

EL CESE DE LAS AUTORIDADES UNIVERSITARIAS DENTRO DEL PROCESO DE ADECUACIÓN A LA LEY N° 30220

Iván Rodríguez Chávez²²¹

Recibido: 22-08-2015

Aceptado: 05-09-2015

Sumario: 1.- La agitación. 2.- La ley universitaria No 30220 3.- Las normas legales del cese de las autoridades vigentes. 4.- Otra más de la SUNEDU: La guía para la renovación de autoridad.

Resumen

En este artículo se analizan jurídicamente las situaciones de hecho y las normas legales transitorias y permanentes de la Ley Universitaria N°30220 que deben aplicarse a la renovación de las autoridades universitarias dentro del proceso de adecuación al nuevo ordenamiento legal establecido por esta norma vigente desde el 10 de julio de 2014. Este análisis tiene como referencias las Resoluciones N°s 001 y 002-2015--SUNEDU/CE y la correspondiente “*guía para la adecuación de gobierno de las universidades públicas al amparo de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N°30220*”.

Abstract

This article discusses situations legally made and transitional and permanent laws

of the University Law N°30220 to be applied to the renewal of the university authorities in the process of adaptation to the new legal order established by this rule in force since 10 July 2014. This analysis takes as references Resolutions Nos 001 and 002-2015 - SUNEDU / EC and the corresponding “guide for the adaptation of governance of public universities under the Transitory Supplementary Provision of Law N°30220”.

Palabras clave

Ley universitaria – Autonomía universitaria – Universidad – Reglamentarismo – Inconstitucionalidad – Autoridades – Legitimidad – Elección.

Key Word

University law - University Autonomy - University - reglamentarism - Unconstitutional - Authorities - Legitimacy - Election

²²¹ Profesor de Introducción al Derecho y Rector de la Universidad Ricardo Palma.

La agitación

Desde la discusión pública del proyecto de la Ley Universitaria N°30220, se desató una campaña de desprestigio de la universidad peruana y de sus autoridades. El asunto de fondo que sustentaba como fuente escondida, era el de explicar y “justificar” una ley universitaria por los malos gobiernos universitarios. En este afán, se buscaron casos extremos de estricta minoría, para escandalizar e indisponer a la universidad ante la sociedad con el objeto de predisponerla a aceptar e identificarse con la ley en trámite.

Ese proyecto ahora es la Ley N° 30220 con el agregado que su texto final definitivo fue objeto de modificaciones en el propio debate del pleno del Congreso al punto que en algunos aspectos no ha terminado tal cual se impulsaba en la etapa del debate. La redacción final no ha satisfecho a sus impulsores, quienes recurren, desde el poder, a acciones a su alcance para, alejándose y contraviniendo el texto expreso de la misma ley y no del proyecto, pretendan fomentar la acefalía institucional en las universidades nacionales.

Luego de una pequeña pausa nuevamente ha actualizado los propósitos del cese de las autoridades, un comunicado hecho público por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria-SUNEDU, en diversos medios de comunicación impresa que informa un acuerdo de Consejo Directivo, por el cual da un plazo hasta el 31 de diciembre de 2015 para que todas las universidades nacionales tengan sus nuevas autoridades. Tal declaración, ha agitado al interior de dichas casas de estudio porque la disposición divulgada es violatoria de una potestad de cada universidad, cuya asamblea estatutaria es la llamada a señalar el cronograma de su proceso electoral con el objeto de la renovación

de sus autoridades universitarias. Por tanto, la intención de la SUNEDU resulta ilegal y violatoria de la Ley N°30220 y de la autonomía de cada universidad nacional, garantizada por el artículo 18° de la Constitución Política en vigencia y reconocida por el artículo 8° de la propia Ley Universitaria N°30220.

2. *La Ley Universitaria N° 30220*

El texto de esta ley tal como se ha publicado oficialmente y conoce la sociedad fue aprobada por el pleno del Congreso de la República y su Presidente puso el “*Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación*”, con fecha 3 de julio de 2014. El Presidente de la República manda “*se publique y cumpla*” firmando la autógrafa el 8 de julio de 2014; y, saldrá publicada en el diario oficial *El Peruano* en su edición del día miércoles 9 de julio de 2014, entrando en vigencia al día siguiente, según lo dispuesto por el artículo 109° de la Constitución Política que nos rige. Vale decir que, está en vigor esta norma desde el 10 de julio de 2014.

Ateniéndonos a la letra del artículo 106° de la Constitución Política vigente, la Ley Universitaria N° 30220, es una **ley orgánica**, aunque no se le ha dado el tratamiento ni la denominación que le corresponde, desnaturalizando su esencia y evadiendo el requisito de aprobación y modificación que de modo categórico precisa: “*el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso*”.

La Ley Universitaria N° 30220 determina la organización y el funcionamiento de las universidades en cuanto órganos autónomos constitucionales. Lo hace con normas sustantivas y adjetivas, concernientes a sus órganos, composición, atribuciones; deberes

y derechos de cada uno de sus estamentos; deberes y derechos institucionales; un código de ética con órganos y procedimiento sancionador; principios, fines; régimen económico y su rol en la sociedad.

Como novedad incompatible con su naturaleza institucional, contiene un régimen legal punitivo de imposición de multas, clausuras temporales y definitivas, incluyendo cobranza de ejecución coactiva.

Prevé la regulación en dos niveles: el de cada universidad y el suprauniversitario, con competencias sobre todas las universidades. Como órgano suprauniversitario, crea la **Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU)**, como experimento sin precedentes en la tradición e historia de los regímenes legales universitarios en el Perú. Conserva la clasificación de las universidades en públicas y privadas; y, dentro de estas últimas: las asociativas y las societarias.

La SUNEDU es regulada en su composición y atribuciones por el **capítulo II**, subdividido en 5 subcapítulos que comprenden los artículos 12 al 25. En esencia, se caracteriza a este órgano como perteneciente al Poder Ejecutivo, ubicándolo en el ámbito del Ministerio de Educación. Se le da su composición con personas ajenas a la comunidad universitaria, designadas por resoluciones del **Poder Ejecutivo**. Sus competencias someten a aprobación o desaprobación de las determinaciones autónomas de cada universidad que acuerden sus propios órganos como la asamblea universitaria y el consejo universitario; atribuciones que, objetivamente, son violatorias del artículo 18° de la Constitución Política y del propio artículo 8° de la misma Ley N°30220. Sus líneas de acción son básicamente 3:

- a) El **“licenciamiento”** o sea la autorización **“temporal y renovable”** de funcionamiento que incluye sanciones pecuniarias y clausuras temporales y definitivas;
- b) **“Supervisar la calidad del servicio educativo universitario”**; y
- c) **“Fiscalizar el uso de los recursos públicos”** y **“los beneficios”** de naturaleza económica otorgadas a las universidades.

Acompañan a estas atribuciones, facultades punitivas, lógicamente dentro de la ley, incluyendo la cobranza de ejecución coactiva.

El otro núcleo de las disposiciones normativas está referido a la organización y demás detalles de las universidades, alcanzando el perfil de una ley universitaria **reglamentarista**.

Importa, también, presentar esta ley en su configuración respecto a las normas de carácter **permanente** y a las prescriptivas de la **transitoriedad**.

El **cuerpo principal** de la ley reúne las regulaciones de carácter permanente, a las que estarán sujetas las universidades y que se desplazan desde el artículo 1° hasta el 133°, agrupados en 16 capítulos.

Para llegar a la otra organización introducida por las disposiciones del **cuerpo principal**, el legislador ha previsto un proceso de adecuación a la estructura ideada. Resulta lógico que para llegar a la nueva situación diseñada, se dicten, también, las reglas de actuación que regimentan el pase del estado actual al nuevo estado, de acuerdo a las regulaciones permanentes. Tales preceptos, conforman las normas de la **transitoriedad**, reunidas por el legislador en un **cuerpo adicional**.

Esta segunda parte de la ley está estructurada como un conjunto con las **disposiciones complementarias** en tres grupos:

- a) **Complementarias Transitorias**; en número de 13;
- b) **Complementarias Modificatorias**; en número de 2;
- c) **Complementarias Finales**; en número de 10; y
- d) **Complementarias Derogatorias**; en número de 1, con la denominación de única;

haciendo un total de 26 artículos con el nombre de **disposiciones complementarias**.

2.1. La interpretación de la Ley

Siendo el objeto de este artículo las elecciones de las **nuevas autoridades**, todas las reglas están localizadas en la **primera disposición complementaria transitoria**.

La **interpretación** de esta nos conduce necesariamente a las normas permanentes del **cuerpo** principal para conseguir la aplicación constitucional y legal de esta norma de la **transitoriedad** que tiene carácter de complementaria; vale decir que, la disposición de vigencia temporal se amarra con la disposición de vigencia permanente para lograr la aplicación como resultado de esta unidad legal y conceptual. En consecuencia, el aparente vacío de la **primera disposición complementaria transitoria** se soluciona con las normas permanentes de la propia ley, no con un calendario único de SUNEDU. Tratándose del gobierno universitario en el nivel de sus autoridades, se complementarán las **disposiciones transitorias** con las per-

manentes establecidas en los artículos 66°, 71°, 72° y 103° de la propia Ley N°30220, en cuanto ley especial de la universidad.

El que la Ley N° 30220 tenga un cuerpo de normas permanentes y un conjunto de **disposiciones transitorias** tiene un sustento jurídico, pues tal como lo sostienen los juristas argentinos Manuel Ossorio y Guillermo Cabanellas, las leyes transitorias, se derivan “*de las innovaciones legislativas: ya para prolongar la aplicación de la ley antigua en cuanto a situaciones creadas a su amparo... o para darle a la ley nueva mayor o menor eficacia anterior a su promulgación*” (**Diccionario de Derecho**, Heliasta, Buenos Aires, 2010, tomo 2, pág. 52).

Respecto a las autoridades universitarias contempla como tales al **rector**, a los **vicerrectores** y a los **decanos**. Deben ser doctores, tener tiempo de servicios en la propia universidad, junto a otros requisitos legales y administrativos. Son elegidos por votación universal ponderada, sin reelección inmediata.

El cese actual está regulado, **dentro de un proceso de adecuación** que se da en el tiempo como consecuencia de la cercanía a la finalización del mandato de las autoridades vigentes al momento de la entrada en vigencia de la Ley N°30220. En consecuencia, la renovación de autoridades en todas las universidades nacionales no está sujeta a calendario único ni a disposición de órgano externo, por estar previsto en la propia norma de manera expresa, que las fechas de los procesos electorales para que cesen las autoridades vigentes y se elijan a las que las reemplacen, es competencia de cada asamblea estatutaria de cada universidad nacional.

¿En qué parte de la ley están las reglas para la renovación de las autoridades univer-

sitarias? - Están en la **primera disposición complementaria transitoria**, haciendo unidad legal y conceptual con el cuerpo principal de la Ley N°30220, especialmente en lo atinente a este problema, con los artículos 66°, 71°, 72° y 103°, ya citados.

3. *Las normas legales del cese de las autoridades vigentes*

Se advierte que las normas legales permanentes, se encuentran en el **cuerpo principal**, que explican la razón misma de la Ley Universitaria N°30220, constituyendo el **capítulo VII**, desde el artículo 55° hasta el 78°. Estas reglas se aplicarán plenamente en las elecciones de autoridades universitarias, a partir de su entrada en vigencia, no pudiéndose aplicar a las autoridades universitarias que se encontraban legalmente en ejercicio al dictarse la actual ley. Pretender hacerlo sería completamente ilegal, pues tales acciones se inscribirían en un proceso de trasgresión del **principio de irretroactividad de la ley** consagrado como componente de nuestro sistema jurídico por el artículo 103° de la Constitución Política en vigor. También violaría este artículo y principio constitucional en lo relativo a las personas, pues la intención y la voluntad de cesar forzosa y forzosamente a las actuales autoridades, denominadas por la ley “**autoridades vigentes**”, estaría encaminando a sostener que la Ley Universitaria N°30220 ha sido dictada “**no porque así lo exige la naturaleza de las cosas**”, sino, que esta ha sido expedida “**por razón de la diferencia de personas**”.

3.1. *El texto legal*

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. *Proceso de adecuación del gobierno de la universidad pública.*

1p). { A la entrada en vigencia de la presente Ley, cesa la Asamblea Universitaria de las universidades públicas. Quedan suspendidos todos los procesos de nombramiento, ascenso y ratificación del personal docente y no docente hasta que asuman las nuevas autoridades de gobierno.

2p). { A tal efecto, a los diez (10) días calendario de la entrada en vigencia de la presente Ley, se conforma en cada universidad un Comité Electoral Universitario Transitorio y Autónomo, integrado por tres docentes principales, dos docentes asociados y un docente auxiliar, todos a tiempo completo y dedicación exclusiva, que sean los más antiguos en sus respectivas categorías, y por tres estudiantes, uno por cada facultad de las tres con mayor número de alumnos, quienes hayan aprobado como mínimo cinco semestres académicos y ocupen el primer lugar en el promedio ponderado de su facultad

3p). { La abstención total o parcial de los representantes estudiantiles en el Comité Electoral Universitario no impide su instalación y funcionamiento. La antigüedad de los docentes se determina en función al tiempo de servicios efectivo en dicha categoría en la universidad; en caso de empate se optará por los de mayor edad.

4p). { *El Comité Electoral Universitario se instala teniendo como Presidente al docente principal elegido más antiguo; dicho Comité convoca, conduce y proclama los resultados del proceso electoral conducente a elegir a los miembros de la asamblea estatutaria en un plazo máximo de veinticinco (25) días calendario.*

5p). { *La asamblea estatutaria está conformada por 36 miembros: 12 profesores principales, 8 profesores asociados, 4 profesores auxiliares y 12 estudiantes. Estos últimos deben cumplir los requisitos señalados en la presente Ley para los representantes para la Asamblea universitaria.*

6p). { *La elección se realiza mediante voto universal obligatorio y secreto de cada una de las categorías de los profesores indicados y por los estudiantes regulares.*

7p). { *La asamblea estatutaria se instala inmediatamente después de concluida la elección de sus miembros por convocatoria del presidente del Comité Electoral Universitario, y presidida por el docente principal más antiguo.*

8p). { *La asamblea estatutaria redacta y aprueba el Estatuto de la universidad, en un plazo de cincuenta y cinco (55) días calendario.*

9p). { *A la fecha de aprobación de los nuevos estatutos, la asamblea estatutaria establece el cronograma de elección de las nuevas autoridades y el plazo para su designación en reemplazo de las autoridades vigentes. El referido cronograma debe incluir las fechas de la convocatoria a nuevas elecciones, de realización del proceso electoral, y de designación de las nuevas autoridades.*

10p). { *La designación de las nuevas autoridades debe realizarse antes de que concluya el periodo de mandato de las autoridades vigentes.*

11p). { *Aprobado el Estatuto de la universidad y el referido cronograma, la asamblea estatutaria asume transitoriamente las funciones de la Asamblea Universitaria hasta la elección de las nuevas autoridades. El proceso de elección de nuevas autoridades es realizado por el Comité Electoral constituido conforme a lo establecido por la presente Ley, y comprende la elección del Rector, del Vicerrector y de los Decanos, reconstituyéndose así la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario y los Consejos de Facultad.*

12p). { *Es de responsabilidad de las autoridades elegidas completar la adecuación de la universidad a las normas de la presente Ley y el respectivo Estatuto.*

13p). { *La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) participa y garantiza la transparencia de los procesos electorales, a través de la asistencia técnica a cada Comité Electoral Universitario."*

3.2. Los hechos

Para el 10 de julio de 2014 que entra en vigencia la Ley Universitaria N° 30220, se encontraban ejerciendo el gobierno los rectores, vicerrectores y decanos de las universidades nacionales o públicas como las denomina esta ley, como autoridades universitarias elegidas bajo el régimen de la Ley Universitaria N° 23733, ahora derogada.

Los mandatos de gobierno responden a diferentes fechas, por lo tanto, cuando entra en vigencia la Ley N° 30220 ya tenían meses, o algunos años, faltándoles para cumplir el periodo para el que fueron elegidos diversos tiempos para su cese. Por lo tanto, los cronogramas de cese de las actuales autoridades universitarias son distintos, individualizados por cada universi-

dad; no siendo la letra ni el espíritu de la Ley N° 30220, establecer un calendario único para el cese de las **autoridades vigentes** y la elección de sus reemplazantes: las **nuevas autoridades**.

3.3. *El análisis de la Ley*

3.3.1. *La técnica y los métodos jurídicos como medio*

La ley se analiza a través de la **interpretación** y de la **integración**, que son las técnicas jurídicas por las cuales se llega a establecer el objeto de las leyes y la claridad de sus normas para su debida aplicación y solución de los conflictos.

En la teoría del Derecho se establecen varias clases de **interpretación**: la **elemental**, que la hace el ciudadano; la **profesional**, practicada por los abogados; la **doctrinal**, reconocida a los teóricos de la materia, en este caso, la de la universidad; la **interpretación judicial o usual**, a cargo de los jueces cuando administran justicia; y, la **legislativa o auténtica**, que por imperio del artículo 101°, inciso 1) de la Constitución Política en vigor, le corresponde al Congreso de la República. A la **integración**, se recurre cuando el hecho no está contemplado en la ley; caso que no es aplicable en este asunto en análisis.

Así mismo, este análisis de la ley toma la forma de una **interpretación declaratoria**, ya que su objetivo es aclarar el sentido y los alcances de la ley, sin extenderlos ni restringirlos.

Respecto a los métodos, se recurre al gramatical, lógico y sistémico.

3.3.2. *El análisis del texto de la Ley*

La norma a aplicar para la solución de este caso es la **primera disposición complementaria transitoria**, pero no aisladamente, sino en concordancia con los artículos 1°, 8°, 66°, 71°, 72° y 103° de la propia Ley Universitaria N° 30220, con los cuales se complementa.

3.3.2.1. *Estructura*

La **primera disposición complementaria transitoria**, consta de 13 párrafos y en conjunto, establecen en su integridad, todas las reglas de la renovación de autoridades, incluyendo órganos, competencias y etapas, dentro del proceso de adecuación normativa y del gobierno universitario. Las que atañen al cese y a la renovación como acto jurídico único de inicio y de término de mandato, se encuentran expresamente contempladas y desarrolladas en los párrafos 9, 10, 11 y 12. Los previos regulan la transición dentro de un **proceso de adecuación normativa** que comienza con el cese de la Asamblea Universitaria existente al momento de entrar en vigencia la Ley N° 30220. Luego viene la conformación del **Comité Electoral Universitario Transitorio y Autónomo - CEUTA**, las elecciones para conformar la Asamblea Estatutaria y la aprobación del Estatuto. A partir de este hecho comienza el **proceso de adecuación gubernamental** con la renovación de autoridades como sucesión de actos que se dan en el tiempo con el tope de la finalización del **período de mandato** de las **autoridades vigentes**, en cada universidad nacional.

Conviene aclarar primero los términos legales incluidos en este texto:

- a) “**Nuevas autoridades**”. Esta ley denomina así a los rectores, vicerrectores y decanos, que se elegirán en

cada universidad pública de acuerdo a su propio calendario, bajo el régimen de la Ley N° 30220, llamados a tomar la posta del gobierno universitario vigente y sucederán a las actuales autoridades universitarias;

b) “**Autoridades vigentes**”. Esta ley usa esta denominación para referirse a los rectores, vicerrectores y decanos en ejercicio de sus funciones al momento de entrar en vigencia la Ley N° 30220, y que fueron elegidos bajo el régimen de la Ley Universitaria N° 23733.

c) **Cese**. Solo se usa una vez, con fuerza imperativa y categórica. Manda la disolución de la asamblea universitaria como órgano colegiado, porque va a ser reemplazada por la asamblea estatutaria. Esta forma verbal no vuelve a aparecer en el texto de la **primera disposición complementaria transitoria**. Es el presente de indicativo, tercera persona singular, del verbo **cesar**.

Además de la asamblea universitaria existen como órganos colegiados el Consejo Universitario y los Consejos de Facultad, que no han sido disueltos y siguen ejerciendo sus funciones, con su conformación proveniente de la Ley N° 23733, dentro del proceso de adecuación a la Ley N° 30220.

Frente a la asamblea universitaria, consejo universitario y consejo de facultad como órganos colegiados; existen dos órganos individuales reconocidos por el artículo 55° de la misma Ley N° 30220: el **rector** y los **decanos**.

El legislador ha establecido el **cese** expreso y específico de la **asamblea universitaria**, dejando subsistentes a los otros órganos colegiados y fuera de sus alcances prescriptivos a los órganos individuales: rector y decanos.

e) **Reemplazo**. Nótese el cambio del verbo: **reemplazar** por **cesar**. El legislador conoce bien el valor semántico de las palabras:

CESAR, según el *Diccionario de la Real Academia Española* (2014) significa “*Interrumpirse o acabarse*”; acepción que se complementa con la de “*4. Destituir o deponer a alguien del cargo que ejerce*”.

De acuerdo a este significado, **cesar** es la consecuencia de un castigo y esta **disposición primera**, no está castigando sino prescribiendo una renovación en su momento; es decir, cuando las **autoridades vigentes** terminen su mandato.

REEMPLAZO, En su acepción “*2. Sustitución que se hace de una persona o cosa por otra*”; vale decir, dentro del texto de la ley, que: una vez elegidas las **nuevas autoridades reemplazarán**, a las **autoridades vigentes**, cuando concluyan sus mandatos.

A mayor abundamiento cabe detenerse en la

acepción 2 del verbo reemplazar en su modo infinitivo y del cual se deriva el sustantivo reemplazo: “Suceder a alguien en el empleo, cargo o comisión que tenía o hacer accidentalmente sus veces”.

Queda claro que **cesar**, interrumpe; y **reemplazar** implica sucesión.

La campaña que se está desatando a propósito del comunicado de la SUNEDU, persigue la interrupción del gobierno de las **autoridades vigentes**, que no está en la letra ni en el espíritu de la ley N°30220.

Este análisis gramatical en el plano semántico de los términos legales glosados conduce al texto claro y explícito, mandatario e inequívoco del **párrafo 10**: “La designación de las nuevas autoridades **debe realizarse antes de que concluya el período de mandato de las autoridades vigentes**”.

Señálese primero la presencia del verbo **deber** en su forma **debe**, que es presente de indicativo, que en el campo jurídico expresa lo que se hace imperativamente sin opción de escoger o habilitar otra forma o procedimiento para obrar o no obrar.

Nuevamente se vuelve al legislador quien conoce los valores semánticos de las palabras. A su vez, en la técnica jurídica de la redacción de las leyes, históricamente al verbo **deber** se contraponen el verbo **poder**, que el legislador ha descartado en este caso.

Además del verbo compuesto **debe-realizarse** incluye expresamente el verbo **concluir** en su forma “**concluya**”, modo indicativo, tiempo presente, tercera persona de singular.

A los verbos examinados el legislador ha consignado en el texto de la norma la frase sustantivada: “**período de mandato**”.

Respecto a **período** el *Diccionario de la Real Academia Española* (2014), en su acepción 2, indica como significado “**Espacio de tiempo que incluye toda la duración de algo**”.

Mandato, en la misma fuente lexicográfica, en su acepción 6 presenta a la palabra significando: “**Período en que alguien actúa como mandatario de alto rango**”.

Sobre **mandatario**, dice: “1. *Persona que ocupa por elección un cargo muy relevante en la gobernación y representación del Estado...*”.

Indudablemente, la frase sustantivada “**período de mandato**” construye una duplicación del concepto período, poniéndole énfasis en la duración en el tiempo y el respeto al derecho de su posición jerárquica en el gobierno universitario desde la entrada en vigencia de la ley hasta la terminación de su mandato.

3.3.3. *La Competencia*

¿Qué órgano determina el **reemplazo** y no el **cese** de las **autoridades vigentes**?

La Asamblea Estatutaria de cada universidad nacional o pública y no la SUNEDU.

A la Asamblea Estatutaria de cada universidad nacional le corresponde dos atribuciones:

- 1) Redactar, debatir y aprobar el Estatuto de su universidad; y
- 2) Establecer:

- a. El “*cronograma de elección de las nuevas autoridades*”; y
- b. El “*plazo para su designación en reemplazo de las autoridades vigentes*”.

c) “*designación de las nuevas autoridades*”.

¿Es suficiente la normatividad comentada?
Por supuesto que no.

En esta se presentan algunos vacíos que se deben completar recurriendo al cuerpo principal y central de la Ley Universitaria N° 30220 que contiene las normas de carácter permanente.

La **Asamblea Estatutaria** es el órgano colegiado de máxima representación de la comunidad universitaria de cada universidad, constituida por la ley con el objeto de dictar el Estatuto de la universidad en tanto su carta constitutiva, con la jerarquía de norma fundamental a cuyos alcances debe subordinarse toda la normatividad interna como el reglamento de la ley universitaria en dicha universidad.

Estamos ubicados en el cese de los rectores, vicerrectores y decanos de las universidades nacionales o públicas, que la SUNE-DU pretende que se produzca a la vez que la elección de las nuevas autoridades en un solo acto administrativo, hasta el 31 de diciembre de 2015, en curso:

La Ley N° 30220 adicionalmente le ha adjudicado señalar el calendario de la renovación de autoridades. Dictado el Estatuto debe disolverse, pero la Ley N° 30220 en la misma **primera disposición complementaria transitoria** la convierte en Asamblea Universitaria, según el texto expreso del **párrafo 11**; con carácter temporal que se extiende hasta la elección de las nuevas autoridades. En buena cuenta, la Ley N°30220 al entrar en vigencia, le suprime, a la organización universitaria su asamblea universitaria para constituir la asamblea estatutaria; y, una vez cumplida su misión, le devuelve, en la etapa de la transitoriedad y de la adecuación, convirtiendo la asamblea estatutaria en asamblea universitaria.

¿Con qué normas deben completarse las de la **primera disposición complementaria transitoria**?

De modo directo y específico, con los artículos 66°, 71°, 72° y 103° de la Ley Universitaria N° 30220, contenidos en su cuerpo normativo de carácter permanente.

3.3.4. *El proceso*

El legislador descompone el proceso general de renovación de autoridades, en tres etapas, según el precitado **párrafo 9**:

- a) Fecha de “*convocatoria a nuevas elecciones*”;
- b) “*realización del proceso electoral*”; y

3.3.5. *La elección del rector y vicerrector*

Para esta primera elección de las nuevas autoridades, cuyo cronograma para sus tres etapas: a) convocatoria; b) realización del proceso; y c) designación de las nuevas autoridades que reemplazarán a las autoridades vigentes, deberán aplicarse las reglas previstas en el artículo 66°. Él establece: mandato de 5 años sin reelección inmediata, lista única con los vicerrectores; votación universal obligatoria, personal, secreta, directa y ponderada. Al profesorado se le reconoce una representación ante los órganos colegiados

de dos tercios; y, al alumnado, la de un tercio. Para la validez de la votación universal deben concurrir más del 60% de los profesores y más de 40%, de los alumnos. Este artículo se pone en el caso de regular una segunda vuelta como previsión aleatoria y de aplicación condicional por si no hubiera triunfo de una lista en la primera. Finalmente, prescribe sobre la dedicación al ejercicio del cargo, que debe ser exclusiva, declarándola incompatible con cualesquier otra función.

Con esta misma norma, formalidades, condiciones y requisitos se eligen en las universidades públicas a los vicerrectores en cuanto integrante del órgano individual: rector.

Respecto a los **decanos** se tendrá presente las disposiciones del artículo 71º del mismo cuerpo legal; y para la representación estudiantil, el artículo 103º.

3.3.6. *El comité electoral*

Lo expresamente contemplado en el **párrafo 11** de la **primera disposición complementaria transitoria** que manda la elección de las nuevas autoridades, correrá a cargo del ***“Comité Electoral constituido conforme a lo establecido por la presente Ley...”***; es decir, conforme a las disposiciones del artículo 72º de la Ley Universitaria N° 30220.

¿Qué dice el artículo 72º?

Que, *“con una anticipación no menor de seis meses previos a dicho proceso”* se conformará el Comité Electoral Universitario por elección de sus miembros por la Asamblea universitaria, *“cada vez que ocurre un proceso electoral”*. Esta prescripción indica que no habrá un Comité Electoral permanente, sino que este será conforma-

do cuando deba llevarse a cabo un proceso electoral que lo haga necesario. Estará conformado por 9 personas: 6 profesores (3 principales, 2 asociados y 1 auxiliar); y 3 alumnos, sin señalar particularidades, pero cabe entender que deben reunir los requisitos contemplados en el artículo 103º de la precitada Ley N° 30220. No podrán ser reelegidos. Es autónomo y sus fallos son inapelables. Tiene competencia para organizar, conducir, controlar los procesos electorales y *“pronunciarse sobre las reclamaciones que se presenten”*. Igualmente, el *“sistema electoral es el de lista completa”*. Su funcionamiento es regulado por el Estatuto de la universidad.

Concordando este artículo 72º con el **párrafo 11** de la **primera disposición complementaria transitoria**, queda claro que, al convertirse la Asamblea Estatutaria en Asamblea Universitaria ***“hasta la elección de las nuevas autoridades”***, da la pauta que antes de los 6 meses para que cumplan las autoridades vigentes el ***“período de mandato”*** proveniente de su elección bajo el régimen de la Ley Universitaria N° 23733, esta Asamblea Universitaria que viene de asumir transitoriamente *“las funciones de la Asamblea Universitaria hasta la elección de las nuevas autoridades”*, en uso de esas funciones, conformará el Comité Electoral correspondiente.

Este Comité Electoral Universitario llevará a cabo *“el cronograma de elección de las nuevas autoridades y el plazo para su designación en reemplazo de las autoridades vigentes”*. Vale decir, el Comité Electoral procederá ejecutando sus funciones dentro de las etapas: convocatoria, realización del proceso y designación de las nuevas autoridades, cumpliendo las fechas señaladas en el cronograma acordado por la Asamblea Estatuta-

ria, al haber aprobado también el Estatuto. En consecuencia, este Comité Electoral no pone nuevas fechas, sino ejecuta el proceso electoral efectivizando el cronograma acordado por la Asamblea Estatutaria en uso de la atribución adicional a la aprobación del Estatuto y en acto simultáneo, concedida por la misma ley.

En suma:

- 1) Las autoridades vigentes deberán permanecer en el ejercicio de sus funciones hasta el término de su mandato.
- 2) Las Asambleas Estatutarias deberán respetar este derecho y el cronograma que aprueben considerarán las fechas de convocatoria, realización del proceso y elección de autoridades, antes que concluya el período del mandato, cuyas funciones vienen ejerciendo al haber sido elegidos bajo el régimen de la Ley Universitaria N° 23733.
- 3) La Asamblea Universitaria que viene de la conversión con carácter transitorio de la Asamblea Estatutaria, conformará el Comité Electoral hasta 6 meses antes de la conclusión del período de mandato de las autoridades vigentes de cada universidad nacional o pública.
- 4) La SUNEDU no es competente para determinar fecha única de renovación de las autoridades vigentes, por ser atribución exclusiva de la Asamblea Estatutaria de cada universidad nacional o pública, de acuerdo al calendario concreto de vencimiento del período de mandato de las autoridades vigentes.

5) La claridad de las disposiciones analizadas y comentadas y las conclusiones a las que se llega, se fortalecen con las siguientes razones:

- a) Desnaturaliza el objeto, expresado en el artículo 1° de la Ley N° 30220, que no es el de cesar a las autoridades vigentes. Perseguirlo coercitivamente, con emplazamientos perentorios por la SUNEDU da esta percepción de estar desarrollando un proceso de persecución punitiva, en el que interesa desplazar a las personas antes que promover la calidad de los servicios. Este acuerdo, al procurar el cese de las **autoridades vigentes**, estaría disimulando un proceso de destitución, objetivamente ilegal.
- b) Viola el artículo 8° de la propia Ley N°30220 que reconoce la autonomía de gobierno de cada universidad, al despojarla de una de las atribuciones conferida a su Asamblea Estatutaria.
- c) De insistirse en estas intenciones anunciadas en la publicación en comentario, promovería una acefalía institucional y provisionalidad de autoridades, que es todo lo contrario de lo que establece en forma expresa e inequívoca la propia Ley N°30220 y no estimularía en nada la mejora de la calidad.

Jurídicamente, las disposiciones de la SUNEDU implicarían la aplicación retroac-

tiva de la ley y su desnaturalización en cuanto a la persecución de las personas, configurando con esto inobjetable violaciones de los principios de constitucionalidad y de legalidad que le dan unidad al sistema jurídico.

La universidad es una institución que hay que protegerla antes que castigarla. Las atribuciones que tiene la SUNEDU no se extienden hasta desconocer la autonomía y violar la ley.

4. *Otra más de la SUNEDU: La guía para la renovación de autoridades*

En el portal de la SUNEDU aparece el Comunicado N° 001-SUNEDU/CD sin fecha, pero en cuyo interior se consigna en el punto 4 la información sobre el acuerdo del Consejo Directivo adoptado en su sesión del 19 de junio del 2015, el mismo que abarca dos materias:

- a) Fijar como fecha límite el 31 de diciembre de 2015 para la aprobación del estatuto y “*designen a sus nuevos rectores, vicerrectores y decanos*”; y
- b) Aclarar que los docentes de 70 años o más “*pueden conformar los respectivos comités electorales*”.

Mediante el Comunicado N° 002-2015-SUNEDU/CD, ahora con fecha 26 de junio de 2015, la SUNEDU “*reitera su llamado a cumplir con la Ley Universitaria*”, para cuyo efecto enfatiza en su capacidad legal de imponer una interpretación de la ley que suple la actividad señalada por la ley a cada universidad nacional, según su propio texto, declarándose respetuosa de la autonomía.

Después de este acto administrativo que se hace saber mediante el Comunicado N° 001, en el “*El Peruano*” del 14 de julio de 2015 se publica oficialmente la Resolución del Consejo Directivo N° 001-2015-SUNEDU/CD de fecha 26 de junio de 2015 que aprueba su “*Reglamento Interno de Funcionamiento... el cual consta de seis (06) capítulos, veintiséis (26) artículos, una (01) Disposición Final Transitoria y dos (02) Disposiciones Finales Complementarias*”, pero sin el texto de tal Reglamento.

Algo más indicativo de precipitación y desconocimiento jurídico-administrativo, se evidencia con la publicación oficial en *El Peruano* de una **fe de erratas** a la Resolución N° 001-2015-SUNEDU/CD por la cual se aclara que el “*Reglamento Interno*” no corresponde a la SUNEDU sino al CONSEJO DIRECTIVO. A la vez dispone la publicación de la Resolución que aprueba dicho Reglamento en “*El Peruano*” y la publicación del propio Reglamento Interno de Funcionamiento del Consejo Directivo, “*en el Portal Institucional (www.sunedu.gob.pe)*”.

Vista esta figura, se ha producido una publicación oficial parcial de una norma unitaria. Vale decir: que la Resolución N° 001-2015-SUNEDU/CD y el Reglamento constituyen una unidad legal, no pudiéndose fragmentar. Es, además, ilegal porque no se publica la parte sustantiva, razón de ser de la Resolución N°001-SUNEDU/CD; por lo tanto con la publicación oficial parcial, no se ha dado cumplimiento al paso esencial del dictado de la norma que es el de la publicación oficial como condición legal para que entre en vigencia; y, con ello, al ser de conocimiento público, pase a ser de cumplimiento obligatorio para gobernantes y gobernados.

Cuatro días después, el 21 de julio de 2015, en *El Peruano* se publica la Resolución

de Consejo Directivo N° 002-2015-SUNEDU/CD, expedida el día anterior por la cual dispone “Aprobar la *“Guía para la adecuación de gobiernos de las universidades Públicas al amparo de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220”*”.

Igual que el caso anterior solo se da publicidad en el órgano oficial a la Resolución y el texto mismo de la **guía**, que aprueba se publica “en el Portal institucional de la SUNEDU (www.sunedu.gob.pe)”. Otra vez, se repite la difusión mutilada y repartida: la Resolución en *El Peruano* y el texto aprobado que es la materia jurídica objeto de la publicación oficial, se reserva para su difusión en el medio informático.

Más allá de este artificio innecesario en razón que no es técnica legislativa, se encuentra en el texto de la Resolución N° 002-2015-SUNEDU/CD dos incongruencias en lo concerniente a su propia finalidad. En efecto, en el quinto considerando el Consejo Directivo sostiene que le corresponde dictar “un documento que tendrá como finalidad **orientar a las universidades públicas en la ejecución del proceso de adecuación de gobierno, a través de la descripción de los pasos que deben seguir en el marco de este proceso para ajustar su funcionamiento, de manera estricta, a la Ley Universitaria, dando así continuidad a la reforma de la educación superior universitaria**”.

Desafortunadamente este propósito de **orientar y ajustar su funcionamiento**, se contradicen:

- 1) El primero, de **orientar**, se contradice con la disposición del artículo 2° de la misma Resolución N° 002-2015-SUNEDU/CD que literalmente dice: “La aplicación de la presente guía es de obligatorio cumplimiento...”.

Su verdadera naturaleza es de orientación, porque todo el esquema del recorrido de las actividades e intervención de los órganos, corresponde a cada universidad nacional y no a la SUNEDU. Por lo tanto no puede ser obligatorio.

- b) El segundo, de **ajustar su funcionamiento** a la Ley N° 30220, también es contradictorio y violatorio de la misma ley, porque la **guía** aprobada adolece de omisiones sustanciales que, desde el punto de vista legal, la hacen írrita, ineficaz e inexistente como norma jurídica.

Respondiendo a estas dos observaciones téngase en cuenta:

- 1º. Toda la **guía** establece un esquema del proceso de renovación de autoridades regulado por la **Primera Disposición Complementaria Transitoria**, que en suma, propicia la **desinstitucionalización** de la universidad nacional porque excluye totalmente al Consejo Universitario y al rector de las acciones del proceso, haciéndolo una secuencia de actividades administrativas a cargo de oficinas administrativas de Recursos Humanos, Presupuesto y Registros Académicos como si estas fueran las responsables institucionales de cada universidad. Este diseño procesal resulta peligroso en cuanto va a reconocer derechos sin el pronunciamiento del Consejo Universitario que es el órgano legal llamado a hacerlo en forma firme y como acto con validez legal frente a la misma persona y de terceros. La determinación de la antigüedad de un profesor es el resultado de un acto jurídico

y no administrativo, porque de él se derivan deberes y derechos. Iguales consideraciones valen para los alumnos provenientes de las facultades de mayor población estudiantil. Con estas debilidades legales no solo afectan a las personas, sino a todo el proceso electoral que lo vicia legalmente.

Resulta igualmente peligroso que la **guía** establezca la autoconformación del CEUTA (Comité Electoral Universitario Transitorio Autónomo) solo con los informes administrativos, sin el reconocimiento legal de cada uno de sus integrantes. Cabe recordar que el Comité Electoral es un órgano de la universidad y no otra universidad y su autonomía funcional no indica potestades que desconozcan a la universidad que pertenecen ni a los órganos que la gobiernan.

La **guía** está induciendo a la autosuficiencia legal que ya no solo la hace autoridad electoral sino está extendiendo sus escenarios de actuación administrativa, desconociendo atribuciones legales señaladas expresamente a otros órganos de la universidad.

Transgresión más grave y desinstitucionalización de la universidad nacional, la constituye el **Paso 10** y el **Paso 28** que determina que el Comité Electoral aprueba su propio reglamento, despojando de esta atribución al Consejo Universitario, que sigue funcionando, según prevé expresamente el inciso 59.2 del artículo 59° de la Ley Universitaria N° 30220, que le sirve de matriz.

Otro punto de grave ilegalidad está en el **Paso 25** que establece como atribución de la Asamblea Estatutaria *“elegirá al Comité Electoral Universitario”*.

Aquí se constata una grave confusión pues este paso está ignorando la conversión de la Asamblea Estatutaria en Asamblea Universitaria prescrita por el **párrafo 11** de la **Primera Disposición Complementaria Transitoria**. El error hace incurrir en una trasgresión de la Ley N° 30220 al atribuirle a la Asamblea Estatutaria una tercera competencia que legalmente no la tiene. Además, la Asamblea Estatutaria al haber aprobado el estatuto y el cronograma para la designación de las nuevas autoridades deja de existir legalmente y se transforma en Asamblea Universitaria con carácter temporal y solo hasta la elección de las nuevas autoridades.

También en la **guía** se introducen figuras jurídicas que en la Ley N° 30220 no existen, como la presidencia del Comité Electoral Universitario no transitorio por el profesor principal más antiguo, cuando ese criterio solo ha regido para el CEUTA.

Como síntesis del problema originado se aprecia que:

- 1) Adoptando el criterio de la publicidad de las normas hay debilidad legal por su publicación oficial parcial y en medios distintos rompiendo su unidad legal normativa.
- 2) En la jerarquización de la ley el reglamento no puede ir más allá de las prescripciones de la ley, porque incurriría en invalidez por trasgredir el principio de la supremacía de la ley sobre el reglamento.
- 3) La **guía** aprobada es una directiva administrativa que excede los alcances de la ley al crear figuras que no están previstas en la ley; y, que la viola al despojar de atribuciones al

Consejo Universitario y al Rector y trasladarlas a otros órganos a los que no les corresponde.

- 4) El diseño de la **guía** ha desestructurado la organización universitaria al sustituir al Consejo universitario con las oficinas administrativas; y, al Rector con el profesor principal más antiguo presidente del Comité Electoral, estableciendo un paralelismo de autoridad y competencias que lesiona la institucionalidad de la universidad.
- 5) La SUNEDU y el Consejo Directivo si bien tienen la atribución de interpretar la Ley N°30220, esta función está circunscrita a la letra y al objeto de la ley sin extenderla ni violarla,

mucho menos en aspectos punitivos y de restricción de derechos a las personas.

- 6) Las atribuciones de la SUNEDU y del Consejo Directivo no faculta para que mediante una directiva administrativa como es la **guía**, aprobada y defectuosamente publicada, no viole la propia ley que le da su existencia orgánica y funcional.

Es intención de este artículo alcanzar argumentos jurídicos a fin de que el órgano emisor de tales disposiciones, las revise y cumpla su objeto de creación, dictando pautas administrativas con el respeto de los principios de jerarquización normativa junto con los de constitucionalidad y legalidad que honren su actuación institucional.