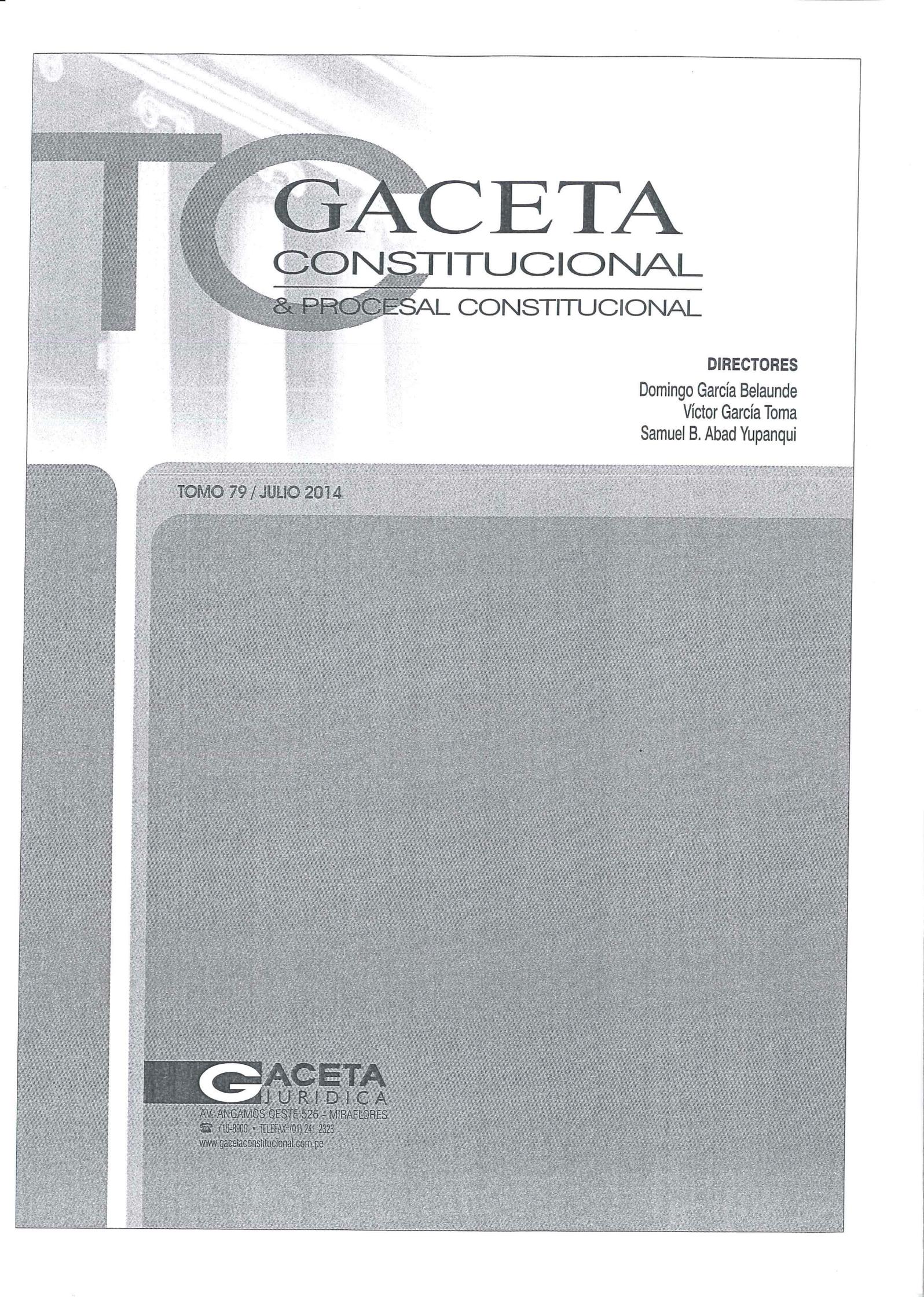


July, 2014

## Autonomía universitaria y supervisión estatal: ¿Es inconstitucional la SUNEDU?

Daniel Soria Luján, *Pontificia Universidad Católica del Perú*



# T GACETA

## CONSTITUCIONAL

---

### & PROCESAL CONSTITUCIONAL

#### DIRECTORES

Domingo García Belaunde  
Víctor García Toma  
Samuel B. Abad Yupanqui

TOMO 79 / JULIO 2014

**GACETA**  
JURIDICA

AV. ANGAMOS OESTE 526 - MIRAFLORES

☎ 710-8900 • TELEFAX: (01) 241-2329

[www.gacetaconstitucional.com.pe](http://www.gacetaconstitucional.com.pe)

# SUMARIO

## Gaceta Constitucional

### ESPECIAL

#### El recurso de agravio constitucional. Tipología y problemáticas

<b>ARTÍCULOS DEL ESPECIAL</b>	El recurso de agravio constitucional como elemento al servicio de la protección plena de los derechos fundamentales <i>Luis Castillo Córdova</i>	15
	Regulación jurisprudencial del RAC por el Tribunal Constitucional <i>Yuliano Quispe Andrade</i>	19
	<b>Opinión:</b> RAC contra medidas cautelares: Fomentando la patología de la jurisdicción constitucional en el Perú <i>Renzo Cavani</i>	31
	RAC a favor de la ejecución de las sentencias constitucionales <i>Luis Andrés Roel Alva</i>	33
	El RAC verificador de la homogeneidad del acto lesivo en la represión de actos homogéneos. Una creación innecesaria e incompatible con el Código Procesal Constitucional <i>Raúl Arcos Cotrado</i>	44
	El RAC excepcional en defensa del orden constitucional <i>Guillermo Martín Sevilla Gálvez</i>	52

### ANÁLISIS Y ESTUDIOS POR ESPECIALIDADES

#### ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL

<b>OPINIONES Y RESOLUCIONES</b>	Requisitos procedimentales para solicitar información de una tercera persona <i>Jorge Eduardo Vilela Carbajal</i>	61
	Problemática vinculada al acceso a los datos personales <i>Javier Casas Chardón</i>	63

<b>ANÁLISIS Y CRÍTICA</b>	De aclaraciones, nulidades y rectificaciones: La solicitud de aclaración en la jurisprudencia del TC <i>José Miguel Rojas Bernal</i>	65
	Identidad negada. Una decisión de la justicia constitucional que significa un menoscabo en la protección que merecen las personas trans <i>Beatriz Ramírez Huaroto / Vanessa Tassara Zevallos</i>	71
<b>ANÁLISIS PENAL Y PROCESAL PENAL</b>		
<b>OPINIONES Y RESOLUCIONES</b>	Derecho a ser juzgado por un juez imparcial y transgresión del plazo razonable <i>Víctor J. Valladolid Zeta</i>	89
	Plazo razonable y juez imparcial en el proceso penal <i>Laurence Chunga Hidalgo</i>	91
<b>ANÁLISIS Y CRÍTICA</b>	La debida motivación de las decisiones fiscales en los delitos contra la libertad sexual <i>Elder J. Miranda Aburto</i>	93
<b>ANÁLISIS LABORAL Y PREVISIONAL</b>		
<b>OPINIONES Y RESOLUCIONES</b>	El contrato de obra o servicio específico y su desnaturalización <i>Dante Abraham Botton Girón</i>	105
<b>ANÁLISIS Y CRÍTICA</b>	Las limitaciones del derecho fundamental a la pensión. La suspensión y caducidad de pensiones <i>Jaime De La Puente Parodi</i>	107
	El despido de los trabajadores de confianza y/o de dirección <i>Juan Francisco Díaz Bonilla</i>	116
<b>ANÁLISIS ADMINISTRATIVO</b>		
<b>ANÁLISIS Y CRÍTICA</b>	Los límites del TC en el control de la constitucionalidad de los actos del CNM <i>Carlo Magno Salcedo Cuadros</i>	125
	Paternidad presunta como justificación para la separación de alumno. Procedimiento disciplinario en las escuelas policiales y militares <i>Carín Huancahuari Páucar</i>	134
	Sanciones administrativas y libre desarrollo de la personalidad <i>Daniel Atauluco Ramos</i>	140

## ANÁLISIS CIVIL, COMERCIAL Y PROCESAL CIVIL

### OPINIONES Y RESOLUCIONES

Alcances de la calidad de asociado

*Daniel Echaiz Moreno*

149

### ANÁLISIS Y CRÍTICA

¿Es exigible que el juez adecúe el medio impugnatorio erróneamente identificado?

*Rafael Enrique Sierra Casanova*

151

Legitimidad del derecho de visitas.

¿Cuándo el TC está habilitado para conocer esta materia?

*Benjamín Aguilar Llanos*

156

## DOCTRINA CONSTITUCIONAL

Libre desenvolvimiento de la personalidad vs. medidas paternalistas.

A propósito del denominado "derecho" a fumar.

*Ronald Cárdenas Krenz*

163

El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

*Benji Espinoza Ramos*

169

¿Qué significa Economía Social de Mercado en el Perú?

*Alberto Cruces Burga*

173

El constitucionalismo clásico: Una lectura desde la Filosofía Política

*Eduardo Hernando Nieto*

181

## DOSSIER

Opinión: Ley Universitaria en debate

*César Landa Arroyo*

189

Ley Universitaria y el ámbito de protección de la autonomía reconocida a las universidades

*Giuliana Vergaray D'Arrigo*

191

La expectativa de una nueva Ley Universitaria

*Carlos Hakansson Nieto*

196

<p><b>Opinión:</b> Nueva Ley Universitaria: ¿El inicio de la gran transformación educativa?  <i>Jairo Cieza Mora</i></p>	199
<p>La autonomía universitaria y el control de la Sunedu  <i>Eduardo Rezkalah Accinelli</i></p>	201
<p><b>Opinión:</b> Autonomía universitaria y supervisión estatal: ¿Es inconstitucional la Sunedu?  <i>Daniel Soria Luján</i></p>	207
<p>La autonomía universitaria en la nueva Ley Universitaria más allá de la Sunedu          Por fuera flores, por dentro temblores  <i>Pablo Mori Bregante</i></p>	209
<b>ACTUALIDAD CONSTITUCIONAL</b>	
<p>La necesaria expedición de la Guía Técnica Nacional para la interrupción del embarazo por razones terapéuticas. Enfoque desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos  <i>Erika Fuertes Ampuero</i></p>	217
<p><b>Opinión:</b> Protocolo del aborto terapéutico: ¿Reivindicación de derechos o licencia para matar?  <i>David Miguel Dumet Delfín</i></p>	223
<p>¿Civiles armados? Análisis de las propuestas de modificación de la normativa sobre armas de uso civil  <i>César Bazán Seminario / Jorge Levaggi Tapia</i></p>	225
<p>Gobiernos regionales y reformas constitucionales.          Las propuestas políticamente correctas de los populistas  <i>Rafael Rodríguez Campos</i></p>	237



Daniel SORIA LUJÁN\*

## Autonomía universitaria y supervisión estatal: ¿Es inconstitucional la Sunedu?

Uno de los aspectos de la nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220) que ha generado más polémica es la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), señalándose que esta nueva entidad violaría la autonomía de las universidades.

Para determinar si dicha violación existe debemos tener claridad respecto de los alcances de la autonomía universitaria y, para ello, es esencial la siguiente pregunta: ¿Autonomía para qué? ¿Para tener un negocio rentable? ¿Para fomentar una determinada perspectiva moral o religiosa? La respuesta es negativa a las dos últimas preguntas. Las universidades necesitan autonomía para producir y transmitir el conocimiento científico, humanístico y artístico en un ambiente de libertad, donde ni el Estado, ni sus promotores, benefactores o propietarios, determinen los resultados de la reflexión intelectual y la investigación científica mediante métodos distintos a los propios del mundo académico. De esta manera, obtener recursos económicos por estas actividades no es el fin sino la consecuencia de la autonomía en el espacio universitario; asimismo, la inspiración ideológica —política, moral o religiosa— de una universidad no debe imponerse a la libertad de pensamiento de sus miembros sino que debe entablar un diálogo respetuoso con las diversas visiones del mundo de la comunidad

universitaria. Así, si la autonomía es un instrumento al servicio exclusivo de fines crematísticos o ideológicos que suprimen la libertad, estaremos ante cualquier institución de educación superior excepto una universidad.

Cabe recordar que el concepto actual de autonomía universitaria hunde sus raíces en los movimientos latinoamericanos de reforma universitaria iniciados en el primer tercio del siglo XX, que fueron una voz de denuncia contra la universidad decadente dirigi-

**“No se puede evaluar la constitucionalidad de la regulación legal de la Sunedu en abstracto, ya que ello implicaría afirmar que es contraria a la Constitución.”**

da por las oligarquías gobernantes. En este contexto, la autonomía es planteada para “lograr la mayor independencia posible para el quehacer universitario, sacudiendo las trabas que le imponían su supeditación a la Iglesia, el gobierno y las clases dominantes de

la sociedad”<sup>1</sup>; es decir, autonomía frente al Estado y a los poderes fácticos que mantenían esa decadencia, la cual es descrita de esta manera en el histórico Manifiesto de la Federación Universitaria de Córdoba de 1918:

“Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y —lo que es peor aún— el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así el fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la Ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático”<sup>2</sup>.

La autonomía universitaria fue una de las propuestas para combatir el statu quo de ese entonces. Sin embargo, más de noventa años después, la autonomía universitaria se ha convertido, en muchas universidades peruanas públicas y privadas (y de otros países), no en el remedio sino en la causa de un nuevo periodo de decadencia. En efecto, bajo el paraguas de la autonomía universitaria se ha cobijado, en varios casos, la mediocridad de profesores e investigadores, así como la mala calidad de la enseñanza. Frente a esta nueva situación, ¿es el Estado un enemigo (como en el pasado) o un aliado que ayude a enfrentarla

\* Abogado y Magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesor de Derecho Constitucional en esta casa de estudios. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional.

1 Tünnermann Bernheim, Carlos. *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*. CLACSO, Buenos Aires, 2008, p. 85.

2 Entre otros lugares, puede revisarse el documento en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar>>

y corregirla? Definitivamente, en el caso del Perú, el Estado oligárquico de hace casi un siglo no es el Estado de ahora, el cual, con sus imperfecciones, es uno democrático, basado en un régimen constitucional, el cual además le impone el deber de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (artículo 44), entre los que está el derecho a la educación.

Por otra parte, la autonomía universitaria tiene límites, uno de los cuales es el respeto de los derechos de las personas. Por ejemplo, la libertad de opinión en el ámbito académico no podría fomentar el odio racial; así también, las investigaciones con seres humanos o animales deben desarrollarse bajo ciertas pautas mínimas de comportamiento ético. Y ciertamente que el respeto del derecho a la educación de los universitarios es otro límite importante, el cual se vulnera, v. gr., al no ofrecerse el servicio educativo que se publicita o no siendo transparente respecto de los elementos que rodean la prestación de ese servicio (plan de estudios, nivel académico de los profesores, trámites administrativos, etc.).

¿Bastará, como en el pasado, con un movimiento estudiantil de grandes proporciones para enfrentar a las universidades que prestan un mal servicio o no cumplen sus fines? ¿Es suficiente la protección que brinda el Indecopi a los alumnos como usuarios de un servicio? Dada la experiencia de los últimos lustros y el hecho de que la educación es un bien público prioritario para una sociedad —puesto que sin educación no podríamos ejercer adecuadamente nuestros derechos civiles, políticos,

económicos, sociales y culturales y, en particular, el derecho a la crítica al poder político y a pedirle rendición de cuentas—, la respuesta es negativa. En tal sentido, se justifica que el Estado democrático actual tenga un rol supervisor más activo respecto de la prestación de la educación. Por ello, por se, la sola existencia de una entidad supervisora del Poder Ejecutivo no constituye una vulneración a la autonomía universitaria. ¿Podría afectarla? La respuesta es positiva pero dependerá de la actuación concreta del ente supervisor, situación que, en general, puede pasar con cualquier otra institución estatal que regule un ámbito determinado de la vida social (el transporte, las comunicaciones, etc.). Y por cierto que existen mecanismos de protección frente a los abusos de las administraciones públicas, especialmente los judiciales si se trata de vulneraciones a los derechos fundamentales.

En la línea de lo mencionado precedentemente, el artículo 13 de la nueva Ley Universitaria establece que la Sunedu nace para verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo con el objeto de autorizar el funcionamiento (temporal y renovable) de las universidades, así como para supervisar la calidad de dicho servicio y para fiscalizar que los recursos públicos y beneficios otorgados por el marco legal a las universidades hayan sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad. Estas finalidades legales, ¿violán la autonomía universitaria? ¿Afectan la libertad propia del ámbito universitario? La respuesta es negativa puesto que dichas finalidades apuntan esencialmente a la protección del derecho a la educación

de los destinatarios del servicio educativo frente a vulneraciones que, lamentablemente, se han generado en muchos casos en las propias universidades. La ausencia de solución a este problema por parte del mercado enfatiza la necesidad de que el Estado regule este ámbito de las relaciones sociales.

Las anteriores reflexiones nos llevan a la siguiente conclusión: No se puede evaluar la constitucionalidad de la regulación legal de la Sunedu en abstracto, ya que ello implicaría afirmar que es contraria a la Constitución la facultad estatal de supervisión del espacio educativo, afirmación contraria a la esencia de un Estado Democrático y Social de Derecho contemporáneo. Las afectaciones deberán evaluarse en los actos concretos que realice la Sunedu en el futuro y, particularmente, analizando si dichos actos afectan la autonomía universitaria tal como la hemos definido en este artículo; o eventualmente si la actuación de esta entidad viola algún derecho fundamental de los miembros de la comunidad universitaria.

En el sentido de lo expuesto, en nuestra modesta y personal opinión, harían bien los jueces constitucionales en desestimar toda aquella demanda de inconstitucionalidad que se plantee contra el Capítulo II de la flamante Ley Universitaria, o cualquier demanda de amparo que pretenda cuestionar en abstracto al nuevo ente supervisor de la educación superior universitaria. La educación es un bien tan importante que no debe dejar de ser objeto de regulación y supervisión por parte del Estado. ■