

GACETA

CONSTITUCIONAL

& PROCESAL CONSTITUCIONAL

DIRECTORES

Domingo García Belaunde
Víctor García Toma
Samuel B. Abad Yupanqui

TOMO 97 / ENERO 2016

Especial

La fuerza vinculante del precedente constitucional

Mecanismos para apartarse
del precedente vinculante: *distinguishing*
y *overruling*

La actividad probatoria en los procesos
constitucionales

Requisitos para interponer el recurso
de queja ante el Tribunal Constitucional

Tratamiento jurisprudencial del arbitraje
potestativo en materia laboral

El uso excesivo del hábeas corpus
y el populismo penal mediático

Nuevas construcciones familiares en la
jurisprudencia constitucional comparada

Alcances del término "acaparamiento"
en sus concepciones penal, competencial
y constitucional

GACETA
JURIDICA

23 AÑOS DE LIDERAZGO

La constitucionalidad de la Ley N° 30220 y el contenido de la autonomía universitaria

Carlos HAKANSSON NIETO*

A raíz de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional que confirmó la constitucionalidad de la Ley Universitaria, el autor expone su punto de vista acerca de los principales aspectos de la cuestionada norma, como la autonomía universitaria, la visión peruana de universidad y la calidad de la educación superior, entre otros.

RESUMEN

I. UNA NUEVA LEY PARA RECUPERAR UNA VISIÓN CLÁSICA DE LA UNIVERSIDAD

Hoy en día parece que una de las principales preocupaciones de las universidades más jóvenes es la necesidad de construir más aulas de clase, modernos aularios con todas las comodidades para poder brindar su oferta académica y, según sus promotores, ofrecer una educación de calidad. Ciertamente, la necesidad de aulas en un campus tiene su importancia pero no debe ser más que un problema de carácter logístico, un problema menor a resolver por su administración, ya sea mediante recursos propios, financiamiento crediticio o *fund raising*. La idea principal que no debe perderse de vista es que la universidad son sus profesores, su selección y calidad académica siempre será la principal preocupación de las autoridades, conjuntamente con

la implementación de una biblioteca lo suficientemente bien pensada para facilitar con su ambiente y acondicionamiento la lectura, estudio, investigación y la profunda reflexión; el primer paso para generar conocimiento y luego poder expandirlo a los estudiantes.

La ley universitaria recientemente confirmada en su constitucionalidad me invita a pronunciarme como docente universitario (mi vocación personal) y no tan específicamente como un profesor de Derecho Constitucional (mi profesión). Por eso, me he permitido algunas licencias a la par de unos comentarios. Para comenzar, si nos preguntamos por la finalidad de la nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220), la respuesta es que pretende resolver un problema de fondo: los bajos estándares de la educación universitaria en el Perú, los cuales no nos permiten aparecer a

* Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Piura. Titular de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea.

ninguno de los *rankings* internacionales de mayor reconocimiento. Se trata de un problema que el Poder Ejecutivo ha decidido resolver mediante una ley y un órgano (Sunedu)¹, lo cual será una política incompleta si no está acompañada de otras políticas que, a su vez, sean respetuosas de la autonomía universitaria; sin embargo, pese a las críticas vertidas durante la presentación del proyecto y su aprobación, consideramos acertado que el Estado exija a las universidades la necesidad de cumplir con unos estándares para poder certificar la calidad de su enseñanza, y que los títulos profesionales que expidan tengan reconocimiento oficial por emitirse en nombre de la nación. En ese sentido, todo lo relativo con la exigencia de un grado de maestría o doctorado para poder ejercer la docencia debería complementarse con la obligación de aprobar una partida anual en el presupuesto para la compra de una importante inversión en libros y revistas científicas, así como la adquisición de base de datos y la creación de centros de investigación en ciencias y letras, unas medidas que impulsarían el crecimiento académico en favor de alcanzar el saber superior, la finalidad de toda universidad.

II. EL RÉGIMEN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

El respeto a la autonomía se advierte en el acierto de reconocer que las universidades privadas se regirán por su propio estatuto, lo cual implica el reconocimiento a tener su ideario, es decir, su propio marco axiológico, aquello que le brinda identidad y las diferencia de las demás; por tanto, en el caso de las universidades privadas serán sus estatutos los que determinen el modo en que se elegirán

“La autonomía ... es la competencia para proponer, discutir y aprobar normas de carácter interno, como sus estatutos y reglamentos, que servirán para regular la universidad.”

a sus rectores y vicerrectores que deben tener el grado académico de doctor. La medida es acertada, pues la universidad son sus profesores, conocida tradicionalmente como el claustro académico, el cuerpo de docentes propio de todo campus universitario, no de varias universidades a la vez sino de una

sola aunque pueda transmitir sus conocimientos fuera ella como profesor invitado, o realizar una estancia de investigación en una universidad extranjera (*visiting researcher*).

La formación del profesor universitario es vital para que funcione el conjunto y la universidad cobre sentido, pues, sin profesores que investiguen, no se podrá llegar a la verdad. En ese sentido, el profesor, no solo el candidato a rector, debe alcanzar el grado de doctor que lo acredita con la capacidad para poder alcanzar el saber superior y difundir conocimiento mediante sus investigaciones. La tesis doctoral se convierte en la *opera prima* de una serie de papeles universitarios que ocuparán muchas páginas de sus hojas de vida.

III. LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES ACADÉMICAS

La nueva ley universitaria agrega que el candidato a rector no debe haber sido condenado por delito doloso con sentencia de autoridad de cosa juzgada, pudiendo ser reelegido en las universidades privadas; en cambio, el rector y los dos vicerrectores en universidades públicas serán elegidos por votación universal y deberán presentarse en lista única, debiendo obtener más del cincuenta por ciento de los votos ponderados de los estudiantes y docentes. En caso ninguna lista obtenga la mayoría

de votos, se pasan las dos planchas a

La elección en universidades públicas desnaturalización, tendente a alcanzar, pulismo y clientelismo en unas campañas promuevan la creación de un clima de lo más apropiados. Debe tenerse en cuenta que el sistema de elección de autoridades académicas es un sistema de elección tradicional de elección; el cual también tiene una historia pero resiste a la marcha y gobierno

IV. LA CALIDAD

La calidad académica de los puntos por los docentes a tiempo, numerosas universidades tan básicamente por horas, establece un estándar de destajo o que le hace perder por carecer de prestigio de una exigencia de una carrera el riesgo de si el título fuese de bajo nivel académico realizarse una prueba de la acreditación

En nuestra opinión para enseñar no quiere su maduración académica consideramos que exija que el docente presente que la capacidad física presente que la capacidad intelectual vendrá o catedra. El alur

¹ Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria.

de votos, se pasará a una segunda vuelta entre las dos planchas con mayor votación.

La elección universal de autoridades para las universidades públicas podría dar lugar a una desnaturalización en los fines que la ley pretende alcanzar, siendo su mayor peligro el populismo y clientelismo que podría suscitarse en unas campañas electorales politizadas que promuevan la división del estudiantado, viciando un clima de armonía y reflexión que es lo más apropiado para los recintos académicos. Debe tenerse en cuenta que en otras realidades el sistema de voto universal no ha funcionado como se esperaba, por eso considero que lo conveniente es adoptar el modelo tradicional de elección por el claustro universitario; el cual tampoco filtra totalmente la politización pero resulta menos dañina a la salud, marcha y gobierno del centro de estudios.

IV. LA CALIDAD DEL PROFESORADO

La calidad académica del profesorado es otro de los puntos positivos de la norma. Se exige docentes a tiempo completo a diferencia de numerosas universidades privadas que cuentan básicamente con profesores contratados por horas, estableciéndose un suerte de *docentes a destajo* o una especie de *tercerización* que le hace perder identidad a la universidad por carecer de profesores en exclusividad. La exigencia de una maestría para enseñar puede correr el riesgo de incumplirse materialmente si el título fuese expedido por una universidad de bajo nivel académico, por ese motivo debe realizarse una pronta precisión a los estándares de la acreditación universitaria.

En nuestra opinión, el límite de setenta años para enseñar no es razonable, un docente adquiere su madurez intelectual y sólida producción académica hacia su mayoría de edad; consideramos que lo adecuado es que la ley exija que el docente se encuentre en óptima capacidad física y mental. Es preciso tener presente que la madurez del profesor universitario vendrá con los años de ejercicio de la cátedra. El alumno enseña al profesor a ser

un buen maestro, por eso no es de extrañar que también distingamos un ciclo durante este camino. El novel profesor está muy cercano a ser un *Sancho el Fuerte*, muy duro con los alumnos, especialmente con las calificaciones, contrariado al darse cuenta que cada vez llegan más inmaduros e incultos; *Sancho Panza*, el otro extremo, que se trata del profesor mayor de edad, aburguesado, que dicta su clase de memoria, con los mismos apuntes, ejemplos e imperfecciones, sin mucha motivación para enseñar y poco complicado para calificar. Como la virtud siempre se encuentra en un punto medio, el modelo de *Sancho el Sabio* es el más idóneo para cualquier docente; siempre se supera a sí mismo, prepara su clase y evalúa al final si el método empleado ha sido el mejor, siempre busca mejorar, estar cerca a los alumnos mediante el asesoramiento y calendarizar sus investigaciones. Un profesor universitario se forja con el tiempo.

V. EL BACHILLERATO OBTENIDO MEDIANTE UNA TESINA

La eliminación del bachillerato automático resulta polémica, pues no todos los estudiantes decidirán dedicarse a la investigación al culminar su carrera sino al pleno ejercicio profesional; pero también es cierto que un trabajo de investigación, llamémosle tesina para diferenciarla de la tesis doctoral, favorece el manejo de bibliografía, el análisis y la redacción tan necesaria en el ámbito profesional. Se trata de una disposición que solamente regirá para los estudiantes que inicien su carrera universitaria bajo la nueva legislación.

VI. LA ACREDITACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES

La acreditación universitaria pasó de ser de obligatoria a voluntaria con la nueva ley; como sabemos, inicialmente se establecía que solo las universidades acreditadas podrían entregar títulos a nombre de la nación; en cambio, la ley reconocerá ciertos beneficios para aquellas universidades que obtengan su certificación y acreditación, estableciendo que

solo algunas carreras profesionales tendrán la acreditación obligatoria como requisito, pero las demás recibirán beneficios tributarios en la reinversión si es que obtienen su debida certificación. Al respecto, es muy probable que los procedimientos formales establecidos por el Consejo de evaluación, acreditación y certificación de la calidad de la educación superior universitaria (Coneau) para lograr la acreditación vayan a sufrir sustanciales cambios debido a la exigencia legal de profesorado a tiempo completo y con grado académico de maestría, unos requisitos que garantizan mejor la calidad educativa (como en Bologna, Oxford o Harvard) que solo el requerimiento de controles de asistencia, actas, evidencias, encuestas e instrumentos formales de verificación de los estándares de calidad.

VII. EL CONTENIDO Y ÁMBITO DE PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La determinación del contenido esencial de los derechos humanos en el Derecho peruano se ha producido desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El significado del contenido constitucional exige un mayor detenimiento al momento de comprender la real protección judicial a los derechos fundamentales, pues, de poco servirán las garantías constitucionales si el contenido de los derechos humanos no ha quedado claro. Por eso, las leyes que regulan el ejercicio de

[N]o afecta la autonomía universitaria [la] facultad del Estado para exigir altos estándares de investigación en revistas indexadas ..., la formación de profesores con grado de doctor [y] la infraestructura y medios necesarios para desarrollar una labor investigadora de primer nivel.

los derechos siempre deben respetar su contenido constitucional. Con relación a la autonomía universitaria, el Tribunal nos dice que esta consiste en el atributo de la autodeterminación en el desarrollo de las actividades y funciones derivadas de sus fines institucionales²; en ese sentido, poniendo en orden los argumentos del Colegiado pronunciados en diversos procesos constitucionales,

el contenido de este principio puede quedar configurado de la siguiente manera:

1. Un argumento que alude a una interpretación histórica se encuentra en poner énfasis en la intención del constituyente para reconocer el principio de autonomía a las universidades, la cual tuvo la finalidad de garantizar el pleno desarrollo del conocimiento, libre de cualquier interferencia política o ideológica³.
2. El principio de autonomía universitaria implica la capacidad de autogobierno pero sin que ello signifique que la institución se mantenga al margen del ordenamiento jurídico estatal⁴. En otras palabras, el principio no supone autarquía así como tampoco una libertad irrestricta⁵.
3. No se amenaza o vulnera el contenido constitucional de la autonomía universitaria cuando el legislador realiza una regulación que incida en aspectos propios de la misión que la Constitución ha otorgado a las universidades públicas o privadas;

2 Cfr. STC Exp. N° 04232-2004-AA/TC, f. j. 23.
 3 Véase STC Exp. N° 00014-2014-PI/TC, f. j. 45.
 4 Véase STC Exp. N° 00012-1996-AI/TC, f. j. único.
 5 Véase STC Exp. N° 00017-2008-AI/TC, f. j. 180. Argumento reproducido en las SSTC Exps. N°s 00015-2009-PI/TC, 00029-2009-PI/TC y 00019-2011-PI/TC, entre otras; véase además la STC Exp. N° 00037-2009-PI/TC, f. j. 28.

6 Véase STC Exp.
 7 Véase el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el quehacer de la institución.
 8 Véase FERNÁNDEZ ABRUÑA PUYO, "El estudio de la autonomía universitaria en Piura, Piura, 2009".
 9 Véase SCHMITZ

en cambio, sí se produciría una amenaza o violación del principio de autonomía universitaria si se produce un despojo o interferencia en sus competencias o que las restrinja de forma irrazonable⁶.

El contenido constitucional de la autonomía universitaria tiene por finalidad proteger a las instituciones que nacieron para alcanzar y cultivar el saber superior y que, por tanto, deben gozar de libertad para tomar decisiones relativas a sus actividades esenciales, por sus propios métodos y sin sufrir coacción de una autoridad exterior a ellas⁷. El fundamento de su autonomía reside en la especialidad del servicio público que brinda a la sociedad, como son la enseñanza y la investigación. De este modo, se concede autonomía a una institución determinada, como la universidad, cuando existe el convencimiento que solo de esa manera pueden ser satisfechos sus altos fines y que debe ser tan amplia como sea necesaria para poder alcanzar sus objetivos⁸.

La autonomía universitaria es consecuencia de su libertad científica y contiene un doble aspecto. El primero es de carácter subjetivo-institucional, consiste en la protección del interés general y el derecho del profesor para defender su libertad; el segundo alude a su naturaleza de garantía institucional por afectar la idea medular de universidad, una institución circunscrita y delimitada al servicio de ciertos fines, aun cuando las tareas no estén especializadas en particular y que posean un amplio marco de actuación⁹.

Un aspecto que no afecta la autonomía universitaria es facultad del Estado para exigir altos estándares de investigación en revistas indexadas, nacionales y extranjeras, la formación de profesores con grado de doctor (Ph.D), así como la infraestructura y medios necesarios para desarrollar una labor investigadora de primer nivel para alcanzar su finalidad esencial: el saber superior. Sin embargo, como bien señala el Tribunal, “la autonomía universitaria puede afectarse si al regularse otros aspectos relativos a su función, se amenaza o afecta desproporcionadamente la misión que la Constitución ha otorgado a las universidades”. En la reciente STC Exp. N° 00014-2014-PI/TC (y expedientes acumulados), el Máximo Intérprete de la Constitución ha compilado diversos pronunciamientos sobre el principio de autonomía universitaria que nos ayudan a configurar su contenido constitucionalmente protegido y que se manifiestan en los siguientes planos: normativo, dirección de gobierno, gestión académica, régimen administrativo y económico.

La autonomía para establecer su régimen normativo es la competencia para proponer, discutir y aprobar normas de carácter interno, como sus estatutos y reglamentos, que servirán para regular la universidad. La autonomía para decidir por su régimen de gobierno consiste en la competencia para decidir la mejor forma de organización y toma de decisiones al interior de la institución universitaria, una competencia que está íntimamente vinculada con su función normativa.

6 Véase STC Exp. N° 00014-2014-PI/TC, f. j. 50.

7 Véase el informe de Sir Hector Hetherington a la IV Asamblea de universidades (Tokio 1965), publicado en la Association Internationale des Universités, L'Autonomie Universitaire, citado por PONZ PIEDRAFITA, F. *Reflexiones sobre el quehacer universitario*. EUNSA, Pamplona, 1988, p. 112.

8 Véase FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *La autonomía universitaria*. Civitas, Madrid, 1982, p. 29; véase además ABRUÑA PUYOL, Antonio; BACA ONETO, Víctor y ZEGARRA MULANOVICH, Álvaro. “Algunas ideas para el estudio de la autonomía universitaria en el ordenamiento peruano”. En: *Revista de Derecho*, N° 1, Universidad de Piura, Piura, 2000, pp. 15 y 16.

9 Véase SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1992, p. 175.

La autonomía para su gestión académica es la competencia para establecer las formas de ingreso y egreso a la universidad, los planes de estudio de cada programa académico, el fomento a la investigación para producir conocimiento y lograr el aprendizaje. La autonomía de su régimen administrativo que tiene por finalidad establecer

detalladamente todos los lineamientos para lograr los fines trazados por los órganos de gobierno de la universidad. Y, finalmente, la autonomía de su régimen económico que es necesaria para poder administrar el patrimonio de la universidad y la toma de decisiones para la administración de sus recursos financieros¹⁰. ■

*Los autores an
dad con empre
Se muestran en
mente protegida*

Los convenios ac
dinarios comple
las empresas min
Nacional del Perú
cional o la PNP) l
tibles con un conj
y bienes jurídicos
ción Política. La
tos convenios son
la Ley de la Poli
bada por Decreto
Decreto Supremo
bó el Reglamenta

¹⁰ Véase STC Exp. N° 04232-2004-AA/TC, f. j. 28.

* Abogado por la
misma casa de es
** Estudiante de la