VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Con el debido respeto por la sentencia adoptada en mayoría, emito el presente voto singular en base a las razones que a continuación expongo.

I. Situación de la universidad peruana antes de la expedición de la Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, el nacimiento de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) y la obligación constitucional del Estado de supervisar la calidad de la educación.

1. Del análisis conjunto de los artículos 13 a 19 de la Constitución, hace ya varios años, el Tribunal Constitucional concluyó que son en esencia tres las principales manifestaciones del derecho fundamental a la educación; a) el acceder a ella; b) la permanencia y el respeto por la dignidad del educando; y c) la calidad de la educación (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 04646-2007-PA/TC, fundamento 15), para luego enfatizar que "[s]in la debida protección y promoción del derecho fundamental a la educación, el sentido mismo de la dignidad humana y de los derechos en ella directamente fundados, se torna esencialmente debilitado e ineficaz, pues la libertad sin conocimiento, lejos de fortalecer la autonomía moral del ser humano, lo condena a la frustración que genera la ausencia de la realización personal" (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fundamento 4).

2. No obstante, hasta hace poco más de 8 años, la situación de la educación universitaria en el país, desde una perspectiva general, era dramática y, en algunos casos, caótica. La universidad peruana, observada en promedio, no era una institución orientada a garantizar "la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica", tal como exige el artículo 18 de la Constitución. En algunas ocasiones, algunos proyectos que se pretendían universitarios utilizaban la promesa educativa como una mercancía en favor del exclusivo interés económico de sus promotores y en desmedro del interés superior del educando.

3. Fueron diversos los factores que desencadenaron tal escenario de crisis, pero seguramente el más importante estaba representado por el hecho de que el Estado, por muchos años, había inconstitucionalmente renunciado a la delicadísima obligación de fiscalizar de manera eficiente la calidad de la educación universitaria, a pesar de que el artículo 16 de la Norma Fundamental es categórico en establecer que corresponde a aquel "[s]upervisa[r] (…) la calidad de la educación".

4. Bajo un inconstitucional entendimiento del valor de la autonomía universitaria, la tarea había quedado librada al accionar de la desaparecida Asamblea Nacional de Rectores (ANR) y al del también extinto Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu), dos entidades autónomas de derecho público, pero absolutamente desvinculadas del *ius imperium* estatal, y conformadas por rectores de las propias universidades.

5. Así, se tiene que al año 2010, del total de 56 universidades privadas creadas durante la historia de la República, es decir, desde el año 1917 en el que se crea la primera, la mitad fueron autorizadas por el Conafu en sus primeros 14 años de funcionamiento. De hecho, solo en el año 2006 autorizó el funcionamiento de 7 nuevas universidades.

6. Por supuesto que podría pensarse que los 28 casos de universidades autorizadas por el Conafu, superaban con claridad los requisitos exigidos por la legislación para asegurar los estándares de calidad propios de las finalidades constitucionales que la educación universitaria está llamada a cumplir. Ocurre, sin embargo, que no solo un elemental conocimiento de la realidad permitiría sostener algo diametralmente opuesto, sino que un análisis detallado de la data disponible (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fundamentos 122 a 126), llevo al Tribunal Constitucional a concluir que el rol cumplido por Conafu en su deber de velar por una educación universitaria ajustada a las exigencias constitucionales, en la práctica no había estado a la altura de los principios constitucionales.

7. Y el mismo diagnóstico era extensible a la labor desarrollada por la ANR en la misma materia. En efecto, a pesar de que las condiciones normativas para autorizar la creación de filiales universitarias eran constitucionalmente adecuadas y, por consiguiente, exigentes, en el corto tiempo de vigencia de la Ley N.° 27504 (del 10 de julio de 2001 al 2 de julio de 2005, apenas 4 años), la ANR autorizó el funcionamiento de 18 filiales universitarias, en su inmensa mayoría, de un nivel educativo en desacuerdo con los mínimos estándares de calidad (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fundamentos 133 a 138).

8. Siendo ese el escenario, la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC constituyó el hito que representó el inicio de un cualitativo cambio. En ella no solo se consideró inconstitucional que inexista una entidad estatal encargada de la supervisión de la calidad de la educación universitaria (tal como ordena el artículo 16 de la Constitución), sino también el haber encomendado dicha delicada labor a entidades (la ANR y el Conafu) pertenecientes esencialmente al propio círculo universitario y desvinculadas del monitoreo estatal.

9. Por ello, en la referida sentencia se declaró la existencia de un *estado de cosas inconstitucional de carácter estructural* en el sistema educativo universitario, estableciendo la obligación del Estado adoptar -respetando los criterios expuestos

en la sentencia- las medidas institucionales necesarias (legislativas, administrativas, económicas, etc.) para reformar el sistema de la educación universitaria en el país, de forma tal que quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido por la Constitución. Entre dichas medidas debía, obligatoriamente, disponerse la siguiente:

> "**La creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado**, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias:
>
> (i) Evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.
>
> (ii) Evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa (…).
>
> (iii) Garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual, tomando en cuenta que, de acuerdo al artículo 13° 2 c. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la enseñanza superior universitaria debe hacerse accesible a todos, 'sobre la base de la capacidad de cada uno'" (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, punto resolutivo 4; énfasis agregado).

10. Desde luego, en la sentencia se precisaba que "[e]l ejercicio de estas competencias de evaluación externa no deb[ía] dar lugar en ningún caso a violación de la autonomía universitaria, por lo que no pod[ían] incidir en el ideario o visión de la universidad o en la libertad de cátedra de sus docentes, o en su organización estructural y administrativa" (cfr. punto resolutivo 4, *in fine*). Por ello, no resiste el menor análisis, sostener que la existencia de una entidad estatal encargada de monitorear la calidad de la educación universitaria viole la autonomía de la universidad. Se trataba tan solo de respetar esta crucial garantía institucional, pero sin renunciar a una obligación constitucionalmente consagrada, bajo la lógica siguiente: tanta autonomía como resulte constitucionalmente posible, pero, a su vez, con tanta supervisión estatal como resulte constitucionalmente necesaria.

11. Es fundamentalmente al amparo de los lineamientos establecidos en la aludida sentencia -en relación con los cuales se generó un consenso altamente favorable - que se dictó la Ley 30220, dando lugar a una nueva Ley Universitaria, cuya principal reforma supuso el nacimiento de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu).

12. En su diseño original, hoy derogado por la Ley 31520, impugnada en esta causa, la Sunedu era un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa. Su Consejo Directivo, máximo órgano de la entidad, estaba conformado por el Superintendente, quien era designado mediante resolución suprema a propuesta del Ministro de Educación por un periodo de tres años, pudiendo ser renovada su designación por un periodo adicional; un representante

del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec), con un nivel no menor de director general; y cinco miembros seleccionados mediante concurso público de méritos, de los cuales dos debían ser docentes provenientes de universidades públicas y uno de universidad privada, quienes debían contar con el grado académico de doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y un mínimo de diez años como docente principal. Los otros dos seleccionados debían ser personalidades que cuenten con el grado académico de doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y un mínimo de diez años de experiencia en el campo de la investigación y el desarrollo de las ciencias y el conocimiento, con investigaciones y publicaciones en revistas científicas indexadas, o contar con el grado académico de doctor o maestro habiéndolo obtenido con estudios presenciales y haber desempeñado cargos de gestión en el ámbito público o privado o en el ámbito educativo, por un periodo mínimo de diez años (cfr. artículos 1, 12, 17 y 20 de la Ley 30220, hoy derogados).

13. Desde luego, había más de una manera constitucionalmente posible de concretizar, a través de la ley, los criterios obligatorios que habían sido instituidos por el Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC. Pero la fórmula adoptada por la original Ley 30220, era claramente compatible con ellos, en esencia, porque finalmente, en concordancia con la Norma Fundamental, había encomendado a una institución del Estado, objetivamente imparcial y meritocrática, y no a un organismo ajeno al Estado , el resguardo de una instrucción universitaria que se encuentre alineada a las exigencias cualificadas que la Constitución demanda.

14. Es de particular relevancia recordar que el Tribunal Constitucional, en aquella medular sentencia, había sostenido lo siguiente:

> "...el derecho fundamental a la educación tiene un nivel axiológico de singular importancia en el orden constitucional merced a la relación simbiótica que existe entre el acceso al conocimiento y la optimización del principio-derecho a la dignidad (artículo 1° de la Constitución), y entre aquél y el libre desarrollo de la personalidad del ser humano (artículo 2° 1 de la Constitución), entonces, toda actividad humana que participe del proceso educativo debe estar orientada a garantizar 'el desarrollo integral de la persona humana' (artículo 13° de la Constitución), y, en el caso específico de la educación universitaria, a garantizar 'la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica' (artículo 18° de la Constitución). En consecuencia, **la actividad educativa universitaria debe contar con la *irrenunciable, eficiente, eficaz y permanente* supervisión y fiscalización del Estado, a efectos, de asegurar su accesibilidad, su calidad y el cumplimiento de los fines exigidos por la Norma Fundamental** (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fundamento 22; énfasis agregado).

15. Quizá convenga repetirlo: a juicio del Tribunal Constitucional, en un criterio que tiene más de diez años, que consolidó uniformemente con jurisprudencia posterior (cfr., en particular, las Sentencias recaídas en los Expedientes 00014-2014-PI/TC -y

acumulados- y 00023-2014-PI/TC.) y que fue motivo de alta satisfacción para toda institución seria, pública o privada, vinculada a la formación universitaria, que estaba ávida de una reforma que acerque la realidad de la educación superior a las aspiraciones del Constituyente, y a las demandas y necesidades del educando y sus familias, en razón del nexo indisoluble entre la protección de la dignidad humana y el derecho a la educación, la supervisión por parte del Estado debía ser irrenunciable, eficiente, eficaz y permanente.

16. Y no era por supuesto esta una prédica generada *ex novo* por el anhelo del supremo intérprete constitucional, sino consecuencia, como ya quedó dicho, de la letra clara y directa de lo que ordena el artículo 16 de la Constitución ("El Estado (...) [s]upervisa (...) la calidad de la educación") -obligación constitucional que, por intereses probablemente poco nobles, había resultado marginada por demasiados años- y de la exigencia constitucional de que quien tenga competencia para decidir sobre los derechos fundamentales de la persona –en este caso, sobre el derecho a la educación y su necesaria calidad- pertenezca a una estructura y configuración legal objetivamente imparcial, en tanto manifestación del derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 139, inciso 3, de la Norma Fundamental; imparcialidad que comprobadamente había quedado de lado mientras el Estado renunció a dicha supervisión (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fundamentos 106 a 161).

II. Análisis de constitucionalidad de las principales reformas generadas por la Ley 31520.

17. Pues bien, como consecuencia de las principales reformas normativas introducidas por la Ley 31520, impugnada en este proceso, lamentablemente, se ha retornado a una institucionalidad parcialmente análoga a aquella que condenó a la educación universitaria, en alta medida y con pocas excepciones, al abandono de los valores constitucionales comprometidos con la idónea formación de los estudiantes universitarios.

18. En efecto, para empezar, como consecuencia de lo previsto por la Ley 31520, Sunedu deja de encontrarse adscrita al Ministerio de Educación y, en general, pierde todo vínculo con alguna entidad estatal, pasando a ser un organismo absolutamente aislado de cualquier clase de fiscalización por parte del Estado (artículos 1 y 12 de la Ley 30220, reformados por el artículo 2 de la Ley 31520). A su vez, su Consejo Directivo, pasa a estar conformado de la siguiente manera: dos representantes de las universidades públicas que cuentan con rector; un representante de las universidades privadas que cuentan con rector; un representante del Concytec; un representante del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace); un representante del Ministerio de Educación; y un representante del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú (artículo 17 de la Ley 30220, reformado por el artículo 2 de la Ley 31520).

19. Es decir, tomando en consideración que las universidades públicas y los colegios profesionales, aun cuando sean entidades de derecho público, no pertenecen a la organización estructural estatal y carecen, por ende, del ejercicio del *ius imperium* constitucional, la mayoría de miembros del Consejo Directivo de Sunedu queda ajena a toda representación estatal. A lo que se suma que, de acuerdo a la nueva normativa, el Superintendente – a saber, la máxima autoridad ejecutiva de la entidad- pasa a ser elegido por tal Consejo Directivo (artículo 20 de la Ley 30220, reformado por el artículo 2 de la Ley 31520).

20. Pero no solo ello. A diferencia de lo establecido por la legislación derogada, conforme a la impugnada normativa, desaparece toda exigencia relacionada con la necesidad de un concurso público de méritos para la selección de los miembros del Consejo Directivo, limitándose a establecer, a diferencia de los estándares antes compelidos, que tales miembros deben contar con el grado académico de doctor y experiencia en docencia y gestión universitaria (artículo 17.2 de la Ley 30220, reformado por el artículo 2 de la Ley 31520).

21. Recuérdese que el Tribunal Constitucional ha resaltado la relevancia constitucional de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la administración pública, estableciendo que ésta constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad estatal para la prestación de un servicio público (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00020-2012-PI/TC fundamento 56; y 05057-2013-PA/TC, fundamento 10). La propia Ley 30057, del Servicio Civil, en el numeral d) del artículo III de su Título Preliminar establece lo siguiente: "Meritocracia.- El Régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles".

22. Es decir, el valor del mérito que es tenido en cuenta como un principio transversal para el ingreso y la permanencia del personal de todo el régimen laboral del servicio civil, sorprendentemente, es ahora dejado de lado al momento de establecer los criterios que deben cumplirse para formar parte de la institución en cuyas manos se encuentra, ni más ni menos, la supervisión de la calidad educativa de todo el sistema universitario.

23. En resumen, conforme a la ley de reforma sometida a este juicio, la entidad que supervisa la calidad de la educación universitaria en el Perú, deja de formar parte del Estado o estar supervisada por este, los miembros de su máximo órgano de gobierno, en su mayoría, no representan a una entidad estatal y pertenecen al propio círculo universitario, el Superintendente surge de entre los miembros de tal Consejo Directivo, y desaparece el valor de la meritocracia como condición para elegirlos.

24. ¿Ello resulta conforme con la norma constitucional que exige que el Estado supervise la calidad de la educación universitaria (artículo 16 de la Constitución y Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC)? ¿Ello es compatible con la obligación constitucional de que las decisiones relacionadas con el derecho a la educación universitaria sean competencia de una autoridad objetivamente imparcial (artículo 139, inciso 3, de la Constitución, y Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC)? A todas luces, la respuesta clara a tales interrogantes resulta negativa.

III. Sobre la sentencia en mayoría expedida en esta causa.

25. Lamento profundamente que la sentencia en mayoría no lo haya apreciado así. En efecto, con relación a la alegada inconstitucionalidad representada por el hecho de que Sunedu deje de encontrarse adscrita al Ministerio de Educación, la sentencia en mayoría sostiene que "el hecho de que no sea por sí misma inconstitucional dicha adscripción, tampoco comporta sostener que se trate de un mandato constitucionalmente ordenado, lo que implica que tal adscripción y los términos en que se realice se encuentran dentro del ámbito de libre configuración de la ley que asiste al legislador democrático. (...) [L]o fundamental es que se garantice al órgano de control externo de la calidad universitaria -actualmente la Sunedu-, la autonomía necesaria para llevar a cabo las funciones que el legislador le ha conferido, en el marco de la Constitución, y la interpretación desarrollada por este Tribunal. A este respecto, la ley cuestionada no niega la autonomía de la Sunedu, necesaria para el cumplimiento de sus funciones; antes bien, ha insistido y explicitado su carácter de ente autónomo en el referido artículo 12" (cfr. fundamentos 54 a 56).

26. El error en el que incurre este razonamiento es considerar que lo único constitucionalmente fundamental es que Sunedu sea normativamente autónoma. Desde luego, ello no es lo único constitucionalmente fundamental. La ANR y el Conafu, por ejemplo, también lo eran, pero ello no impidió que su rol en la custodia de la calidad educativa universitaria resulte reñido con la Constitución. Y es que otro aspecto constitucionalmente fundamental es la orden proveniente del artículo 16 de la Constitución en el sentido de que debe ser el Estado quien supervise la calidad de la educación. La pregunta es: si Sunedu ya no se encuentra adscrita o forma parte de ninguna entidad estatal y es ella la que supervisa la calidad de la educación universitaria, ¿este diseño normativo es respetuoso de lo ordenado por el artículo 16 de la Norma Fundamental? Evidentemente, no.

27. A diferencia de lo sostenido por la sentencia en mayoría, este diseño normativo no se encuentra dentro del ámbito de la libre configuración del legislador, sino que se encuentra constitucionalmente prohibido al resultar incompatible con lo establecido por el artículo 16 de la Constitución. No obstante, este precepto constitucional es sencillamente obviado por la sentencia en mayoría.

28. Por otro lado, luego de erróneamente afirmarse que "la composición del consejo directivo de Sunedu constituye un aspecto sujeto a la discrecionalidad del legislador, sin que exista ningún mandato constitucionalmente ordenado, y ello aplica para el mayor o menor nivel de proximidad respecto de las universidades" (fundamento 78), al analizarse la nueva fórmula normativa para la conformación del referido Consejo, en la sentencia en mayoría se señala que "no se aprecia que se trate de una conformación donde solo aparezcan representantes de las universidades, lo que pondría en cuestión la necesaria objetividad e imparcialidad que debe caracterizar al órgano de control externo de la calidad de la educación universitaria" (fundamento 81).

29. Lo que no se señala en la sentencia en mayoría es que si bien el Consejo, en efecto, no pasa a estar conformado "solo" por representantes de las universidades, la mayoría de sus miembros (cuatro de siete) ya no representan a entidades estatales que cuenten con competencias en materia educativa, sino a entidades ajenas al *ius imperium* estatal (tres a universidades y uno a colegios profesionales), la mayoría de las cuales constituyen instituciones que justamente serán objeto de supervisión.

30. Si a ello se suma que de entre tales miembros se elegirá (obviamente por mayoría) al Superintendente y que ya no será necesario un concurso de méritos para la selección de los miembros -aspecto que erróneamente la sentencia en mayoría considera constitucionalmente no obligatorio (cfr. fundamento 89 a 93)-, es evidente que con tal diseño normativo la imparcialidad objetiva de la entidad no se encuentra garantizada, y es, por tanto, violatoria del artículo 139, inciso 3, de la Constitución que reconoce el derecho fundamental al debido proceso, del que la imparcialidad objetiva es manifestación implícita, tal como se desarrolló en la "tercera parte" de la Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC.

31. Desde luego, nada de lo dicho resulta enervado por el hecho de que la sentencia en mayoría haya ordenado interpretar que todos los representantes que integran el Consejo Directivo de la Sunedu, incluidos los de las universidades públicas o privadas, deberán constituirse en el ejercicio del cargo como miembros independientes y neutrales debiendo actuar con imparcialidad y sin asumir la representación de ninguna institución (cfr. fundamento 85 y punto resolutivo 2).

32. Tal orden constituye una obviedad cuyo cumplimiento lamentablemente en modo alguno resulta garantizado al haber vuelto el Estado a renunciar a su deber de supervisar la calidad de la educación universitaria; al haber desaparecido la imparcialidad objetiva de la institución con un nuevo diseño normativo que hace que la mayoría de su Consejo Directivo no represente al Estado, recobrando el poder de los representantes de las universidades; y al haber desaparecido la meritocracia.

33. Es pertinente volver a resaltar que la sentencia en mayoría expedida en esta causa, al analizar la constitucionalidad de la Ley 31520, absolutamente nada ha dicho sobre su compatibilidad o no con el artículo 16 de la Constitución que ordena al Estado supervisar la calidad de la educación. No lo ha utilizado como parámetro para controlar la validez de la Ley 31520. Se ha utilizado en este voto, pero la sentencia en mayoría no lo hace. De hecho, por llamativo que resulte, la sentencia en mayoría en todo su texto solo menciona una vez el artículo 16 de la Constitución (fundamento 15), pero solo para recordar lo que ordena, nunca para utilizarlo como parámetro de juicio. Pienso que, si lo hubiese hecho, no habría tenido más remedio que arribar a las mismas conclusiones a las que se ha arribado en este voto, puesto que, con la reforma vigente, la Sunedu ha dejado de formar parte del *ius imperium* del Estado, o, por lo menos, de ser supervisada por este.

34. Tal como se ha referido antes, al controlar la reforma recaída sobre los artículos 1 y 12 de la Ley 30220 a través del artículo 2 de la Ley 31520, que generan que Sunedu deje de estar adscrita al Ministerio de Educación, la sentencia se ha limitado a señalar que ello no es inconstitucional por considerar que tal adscripción no está constitucionalmente ordenada ni prohibida, pero en ningún momento ha analizado si dicha reforma, o la nueva conformación del Consejo Directivo de Sunedu (artículo 17 de la 30220, reformado por el artículo 2 de la Ley 31520), viola o no el artículo 16 de la Constitución que establece la obligación del Estado de supervisar la calidad de la educación (obligación que, por cierto, como quedó dicho, en la Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fue descrita como irrenunciable -fundamentos 10 y 22-).

35. Por otra parte, quizá pueda sostenerse que, si bien la reforma introducida por la Ley 31520 constituye un retroceso en materia educativa, tampoco puede ser asimilada con exactitud a los niveles de la normativa que le dio la tarea de supervisión a la ANR y al Conafu. Considero que eso es cierto, pero ello no enerva su inconstitucionalidad, no solo por las razones ya vertidas, sino también porque el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -que en virtud de la establecido por la Cuarta Disposición Final de la Constitución es parámetro interpretativo obligatorio de los derechos y libertades reconocidos en la Norma Fundamental- establece el deber de progresividad en la protección de los derechos sociales (el derecho a la educación entre ellos), de forma tal que los avances, mayores o menores, que se alcanzan en materia de efectividad del derecho a la educación constituyen obligatoriamente un punto jurídico de no retorno. Como se ha sustentado, la Ley 31520, en diversos aspectos, constituye en retroceso en materia de resguardo de la calidad de la educación universitaria en el Perú, y por ello viola también el artículo 26 de la referida Convención.

36. Debe tenerse muy presente además lo que, a la luz de la evolución general sistema internacional de derechos humanos y de las transformaciones científicas, tecnológicas y del conocimiento, representa el rol garantista del Estado constitucional en materia de calidad de la educación. El año 2008, el Tribunal

Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional, para que el Estado asuma su tarea garantista -como en otros dominios sociales e incluso económicos- y permita que la educación superior alcance los niveles propios de las sociedades modernas, y sea accesible a todos los peruanos, sin discriminación, de forma tal que nadie quede condenado a la marginación debido a sus deficientes niveles académicos. Hoy más que nunca el entendimiento de que el artículo 16 de la Constitución debe tener un efecto expansivo que consolide los mecanismos institucionales que aseguren la educación universitaria de calidad es un mandato inexorable.

37. Por las razones expuestas, discrepo respetuosa, pero categóricamente de la sentencia en mayoría, y mi voto es por declarar fundada en parte la demanda, y, por consiguiente, inconstitucional el artículo 2 de la Ley 31520, en cuanto reforma los artículos 1, 12, 17 y 20 de la Ley 30220.

IV. Sobre el comportamiento de la parte demandante en la presente causa.

38. No quiero terminar este voto sin hacer énfasis en el hecho de que, durante la audiencia pública de esta causa, quien ejerció la representación del 25% del número legal de congresistas demandantes, reconoció expresamente que ellos consideraban constitucional la reforma introducida por la Ley 31520. Ello quiere decir que existe una falta de correspondencia entre las razones consignadas en la demanda, las cuales se encontraban orientadas a buscar sustentar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, y el real parecer de quienes fungieron como demandantes.

39. La legitimación procesal conferida al 25% del número legal de congresistas por el artículo 203, inciso 4, de la Constitución, ha sido diseñada como un mecanismo contramayoritario, en aras de que un grupo minoritario de congresistas que consideran inconstitucional una ley aprobada por la mayoría, acudan al Tribunal Constitucional en búsqueda de que las razones desde la Constitución se impongan frente a una mayoría de voluntades.

40. Si los demandantes en esta causa hubieran consignado en la demanda sus verdaderas intenciones, esta hubiese sido rechazada de plano, no solo porque se hubiese encontrado reñida con la *ratio* antes descrita, sino porque se habrían encontrado en la imposibilidad de cumplir con varios de sus requisitos, entre ellos, "[l]a indicación de la norma que se impugna en forma precisa" y "[l]os fundamentos en que se sustenta la pretensión" (artículo 100, incisos 2 y 3, del NCPCo; subrayado agregado).

41. La conducta procesal adoptada por la parte demandante resulta altamente cuestionable.

V. Conclusión.

En conclusión, por las consideraciones expuestas, reitero que mi voto es por declarar **FUNDADA** en parte la demanda, y, por consiguiente, inconstitucional el artículo 2 de la Ley 31520, en cuanto reforma los artículos 1, 12, 17 y 20 de la Ley 30220.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ