

### III. Conclusión

Los profesionales serumistas del Perú deberán coincidir en que el cumplimiento de su labor garantiza el derecho a la salud urbano-marginal, el mismo que se encuentra en relación directamente proporcional al cumplimiento de sus guardias comunitarias, desarrollo profesional, lo que comprende siempre una interpretación favorable a la población.

Es de vital importancia ratificar el principio de igualdad en los profesionales que cumplen la labor de acercamiento urbano-marginal, por cuanto estos determinan la valía del Estado frente a la concretización del derecho humano a la salud como un bien jurídico público.

Debe tomarse especial cuidado en el aseguramiento universal igualitario profesional. Este debe estar enmarcado dentro de los parámetros administrativos y las leyes especiales, no por acuerdos o convenios institucionales que pretendan cambiar la Ley.

### IV. Lista de referencias

BOBBIO, Norberto, *Derecha e Izquierda*, Santillana S.A. Taurus, Madrid, 4ª ed., 1995.

WILCHES-CHAUX, G., *Desastres, Ecologismo y formación profesional*, Popayán, SENA, 1989.



## ¿Fin de la autonomía universitaria?

JORGE LUIS SALAZAR SOPLAPUCO (\*)

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Orígenes de la universidad. III. Situación de la universidad peruana. IV. Nueva ley transgrede la autonomía universitaria. V. Universidad peruana adscrita al Ministerio de Educación. VI. Elecciones universitarias excluyentes. VII. Ley excluyente y antidemocrática en la gestión universitaria. VIII. Autoritarismo y violación de la estabilidad jurídica de los docentes y estudiantes. IX. Discriminación inconstitucional contra los docentes. X. En suma, nueva ley es discriminatoria contra la universidad pública. XI. Conclusiones. XII. Lista de referencias.

### I. Introducción

En el mes de julio del 2014, se promulgó y entró en vigencia la nueva Ley Universitaria, Ley N° 30220. Norma jurídica fundamental puesto que regula a una institución básica en la estructura del Estado y de la vida nacional. Asimismo era urgente su dación, si ponderamos la gravedad de la crisis que la universidad pública y privada viene confrontando. En el presente ensayo,

(\*) Abogado por la Universidad Nacional de Trujillo, Perú. Magister en Derecho Público por la Universidad de Bruselas. Doctorando por la Universidad Carlos III de Madrid, España y de la Universidad Privada Antenor Orrego. Docente principal en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cajamarca y profesor de la Escuela de Postgrado de la misma universidad.

pretendemos proceder a una evaluación jurídica de esta ley. Rescatar sus partes positivas y criticar firmemente los aspectos inconstitucionales, que concentran básicamente en los aspectos de la autonomía universitaria y en la democracia.

## II. Orígenes de la universidad

La universidad es una institución histórica. Creada a inicios del segundo milenio (Bolonia, Italia, 1088; París - La Sorbona, Francia, 1200; Cambridge y Oxford, Inglaterra, 1209; Salamanca, España, 1218; San Marcos, Lima, 1551; San Antonio Abad del Cuzco, Perú, 1662; Universidad de Berlín, Alemania, 1810; Trujillo, Perú, 1824), se convirtieron en fuente creadora del conocimiento, de la cultura, del arte y de los principios y valores supremos que gobiernan la relación entre el Estado y las personas, y entre ellas mismas: los derechos humanos. A lo largo de los siglos, la universidad ha sido y será el pilar de la democracia, del conocimiento científico, del debate libre de ideas y la defensa de la verdad. La universidad vela porque la formación de investigadores, académicos y profesionales aseguren, con el ejercicio de sus habilidades y capacidades, el progreso de los pueblos y naciones del mundo.

## III. Situación de la universidad peruana

La universidad peruana, pública y privada, se bate en una grave crisis de identidad, académica, financiera y de representación. El avance imparable del conocimiento científico, de la tecnología y los grandes desafíos que el desarrollo económico y social confronta a la humanidad: injusticia social, violación de los derechos humanos, exclusión informática, impactos ambientales, no han encontrado una respuesta adecuada en la universidad peruana, la misma que, con contadas excepciones, se ha mantenido alejada de estos desafíos. Conscientes de que vivimos en un mundo de la economía del conocimiento en el que los Estados que progresen serán aquellos que incentiven el trabajo y la producción intelectual, no apostar a favor de la educación de calidad, por la ciencia y la innovación tecnológica, se está convirtiendo en un trauma nacional.

Esta ausencia de la universidad peruana se ha agravado con el predominio, dentro del Estado, de posiciones mercantilistas que conciben a la educación universitaria como un negocio más, poniendo énfasis en la

obtención del lucro en lugar de la formación integral, profesional y científica del estudiante universitario. Posición respaldada, muchas veces, por los disueltos ANR y CONAFU (Asamblea Nacional de Rectores y Consejo Nacional para la Autorización y Funcionamiento de Universidades), quienes lejos de promover a la universidad pública, facilitaron la proliferación de instituciones mal llamadas universidades, las mismas que no responden a las necesidades de la población y de su desarrollo, sino que corresponden a un insaciable ánimo de lucro. El Estado ha cerrado sus ojos y peor aún, ha condenado a la universidad pública otorgándole magros presupuestos, trabando la inversión en investigación.

Reconocemos autocríticamente que también los estamentos universitarios tienen parte de responsabilidad en esta situación crítica, especialmente aquellos sectores que gestionaron a la universidad sin lograr sus fines: la formación profesional de calidad, la investigación innovadora, la transparencia y la democracia. Currículos de estudios desfasados, laboratorios abandonados, infraestructura inadecuada, bibliotecas descuidadas, abandono de la responsabilidad social, mafias enquistadas que se aprovechan del presupuesto público, inexistente debate académico, casi nula investigación, flojera mental, mediocridad en el desarrollo de las clases, ausencia de dirigentes estudiantiles que busquen antes que la conveniencia personal el interés institucional. Todo esto y más, es expresión de la grave crisis del sistema universitario peruano.

Masificación y el populismo educativo, sin plan nacional y presupuesto y tan sólo por decisiones políticas se han fundado decenas de universidades, en la mayoría de los casos inviables como entidades universitarias. La liberalización de la economía peruana, a partir de la implementación de las políticas macroeconómicas acordadas en el Consenso de Washington e implementación por el primer y segundo gobierno de Fujimori, supuso una privatización masiva de las empresas y servicios públicos, entre ellas de las universidades. A partir de la dación del Dec. Leg. N° 882 se abrió en el Perú el periodo de una grave masificación de las universidades y de descontrol absoluto de la calidad y pertinencia de la educación universitaria, situación que se agravó debido a la política populista de la administración de Alan García que durante los dos últimos años de gestión en su segundo periodo de gobierno, creó más de 12 universidades públicas, sin presupuesto y sin el más mínimo equipamiento para la formación profesional universitaria. En

tan sólo 15 años (1995-2010) se creó en el Perú más del doble de universidades que las fundadas en 3 siglos. Así, pasamos de 52 universidades que tenía el país a mediados del año noventa a 137 universidades actualmente existentes, y más de 20 proyectos de universidades privadas que están en evaluación. De igual forma, pasamos de 359,778 alumnos matriculados en el año 1990 a 859,293 alumnos en el año 2012. (ver ANR: Estadísticas Universitarias 2012) Si bien el acceso a la universidad de los jóvenes se ha ampliado y democratizado, la calidad en la enseñanza y la pertinencia de las carreras profesionales y necesidades económicas y sociales se ha deteriorado gravemente. Esta masificación de la educación universitaria sin control y fiscalización, también es parte de la grave situación por la que atraviesa la institución universitaria.

Además, los diversos modelos universitarios existentes en el país, el modelo público-estatal, el modelo societario-lucrativo y el modelo de fundación no lucrativa, generaron un caos institucional y legal, promoviendo la corrupción y la mediocridad académica en la mayoría de universidades, situación que se agudizó con una Ley Universitaria (Ley N° 23733) con vigencia de más de 30 años, que ya no respondía a las necesidades de la universidad ni de la sociedad.

Frente a este desagradable panorama, una nueva Ley Universitaria era necesaria; pero ésta debió darse en armonía con nuestro tiempo. La nueva Ley debió ser discutida y consensuada con todos los miembros de la comunidad universitaria y los principales actores sociales, políticos y económicos. Argumentos sobran para este propósito, pues se trataba de una ley de suma importancia para el país. Aquí sólo planteamos uno: un Estado democrático constitucional, como dice ser el nuestro, requiere profesionales formados con conciencia democrática, con valores de equidad, igualdad y con permanente ánimo de superación. Si la Ley Universitaria que posibilita la formación de profesionales que constituyen pilares del desarrollo de un país no surge de un debate democrático, de un consenso social e institucional, está sembrando la destrucción del mismo Estado democrático, pues, está formando profesionales frágiles y endebles frente a la injusticia, el autoritarismo y la falta de institucionalidad.

Pese a todo ello, el Congreso y el Presidente de la República aprobaron (26 de junio) y promulgaron (8 de julio) respectivamente la nueva Ley Universitaria, Ley N° 30220, con el mínimo consenso (con apenas 55 votos

a favor y 45 en contra de un total de 130 congresistas) y con la criticable intromisión de lobbies de intereses privados, como se ha denunciado (ver diario *La República* del 16.08.14). La nueva Ley Universitaria nació con un grave estigma de deslegitimidad.

Por otro lado, analizando el texto de la nueva Ley N°30220, sus 133 artículos, las 13 Disposiciones Complementarias Transitorias, las 2 Disposiciones Complementarias Modificatorias, las 10 Disposiciones Complementarias Finales, y la única Disposición Complementaria Derogatoria, encontramos normas positivas que pueden generar un cambio y modernización de las universidades peruanas. Pero lamentablemente, existen entre ellas, normas que violan al orden constitucional y legal.

Por un lado, la nueva Ley Universitaria reafirma los fines y objetivos universales que persigue la universidad como institución encargada de la formación integral y profesional. Esto es de formar profesionales y académicos con base en el conocimiento científico, tecnológico, pero cimentados en valores. Asimismo, recoge la acreditación de la calidad de la educación como una exigencia del ser universitario de estar ligado a las necesidades del desarrollo local, regional y nacional y al avance universal de la ciencia y tecnología. La nueva Ley promueve una gestión moderna al establecer mecanismos de gestión administrativa (Director General de Administración) que permitirá la toma y ejecución de las decisiones en torno a los recursos financieros, teniendo en cuenta resultados académicos. A nivel de investigación, establece el Vicerrector de Investigación como mecanismo institucional para promover la investigación universitaria, ligado a ello, establece la posibilidad de fijar estímulos a los docentes y estudiantes que realicen investigación innovadora, con la protección (INDECoPI) que se debe efectuar a la producción intelectual a través de los patentes y marcas. A nivel de los órganos de gobierno establece, por primera vez en el Perú, las elecciones universales, directas y obligatorias para elegir a las autoridades: rector, vicerrectores y decanos. Reafirma el derecho fundamental de los docentes universitarios a una justa y digna remuneración ligada a la remuneración de los magistrados.

Reconocemos que esta Ley, recoge varios aspectos del Estatuto de la UNC, aún vigente. No olvidemos que nuestro Estatuto, estableció el referéndum universal con efectos vinculantes para elegir a las autoridades, con

participación ponderada de los docentes, estudiantes y graduados; consiguió la revocatoria de las autoridades, estableció la Defensoría Universitaria, desarrolló la responsabilidad social universitaria, instituyó el Claustro Pleno como mecanismo democrático de participación y control de la gestión de la universidad, entre otros aspectos.

#### IV. Nueva ley y la autonomía universitaria

La autonomía es imprescindible si la universidad pretende cumplir plenamente sus fines y funciones. El ejercicio y la defensa de la autonomía han sido esenciales para que la universidad pueda producir conocimiento, ciencia y tecnología. La autonomía históricamente se refiere a las relaciones de la universidad con el mundo externo a ella, es decir, con el poder político, con el gobierno y se refiere al derecho de la universidad a regirse por las normas que ella misma se impone y a disponer de los fondos sin intervención extraña. Abarca tres aspectos: docentes, gobierno y finanzas (FRONDIZI 1971: 273).

La autonomía es la capacidad de autodirigirse en las actividades que son propias a los fines institucionales, con autoridad para darse sus propias normas reglamentarias, pero dentro del marco de la Constitución y las leyes (BERNALES BALLESTEROS 1996: 204)

Como el ex magistrado del TC, García Toma, señala: “El atributo de la autonomía es inherente al espíritu de independencia para acopiar, desarrollar y difundir el conocimiento y las ideas. En puridad, alude a un estado o situación de una institución de enseñanza de no supeditación ajena respecto al ejercicio de sus capacidades para conducirse y organizarse académica, administrativa y económicamente. Por ello deviene en una suerte de ‘asilo académico’ para la búsqueda de la verdad y del respeto a las ideas y convicciones discrepantes. (...) Este atributo de autoregulación y no injerencia externa en el desempeño de sus actividades funcionales, es el medio necesario para que los centros superiores de enseñanza puedan cumplir con sus finalidades y sean siempre fieles a su propia y peculiar naturaleza (GARCÍA TOMA 2013: 648).

La autonomía, como derecho-garantía de la universidad peruana, fue instituida en la Constitución de 1979 (art. 31º), desarrollada en la Ley derogada N° 23733 (art. 1º) y reafirmada en la Constitución 1993 vigente, la

misma que en su artículo 18º prescribe que: “(...) *Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes*”. Como expresión del derecho a la educación en libertad, la autonomía universitaria está protegida por el artículo XII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el mismo que señala: “*Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas*”.

El Tribunal Constitucional ha definido a la autonomía universitaria como “*una capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad*”, señalando además que la autonomía universitaria puede ser objeto de una “*determinación legislativa en cuanto a su extensión, siempre que esta respete y permita desarrollar las ideas nucleares y los contenidos esenciales que la Constitución ha fijado sobre la materia*”, esto es, “*la autodeterminación de los contenidos culturales, científicos y técnicos*”. Asimismo, el TC reiteradamente ha señalado que la autonomía universitaria resulta de vital importancia, pues con ella se protegen diferentes derechos constitucionales. Así, por ejemplo, ha indicado que “*Existe una clara conexión entre la protección de la autonomía universitaria y la protección de una multiplicidad de derechos fundamentales (...) una promoción de la educación que condiga con el desarrollo integral de la persona exigido por la Constitución, requiere que el Estado garantice la libertad de enseñanza (artículo 13º), la libertad de conciencia (artículo 14º) y la libertad de cátedra (artículo 18º de la Constitución). El fundamento de tales libertades supone una autonomía en sentido general que garantice que la formación en conocimientos y espíritu tenga lugar en un ambiente libre de todo tipo de injerencias ilegítimas, particularmente aquellas provenientes del poder público, sean estas de carácter confesional, académico o ideológico*” (STC 0005-2004-PI, fundamento 8; STC 4232-2004-PA, fundamento 27; y STC 0017-2008-PI, fundamento 178, reproducidos en la STC Expediente N° 0019-2011-PI/TC).

En especial sobre la autonomía normativa, el Tribunal Constitucional ha prescrito que “*es la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinados a regular por sí misma, la institución universitaria*” (STC 000019-2011 PI/TC. Fundamento 5).

Sin embargo, reconocemos que el ejercicio abusivo de este derecho-garantía que llamamos autonomía, ha llevado a que existan universidades con decenas de filiales sin autorización y funcionando en pésimas condiciones.

Asimismo, que las universidades públicas no cumplan con estándares mínimos de investigación, de responsabilidad social y de calidad en la formación profesional. El abuso de este derecho-garantía ha justificado el hecho que, en algunas universidades privadas sin fines de lucro, sus autoridades ganaran sumas millonarias (ver Informe de la Comisión de Educación del Congreso de la República y Caretas, mayo 15, 2014). Esa autonomía que por omisión permitió que las autoridades de la UNC dejarán de invertir más de 128 millones del canon minero, y se pierdan los fondos especiales de investigación y acreditación, dejando a nuestra universidad en una de las peores situaciones académicas y de infraestructura. Esa autonomía que mal utilizada permite que los dueños de las universidades utilicen ingentes fondos exonerados de impuestos que deben ser reinvertidos para mejorar la calidad en la enseñanza, y que, en cambio, los utilizan para realizar millonarias campañas políticas partidarias.

El ejercicio abusivo de la autonomía universitaria, en la práctica autarquía, degeneró en desorden, en incumplimiento del ordenamiento jurídico y es factor relevante del deterioro grave de la calidad de la educación universitaria. Los llamados a corregirla oportunamente ANR y CONAFU, ocupados en el reparto de cargos y en disputas internas, no tomaron iniciativas estructurales para resolver esta grave situación.

Esto conllevó a que el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia de 2010, Exp. N° 00017-2008-PI/TC, “ordenara la creación de una superintendencia especializada, objetivamente imparcial y supervisada por el Estado”, pues, en el razonamiento del TC, el Estado debió de cumplir su deber constitucional de garantizar una educación universitaria de calidad, es por ello que le llamaba la atención señalando que: “*En ese sentido, resulta un deber irrenunciable del Estado garantizar y supervisar la calidad de la educación universitaria.*”

La nueva Ley Universitaria, en sus artículos 12° al 30°, crea la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), la misma que tiene como finalidad (art. 14°) el licenciamiento, autorización, acreditación o cierre de las universidades. Supervisar la calidad del servicio educativo universitario (art.15°): fiscalizar, supervisar a las universidades, entre otros aspectos.

Ateniéndose a lo que estableció el TC, la creación de la Superintendencia es constitucional.

Sin embargo, en varios aspectos de las competencias de la SUNEDU, la nueva Ley viola la autonomía universitaria, por ejemplo:

- a. **Restricciones a la autonomía de gobierno y económica.** El art. 9° de la Ley, subtítulo: Responsabilidad de autoridades, establece en su último párrafo que “La SUNEDU de oficio o pedido de parte emite recomendaciones para el mejor cumplimiento de las disposiciones previstas en esta Ley y otras normas reglamentarias, en el marco de su ámbito de competencia. Dichas recomendaciones pueden servir de base para la determinación de las responsabilidades pertinentes “ (el subrayado en nuestro). Con esta disposición, convierte a las recomendaciones del SUNEDU en obligatorias, pues las autoridades universitarias para evitar caer en responsabilidad estarán coactadas a cumplir con las opiniones, recomendaciones y/o pedidos de SUNEDU, caso contrario, estarían inmersos en responsabilidades administrativas, civiles o penales.
- B. **Restricciones a la autonomía académica y de gobierno.** El art. 15° que determina la funciones del SUNEDU, acápite 15.1, establece que sus funciones son aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado de estudios. En consecuencia, ninguna universidad podrá crear una filial sin aprobación del SUNADE, lo que nos parece bien, pero impedir que la universidad, en uso de su autonomía académica y por necesidades de la población, cree Facultades, escuelas o programas (p.e educación a distancia, on line, etc.) sin la autorización del SUNADE nos parece transgresor a la autonomía académica y de gobierno que gozan las universidades.

Por otro lado, el art. 40° de la Ley establece que “cada universidad determinará su diseño curricular de acuerdo a las necesidades nacionales y regionales que contribuyan al desarrollo del país”.

Nos preguntamos ¿quién establece las necesidades nacionales y regionales? Acaso no será el SUNADE (art. 15°), transgrediendo de esa manera la autonomía académica de las universidades de poder determinar los contenidos curriculares y silábicos de acuerdo a su misión y visión institucional, y además, teniendo en cuenta las necesidades regionales y nacionales.

- c. **Restricciones a la autonomía normativa.** En el art. 57<sup>o</sup> que establece las atribuciones de la Asamblea Universitaria, el inciso 57.2 prescribe que es su atribución: Reformar los estatutos de la universidad con la aprobación de por lo menos dos tercios del número de miembros, y remitir el nuevo Estatuto al SUNEDU. Nos preguntamos si la universidad goza de autonomía normativa, es decir, su derecho-garantía para aprobar su propio Estatuto, entonces ¿con qué fin la nueva Ley prescribe que el Estatuto una vez aprobado o reformado debe ser enviado SUNEDU? obviamente, la respuesta es para que este organismo le otorgue el visto bueno, lo acepte o lo observe.

No es que la universidad pueda aprobar cualquier Estatuto, No. El propio orden jurídico establece que siendo el Estatuto universitario una norma con rango de reglamento está sujeto, en caso de contenidos ilícitos, a ser declarado sin efecto o no aplicable, a través de las acciones judiciales correspondientes (acción popular, acción de amparo, o los contenciosos administrativos), sin necesidad de ser observado por un organismo extraño a la propia universidad, como es el SUNEDU.

- d. **Transgresiones a la autonomía de gobierno y administrativa.** El art. 57<sup>o</sup>, inciso 57.6, de la nueva Ley prescribe que: La Asamblea Universitaria crea una Comisión Permanente encargada de fiscalizar la gestión de la universidad. Los resultados de dicha fiscalización se informará a la Contraloría General de la República y a la SUNEDU.

Si existen los controles fiscales y del gasto público (SUNAT y Contraloría General), control para las tasas universitarias (INDECOPI), control en caso de ilícitos penales o civiles (Ministerio Público y Poder Judicial), ¿con qué fin la nueva Ley exige que los resultados de la fiscalización de un organismo propio de cada universidad deban ser enviados al SUNEDU? No cabe otra respuesta, sino para intervenir en las decisiones administrativas y de gobierno de las universidades.

## V. Universidad peruana adscrita al ministerio de educación

Lo que es grave en la transgresión del derecho-garantía de la autonomía universitaria en la nueva Ley Universitaria es que el SUNADE, según el art. 12<sup>o</sup> de la Ley, estará adscrito al Ministerio de Educación, será parte del

Poder Ejecutivo, es decir, del Gobierno central. Un Ministerio que, históricamente en el Perú, ha sido utilizado por los partidos políticos que periódicamente asumen el gobierno para realizar proselitismo y despilfarrar el presupuesto nacional, se convierte en el órgano directriz de las universidades. Es decir, el SUNADE será la vía legal para que cada gobierno busque manipular, copar o intervenir las universidades, o facilitar la creación, cierre o sanción de las universidades privadas. Si como hemos visto, los lobbies privados manipulan las decisiones de política económica que aprueba el gobierno, esta intervención en la vida universitaria ahora no tendrá ningún límite. Esta disposición contraviene el espíritu de la ley, la misma que consagra la calidad de la educación universitaria como principio rector de la educación superior. Entonces no es coherente adscribir el SUNADE a un Ministerio que es co-responsable de la grave crisis de la educación primaria y secundaria. Ahora bien, si justamente la autonomía universitaria se institucionalizó como derecho de autorregulación frente a la intromisión e intervención de poderes externos, específicamente del poder político, es un despropósito que el organismo fiscalizador de las universidades dependa del gobierno central.

Si bien el logro de la calidad en la educación universitaria requiere de control y fiscalización de las instituciones que posibilitan la formación del profesional universitario, este control y fiscalización no puede suponer transgredir la autonomía de cada institución universitaria, así lo estableció el Tribunal Constitucional quien fue el que planteó la tesis de la Superintendencia. En aquella sentencia, el TC fue categórico: “El ejercicio de estas competencias de evaluación externa no deberá dar lugar en ningún caso a la violación de la autonomía universitaria, por lo que no podrán incidir en el ideario o visión de la universidad o en la libertad de cátedra de sus docentes o en su organización estructural o administrativa” (STC Exp. 000019-2011—PI/TC).

## VI. Elecciones universitarias excluyentes

Si bien la nueva Ley Universitaria establece el voto universal obligatorio y secreto de docentes y estudiantes para elegir al rector, vicerrectores y decanos (arts. 66<sup>o</sup> y 71<sup>o</sup>), estas disposiciones aparentemente positivas son inconstitucionales y antidemocráticas. Son inconstitucionales, pues este tipo

de elección excluye a los graduados, quienes no participarán en las elecciones de ninguna autoridad universitaria, contraviniendo lo que establece el art. 18º de la Constitución Política, el mismo que prescribe: “*La Universidad es la comunidad integrada por estudiantes, docentes y graduados*”. Cómo excluir de derechos de elección a un estamento que constitucionalmente es parte de la comunidad universitaria. Por otro lado, es antidemocrático en el sentido que el art. 66º de la nueva Ley, establece los pesos ponderados de participación de los docentes y estudiantes. Así, establece que para elegir a las autoridades universitarias, los docentes gozan de un peso de dos tercios (2/3) y los estudiantes de un tercio (1/3). Es decir, incoherentemente con el principio democrático de elección universal, limita la participación del sector mayoritario de las universidades (los estudiantes) al establecer que el peso de su voto electoral es de sólo un tercio. Al final, y en la práctica, bastaría que los candidatos a rector, vicerrectores y decanos ganen en el estamento docente para que logren ganar las elecciones. En este aspecto, hay que recordar que el Estatuto de la UNC era mucho más democrático y equitativo, pues estableció la participación en el referéndum de los docentes, estudiantes y graduados, otorgándole a los primeros y segundos un peso igualitario (45% del peso electoral); mientras a los graduados, el 10%.

### VII. Ley excluyente y antidemocrática en la gestión universitaria

La nueva Ley Universitaria dispone la gestión permanente de cada universidad en manos de un exclusivo grupo de personas. Así, el art. 58º de la nueva Ley prescribe que el Consejo Universitario está integrado por el Rector, Vicerrectores, Director de la Escuela de Postgrado y un ¼ (un cuarto) del número total de decanos, el tercio de los estudiantes considerando el número total, y un representante graduado. Siendo el Consejo Universitario el órgano permanente de gestión universitaria en donde se concentran las decisiones, el debate, la concertación y el consenso en el logro de los objetivos universitarios, este órgano no puede concebirse como el Directorio o Gerencia de una empresa privada, en donde un grupillo de accionistas, a veces sin ningún criterio académico, científico o técnico, toma decisiones que afectan a toda la vida universitaria. Se puede afirmar que esta composición del Consejo Universitario evitará el entrapamiento de algunos Consejos excesivamente poblados (caso de San Marcos, más de 50 personas) para tomar decisiones sobre todo en aspectos administrativos,

pero esto ha sido corregido en la propia Ley (art. 74º), con la desaparición del Vicerrector Administrativo y el establecimiento de un Director General de Administración, especie de Gerente General. Con la nueva Ley, el Consejo Universitario de la UNC, por ejemplo, estará conformado por el Rector, Vicerrectores, el Director de la Escuela de Postgrado y 3 decanos, más 4 representantes de los alumnos y 1 graduado. Es decir, un grupo de 12 personas determinará la vida universitaria de 389 docentes, 1,200 trabajadores administrativos y 7 mil estudiantes. Esta concepción elitista, cuasi militar de dirección institucional, generará más conflictos, pues la mayoría de Facultades quedarán excluidas de las decisiones universitarias, y la responsabilidad de la gestión universitaria se concentrará en un pequeño grupo, sin representación de toda la universidad.

### VIII. Autoritarismo y transgresión a la estabilidad jurídica de los docentes y estudiantes

Al mejor estilo feudal e inquisitivo del siglo XVIII, la nueva Ley Universitaria restablece los Tribunales de Honor que tendrán como competencia juzgar el honor del docente, estudiante y graduado. En otras palabras, por cuestiones de honor se sancionará a cualquier miembro de la comunidad universitaria. Estos tribunales son inconcebibles en el derecho moderno, pues el honor como condición de respeto y consideración de la persona es un derecho humano (Art. 11º, inc. 1, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos; art. 2.7 de la Constitución Política), por tanto, nadie puede ser juzgado por su honor, ni bajo consideraciones éticas o morales arbitraria o convencionalmente establecidas. Por ello, los Códigos Penales de la mayoría de Estados democráticos tipifican delitos cuando alguien mancilla el honor de las personas. Sin embargo, la nueva Ley universitaria establece, en su art. 75º, el Tribunal de Honor para “emitir juicios de valor sobre toda cuestión ética, en la que estuviera involucrado algún miembro de la comunidad universitaria, y propone, según el caso, las sanciones correspondientes al Consejo Universitario”. Si los juicios de valor sobre cuestiones éticas fueran el fundamento para sancionar a una persona, estamos regresando a la época de la Santa Inquisición, en donde no importaba la razón sino la fe o la regla ética estipulada por un poder externo. Pero ese aspecto regresivo de la Ley, se combina con la concepción abusiva y autoritaria de la facultad disciplinaria al imponer infracciones y sanciones contra

docentes desproporcionales y violatorias al debido proceso y al derecho de presunción de inocencia. Por ejemplo, los artículos 89º, 92º, 93º de la Ley sustentan la infracción de la conducta del docente, en el “*incumplimiento de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente*”. Sin embargo, en todo el texto de la Ley no se establecen los principios que gobiernan la función docente, y como bien sabemos por la doctrina y legislación en materia disciplinaria, toda infracción debe ser sustentada en la regulación objetiva (principio de legalidad). Esa disposición permitirá que cualquier autoridad, aduciendo violación a supuestos principios del ejercicio de la función, sancione a los docentes. Por otro lado, el art. 90º de la nueva Ley establece medidas preventivas que conllevan a la separación del docente de la universidad cuando afirma que “Cuando el proceso administrativo contra un docente se origina por la presunción de hostigamiento en agravio de un miembro de la comunidad universitaria, delitos contra la libertad sexual, apología al terrorismo, terrorismo y sus formas agravadas, corrupción de funcionarios y/o tráfico de drogas; así como incurrir en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio que impiden el normal funcionamiento de servicios públicos. Con esta norma se consagra a la mera sindicación para separar preventivamente (en la práctica se sanciona) a un docente, y peor aún, sobre la base de la mera sindicación de la comisión de un delito, el proceso disciplinario que conlleva la separación definitiva de un docente será de 45 días hábiles improrrogables (Art. 89º, párrafo final). Si en la realidad los procesos penales para determinar la responsabilidad de los delitos que prevé este artículo sobrepasan el año, la docencia universitaria estará sometida al chantaje, acoso y abuso del poder disciplinario de las autoridades universitarias.

### IX. Discriminación contra los docentes

El artículo 84º de la nueva Ley Universitaria establece en su último párrafo: “*La edad máxima para el ejercicio de la docencia en la universidad pública es setenta años. Pasada esta edad solo podrán ejercer la docencia bajo condición de docente extraordinario y no podrán ocupar cargo administrativo*”. Esta disposición es discriminatoria e irracional. El límite de 60 o 70 años para el trabajo fue impuesta por la revolución industrial del siglo XIX, en donde las grandes industrias separaban a los trabajadores a los 70 años al considerarlos im-

productivos, lo cual era lógico dado que a esta edad la capacidad física de las personas se deteriora hasta la decadencia. Sin embargo, la actividad o el trabajo universitario es distinto, es sobre todo intelectual. Los grandes investigadores, académicos y científicos del mundo han sido creadores de teorías, descubrimientos y han ejercido brillantemente docencia universitaria justamente en su edad adulta, incluso más allá de los 70. En el Perú, el Dr. Sessarego, o el gran penalista Roxin, no podrían ser docentes universitarios, pues ya sobrepasan aquella edad. Felizmente, que frente a las pretensiones de establecer este límite de edad a la docencia universitaria el Tribunal Constitucional, en reiteradas sentencias, ha establecido que “*los derechos constitucionales relativos al trabajo y a la protección adecuada contra el despido arbitrario, ya que por razones de edad se estaría privando a un docente de ejercer la cátedra universitaria, cuando es evidente que el solo hecho de llegar a una edad determinada, no disminuye necesariamente las aptitudes que se requieren para el ejercicio de las labores propios de un académico*” (STC Exp. N°594.99.AA/ TC). Por tanto, la norma que establece este artículo de la nueva Ley universitaria es inconstitucional.

Sin embargo, la norma que analizamos (art. 84º) positiviza una discriminación adicional contra la docencia universitaria, pues el mencionado dispositivo prescribe que en las universidades públicas el límite de edad para ejercer la docencia es a los 70 años, contrario sensu, en las universidades privadas no existe límite de edad para ejercer la docencia. Si la docencia universitaria como actividad intelectual es única, es discriminatorio diferenciarla con base en la naturaleza pública o privada del lugar en donde se realiza.

### X. En suma, la nueva ley es discriminatoria contra la universidad pública

Es discriminatoria porque gran parte de las exigencias que plantea la nueva Ley solo se aplican a la universidad pública, dejando intactos los modelos, la estructura y la representación de las universidades privadas, precisamente el sector en donde la calidad de la enseñanza universitaria se ha deteriorado gravemente. La nueva Ley deja intacto el abuso y la mediocridad al mantener vigente el Dec. Leg. N° 882 (art. 122º y Disposición Complementaria Derogatoria de Ley). En la práctica, con la nueva Ley el sistema universitario peruano tiene dos regímenes legales: las universidades

sin autonomía, reguladas por la Ley N° 30220 y la universidad privadas autónomas, gobernadas por el Dec. Leg. N° 882.

A pesar de ello, la comunidad jurídica de la UNC considera que siendo parte del Estado Constitucional de Derecho y hasta que el Tribunal Constitucional no declare parcial o totalmente la inconstitucionalidad de esta Ley, esta norma está vigente y hay que acatarla (presunción de inconstitucionalidad). Sin embargo, cabe que los docentes, estudiantes y graduados, con base en su creatividad, iniciativa y capacidad de interpretación, conforme a la Constitución, la justicia y los derechos fundamentales, podamos elaborar un nuevo Estatuto que supere estas ilegalidades e injusticias de la nueva Ley Universitaria, tal como los estamentos de la UNC lo hicimos en las décadas pasadas.

## XI. Conclusiones

- a. Consideramos que varios aspectos de la nueva Ley universitaria transgreden la autonomía universitaria, y los derechos constitucionales de los miembros de la comunidad universitarias. Transgresiones que se verifican en los artículos: 9°, 12°, 14°, 15°, 40°, 57°, 58°, 66°, 71°, 75°, 82°, 84°, 90°, 92° y 93°.
- b. El Congreso de la República debe proceder a modificar la Ley universitaria, corrigiendo sus aspectos inconstitucionales y derogando completamente el Dec. Leg. N° 882.
- c. Se debe revisar la concepción mercantilista y elitista que se viene imponiendo en el sistema universitario peruano. Concebimos la idea de que si bien el lucro (utilidad privada en un negocio) puede ser legítimo, el lucro por sí mismo, no puede suponer transgredir las mínimas reglas de calidad en el servicio, el respeto a la persona, la transparencia y la democracia.
- e. La Universidad Nacional de Cajamarca ha elaborado un nuevo Estatuto que, con creatividad en la técnica legislativa, ha tratado de superar las restricciones que la Ley universitaria prescribe, ha reafirmado la autonomía universitaria y ha sentado las bases firmes para una acreditación académica y administrativa de la UNC, reafirmando su posición histórica de constituirse en el mejor centro de formación universitaria, con el compromiso de trabajar en forma continua por mejorar la cali-

dad de la educación científica, democrática y humanista del profesional cajamarquino para la región y el mundo.

## XII. Lista de referencias

- ANR, *Estadísticas Universitarias. Universidades 2012. Población universitaria estimada al 2012*, ANR, Lima, 2012.
- ANR, *Una nueva universidad para una nueva sociedad*, ANR, Lima, 2002.
- BURGA, Manuel, *La Reforma silenciosa. Descentralización, desarrollo y universidad regional*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, 2008.
- COLLINI, Stefan, *What are universities for?*, Edit. Penguin Books, Londres, 2012.
- FRONDIZI, Risieri, *La Universidad en un mundo de tensiones. Misión de las universidades en América Latina*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971.
- SEMINARIO, Bruno y otros (Editores), *Cuando despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años*, Edit. Universidad del Pacífico, Lima, 2013.