



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 194/2024

PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 00013-2022-PI/TC y 00003-2023-PI/TC Acumulados

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II

DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y CIUDADANOS C. CONGRESO DE
LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo y más de cinco mil ciudadanos contra los artículos 1 y 3, y contra la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520, *Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas.*

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00013-2022-AI.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 2

TABLA DE CONTENIDOS

Normas impugnadas	Parámetro de control
Artículos 1, 3 y Tercera Disposición Complementaria Final de Ley 31520	Constitución Política del Perú - Artículos 16, 18 y 139.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Artículo 13 Protocolo de San Salvador - Artículo 13

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

B-1. DEMANDAS

B-2. CONTESTACIONES DE LAS DEMANDAS

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. SOBRE EL PRONUNCIAMIENTO EMITIDO RESPECTO DE LA REFORMA DE LA LEY UNIVERSITARIA

§3. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 31520

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 31520

§5. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31520

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 3

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de junio de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Gutiérrez Ticse, Ochoa Cardich, con fundamento de voto que se agrega, y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. El magistrado Domínguez Haro, con fecha posterior, emitió voto singular que se agrega. El magistrado Monteagudo Valdez, emitió voto singular que también se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fechas 15 de diciembre de 2022 y 27 de febrero de 2023, la Defensoría del Pueblo y más de cinco mil ciudadanos interpusieron sendas demandas de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 31520, habiéndose admitido a trámite las mismas respecto de los artículos 1 y 3, y de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520.

Mediante el auto de fecha 21 de noviembre de 2023, el Tribunal Constitucional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 113 del Nuevo Código Procesal Constitucional, dispuso acumular los Expedientes 00013-2022-PI/TC y 00003-2023-PI/TC.

Por su parte, con fecha 22 de diciembre de 2023, el Congreso de la República contestó ambas demandas, negándolas y contradiciéndolas en todos sus extremos.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes demandantes presentan una serie de argumentos a fin de sustentar la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas y que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDAS

EXPEDIENTE 00013-2022-PI/TC

Los argumentos expuestos por la Defensoría del Pueblo, respecto de los artículos admitidos a trámite, son los siguientes:

- El defensor del pueblo alega que el artículo 3 de la Ley 31520, que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 4

derogó la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, constituye un retroceso en el nivel de protección otorgado por el Estado a la educación universitaria pública, lo que contraviene, a su juicio, el principio de progresividad y no regresividad.

- Advierte que amparar la constitucionalidad del artículo 3 de la Ley 31520 implicará de manera directa desaparecer del ordenamiento un mecanismo legal por el cual las universidades públicas reciben incentivos para la mejora de la calidad del servicio educativo, lo que afecta el proceso de su fortalecimiento y avance.
- Señala que dichos incentivos se han visto materializados en la inversión estatal para las universidades públicas, que han repercutido de manera favorable en la comunidad estudiantil desde la entrada en vigencia de la Ley 30220. Subraya que con estos mecanismos se ha incrementado el porcentaje de docentes con título de posgrado, y la cantidad de investigación y producción científica en las universidades estatales.
- Asimismo, afirma que al amparo de la Ley 30220, el Ministerio de Educación (Minedu) expidió el documento normativo denominado “Herramientas de incentivos para el logro de resultados en universidades públicas en el marco de los objetivos prioritarios de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva”, aprobado a través de la Resolución Viceministerial 056-2021-MINEDU. Destaca que el objetivo de dicho documento era brindar un mecanismo de financiamiento extraordinario por resultados y desempeño, asignado desde el Minedu con criterios de selección específicos.
- En relación con el cuestionamiento del artículo 1 de la Ley 31520, el demandante sostiene que los objetivos a los que hace referencia dicha disposición no resultan coherentes con lo establecido en el artículo 3 de la misma ley, que deroga la Primera Disposición Complementaria Final de ley Universitaria, norma que en su oportunidad estableció de manera expresa el deber de diseñar e implementar mecanismos de fomento orientados a mejorar la calidad del servicio educativo a cargo de las universidades públicas.
- En tal sentido, el demandante destaca que dicha norma omite considerar, dentro de sus fines, los objetivos y políticas que estén orientados a consolidar y garantizar el principio de progresividad y de prohibición de regresividad sobre los niveles de protección y satisfacción del derecho a la educación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 5

- Finalmente, respecto a la impugnación de la Tercera Disposición Complementaria Final de la citada ley, el demandante aduce que dicha disposición también debe ser declarada inconstitucional, como consecuencia de la inconstitucionalidad advertida en los artículos 1 y 3 de la Ley 31520.

EXPEDIENTE 00003-2023-PI/TC

Los argumentos expuestos por los ciudadanos recurrentes, en cuanto a los artículos admitidos a trámite, son los siguientes:

- Los demandantes alegan que mediante el artículo 1 de la Ley 31520, el Congreso de la República ha expresado su intención de apartarse de las obligaciones que le vienen impuestas por la Sentencia 00017-2008-AI/TC, expedida por este Tribunal Constitucional. Advierten que la definición del derecho a la educación superior incluye una referencia directa al deber del Estado de supervisar la calidad de este derecho, según el artículo 16 de la Constitución.
- Refieren que la Sentencia 00017-2008-AI/TC dejó establecido que “la actividad educativa universitaria debe contar con la irrenunciable, eficiente 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” (fundamento 22).
- Argumentan que, para resolver ese estado de cosas inconstitucional detectado en la Sentencia 00017-2008-AI/TC, el Tribunal Constitucional enfatizó que el Estado debía crear un tipo de control de calidad educativa sobre nuevas bases, así como la creación de una superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial y supervisada eficientemente por el Estado. Por lo tanto, alegan que el artículo 1 de la Ley 31520, al no tomar en cuenta el mandato derivado del artículo 16 de la Constitución, vulnera el principio de cosa juzgada constitucional.
- Sostienen que el artículo 3 de la Ley 31520 contradice uno de los principales fundamentos de la Sentencia 00017-2008-AI/TC, que declara expresamente como deber del Poder Ejecutivo desarrollar políticas que incidan en la mejora de la calidad de una educación definida como derecho y como objeto de deberes específicos de cuidado.
- Aseveran que la derogación de la disposición que fomenta la inversión del Estado en educación pública contradice el contenido de la parte



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 6

resolutiva de la Sentencia 00017-2008-AI/TC. Acotan, en ese sentido, que el artículo 3 de la Ley 31520 ha vulnerado la cosa juzgada constitucional, en conexión con los artículos 16 y 18 de la Constitución.

- Concluyen que la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520, al disponer que se deroguen “las normas que se opongan a la presente ley”, deja sin efecto todas las disposiciones que sostienen el cumplimiento del deber del Estado de garantizar la calidad de la educación, lo cual, a su juicio, constituye una vulneración a la cosa juzgada constitucional y de los artículos 16 y 18 de la Constitución.

B-2. CONTESTACIONES DE LAS DEMANDAS

El 22 de diciembre de 2023, el apoderado especial del Congreso de la República contesta las demandas de inconstitucionalidad presentadas por la Defensoría del Pueblo y por los ciudadanos, con los siguientes argumentos que resultan comunes a ambas:

- El apoderado especial del Congreso de la República solicita que se declare infundada la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 3 y la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520, por cuanto, a su juicio, tales disposiciones no vulneran la cosa juzgada constitucional ni los principios de progresividad y no regresividad, exigibles en el ámbito de los derechos fundamentales.
- Señala que, con base en las modificatorias introducidas por el artículo 2 de la Ley 31520, cuya constitucionalidad fue confirmada mediante Sentencia 00008-2022-PI/TC, se cumple el objeto de la Ley 31520 (artículo 1), en tanto se mantiene la referencia a la calidad de la educación universitaria, no se excluye la supervisión de la Sunedu por parte del Estado, y se garantiza la imparcialidad objetiva con la nueva conformación del Consejo Directivo de la Sunedu.
- Por otro lado, afirma que se vulnera el principio de progresividad si no se adoptan medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación, que se encuentra reconocido en el Capítulo II del Título I de la Constitución Política del Perú, como también, a nivel internacional, en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y en el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 7

- Advierte que el alegato de inconstitucionalidad planteado por la Defensoría del Pueblo respecto del artículo 1 de la Ley 31520 no se basa en argumentos jurídico-constitucionales, sino en meros tecnicismos y en razones relacionadas con la conveniencia u oportunidad de la norma.
- Aduce que en un proceso de inconstitucionalidad no se examina la conveniencia u oportunidad de las medidas legislativas que se cuestionan, porque en dicho proceso no se realiza un control político, sino un control jurisdiccional, de acuerdo con las sentencias 00007-2002-AI/TC y 00018-2003-AI/TC. Por lo tanto, precisa que no es posible examinar interorgánicamente la conveniencia, utilidad, oportunidad, eficiencia y eficacia de las medidas legislativas adoptadas.
- Subraya que la derogatoria de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220 por el artículo 3 de la Ley 31520 no impide que el Ministerio de Educación cumpla con los seis objetivos prioritarios de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva (PNESTP), los cuales están orientados a cumplir con el deber del Estado de coordinar la política educativa y de supervisar la calidad de la educación, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución.
- Asevera que el referido artículo 3 de la Ley 31520 no afecta la rectoría del Ministerio de Educación de acuerdo con los artículos 51 y 79 de la Ley 28044, Ley General de Educación, y los artículos 4 y 8 de la Ley 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Sostiene, en ese sentido, que el artículo 3 de la Ley 31520, no impide ni obstaculiza ningún objetivo prioritario o lineamiento referido a la mejora de la calidad del servicio educativo a cargo de las universidades públicas, como parte de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP).
- Aduce que dicha norma tampoco ha impedido que el gobierno nacional continúe asignando los recursos y el financiamiento necesario en favor de las universidades públicas para cumplir con las condiciones básicas de calidad. Indica que dichas transferencias de partidas se ven reflejadas en el Presupuesto del Sector Público para los años 2022, 2023 y 2024.
- Manifiesta también que la disposición objeto de control no impide que el Minedu y el MEF puedan establecer mecanismos que fomenten la mejora de calidad y el logro de resultados del servicio educativo a nivel de las universidades públicas. Asimismo, alega que dicha derogatoria no ha impedido la ejecución de diversos programas presupuestales creados en el marco de la estrategia de presupuesto por resultados,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 8

promovida por el MEF a partir de la Ley 28927. Por lo tanto, concluye que la derogación establecida en el artículo 3 de la Ley 31520 resulta constitucionalmente posible y no atenta contra el principio de progresividad y no regresividad aplicable al ámbito de los derechos fundamentales.

- Finalmente, sostiene que la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520 no atenta contra el principio de cosa juzgada, ni infringe los artículos 16 y 18 de la Constitución, por cuanto contiene, a su juicio, una cláusula derogatoria de alcance general que no resulta contraria a la Constitución, tal y como se analizó en la Sentencia 00047-2004-AI/TC, donde se controló la derogatoria establecida por el artículo 8 de la Ley 27491.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, los demandantes cuestionan la constitucionalidad de los artículos 1, 3 y de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520. Específicamente, alegan que las referidas disposiciones atentan contra los principios de cosa juzgada, de progresividad y no regresividad de los derechos fundamentales.
2. El artículo 1 de la Ley 31520, que establece su objeto, dispone lo siguiente.

(...) restablecer la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas, en el marco del cuarto párrafo del artículo 18 de la Constitución Política del Perú.

3. Por su parte, el artículo 3 de la Ley 31520 deroga la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, Ley Universitaria. Esta última disposición establecía lo siguiente:

Dispónese el diseño e implementación de mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad y el logro de resultados del servicio educativo que brindan las universidades públicas. El Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la Ley, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece los montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones que se estimen necesarias, para la aplicación de los citados mecanismos.

4. Por último, corresponde destacar que la Tercera Disposición Complementaria Final de Ley 31520 derogó las normas que se opongan



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 9

a la ley cuestionada.

5. Estando a lo expuesto, tales disposiciones impugnadas de la Ley 31520 serán controladas a la luz de la Constitución y las demás fuentes integrantes del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso.
6. De manera previa a dicho análisis, este Tribunal estima pertinente referirse a la jurisprudencia vigente en torno a diversas disposiciones de la Ley 31520, cuya constitucionalidad fue confirmada en el Expediente 00008-2022-PI/TC.

§2. SOBRE EL PRONUNCIAMIENTO EMITIDO RESPECTO DE LA REFORMA DE LA LEY UNIVERSITARIA

7. En la Sentencia 00008-2022-PI/TC, este órgano de control de la Constitución ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 2 y de las disposiciones complementarias finales Primera y Segunda de la Ley 31520. Asimismo, en dicho caso también se discutió la constitucionalidad del artículo 32 del Decreto Legislativo del 1451.
8. Este Tribunal determinó que las universidades deben desarrollar sus fines en el marco del proceso de mejora permanente de la calidad de la educación universitaria (fundamento 49), y que la sola eliminación de la referencia al Minedu como ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria no conllevaba *per se* a un vicio de inconstitucionalidad sustantiva (fundamento 52).
9. Se dejó allí establecido que lo fundamental es que al órgano de control externo de la calidad universitaria -actualmente la Sunedu-, se le garantice “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” (fundamento 55).
10. En la sentencia se destacó, además, el carácter autónomo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria y la responsabilidad del Minedu en la educación superior universitaria, y se puso de relieve que, de acuerdo con la ley impugnada, dicho ministerio forma parte del Consejo Directivo de la Sunedu, según lo establecido en el nuevo texto del artículo 17.1.5 de la ley (fundamentos 61 y 62).
11. Asimismo, el Tribunal descartó la existencia de vicios de inconstitucionalidad sustantiva, pues la ley sometida a control mantenía las competencias de la Sunedu en materia de aprobación y denegatoria



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 10

de licenciamiento de universidades y filiales; así como para normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de tales universidades y filiales. Destacó, además, que la evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa de las facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a un grado académico, formaba parte de las materias y procedimientos relacionados con el Sineace (fundamento 72).

12. Al resolver dicho caso, este Tribunal sostuvo que no existía un vicio de inconstitucionalidad respecto de la conformación del Consejo Directivo de la Sunedu, ni respecto del mecanismo de selección de sus integrantes (fundamento 93).
13. Por último se dejó sentado que la forma de elección del superintendente no era una materia sobre la que existiera algún mandato constitucionalmente ordenado o prohibido y que, en realidad, formaba parte de las competencias discrecionales del legislador democrático ejercidas respecto al diseño de la Sunedu (fundamento 97), y dejó en claro que el plazo de 30 días calendarios establecido para que se designaran a los nuevos integrantes del Consejo Directivo de la Sunedu, desde su entrada en vigor, guardaba relación directa con la aplicación inmediata de la ley, prevista en el artículo 103 de la Constitución (fundamento 101).
14. En síntesis, este Tribunal concluyó que las disposiciones de la Ley 31520, controladas en la Sentencia 00008-2022-PI/TC, habían sido expedidas en el ejercicio de las competencias que asisten al legislador democrático, conforme al artículo 102.1 de la Norma Fundamental y en el ámbito de materias respecto de las cuales no existían mandatos constitucionalmente ordenados o prohibidos.
15. En lo que aquí interesa, esto es, en relación con el control de las referidas disposiciones impugnadas de la Ley 31520, este Tribunal consideró que aquellas se enmarcaban en el ámbito de lo constitucionalmente posible, y que no contravenían las disposiciones constitucionales, ni desconocían su jurisprudencia relacionada con el derecho de acceso a una educación de calidad en el ámbito universitario.

§3. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 31520

16. En relación con el cuestionamiento del artículo 1 de la Ley 31520, en la presente controversia se aduce que dicha disposición resulta inconstitucional pues no habría incluido dentro de sus fines “objetivos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y políticas que estén orientadas a consolidar y garantizar el principio de progresividad y la prohibición de regresividad sobre los niveles de protección y satisfacción del derecho a la educación”, en el ámbito universitario.

17. Asimismo, se cuestiona que en el contenido de dicha disposición se utilice el término “restablecer”, con la pretensión de modificar la concepción hasta ese entonces vigente de autonomía e institucionalidad universitarias, y que se haya prescindido del artículo 16 de la Constitución, lo que resultaba necesario, de acuerdo con lo establecido en la Sentencia 00017-2008-PI/TC, que tiene calidad de cosa juzgada, garantía jurisdiccional protegida por el artículo 139.2 de la Norma Fundamental.
18. En primer término, este Tribunal advierte que la disposición impugnada establece que el objeto de la Ley 31520, modificatoria de la Ley 30220, se centra en *restablecer* dos garantías fundamentales aplicables al ámbito de las universidades peruanas:
 - i. la autonomía; y
 - ii. la institucionalidad.
19. A ello debe añadirse que, de acuerdo con el texto cuestionado, tales garantías fundamentales se llevarán a cabo en el marco del cuarto párrafo del artículo 18 de la Constitución, que prescribe lo siguiente:

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.
20. Este Tribunal, como ha precisado en casos anteriores, no resulta competente para valorar el criterio político adoptado por el legislador cuando afirma que el objeto de la ley es el de restablecer la autonomía e institucionalidad de las universidades.
21. La ley debe garantizar tanto la autonomía de las universidades como la calidad de la educación superior que ellas ofrecen, y el diseño introducido por la norma sometida a control no afecta estos principios, como se dejara sentado al resolver la controversia planteada en el Expediente 00008-2022-PI/TC.
22. Este Tribunal no advierte en qué medida el empleo del término “restablecer” pueda resultar inconstitucional, pues el legislador cuenta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 12

con un amplio margen de configuración de la ley, con el límite, claro está, de no vulnerar los principios establecidos por la Norma Fundamental.

23. Asimismo, si como indican los demandantes, dicho término expresara la finalidad de modificar la concepción sobre la mejor forma de satisfacer la autonomía e institucionalidad universitarias, dicho eventual cambio, de ser el caso, no supone *per se* una contravención de la Constitución.
24. Solo podría emitirse una sentencia estimatoria en el caso de que la ley impugnada hubiese estado unida, de manera indubitable, al quebrantamiento de los mandatos esenciales del texto fundamental en el ámbito de la educación universitaria, y esto no es lo que se evidencia al realizar el escrutinio abstracto de la disposición impugnada.
25. Este Tribunal entiende, asimismo, que del hecho de que el legislador no haya incluido una referencia expresa al artículo 16 de la Constitución en la citada disposición impugnada, no se deriva necesariamente que el aludido restablecimiento de la autonomía e institucionalidad de las universidades del país vaya a desconocer o contravenir las exigencias que de él se desprenden, especialmente respecto de las actuaciones que el Estado debe cumplir, de manera ineludible e inexorable, en el ámbito de la calidad de la educación universitaria.
26. A ello debe añadirse que la disposición objeto de control no se encuentra desvinculada de la Norma Fundamental, pues contiene un mandato normativo que se relaciona de modo directo con lo establecido en el citado párrafo cuarto del artículo 18 de la Constitución, que consagra la autonomía universitaria.
27. Efectivamente, en virtud de dicha disposición constitucional puede sostenerse, sin lugar a dudas, que el carácter autónomo de la universidad peruana ha sido reconocido expresamente por el constituyente. Autonomía que va aunada a la defensa de la institucionalidad universitaria, la misma que encuentra plena cobertura en el ámbito del referido artículo 18 de la Carta Política, pues queda claro que la autonomía es inseparable de la defensa de la institucionalidad, la misma que debe ser garantizada por el Estado y la sociedad, especialmente en el ámbito educativo.
28. Ahora bien, si se interpreta la Constitución de acuerdo con los principios de unidad y eficacia integradora, se descartará cualquier lectura aislada de sus mandatos, lo que importa sostener en el presente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 13

caso que la referencia al artículo 18 de la Constitución no puede ser comprendida al margen de las exigencias que el texto constitucional establece en el marco que dedica al derecho a la educación, sea de manera expresa o implícita.

29. Esto último permite advertir que el hecho de que la disposición sometida a control no mencione expresamente al artículo 16 de la Constitución, no puede significar, razonablemente, que pretenda desconocer sus exigencias ni los alcances que se desprenden de su ámbito normativo; más aún si la disposición impugnada no dice o establece nada que de manera indubitable dé cuenta de un afán de desconocer o desvincularse de los mandatos esenciales de la referida norma constitucional.
30. Es pertinente recordar a este respecto que el texto vigente del artículo 16 de la Constitución dispone que:
 - i. Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados;
 - ii. El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación;
 - iii. Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas;
 - iv. La educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad, por lo que el Estado invierte anualmente no menos del 6 % del PBI.
31. En lo que aquí interesa, queda claro que el Estado, por mandato constitucional, tiene el deber de supervisar el cumplimiento de la política educativa y demás aspectos fundamentales relacionados con el proceso educativo y, asimismo, debe supervisar la calidad de la educación.
32. Se aprecia, entonces, que una lectura unitaria y armónica de las exigencias del texto constitucional en materia educativa permiten interpretar la disposición impugnada a la luz de tales alcances y, en consecuencia, concluir que la falta de referencia expresa a las demás normas constitucionales en la disposición sometida a control no implica *per se* su contravención, desconocimiento o desvinculación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 14

33. Una comprensión distinta conllevaría al absurdo de aseverar que el contenido de las leyes debe hacer referencia expresa a todas las disposiciones constitucionales con las que se vincula su contenido o materia, y que cualquier omisión o ausencia de referencia a tales normas supondría una vulneración sustantiva de la Constitución.
34. Además, debe recordarse que los deberes esenciales que tiene el Estado en el ámbito de la educación universitaria provienen de modo directo de la propia Constitución. Por ello, el hecho de que la disposición controlada no los mencione tampoco puede significar la pérdida de su efectividad en ningún caso, pues los mandatos constitucionales tienen fuerza normativa y, en tal sentido, no necesitan de su incorporación en una ley para desplegar plenos efectos.
35. De igual manera, este Tribunal considera que tampoco puede sostenerse válidamente que lo establecido en la disposición impugnada contravenga lo establecido con calidad de cosa juzgada en la Sentencia 00017-2008-PI/TC.
36. En dicha sentencia se analizó la problemática existente en el ámbito de la educación universitaria, y se evaluó, especialmente, lo relacionado con la creación de filiales universitarias.
37. Al respecto, este Tribunal declaró un estado de cosas inconstitucional estructural en el sistema educativo universitario, y estableció que debía garantizarse el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad. En tal sentido, sostuvo que debía crearse una superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente con competencia para evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, garantizando, además que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de rigurosidad intelectual.
38. Este Tribunal se limitó a fijar las líneas fundamentales respecto del derecho de acceder a una educación universitaria de calidad, sin determinar un contenido exacto para la regulación de la materia; lo que tiene sentido, por cuanto es el legislador democrático el encargado de diseñar dicho tal asunto, dentro del marco constitucional.
39. Como puede apreciarse, lo establecido en la disposición impugnada en la presente controversia, relacionada con el objeto de la ley, no guarda relación con la discusión analizada en la citada Sentencia 00017-2008-PI/TC, ni tampoco establece alguna regulación que desconozca sus



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 15

fundamentos o su parte resolutive.

40. Entonces, cuando el legislador establece que el objeto de la Ley 31520 consiste en restablecer la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas, no incurre en modo directo ni indirecto en una infracción de la Constitución.
41. Por otra parte, los demandantes han cuestionado que el referido artículo 1 de la Ley 31520 no haya hecho referencia al deber del Estado de actuar según los principios de progresividad y no regresividad en el ámbito del derecho a la educación.
42. Así las cosas, debe recordarse que, en un Estado constitucional, el principio de progresividad es consustancial, especialmente, al ejercicio efectivo de los derechos económicos sociales y culturales, reconocidos por la Norma Fundamental, como es el caso del derecho a la educación.
43. Sobre este principio, los artículos 13 al 18 de la Constitución Política de 1993 han delimitado el marco de configuración de este derecho fundamental, en sus diversos ámbitos, niveles y modalidades. Asimismo, este Tribunal en su jurisprudencia ha destacado la naturaleza jurídica binaria de la educación, pues además de ser un derecho, es también un servicio público (Sentencia 04232-2004-PA/TC, fundamento 11).
44. Por otro lado, debe recordarse que el constituyente estableció en la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución que: “Las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente”.
45. Asimismo, debe tenerse presente que el principio de progresividad ha sido reconocido también en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General Número 3 (considerando 9) y la Observación General Número 19 (considerando 42), ha dejado sentado que “las medidas de carácter regresivo en los derechos económicos sociales y culturales, deben justificarse en objetivos razonables, garantizar la participación de los grupos afectados en el examen de las medidas aprobadas, así como prever si las medidas tendrán una justificación sostenida en el derecho o un efecto injustificado en el mismo” (Cfr. Sentencia 00020-2019-AI/TC, fundamento 117).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 16

46. En el presente caso, este Tribunal advierte que la disposición impugnada no establece ninguna regulación que en algún sentido evidente pueda conllevar a advertir alguna incidencia negativa en los referidos principios de progresividad y no regresividad.
47. De otra parte, la no inclusión entre los fines de una norma legal del deber de progresividad y no regresividad, que tiene reconocimiento expreso en la Constitución y en las obligaciones internacionales sobre derechos humanos, no implica la inexistencia de tal deber ni puede dar lugar a un vicio de inconstitucionalidad, pues, en caso contrario, toda norma relacionada con los derechos sociales debería tener una referencia expresa a tales principios constitucionales, lo que resulta ser una interpretación evidentemente irrazonable.
48. Así las cosas, del examen constitucional del artículo 1 de la Ley 31520 no se aprecia algún mandato concreto que pueda entorpecer el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la educación universitaria de calidad o que constituya un impedimento para lograr su plena efectividad. Tampoco se aprecia que la disposición impugnada incida negativamente en el nivel de protección ya alcanzado en el ámbito del referido derecho.
49. Estando a lo expuesto, este Tribunal advierte que las consideraciones antes expuestas relacionadas con los principios de progresividad y no regresividad en el ámbito educativo no resultan melladas o desconocidas por el hecho de que la disposición impugnada no haga referencia a ellas.
50. En el mismo sentido explicado en los fundamentos precedentes, este Tribunal no aprecia que la disposición impugnada, abstractamente considerada, contenga un mandato que se desvincule de las obligaciones del Estado en relación con el derecho a la educación o que contravenga los principios que debe observar para su plena efectividad como derecho social fundamental.
51. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 31520

52. En segundo término, los demandantes también han cuestionado el artículo 3 de la Ley 31520, en el entendido de que la derogatoria de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220 vulneraría el principio de progresividad y desconocería la Sentencia 00017-2008-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 17

PI/TC, con calidad de cosa juzgada, y específicamente, su punto resolutivo 4.

53. La mencionada Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, derogada por el artículo 3 de la Ley 31520, consagraba el deber de diseñar e implementar mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad del servicio educativo y el logro de resultados en el servicio educativo brindado por las universidades públicas. Asimismo, disponía que el Minedu y el MEF debían coordinar, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, para establecer los montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones que resulten necesarias para la aplicación de tales mecanismos.
54. En cuanto a la alegada vulneración del principio de progresividad en el ámbito de la educación universitaria, este Tribunal aprecia que la derogación de la disposición impugnada no ha impedido que las entidades involucradas en el fomento de la mejora de la calidad del servicio educativo ofrecido por las universidades públicas desarrollen e implementen los aludidos mecanismos y herramientas técnicas necesarias para tal fin, como tampoco la coordinación que deben llevar a cabo, en el ámbito presupuestario, para su aplicación efectiva.
55. De hecho, la derogación de la disposición no puede ser interpretada en el sentido de que se prohíba el diseño e implementación de tales mecanismos orientados a incentivar y/o fomentar la mejora de la calidad de la educación superior en las universidades públicas, la que tiene su fundamento constitucional en el artículo 16 de la Constitución, al exigirle al Estado la supervisión de la calidad de la educación, así como en las respectivas normas como la Ley 28740, del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa,
56. Cabe agregar que, en el ámbito presupuestario y con posterioridad a la expedición de la ley impugnada, se han continuado realizando transferencias a las universidades públicas, como se desprende del contenido normativo de los siguientes decretos supremos:
 - (i) 176-2022-EF¹, Autorizan Transferencia de Partidas a favor de diversas Universidades Públicas en el Presupuesto del Sector

¹ Decreto Supremo 176-2022-EF, recuperado en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3461821/DS176_2022EF.pdf.pdf?v=1659400831, publicado el 28 de julio de 2022 en el diario oficial *El Peruano*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 18

Público para el Año Fiscal 2022;

- (ii) 314-2022-EF², Decreto Supremo que autoriza Transferencias de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022 a favor de la Reserva de Contingencia y de las universidades públicas;
 - (iii) 070-2023-EF³, Decreto Supremo que autoriza Transferencia de Partidas a favor de diversas Universidades Públicas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023; y,
 - (iv) 315-2023-EF⁴, Decreto Supremo que autoriza Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 a favor de las Universidades Públicas.
57. Queda evidenciado, entonces, que el Poder Ejecutivo ha autorizado distintas transferencias de partidas a favor de las universidades públicas durante la vigencia de la norma impugnada, lo que acredita que la derogatoria de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220 no ha sido un impedimento para que el Poder Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, como las antes mencionadas, entre otras, continúe financiando mecanismos orientados a mejorar la calidad del servicio educativo en el ámbito de las universidades públicas.
58. Adicionalmente, cabe mencionar que, conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se debe reconocer la progresividad y no regresividad de derechos como la educación. Esto supone evitar la regresividad financiera para garantizar la efectividad del derecho a la educación pública, protegido por el artículo 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y por el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”). Debe, pues, reconocerse el *principio de progresividad en la inversión*

² Decreto Supremo 314-2022-EF, recuperado en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3993564/DS314_2022EF.pdf?v=1672236139, publicado el 27 de diciembre de 2022 en el diario oficial *El Peruano*.

³ Decreto Supremo 070-2023-EF, recuperado en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4479402/DS070_2023EF.pdf?v=1682454857, publicado el 24 de abril de 2023 en el diario oficial *El Peruano*.

⁴ Decreto Supremo 315-2023-EF, recuperado en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5616937/4980341-ds-n-315-2023-ef.pdf?v=1703859310>, publicado el 28 de diciembre de 2023 en el diario oficial *El Peruano*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 19

en educación de manera siempre incremental y sin derogar los avances alcanzados.

59. De otro lado, este Tribunal aprecia que la citada derogatoria no desconoce lo resuelto en la Sentencia 00017-2008-PI/TC ni contraviene su punto resolutivo 4, en cuanto estableció determinadas medidas obligatorias para el ejercicio del derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, como fueron: a) la clausura inmediata y definitiva de las filiales universitarias no ratificadas ni autorizadas regularmente en su momento por el CONAFU y b) la creación de una superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que contase con las competencias que dicha sentencia establece.
60. En conclusión, este Tribunal entiende que el impugnado artículo 3 de la Ley 31520 no contraviene los mandatos glosados *supra*, establecidos como obligatorios para el Estado, en el ámbito de la garantía del derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad.
61. Por las razones expuestas, este Tribunal concluye que el artículo 3 de la Ley 31520 no vulnera el principio progresividad y no regresividad de los derechos fundamentales, ni desconoce o contradice el punto resolutivo 4 de la Sentencia 00017-2008-PI/TC, por lo corresponde, en consecuencia, desestimar la demanda en el referido extremo. Asimismo, debe exhortarse al legislador a respetar el principio de progresividad/no regresividad en la inversión pública para la garantía del derecho a la educación, en el sentido del deber de diseñar e implementar mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad del servicio educativo y el logro de resultados en el servicio educativo brindado por las universidades públicas. También debe exhortarse al Poder Ejecutivo, específicamente al Minedu y MEF, para que coordinen, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la fijación de montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones, que resulten necesarias en la aplicación de tales mecanismos.

§5. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31520

62. Finalmente, los demandantes han cuestionado también la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520, la misma que dispone derogar o dejar sin efecto las normas que se opongan a lo establecido en dicha norma.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

63. En concreto, alegan que dicha disposición transgrede la obligación del Estado de garantizar la calidad de los servicios educativos y, específicamente, lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Constitución, así como también el principio de cosa juzgada constitucional, ya que contiene una cláusula abierta que contravendría lo resuelto en la Sentencia 00017-2008-PI/TC. Asimismo, los demandantes destacan que la norma aquí examinada establece un mandato que dispone derogar o dejar sin efecto toda norma que se oponga a las demás disposiciones de la ley que, a su criterio, son inconstitucionales.
64. Al respecto, este Tribunal aprecia que dicho mandato tendría como finalidad garantizar la coherencia normativa en nuestro orden jurídico, la misma que se refiere a la relación de armonía que debe existir entre las normas que lo integran o conforman, bajo la premisa de la unidad sistémica del ordenamiento, como se estableciera en la Sentencia 00047-2004-PI/TC, fundamento 48.
65. Así las cosas, resulta razonable que el legislador, al expedir una determinada regulación, establezca disposiciones que busquen salvaguardar la coherencia del orden legal, evitando así, en la medida posible, los conflictos derivados de la existencia de normas contrapuestas o antinomias.
66. Este Tribunal aprecia que dicha finalidad subyace a la expedición de la disposición sometida a control y, en tal sentido, el mandato antes glosado, abstractamente considerado, no contraviene en modo evidente la obligación del Estado de garantizar la calidad de los servicios educativos en el ámbito universitario, ni lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Constitución.
67. Por otra parte, no puede interpretarse el marco normativo en el sentido de que toda ley relacionada con el derecho a la educación deba tener un artículo que se refiera expresamente a la obligación de garantizar la calidad en dicho ámbito, o que la disposición resulta inconstitucional si carece de tal referencia.
68. Estando a lo expuesto, este Tribunal considera que la demanda debe también ser desestimada respecto a la impugnación de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 21

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADAS** las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra los artículos 1 y 3 y contra la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520.
2. **EXHORTAR** al Poder Legislativo a respetar el principio de progresividad y no regresividad en la inversión pública para la garantía del derecho a la educación, en cuanto al deber de diseñar e implementar mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad del servicio educativo y el logro de resultados en el servicio educativo brindado por las universidades públicas, así como **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo, específicamente al Minedu y al MEF para que coordinen, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la fijación de montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones, que resulten necesarias en la aplicación de tales mecanismos.

SS.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE MORALES SARA VIA



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con todo respeto a lo decidido en la sentencia de mayoría, a la que adhiero, formulo el siguiente **fundamento de voto** con los siguientes puntos, que a continuación expongo:

- **Rectoría del Ministerio de Educación sobre la calidad educativa debe ser un mandato de optimización**

1. En la sentencia del Exp. 00008-2022-PI se analizó, entre otros aspectos: (i) La eliminación en el texto modificado del artículo 1, del carácter de ente rector que se asignaba al Ministerio de Educación respecto a la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria; (ii) La indicación en el texto modificado del artículo 12, en virtud del cual la Sunedu es un ente autónomo.

2. En el fundamento 53 este Colegiado señaló que:

No obstante, 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.

3. Este Colegiado asumió como una opción constitucionalmente válida es el diseño institucional de la Sunedu como organismo sin adscripción al Sector Educación, esto es, una especie de *autoridad administrativa independiente* (fundamento 57 STC Exp. 00008-2022-AI). Así, es un diseño institucional jurídicamente viable que puede establecer el legislador para permitirles actuar a estas entidades con independencia funcional frente al Poder Ejecutivo, manteniendo relaciones de coordinación sobre objetivos y estrategias. Existen en la legislación comparada diversos modelos de autoridades administrativas independientes. Así, en su origen histórico en el derecho público de los Estados Unidos, en la emblemática sentencia *Humphrey's Executor vs. U. S.* de 1935:

La autoridad del Congreso para crear Agencias cuasilegislativas o cuasi-judiciales, para permitirles actuar con independencia frente al ejecutivo, no puede ser cuestionada y esa autoridad incluye, como un medio adecuado, la potestad de fijar un periodo de permanencia en el cargo, así como prohibir su remoción, excepto por causa justificada (for cause).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 23

4. Empero, el mandato constitucional de supervisar la calidad educativa declarado en el artículo 16 de la Norma Suprema, debe entenderse como una *política de Estado*, en un ámbito especialmente sensible, en un principio, como los *mandatos de optimización*: “normas que ordenan algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”⁵.
5. Siendo una política pública de Estado considero que debe fortalecerse el rol del Ministerio de Educación como el ente rector de un nuevo Sistema de Garantía de la Calidad de la Educación, con la Sunedu, como *entidad con autonomía funcional, económica, presupuestal y administrativa adscrita al Sector Educación*.
6. En mi opinión, la supervisión de la calidad de la educación –en todos los niveles- es una política de Estado que debe afirmarse con la rectoría del Ministerio de Educación, para aprobar los planes estratégicos de promoción de la calidad educativa, *hacia una educación para el trabajo y la empleabilidad* como uno de los criterios constitucionalmente exigibles en esta materia, declarados en la STC Exp. 00017-2008-AI/TC. Este Sistema, verbigracia, lo podría integrar el Consejo Nacional de Educación, que fijaría las condiciones básicas de calidad, sin regresividad y el Sineace como entidad técnica a cargo de la acreditación y certificación de la calidad. Dentro de ese Sistema, la Sunedu debe mantenerse como agencia autónoma de supervisión del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad.
7. Como referencia en la legislación comparada, cabe citar que en Chile el Consejo Nacional de Educación-CNED, creado por la Ley 20370, que en materia de educación superior administra el sistema de licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior, entre otras funciones, es un *organismo autónomo, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación*. Está integrado por diez consejeros:
 - (i) Un académico profesional, de reconocida trayectoria, designado por el Presidente de la República, que cumplirá las funciones del Presidente del Consejo;
 - (ii) Dos profesionales de la educación que ejerzan labores docentes en el ámbito municipal y particular, respectivamente, designados por el Presidente de la República, previa consulta, en el caso de al menos uno de ellos, a la organización gremial más representativa

⁵ Alexy, Robert (1986). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 86.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los profesionales de la educación;

- (iii) Cuatro académicos y, o profesionales de reconocido prestigio propuestos por el Presidente de la República para ser ratificados por el Senado por los dos tercios de los senadores en una sola votación;
- (iv) Dos académicos designados, uno por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y otro elegido por los rectores de las universidades privadas autónomas acreditadas en reunión citada para ese efecto por el Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación;
- (v) Un académico designado por Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica acreditados, en reunión citada para ese efecto por el Jefe de la de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación (artículo 56).

8. En consecuencia, propongo exhortar al legislador para que modifique la Ley Universitaria restituyendo el carácter de ente rector que se asignaba al Ministerio de Educación respecto a la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria y la adscripción de la Sunedu al Sector Educación, como un organismo descentralizado conformando un complejo organizativo unitario.

• **La conformación del Consejo Directivo de la Sunedu y el principio de imparcialidad**

9. La creación de la Sunedu se deriva del *estado de cosas inconstitucional de carácter estructural* declarado por este Tribunal Constitucional en la STC Exp. 00017-2008-AI/TC. Así, en el punto resolutivo 4 b), del fallo se dispuso, entre otras medidas institucionales necesarias para la reforma del sistema de educación universitaria:

[...] 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. Esta evaluación, de conformidad con el fundamento jurídico 216, *supra*, deberá incluir a las filiales universitarias cuyo funcionamiento haya sido autorizado judicialmente. En caso de que, en un tiempo razonable, estas entidades no alcancen el grado necesario de calidad educativa, deberá procederse a su clausura y disolución. En este supuesto, el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.

- (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”.

10. En la sentencia del Exp. 00008-2022-PI/TC, este órgano de control de la constitucionalidad se pronunció en el sentido que la Ley 31520 no está viciada de inconstitucionalidad respecto de la conformación del Consejo Directivo de la Sunedu, ni respecto del procedimiento de selección de sus integrantes (fundamentos 75 a 93). Así, hay que subrayar que la conformación del Consejo Directivo de la Sunedu incorpora a tres integrantes provenientes de las universidades que cuentan con un rector (dos de las universidades públicas y uno de las privadas) *que no constituyen mayoría en su conformación de siete miembros*.
11. Cabe señalar que la primera modalidad de control que debe ejercer un juez constitucional es el *control constructivo de constitucionalidad*, definido por Sagüés en los siguientes términos:

[...] Un rol constructivo o positivo, con diferentes niveles, igualmente según sea el derecho del país concreto que hagamos referencia, pero que en todo caso procura un “reciclaje” del derecho constitucional, para tornarlo compatible con la constitución: (i) mediante v.gr., la doctrina de la “interpretación conforme” de dicho derecho infraconstitucional, “de acuerdo” o “de conformidad” con la constitución (ello obliga, cuando se analiza al derecho subconstitucional, a descartar las interpretaciones posibles de una regla, opuestas a la constitución; y a preferir, y manejarse, exclusivamente, con las interpretaciones posibles compatibles con la constitución. [...] ⁶.

12. Así, este Colegiado ejerciendo un control constructivo de constitucionalidad, esto es, aplicando una *interpretación conforme a la Constitución*, mediante una sentencia interpretativa, en el punto resolutivo 2, moduló la disposición sobre los miembros del Consejo Directivo de la Sunedu, entre ellos los designados por las universidades públicas y privadas, para hacerla compatible con la Constitución en los siguientes términos:

⁶ Sagüés, Nestor Pedro (2011). Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. A propósito de la “Constitución convencionalizada”. En: *Parlamento y Constitución*. Anuario, núm. 14, p. 145.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

INTERPRETAR que todos los representantes del Consejo Directivo de la Sunedu, incluidos los de las universidades públicas o privadas, una vez que asuman la función pública en dicho consejo directivo, a tenor de la modificación del presente artículo prevista en la Ley 31520 deberán constituirse en el ejercicio del cargo como miembros independientes y neutrales debiendo actuar con imparcialidad y sin asumir la representación de ninguna institución, conforme a lo señalado en el fundamento 85 de la presente sentencia.

13. De este modo, este Tribunal resolvió conforme a la directriz contenida en la STC Exp. 00017-2018-AI, esto es, garantizando el principio de imparcialidad, por cuanto los miembros del Consejo Directivo de la Sunedu *no pueden ser supervisores y supervisados*, dentro de un diseño institucional que en última instancia corresponde al legislador democrático, más aún cuando la Sunedu no está instituida como entidad autónoma por la Constitución, a diferencia de las universidades que sí constituyen *personas jurídicas u órganos de relevancia constitucional*, conforme al artículo 18 de la Constitución, con autonomía en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico.
14. *No sólo las autoridades administrativas independientes deben ser imparciales. Toda autoridad administrativa debe ser objetiva y neutral.* Así lo establece la Ley del Código de Ética de la Función Pública, en el numeral 1 del artículo 7. Sin perjuicio de ello, si sobre la neutralidad e independencia de los funcionarios que integran el Consejo Directivo de la Sunedu, existen dudas razonables sobre conflicto de interés, considero que es un mandato constitucional vigilar cada una de sus decisiones para evitar el clientelismo o la captura de la agencia supervisora por los supervisados.
15. Este Colegiado no puede impedir al legislador democrático del presente o del futuro que innove dinámicamente al ordenamiento, en el marco de la Constitución, conforme a la *teoría del carácter inagotable de la potestad legislativa*⁷. No se puede imponer un determinado diseño institucional, rigidizándolo de manera perpetua como si fuese la *única forma realmente posible de cumplir con el mandato contenido en la Sentencia 00017-2008-AI/TC*.

- **El mérito como ideal para el acceso a la función pública**

16. La carrera administrativa constituye un principio estructural en el

⁷ Díez-Picazo, Luis María (1990). *La derogación de las leyes*. Madrid: Civitas, pp. 102-103.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado Social de derecho que está previsto en el artículo 40 de la Norma Suprema, en cambio, la meritocracia es un ideal que puede ser exigible como regla general para el ingreso y permanencia en la carrera administrativa pero no en el acceso a toda función pública o cargo público -como ser integrante del Consejo Directivo de la Sunedu o de una agencia supervisora- mediante un concurso público de méritos.

17. Cabe subrayar que el ingreso por concurso público de méritos para elegir a los integrantes del Consejo Directivo de la Sunedu no es la única alternativa posible, en la medida que no existe un mandato constitucional que imponga ese requisito para el acceso de todo cargo en la función pública. Así, verbigracia, los directores del Banco Central de Reserva son designados por el Poder Ejecutivo y el Congreso sin el requisito de concurso público de méritos.
18. Si bien es cierto que este Tribunal ha asumido el valor de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la Administración pública, explicitando que ésta constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad estatal para la prestación de un servicio público (Expediente N° 00020-2012-PI/TC, fundamento jurídico 56), no es un asunto pacífico la aplicación del ideal del mérito como criterio de acceso a la función pública, por cuanto constituye un *concepto jurídico indeterminado relacionado con la capacidad y acreditación de la aptitud*. Así, el artículo III del Título Preliminar de la Ley del Servicio Civil declara que el mérito “se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente”.
19. A mi juicio, el legislador goza de un amplio margen para la definición del mérito, respetando el principio-derecho de igualdad en la ley: Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas pero no por razón de la diferencia de las personas (artículo 103 de la Constitución). A su vez, la Administración, en aplicación de la ley, debe tener un amplio margen para dotar de contenido concreto, en cada caso, al concepto jurídico indeterminado d-el mérito.
20. Más aun la meritocracia –asumida como principio sin excepciones- puede entrar en conflicto con los fines del Estado Social de Derecho de promover y garantizar el acceso a los empleos públicos a las personas que por sus condiciones físicas, sociales y culturales no podrían -sin una acción afirmativa del Estado- acceder a la carrera administrativa.
21. El Estado Social de Derecho debe valorar el mérito pero no puede someterse a la *tiranía del mérito*, que denuncia Sandel: “*El ideal meritocrático no es un remedio contra la desigualdad, es más bien una*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 28

justificación de ésta” (The tyranny of merits).

22. Entre tanto, cierta retórica elitista del mérito va configurando nuevas clases sociales: la de los “capaces” formados en las mejores universidades y la de los “incapaces” formados en universidades sin “educación superior de calidad” y por consiguiente, sin empleabilidad.
23. Asimismo, el Estado Social de Derecho no debe omitir la promoción de la educación técnica, superando el viejo reduccionismo que sólo considera como educación superior a la universitaria, como se señaló en el fundamento 126 de la STC 0017-2008-AI/TC.

• **Sobre la vigencia de las condiciones básicas de calidad en el sistema universitario**

24. El artículo 1 de la Ley 30220, Ley Universitaria, vigente, declara como objeto de la ley: “Promueve el *mejoramiento continuo de la calidad educativa* de las instituciones universitarias como entes fundamentales del desarrollo nacional, de la investigación y de la cultura”, que se deriva del mandato constitucional del artículo 16 que obliga al Estado supervisar la calidad de la educación.
25. En esa misma dirección, el numeral 5 del artículo 15 establece que es función de la Sunedu: Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de universidades y filiales⁸.
26. Así, es muy relevante el artículo 28 de la Ley Universitaria –igualmente en vigor- preceptúa los aspectos esenciales que debe establecer la Sunedu como condiciones básicas de calidad para el licenciamiento de universidades:

28.1 La existencia de objetivos académicos, grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondientes.

28.2 Previsión económica y financiera de la universidad a crearse compatible con los fines propuestos en sus instrumentos de planeamiento.

28.3 Infraestructura y equipamiento adecuados al cumplimiento de sus funciones (bibliotecas, laboratorios, entre otros).

28.4 Líneas de investigación a ser desarrolladas.

⁸ Texto modificado por el artículo 2 de la Ley 31520.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28.5 Verificación de la disponibilidad de personal docente calificado con no menos del 25% de docentes a tiempo completo.

28.6 Verificación de los servicios educacionales complementarios básicos (servicio médico social, psicopedagógico, deportivo, entre otros)

28.7 Existencia de mecanismos de mediación o inserción laboral (bolsa de trabajo u otros).

27. En consecuencia, los criterios para fijar las condiciones mínimas o básicas de calidad para el licenciamiento de universidades *se mantienen plenamente vigentes y son vinculantes para la Sunedu*, por cuanto se derivan directamente del mandato constitucional de supervisar la calidad de la educación previsto en el artículo 16 de la Norma Suprema, así como en el artículo 18 que establece que *la ley fija las condiciones para autorizar el funcionamiento de las universidades*. En consecuencia, no se menoscaban las competencias de la Sunedu para supervisar la calidad de la educación universitaria que constituye un mandato constitucional ineludible y exigible por el Estado y la sociedad civil.

• **Sobre la ponderación entre la autonomía universitaria y la supervisión de la calidad educativa en el sistema universitario**

28. Los demandantes cuestionan que el artículo 1 de la Ley 31520 declare como objeto de la Ley “restablecer la autonomía universitaria y la institucionalidad de las universidades peruanas, en el marco del cuarto párrafo del artículo 16 de la Constitución Política del Perú”.

29. No se advierte -en rigor- una contradicción o conflicto insalvable entre la supervisión de la calidad educativa con la autonomía universitaria que constituyen bienes jurídicos constitucionales. Como afirma Barak: “*La ponderación es una expresión de una comprensión de que el derecho no es una cuestión de ‘todo o nada’*”⁹. Tan es así que en la Sentencia del Exp. 00017-2008-AI/TC, afirma expresamente una ponderación entre ambos bienes jurídicos en el punto resolutivo 4 b) del fallo, que declaró que:

El ejercicio de estas competencias *no deberá dar lugar en ningún caso a la violación de la autonomía universitaria*, por lo que no podrán 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.

⁹ Barak, Aharon (2021). *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Lima: Palestra, p. 381.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 30

30. En consecuencia, la afirmación de los demandantes sobre que el objeto de la Ley 31520 declarado en el artículo 1 sería inconstitucional no guarda relación con lo resuelto en la STC Exp. 0017-2008-AI/TC, pues ambos bienes jurídicos constitucionales permanecen plenamente en vigor.

• Sobre el concepto de calidad educativa y su aseguramiento en el Estado Social de Derecho

31. Cabe citar un estudio realizado en Chile que evidencia la existencia de dos discursos hegemónicos sobre educación de calidad:

Uno que calificamos de tecnocrático, desde el que se concibe y construye una educación al servicio de un modelo de desarrollo globalizado, propuesto desde organismos transnacionales económico-financieros como el BM o la OCDE. Otro axiológico, más humanista y de carácter retórico, planteado desde las Naciones Unidas (UNESCO), desde el que se concibe y construye una educación de calidad como recurso para correcciones y transformaciones sociales en pos de una mayor justicia¹⁰.

32. En esa dirección, asumo una definición de calidad educativa, inspirada en los valores del Estado Social de Derecho, que promueven un incremento continuo de la inclusión social basado en el respeto de la dignidad humana (artículo 1 de la Constitución), la igualdad, en su vertiente de igualdad de oportunidades (artículo 2.2 de la Constitución); y la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44 de la Constitución).

33. Con motivo de la sentencia de la STC Exp.0008-2022-PI/TC el denominado “Consorcio de Universidades” en su comunicado de 28 de diciembre de 2022 afirmó -sin conocer el texto de la sentencia- que:

La decisión del Tribunal Constitucional -cuya sentencia a la fecha no ha sido publicada- convalida la pérdida de la autonomía de la Sunedu-menoscaba sus competencias para velar por la calidad universitaria y elimina la obligación del Ministerio de Educación de proteger la educación universitaria de nuestro país.

Con la decisión del Tribunal Constitucional se daña una de las pocas políticas públicas, que, durante ocho años, ha dado resultados positivos en beneficio de millones de estudiantes universitarios del Perú. Con la

¹⁰ Véase: Calventus S., Joan (2023) ¿Educación de calidad en Chile? Una aproximación a su representación en estudiantes universitarios. En *Revista enfoques educacionales*, vol. 20, núm. 1, junio 2023.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisión del Tribunal Constitucional el sistema universitario sufre un lamentable retroceso y pone en riesgo el derecho de nuestra juventud a recibir una educación superior de calidad¹¹.

34. Cabe recordar que un consorcio selecto de universidades privadas de alto prestigio académico, se pronunció en términos tan subjetivos sobre una sentencia cuya *ratio decidendi* a esa fecha desconocían, prediciendo impactos cualitativos muy negativos que obviamente no se pueden medir a priori, sin indicadores cuantitativos suficientes y pertinentes que demuestren sus afirmaciones. Asimismo, como señalo en los párrafos 24 a 27 de este fundamento de voto, la ley en cuestión no ha menoscabado las competencias de la Sunedu para supervisar la calidad de la educación universitaria y en consecuencia, este Colegiado no puede ser responsable de una situación que jurídicamente no existe.
35. Particularmente llama la atención que se atribuya a este Colegiado la decisión de dañar al sistema educativo, cuando *no tiene competencia legislativa ni ejerce el control de la calidad técnica de la norma sino sólo sobre su constitucionalidad*. Así, se ignora que una ley puede ser técnicamente un disparate pero ello no implica que sea inconstitucional, parafraseando al justice Antonin Scalia.
36. Asimismo, cabe recordar otro hecho singular: el proceso de amparo contra la expedición de la Ley 31520 y su inaplicación, que diera lugar a la STC Exp. 00003-2022-CC, fue promovido insólitamente por los funcionarios de la Sunedu, en rebeldía de contra la norma jurídica aprobada por el legislador democrático, como representante de la voluntad popular, esto es, en flagrante contravención al *principio de sometimiento de la Administración a la ley*, que es un elemento definitorio y esencial del Estado de Derecho.
37. Así, se advierte que el concepto “educación superior de calidad” constituye una afirmación de políticas públicas de inclusión en el marco jurídico del Estado Social de Derecho, como también podría constituirse en el caballo de Troya discursivo de grupos de interés para legitimar la continuidad de su influencia en la gestión del ente supervisor, con funcionarios públicos en rebeldía contra la ley, conducta que resulta dudoso que corresponda a finalidades de puro interés público. *La captura de la agencia de supervisión debe ser evitada cualquiera sea el signo u origen de los intereses privados*.
38. Que se conozca ese discurso más bien tecnocrático que afirma que la

¹¹ Véase: <https://www.consorcio.edu.pe/wp-content/uploads/2022/12/Comunicado-28DIC.pdf>.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

educación de calidad sólo puede ser garantizada por una agencia supervisora, cuyos miembros de su Consejo Directivo deben ser designados “meritocráticamente”, excluyendo totalmente la participación de la comunidad universitaria, integrada por profesores, alumnos y graduados, no ha tenido eco en las universidades hasta la fecha, en gran medida precisamente porque la Sunedu fue diseñada originalmente como una agencia tecnocrática de control externo que excluía toda participación de la comunidad universitaria.

39. En mi opinión tan constitucional fue la norma de origen de la Sunedu, como la Ley 31520, así como puede ser constitucional una nueva norma con un diseño institucional distinto de esta agencia supervisora. Se trata de diversas opciones constitucionalmente viables por las que puede optar el legislador democrático dentro del marco de la Constitución, *siempre que no se vulnere el mandato constitucional de velar por una educación de calidad*. Negar la posibilidad de modificar la ley es una opción ideológica de quienes desconocen al Congreso de la República como un foro de la democracia que expresa el pluralismo político y la voluntad popular en un Estado Constitucional.

• **La vulneración del principio de progresividad/no regresividad en el gasto en las universidades públicas**

40. Sobre la garantía de los derechos sociales prestacionales, es pertinente acudir a Ferrajoli:

(...) En general, la calificación constitucional de estas expectativas como “derechos” no supone solo la obligación constitucional del legislador de llenar lagunas de garantías con disposiciones normativas y políticas presupuestarias orientadas a su satisfacción, *sino además el establecimiento de otras tantas directivas dotadas de relevancia decisiva en la actividad interpretativa de la jurisprudencia ordinaria y sobre todo en la de los Tribunales supremos*¹².

41. Los demandantes también han cuestionado el artículo 3 de la Ley 31520, en el entendido de que la derogatoria de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, vulnera el *principio de progresividad* y desconocería la Sentencia 00017-2008-PI/TC, con calidad de cosa juzgada, y específicamente, su punto resolutive 4 que declara un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario.
42. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220

¹² Ferrajoli, Luigi (1999). *Derecho y garantías: la ley del más débil*. Madrid: Trotta, p. 109.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecía el deber de diseñar e implementar mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad del servicio educativo y el logro de resultados en el servicio educativo brindado por las universidades públicas. Asimismo, disponía que el Minedu y el MEF debían coordinar, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, para establecer los montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones, que resulten necesarias, para la aplicación de tales mecanismos.

43. Cabe señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos menciona a los derechos sociales en el artículo 26 como *derechos de desarrollo progresivo* “que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia, cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada en el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.
44. Asimismo, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales- PIDESC define a estos derechos como progresivos:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, *hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*

45. Sigo en esta materia a Gomes Canotilho, para quien la prohibición de regresividad implica que los derechos sociales y económicos, una vez alcanzados constituyen una garantía y un derecho subjetivo. Así al margen de problemas coyunturales y la libertad de configuración del legislador en materia de leyes sociales, éste deja de gozar una competencia discrecional para disminuir los derechos adquiridos en materia de beneficios sociales. La prohibición de no regresividad justifica declarar la inconstitucionalidad con relación a normas destructoras de la “justicia social”¹³.
46. Como afirmó el Tribunal Constitucional portugués:

Desde el momento en que el Estado cumple (total o parcialmente) las tareas constitucionalmente impuestas en orden a la realización del

¹³ Gomes Canotilho, José Joaquim (1993). *Direito constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, pp. 468-469.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho social, el respeto constitucional de éste deja de consistir (o deja sólo de consistir en) en una obligación positiva, para transformarse o pasar a ser también una obligación negativa. El Estado, que estaba obligado a actuar para dar satisfacción al derecho social, pasa a estar obligado a abstenerse de atentar contra la implementación dada al derecho social (Sentencia del TC, núm. 39/84).

47. En esa dirección, opino que este Colegiado es competente -mediante sentencias interpretativas y exhortativas- afirmar la vigencia del principio de progresividad y de prohibición de regresividad aun cuando genere un impacto en las políticas públicas que diseñan e implementan los poderes ejecutivo y legislativo.
48. A mi juicio, si bien la derogación de la disposición impugnada no ha impedido hasta la fecha que las entidades involucradas en el fomento de la mejora de la calidad del servicio educativo ofrecido por las universidades públicas desarrollen e implementen los aludidos mecanismos y herramientas técnicas necesarias para tal fin, como tampoco la coordinación que deben llevar a cabo, en el ámbito presupuestario, para su aplicación efectiva –como se afirma en la presente sentencia- considero que el Tribunal Constitucional debe asumir como exigible el *principio de progresividad en el gasto en las universidades públicas de manera siempre incremental y sin derogar los avances alcanzados*.
49. En esa dirección, considero que la derogatoria de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, sí configura una *derogación legal regresiva*, al modificar las condiciones normativas preexistentes, reduciendo el grado de protección del derecho a la educación superior pública, de modo que puede potencialmente menoscabar el principio de progresividad/no regresividad en la inversión en educación. El Estado Social de Derecho tiene como misión fundamental irrenunciable para el logro de la igualdad sustantiva, el enfoque inclusivo y la equidad social, fines que obligan al legislador a la progresividad financiera para el fomento de la educación superior pública.
50. En consecuencia, coincido con la sentencia en exhortar al legislador a respetar el principio de progresividad/no regresividad para la garantía del derecho social a la educación universitaria, en el sentido de deber de diseñar e implementar mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad del servicio educativo y el logro de resultados en el servicio educativo brindado por las universidades públicas. Asimismo, con la exhortación a que el Minedu



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 35

y el MEF coordinen, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, para establecer los montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones, que resulten necesarias, para la aplicación de tales mecanismos.

S.

OCHOA CARDICH



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

En el presente caso constitucional, discrepo con el extremo de su parte resolutive que declara infundada la demanda de inconstitucionalidad en cuanto al artículo 3 de la Ley 31520. En mi opinión, dicho dispositivo legal debe declararse inválida por ser incompatible con el derecho fundamental a la educación en su relación con los principios de progresividad y de no regresividad de los derechos sociales.

1. El cuestionado artículo 3 de la Ley 31520 deroga la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, Ley Universitaria, que establecía:

Dispónese el diseño e implementación de mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad y el logro de resultados del servicio educativo que brindan las universidades públicas. El Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece los montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones que se estimen necesarias, para la aplicación de los citados mecanismos.

2. Esta disposición complementaria final derogada tenía como objetivo vincular la calidad de la educación pública universitaria con el logro de resultados, obligando a las autoridades a que implementen herramientas técnicas con este fin. Asimismo, ordenaba a que sea el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas quienes coordinen estas herramientas técnicas, así como los montos necesarios para su financiamiento. Es decir, el artículo derogado concretaba lo que es una obligación dispuesta en el artículo 16 de la Constitución: la supervisión de la calidad educativa en el país. Una obligación constitucional específica e irrenunciable por parte del Estado, es decir, un mandato constitucionalmente exigible.
3. En efecto, se señalaba qué implementar y cómo, y se identificaba a los responsables directos. Definía que la obligación consistía en diseñar un conjunto de herramientas técnicas con la variable “logro de resultados”; y, en segundo lugar, se definía a los ministerios de educación y economía como los encargados del diseño de estas herramientas técnicas, los cuales además debían coordinar el financiamiento. En ese sentido, la derogada Primera Disposición Complementaria Final materializaba, por lo menos en el ámbito de la ley, una política pública de mejoramiento palpable de la calidad educativa de nuestras universidades a través del “logro de los resultados” y de la cobertura



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

financiera para esta implementación, lo cual se adecuaba con el artículo 16 de la Constitución que asegura la calidad educativa.

4. Ahora, sobre la calidad educativa y el derecho a la educación, el Tribunal Constitucional ha expresado que la educación no solo constituye un derecho fundamental, sino también un servicio público y como tal “el Estado tiene la obligación de **garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos**, debiendo tener siempre como premisa básica, como ya se ha mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (e incluso las disposiciones constitucionales que regulan la actuación de los órganos constitucionales) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana”¹⁴ y desempeñando la educación un papel decisivo en la promoción de los **derechos humanos** y la **democracia**¹⁵ (negritas agregadas).
5. Y esta progresividad de la calidad educativa y, en general, todas las obligaciones que dimanen del derecho fundamental a la educación deben tener una concretización normativa. “El contenido y la efectividad de este derecho requiere ser concretado y regulado por ley”¹⁶. Recordemos que el derecho a la educación necesita del auxilio de ley para su materialización, dado que este derecho es uno de configuración legal, lo que significa que, y sin ser un derecho vacío, “la ley se convierte en un requisito *sine qua non* para la culminación de la delimitación concreta del contenido directamente atribuible al derecho fundamental”¹⁷.
6. De esta manera, la derogada Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria significaba, dentro de las obligaciones constitucionales del Estado peruano, consistente en asegurar la calidad educativa, un avance tangible y progresivo en favor de la educación universitaria, al introducir variables como “el logro de resultado”, el financiamiento para esta implementación y la identificación de los responsables directos en la implementación de esta política de perspectiva técnica. De manera que la derogación de esta política, por parte de la ley cuestionada, sin un reemplazo a la vista en similares o mejores términos ha configurado un claro retroceso normativo que vulnera el derecho a la educación y el proceso de educación que es

¹⁴ Sentencia del Expediente 04232-2004-PA, fundamento 11.

¹⁵ Sentencia del Expediente 00091-2005-PA, fundamento 6.

¹⁶ Sentencia del Expediente 00039-2022-PA, fundamento 21.

¹⁷ Sentencia del Expediente 01417-2005-PA, fundamento 12.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permanente, orientados al pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de la dignidad, de conformidad con al artículo 26.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

7. El derecho fundamental a la educación (y, como tal, el servicio público de la educación universitaria) es por naturaleza un derecho social y esa condición le procura una vigilancia contra los actos estatales regresivos que empeoren su ejercicio. El “principio de progresividad y no regresividad” supone el deber del Estado de implementar gradualmente el mejoramiento de las condiciones de satisfacción de los derechos sociales, gradualidad que debe ser acorde, por supuesto, con la realidad económica y presupuestal del Estado.
8. Al evaluar el mejoramiento de estas condiciones de satisfacción, la doctrina¹⁸ ha distinguido, en primer lugar, la **regresividad de resultados**, que consiste en controlar si la política pública llevada a cabo por el gobierno ha tenido como consecuencia práctica un retroceso en la satisfacción general del derecho social, es decir, se evalúan los resultados¹⁹. Por otro lado, la **regresividad normativa** que examina si una norma jurídica en vigor, al compararla con la anterior modificada o sustituida, ha implicado la supresión o la restricción de derechos o beneficios reconocidos por esa norma anterior²⁰, o sea, se verifica si nos encontramos ante un escenario normativo peor.
9. Ahora, la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales tampoco es una prohibición absoluta, sino que es posible excepcionalmente el desmejoramiento cuando existan razones atendibles y justificadas. Así, además, lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en un caso sobre pensiones del régimen del Decreto Ley 20530²¹. En esa oportunidad, el colegiado señaló que “el concepto de progresividad no supone absoluta imposibilidad de regresión en los avances efectuados por el Estado en materia de derechos sociales, en la medida que ello quede plenamente justificado y considerando atención a la totalidad de los recursos que disponga el Estado, y siempre que existan razones de interés nacional que así lo impongan”²².

¹⁸ Courtis, 2006: *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto-CEDAL-CELS.

¹⁹ Véase, *ibid.*, p. 3.

²⁰ Véase, *ibid.*, p. 4.

²¹ Sentencia del Expediente 00001-2004-AI y 00002-2004-AI, acumulados

²² *Ibid.*, fundamento 55.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Sin embargo, en el presente caso, no se ha presentado ninguna situación razonable y menos de interés nacional, como se menciona en el párrafo anterior, que haya justificado la derogación de la política de herramientas técnicas para la calidad educativa universitaria y logro de resultados contenida en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria. Si comparamos el escenario de la política pública de la mencionada disposición complementaria final en relación con el cuestionado artículo 3 de la ley cuestionada (que deroga a la anterior), se verifica sin mayor dificultad que la derogación ha significado un empeoramiento en relación con el aseguramiento progresivo de la calidad universitaria.
11. Efectivamente, con la disposición complementaria final derogada teníamos una regulación precisa donde se establecía la obligación estatal de diseñar un conjunto de herramientas técnicas para la calidad educativa universitaria tomando en cuenta, en forma específica, el “logro de resultados” y se definía, además, a los responsables directos en el diseño de estas herramientas técnicas como eran los ministerios de educación y economía, los cuales, además, debían coordinar el financiamiento respectivo. Pero, ahora, todo esto ha sido suprimido y la calidad educativa quedó huérfana de parámetros legales y concretos, lo cual no resulta precisamente el estado deseable como política pública con comparación con la regulación de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria que ha sido derogada.
12. Por estas razones, considero que el cuestionado artículo 3 de la ley impugnada en este proceso también ha vulnerado el derecho fundamental a la educación en conexión con el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales.
13. Finalmente, la sentencia ha afirmado, en su considerando 56, que no se han empeorado el derecho a la educación ni la calidad educativa por razón de la derogación de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria, en la medida que se ha podido constatar que, luego de la derogación, el gobierno nacional ha continuado transfiriendo presupuesto público a las universidades públicas.
14. Sin embargo, cabe resaltar que esto en nada cambia la inconstitucionalidad advertida, ya que, si bien es cierto que en la práctica las transferencias de dinero estatal han continuado, no obstante, ello por sí solo no supera un marco regulatorio que ordena la existencia de herramientas técnicas para evaluar la calidad universitaria considerando el “logro de resultados” y con responsables identificados y directos en la obligación de diseñar estas herramientas, que era



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 40

precisamente lo que se había logrado con la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria. En ese sentido, estimo que el argumento de la continuidad de transferencias de dinero a las universidades públicas no es suficiente para demostrar que el servicio de la educación universitaria está mejor que antes de la derogación cuestionada.

Dicho todo esto, mi voto es por:

1. Declarar **INFUNDADAS** las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra al artículo 1 y la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520.
2. Declarar **FUNDADAS** las demandas de inconstitucionalidad en el extremo referido al artículo 3 de la Ley 31520, que deroga la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria, por vulnerar el derecho fundamental a la educación y el principio de progresividad y no regresividad.
3. **ORDENAR** al Congreso de la República para que, en el plazo máximo de dos legislaturas ordinarias, regule la materia contenida en la derogada Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria, sea restableciéndola o introduciendo una norma nueva con otros estándares que respeten el principio de progresividad y de no regresividad.
4. **ORDENAR** que, mientras el Congreso de la República cumpla lo anterior en el plazo señalado, el Poder Ejecutivo establezca los mecanismos y herramientas técnicas que incentiven la mejora de la calidad conforme al logro de resultados del servicio educativo que brindan las universidades públicas; así como disponga el financiamiento respectivo para dicha implementación.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 41

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Con el debido respeto por la posición de mis colegas en la presente causa, emito el presente voto singular por las siguientes consideraciones.

1. Al expedirse la Sentencia recaída en el Exp. 0008-2022-PI/TC, emití un voto singular considerando inconstitucional el artículo 2 de la Ley 31520, en cuanto reformó los artículos 1, 12, 17 y 20 de la Ley 30220.
2. En dicho voto sostuve que 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 materia de resguardo de la calidad de la educación universitaria en el país. En ella no solo se consideró inconstitucional que no exista 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 (las extintas Asamblea Nacional de Rectores y el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades) pertenecientes esencialmente al propio círculo universitario y desvinculadas del monitoreo estatal (considerando 8).
3. 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 de adoptar -respetando los criterios expuestos en la sentencia- las medidas institucionales necesarias (legislativas, administrativas, económicas, etc.) para reformar el sistema de la educación universitaria, 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 creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado (considerando 9).
4. Así, de acuerdo a la mencionada sentencia, la actividad educativa universitaria debía 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).
5. Es esencialmente al amparo de los lineamientos establecidos en la aludida sentencia -en relación con los cuales se generó un consenso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

social 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). 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 aquel, el resguardo de una formación universitaria que se encuentre alineada a las exigencias cualificadas que la Constitución exige (considerandos 11 y 13).

6. Sin embargo, dicho ahora resumidamente, como consecuencia de la expedición de la Ley 31520 y, en particular, de las reformas introducidas a la Ley Universitaria por su artículo 2, i) la entidad que supervisa la calidad de la educación universitaria en el Perú, dejó de formar parte del Estado o de estar supervisada por este; ii) los miembros de su máximo órgano de gobierno, en su mayoría, dejaron de representar a una entidad estatal y pasaron a pertenecer (otra vez) al propio círculo universitario; iii) el Superintendente pasó a ser elegido entre los miembros de tal Consejo Directivo; y iv) desapareció el valor de la meritocracia como condición para elegirlos (considerandos 17 a 24).
7. En la presente causa, la pretensión ha quedado delimitada en la impugnación de los artículos 1 y 3, y Tercera Disposición Complementaria Final de la referida Ley 31520.
8. El artículo 1, señala que la ley “tiene por objeto restablecer la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas, en el marco del cuarto párrafo del artículo 18 de la Constitución Política del Perú”. Es decir, el precepto parte de una inconstitucional premisa implícita, a saber, que la Ley N.º 30220 que, como ha quedado dicho, había sido dictada para cumplir debidamente con los estándares constitucionales de la Sentencia recaída en el Expediente 0017-2008-PI/TC, violaba la autonomía universitaria.
9. Como tuve oportunidad se precisó en el voto singular a la sentencia recaída en el Expediente 0008-2022-PI/TC, en la sentencia del Expediente 0017-2008-PI/TC se enfatizaba 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (la autonomía universitaria), pero sin renunciar a la obligación estatal constitucionalmente consagrada de supervisar la calidad de la educación (artículo 16 de la Constitución), bajo la lógica siguiente: tanta autonomía como resulte constitucionalmente posible, pero, a su vez, con tanta supervisión estatal como resulte constitucionalmente necesaria (considerando 10).

10. Por consiguiente, el artículo 1 de la Ley 31520 es inconstitucional, no solo por ser la base teleológica, y por tanto conexa (artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional: “La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia”), de una normativa que ya he considerado inconstitucional, sino por partir de la inconstitucional premisa de que la original regulación de la Sunedu, formulada por la Ley 30220, violaba la autonomía universitaria.
11. Por su parte, el artículo 3 de la Ley 31520, deroga la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, que establecía lo siguiente: “Dispónese el diseño e implementación de mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad y el logro de resultados del servicio educativo que brindan las universidades públicas. El Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la Ley, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece los montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones que se estimen necesarias, para la aplicación de los citados mecanismos”.
12. De esta manera, esta disposición complementaria final instituía legalmente la obligación del Poder Ejecutivo, fundamentalmente, de los Ministerios de Educación y de Economía y Finanzas, de diseñar e implementar un mecanismo debidamente presupuestado de criterios técnicos (lineamientos, objetivos, metas, indicadores, incentivos, etc.) para garantizar la calidad de la educación universitaria. Así, en la lógica de la original Ley Universitaria, en la medida de que Sunedu se encontraba adscrita al Ministerio de Educación y esta entidad designaba, bajo criterios meritocráticos, al Superintendente, podía asumirse que el referido mecanismo técnico iba a constituir una herramienta singularmente valiosa para monitorear e incentivar el incremento progresivo de la calidad de la educación universitaria en el país.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la Ley Universitaria II | 44

13. Por consiguiente, el artículo 3 de la Ley 31520 ha dado lugar a la derogación de una obligación legal que representaba la concretización de una optimización fundamental del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación universitaria. En ese sentido, tal derogación constituye objetivamente una regresión en materia de derechos sociales.
14. Como tuve oportunidad de recordar en el voto singular a la sentencia recaída en el Expediente 0008-2022-PI/TC (considerando 35), el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -que en virtud de lo 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 derogación generada por el artículo 3 de la Ley 31520, constituye en retroceso en materia de resguardo institucional de la calidad de la educación universitaria en el Perú, y por ello vulnera el artículo 26 de la referida Convención y, por derivación, el derecho a la educación universitaria de calidad (artículo 18 de la Constitución).
15. Finalmente, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520, dispone que quedan derogadas o sin efecto las normas que se opongan a lo establecido en dicha ley.
16. Tal como deriva de la valoración conjunta de las consideraciones expresadas en mi voto singular a la Sentencia recaída en el Expediente 0008-2022-PI/TC y las que derivan del presente voto, considero inconstitucional el núcleo de la normativa y la teleología de la Ley 31520. Siendo ello así, por conexidad (artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional), considero inconstitucional también su Tercera Disposición Complementaria Final.

Por estas consideraciones, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda e inconstitucionales los artículos 1 y 3, y Tercera Disposición Complementaria Final de la referida Ley 31520.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ