

# **Consideraciones sobre el derecho fundamental a la educación y el proyecto sobre la Ley Universitaria**

*Oscar Andrés Pazo Pineda<sup>1</sup>*

## **I. Introducción**

Recientemente, expertos de diversas especialidades han emitido opiniones divergentes sobre el proyecto de Ley Universitaria, el cual pretende reestructurar las instituciones ligadas al tema educativo a nivel universitario. Los argumentos han sido de carácter tanto político como jurídico. En este artículo, sin embargo (y por ser nuestra especialidad), se desarrollarán aspectos de carácter constitucional sobre el proyecto de ley, fundamentalmente a través de la jurisprudencia desarrollada por nuestro Tribunal Constitucional.

Es así que el proyecto de ley N° 2305/2012-CR, que propone una nueva Ley Universitaria<sup>2</sup>, se encuentra actualmente transitando un dificultoso camino. En el Congreso de la República el proyecto original cuenta con dictámenes de las Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; Cultura y Patrimonio Cultural; Ciencia, Innovación y Tecnología, y, acaso el más importante, el de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, el cual fue adoptado en diciembre del año 2013. Este artículo también abordará, de manera prioritaria, lo dispuesto en el referido dictamen.

## **II. La Ley Universitaria y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

Los cuestionamientos a la actual Ley Universitaria no son recientes. De hecho, nuestro Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta materia. En efecto, en el expediente 00017-2008-AI/TC, el supremo intérprete de la Constitución sostuvo que era inconstitucional el acto de prohibir la creación de filiales universitarias en zonas departamentales distintas de aquella en la que se encuentra la sede principal de la universidad. Dicha prohibición, que se encontraba contenida en la Ley N° 28564, resultaba lesiva del derecho a la educación, el cual, en los términos del Tribunal Constitucional, supone que se trata de “un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros

---

<sup>1</sup> Profesor de los cursos de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en la Universidad de San Martín de Porres. Ha sido profesor del Centro de Evaluación Continua de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha realizado cursos de especialización en derechos humanos en la American University – Washington College of Law. Asimismo, ha efectuado una estancia académica en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José, Costa Rica.

<sup>2</sup> Otros proyectos de ley también han abordado aspectos relacionados a este punto. De esta forma, se advierten los proyectos 154/2011-CR; 353/2011-CR; 2979/2013-CR; 2807/2013-CR, entre otros.

derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”<sup>3</sup>.

Sin embargo, independientemente de dicho cuestionamiento, en la referida sentencia también se debatieron aspectos relacionados a las competencias asignadas tanto a la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) y al Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de las Universidades (CONAFU). En efecto, el Tribunal sostuvo que “el hecho de que el CONAFU esté conformado por ex rectores propuestos y elegidos por las universidades y que sea un organismo de la ANR, la cual está conformada por rectores de las universidades institucionalizadas, genera, en principio, una duda razonable en relación con la imparcialidad objetiva de estas instituciones”<sup>4</sup>. Es así que el órgano de control constitucional cuestionó el esquema vigente en materia de educación universitaria, particularmente en lo que concierne al órgano encargado de autorizar el funcionamiento de universidades o filiales en el territorio de la república.

También resulta relevante que, en relación con el CONAFU, el Tribunal haya sido enfático en sostener que este órgano no ha ejercido sus competencias constitucionales, ya que no resulta viable “concebir a la universidad como un negocio que puede ser implementado por todo aquel que tenga capacidad económica para hacerlo, y abierto a todo aquél que tenga la capacidad económica de costearlo, sino como un centro educativo de alta calidad, forjado por quienes tienen verdadera vocación humanística, orientado, en términos de la Constitución, a la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica”<sup>5</sup>. No se trata, pues, de la primera vez que se intenta cuestionar el funcionamiento actual del sistema universitario. A través de los proyectos de ley, se pretende precisamente estatuir un sistema de competencias a autoridades universitarias que, en cierto punto, pueda ser compatible con lo ordenado por el Tribunal Constitucional.

### **III. Los proyectos de ley en relación con la educación universitaria**

Los proyectos de ley relacionados con una nueva Ley Universitaria han sido objeto de un dictamen reciente por parte de la Comisión Educación, Juventud y Deporte. Entre los principales puntos en discusión en el referido dictamen se encuentra la

---

<sup>3</sup> Tribunal Constitucional del Perú. Expediente 00017-2008-AI/TC, párr. 5.

<sup>4</sup> Tribunal Constitucional del Perú. Expediente 00017-2008-AI/TC, párr. 105.

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional del Perú. Expediente 00017-2008-AI/TC, párr. 105.126.

creación de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEU), ente que se encuentra adscrito al Ministerio de Educación y que tiene como principal misión la supervisión de la calidad de la educación, así como la fiscalización del uso de los recursos de las universidades y la autorización para el funcionamiento de las universidades públicas y privadas. Evidentemente, la creación del referido organismo tendría como lógica consecuencia que se disponga la extinción de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR). La crítica a la creación de dicha institución se relaciona con la posibilidad que la SUNEU pueda invadir competencias de las universidades, o que en todo caso suponga una afectación directa de la autonomía universitaria, la cual ha sido concebida como un “*conjunto de potestades que dentro de nuestro ordenamiento jurídico se ha otorgado a la universidad, con el fin de evitar cualquier tipo de intervención de entes extraños en su seno*” [...], requiriéndose una determinación legislativa sobre su extensión con el propósito de desarrollar adecuadamente los contenidos previstos en la Norma Fundamental<sup>6</sup>. Se cuestiona, específicamente, que sea un órgano estatal (el Ministerio de la Educación) el que se encargue de efectuar los procedimientos de fiscalización.

Si bien en este espacio sería ciertamente complicado efectuar un análisis preliminar de constitucionalidad sobre la alegada invasión de la autonomía universitaria debido a las competencias asignadas por la SUNEU, sí debe prestarse particular atención a la posibilidad que un órgano estatal pueda tener una intervención directa en lo que respecta a cuestiones que, en principio, puedan encontrarse relacionados con las decisiones que adopten los centros universitarios<sup>7</sup>. Por otro lado, se advierte la legitimidad que ostenta el Estado peruano de intervenir a fin de poder garantizar una calidad educativa que pueda mejorar la vida de las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción, obligación que también se desprendería del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación<sup>8</sup>.

Asimismo, otro aspecto que se resalta del dictamen se relaciona con la eliminación del bachillerato automático, el cual, con la nueva ley, solo podrá ser obtenido con la realización de una tesis sobre la especialidad desarrollada. En principio, debería estimarse como una positiva inserción dentro del nuevo texto de la ley, ya que incentiva la investigación y producción científica, que es algo de lo que

---

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional del Perú. Expediente 02107-2007-AA/TC, párr. 6.

<sup>7</sup> Las críticas en ese sentido se pueden revisar en: <http://elcomercio.pe/actualidad/1671088/noticia-nueva-ley-universitaria-cinco-claves-cuestionado-dictamen>.

<sup>8</sup> También se han advertido opiniones que van en ese sentido. Por ejemplo, ver, <http://www.generaccion.com/noticia/191024/respaldan-creacion-superintendencia-nacional-educacion-universitaria>.

precisamente carecen la gran parte de universidades peruanas. Quizás esto también se relacione con la nula presencia de universidades peruanas en los recientes rankings elaborados por instituciones extranjeras, ya que no ha sido tomada como prioritaria la posibilidad de desarrollar investigaciones que generen nuevos aportes para el debate científico<sup>9</sup>. En un análisis preliminar, sería pertinente mencionar que la supresión del bachillerato automático persigue ciertamente un fin legítimo, en el sentido de promover y mejorar la producción científica a nivel universitario. Esta medida, por lo demás, es idónea, ya que permite que los estudiantes necesariamente orienten su educación universitaria a fin de presentar un tema de investigación inédito y que aporte a la confrontación de planteamientos en diversas materias. Y se trata de una medida que calza dentro de lo constitucionalmente permitido, ya que no existe alguna suerte de obligación de reconocer modalidades de titulación que sean distintas a la de la presentación de la tesis, ya que podrían ser más sencillas y no permitirían fomentar los propósitos para los cuales se crean las universidades, esto es, un espacio de diálogo y debate sobre aspectos controvertidos en la investigación científica.

Un aspecto que, en la práctica, también ha sido dejado de lado, se encuentra ligado con la posibilidad de contar con profesores investigadores a dedicación exclusiva. En efecto, la universidad, al ser un espacio de diálogo y sana competición, debería incentivar más la investigación a través de la contratación de profesores que se dedicaran esencialmente a investigar y efectuar publicaciones especializadas sobre distintos aspectos científicos. En realidad, ello también conllevaría a la promoción de la investigación dentro del propio alumnado universitario, por cuanto se crearían espacios destinados a generar productos que puedan ser distribuidos y debatidos públicamente, como suele ocurrir en los sistemas españoles, alemanes, italianos y, en un lugar más cercano, con las universidades mexicanas.

#### **IV. Conclusiones**

La nueva Ley Universitaria, como muchos otros temas, genera ciertamente polémica sobre diversos puntos sometidos a controversia. Sin embargo, ello no debe impedir que se evite la constatación respecto a la educación universitaria en el Perú, la cual ciertamente se encuentra en un nivel muy bajo en relación con

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, recientemente se confirmó que ninguna universidad peruana figuraba entre las 100 mejores universidades de los 22 países con economía emergentes. Esta información se puede corroborar en <http://peru.com/actualidad/educacion-y-carrera/peru-ninguna-universidad-figura-entre-100-mejores-22-paises-emergentes-noticia-214355>.

otros países de la región, sobre todo en lo que respecta a la producción científica. El espacio público debe encontrarse dirigido a presentar propuestas que mejoren el sistema actual de educación universitaria, el cual ciertamente goza de una gran cantidad de deficiencias, algunas de las cuales fueron expuestas a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional. Sin ello, el debate solo tendrá un sesgo ideológico, y podría paralizarse una reforma que es urgente desde hace una considerable cantidad de tiempo. Ello, en todo caso, tampoco nos debe forzar a equiparar la forma en que se ha llevado la educación universitaria en el Perú con otras que cuentan con mucho tiempo de ventaja, ya que ello podría hacer colapsar nuestro sistema actual y traería más consecuencias que beneficios.