



Sobre la Ley Universitaria
30220

INFORME JURIDICO

Dr. Marcial Rubio Correa
Rector de la Pontificia
Universidad Católica del Perú

Noviembre,
2015

1. ¿La primera disposición transitoria y complementaria de la Ley Universitaria establece un plazo legal de convocatoria a nuevas elecciones, realización del proceso electoral y designación de rectores, vicerrectores y decanos antes del 31 de diciembre de 2015?

La primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220 dice lo siguiente en relación al tema consultado:

“(…) 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.

La designación de las nuevas autoridades debe realizarse antes de que concluya el período de mandato de las autoridades vigentes”.

En el derecho se define al *plazo* como “*un hecho futuro y cierto*”. Se lo contrapone a la *condición* que es definida como “*un hecho futuro e incierto*”.

También en el Derecho, se considera que un plazo está compuesto por tres elementos: el *término inicial* que es aquél momento en que empieza a correr el plazo, el *iter* que es el transcurso del tiempo dado para que se cumpla el plazo y el *término final*, que es el momento en el que el plazo concluye.

Que el plazo sea un hecho futuro y cierto, quiere decir que tenemos certeza de que el *término final* ocurrirá (a diferencia de la condición, que no sabemos si ocurrirá o no). Un plazo puede tener como término final “el 31 de diciembre de 2015”, o “el día en que el Rector en funciones cumpla el período de mandato para el que fue elegido”. Una condición será “Si el Rector es nombrado Amauta” porque esto último no se sabe si ocurrirá o no.

Entonces, la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220 ha establecido un plazo para la renovación de las autoridades y es el que tiene como término final “*antes de que concluya el período de mandato de las autoridades vigentes*”. Como cada rector es elegido por cinco años, la fecha del término de su mandato es cierta porque se sabe la fecha de su elección: se puede contar y determinar con precisión cuando concluye el mandato dentro del calendario. Lo propio ocurre con el decano elegido para un período de tres años.

Entonces, la respuesta jurídicamente correcta a esta pregunta, a nuestro juicio, es la siguiente: La primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220 ha mandado que exista un plazo de elección de nuevas autoridades en las universidades públicas y éste tiene como término final “*antes de que concluya el período de mandato de las autoridades vigentes*”, que es una fecha cierta, identificable en el calendario, porque se sabe la fecha en que las respectivas autoridades fueron elegidas y el iter de su mandato. La primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220 no pone como plazo de renovación de autoridades universitarias el 31 de diciembre de 2015 y este plazo sólo podría establecerse mediante una modificación de la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220, hecha mediante otra norma con rango de ley. Un acuerdo del Consejo Directivo de la SUNEDU no tiene rango de ley sino un tercer rango genérico por debajo de la Constitución y

de la Ley ¹ y, por consiguiente, no puede modificar el plazo establecido en la Ley 30220. Esto quiere decir, desde el punto de vista de este análisis que está hecho en base a la Ley 30220 y no a la Constitución, que el plazo del 31 de diciembre dado por el Consejo Directivo de SUNEDU es ilegal.

2. **¿De no existir un plazo legal en la ley universitaria de convocatoria a nuevas elecciones, realización del proceso electoral y designación de rectores, vicerrectores y decanos, antes del 31 de diciembre de 2015, es constitucionalmente correcto y legalmente posible que la SUNEDU mediante la resolución del Consejo Directivo N. 002-2015-SUNEDU/CD mediante el cual aprueba la “Guía para la adecuación de gobierno de las universidades públicas al amparo de la primera disposición complementaria y transitoria de la ley 30220” disponga de manera obligatoria la realización de elecciones?**

Ya hemos respondido a esta pregunta al absolver la anterior. Pero es preciso reiterar que la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220 *sí* ha establecido un plazo de la manera que antes hemos dicho y, precisamente por eso, la SUNEDU no puede establecer un plazo distinto porque no puede modificar la ley debido a que las normas que ella dicte tienen tercer rango en el artículo 51 de la Constitución y no rango de ley. Reiteramos que el plazo con término final el 31 de diciembre próximo para elegir autoridades en las universidades públicas, es ilegal porque cambia el plazo establecido en la Ley 30220.

3. **¿Afecta la autonomía universitaria y otros principios constitucionales la convocatoria a nuevas elecciones, realización del proceso electoral y designación de rectores, vicerrectores y decanos antes del 31 de diciembre del 2015 por parte de la SUNEDU a través de la resolución del Consejo Directivo N. 002-2015-SUNEDU/CD mediante el cual aprueba la “Guía para la adecuación de gobierno de las universidades públicas” al amparo de la primera disposición complementaria y transitoria de la ley 30220?**

La autonomía universitaria se halla establecida en el artículo 18 de la Constitución que, en la parte pertinente, dice lo siguiente: *“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”*.

El Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ha dicho varias cosas trascendentales en relación a la autonomía universitaria y a su aplicación al caso materia de esta consulta. Son las siguientes:

- 3.1. De los cinco aspectos que cubre la autonomía universitaria y que están enumerados en el texto que acabamos de transcribir (autonomía normativa, de gobierno, académica, administrativa y económica) son aplicables aquí los dos primeros. El Tribunal Constitucional ha dicho que la autonomía normativa *“Implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinados a regular, per se, la institución universitaria”*. Sobre la autonomía de

¹Estos rangos los establece el artículo 51 de la Constitución que dice: *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)”*.

gobierno ha dicho *“Implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir, per se, la institución universitaria. Es formalmente dependiente del régimen normativo”* ⁽²⁾.

La autonomía normativa es ejercida principalmente por la asamblea estatutaria de una universidad y la autonomía de gobierno *“que es formalmente dependiente del régimen normativo”* también depende en forma principal (aunque no única) de la Asamblea Estatutaria. Hay que notar que al hablar de estos dos aspectos de la autonomía, el Tribunal Constitucional reitera que en ambos la Universidad se regula *per se*, es decir *por sí misma*.

Por consiguiente, cuando la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220 da a la Asamblea Estatutaria la atribución de determinar los plazos de renovación de autoridades, está cumpliendo estrictamente con la observancia de la autonomía universitaria tal como se establece en la doctrina constitucional peruana. Cuando el Consejo Directivo de la SUNEDU se arroga la atribución, contra la ley, de establecer el plazo del 31 de diciembre de 2015 para la renovación de autoridades, viola la autonomía universitaria constitucionalmente establecida.

3.2. Sólo las normas con rango de ley pueden establecer los límites de la autonomía universitaria. Es el Poder Legislativo el que complementa las disposiciones constitucionales por mandato expreso de la Constitución, que establece en su artículo 18 que las universidades se rigen *“por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes”*. El Tribunal Constitucional ha dicho que la interpretación correcta de este texto constitucional es que los estatutos están en el marco de la Constitución y de las normas con rango de ley, no de normas inferiores como es el caso de las que pueda emitir el Consejo Directivo de la SUNEDU. El texto jurisprudencial inequívoco en este sentido, viene en el pie de página siguiente³.

Que sólo el legislador y no instituciones de rango administrativo como el Consejo Directivo de la SUNEDU es el que puede regular la autonomía universitaria, está dicho también de manera expresa por el Tribunal Constitucional al señalar que en el nivel universitario, los límites de la autonomía se encuentran en la Constitución, delegándose al legislador la regulación de

²Estos textos forman parte de reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Pueden encontrarse en la sentencia **4232-2004-AA/TC** emitida el 3 de marzo de 2005, fundamento 28; en la sentencia **0010-2006-PI/TC** del 22 de enero de 2007, fundamento 7; en la sentencia **0019-2011-PI/TC** del 11 de junio de 2013, fundamento 5; y, en la sentencia **0011-2013-PI/TC** del 27 de agosto de 2014, fundamento 47. La sucesión de sentencias a lo largo del tiempo hace ver que esta jurisprudencia constitucional sobre la autonomía es sólida y permanente desde el punto de vista conceptual. También hay que notar que las últimas tres sentencias citadas se refieren a procesos de inconstitucionalidad, que tienen que ver directamente con la validez de la Ley.

³ *“20. Así, queda claro que la autonomía universitaria persigue salvaguardar las condiciones a partir de las cuales las entidades universitarias tienen que cumplir, de manera autodeterminada, con la función encomendada por la Constitución. En tal sentido, es el Legislativo el encargado de dictar las normas estructurales y elementales del sistema universitario, complementando la labor del constituyente en la configuración de la autonomía universitaria. La propia Norma Fundamental es explícita en ello al disponer que los estatutos de las universidades se regirán siempre dentro del marco de la ley y la Constitución. Dicho de otro modo, es la ley la que termina de dotar de contenido a la autonomía universitaria. Así, es a partir de la ley universitaria que tal autonomía se proyecta con medidas concretas, siendo al mismo tiempo presupuesto que estructura el funcionamiento de las universidades.*

21. *Es decir, la referida autonomía puede ser objeto de una «(...) determinación legislativa en cuanto a su extensión, siempre que ésta respete y permita desarrollar las ideas nucleares y los contenidos esenciales que la Constitución ha fijado sobre la materia» (STC 4232-2004-AA/TC, fundamento 23)” (Sentencia 0037-2009-PI/TC del 23 de junio de 2010).*

ciertas materias⁴. La atribución de determinar cómo se elige a las nuevas autoridades universitarias no puede por tanto ser ejercida por el Consejo Directivo de la SUNEDU sino sólo por el Congreso, que en efecto ha establecido un plazo en la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220, como hemos ya mostrado al responder la primera pregunta de esta consulta.

3.3.El Tribunal Constitucional ha dicho que la autonomía universitaria no es un derecho fundamental pero que obtiene una protección calificada y superior frente a la ley ⁵. Con mayor razón tendrá protección constitucional calificada frente a una norma aprobada por el Consejo Directivo de la SUNEDU.

Es pues claro que la decisión del Consejo Directivo de la SUNEDU de establecer por sí mismo un plazo máximo de renovación de autoridades universitarias públicas que vena el 31 de diciembre de 2015, vulnera directamente la autonomía universitaria, tanto normativa como de gobierno. Las sentencias constitucionales citadas lo demuestran inequívocamente porque ese plazo limitativo de la autonomía universitaria se puede establecer solamente mediante norma con rango de Ley y así ha sido hecho en la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220.

Al pretenderse que se aplique el plazo dado por el Consejo Directivo de la SUNEDU y no el dado por la Ley 30220, se está vulnerando el principio de constitucionalidad y el de legalidad, los dos establecidos en el artículo 51 de la Constitución ya mencionado con anterioridad: ellos dicen que las normas constitucionales y las de rango de ley priman sobre todas las demás normas del Estado.

Al pretenderse aplicar una norma de rango administrativo, como es el acuerdo del Consejo Directivo de la SUNEDU, sobre el plazo establecido en la Ley 30220 se está vulnerando el principio del Estado Democrático de Derecho que exige el cumplimiento puntual del orden jurídico según sus propias reglas.

Al intervenir el Consejo Directivo de la SUNEDU en una materia que sólo puede ser aprobada por Ley está violando el principio del respeto a sus propias competencias administrativas⁶.

Ninguna de sus competencias le permite modificar un plazo clara e inequívocamente establecido en una Ley.

⁴ “30.- (...) en el nivel universitario, los límites a la autonomía de las universidades se encuentran en la propia Constitución, delegándose al legislador la regulación de determinadas materias (...)” (Sentencia 4232-2004-AA/TC del 3 de marzo de 2005).

⁵ “24.- (...) la autonomía universitaria se encuentra configurada en nuestra Constitución como una garantía institucional destinada a proteger la autonomía normativa, de gobierno, académica, administrativa y económica de una determinada institución, la universidad, siempre y cuando se realice dentro del marco que la Constitución y la ley establecen (artículo 18º).

La garantía institucional consiste en una fórmula constitucional destinada a asegurar una especial protección a una institución jurídica. A pesar de no tratarse de un derecho fundamental en sentido auténtico, obtiene una protección calificada y superior frente a la ley. La Constitución puede instituir una garantía institucional para que, de manera efectiva, el Estado concrete a través de la ley un mandato de defensa y resguardo” (Sentencia 4232-2004-AA/TC del 3 de marzo de 2005).

⁶ “62.- (...) En ese orden de ideas, las normas de competencia son aquellas que de modos diversos establecen <<el ámbito de materia>> sobre el que puede ejercerse una competencia normativa y que, en consecuencia, condicionan la validez de los actos normativos, y, derivadamente, la de las disposiciones o normas creadas por ellos” (Sentencia 0047-2004-AI/TC del 24 de abril de 2006).

Por las razones antedichas, el Consejo Directivo de la SUNEDU vulnera los principios de autonomía universitaria, de constitucionalidad, de legalidad de competencia asignada y de Estado Democrático de Derecho, todos ellos reconocidos de manera expresa en la jurisprudencia constitucional como tales.

4. ¿Es constitucionalmente correcto que una resolución directoral imponga reglas y plazos no previstos en una ley y afecte derechos constitucionales de las autoridades universitarias legítimamente elegidas?

Esta pregunta ya está respondida antes pero deseamos ratificar que en la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220 hay un plazo establecido según hemos dicho al absolver la primera pregunta. En consecuencia, es inconstitucional e ilegal que el Consejo Directivo de la SUNEDU decida modificar tal plazo mediante una norma suya de inferior jerarquía que la que corresponde a la Ley 30220.

5. ¿Las autoridades universitarias a las que se dirige la resolución del Consejo Directivo N. 002-2015-SUNEDU/CD mediante el cual aprueba la “Guía para la adecuación de gobierno de las universidades públicas” pueden declarar la inaplicación de dicha norma acudiendo al control de convencionalidad u otro procedimiento legítimo?

Supongo que la pregunta se refiere al *control de constitucionalidad* y no al *control de convencionalidad* que se refiere a decisiones referentes a derechos fundamentales por aplicación de convenciones internacionales. El tema del acuerdo del Consejo Directivo de la SUNEDU que aquí tratamos, no tiene que ver con convenciones internacionales sino con el orden jurídico peruano interno. Por tanto, asumiremos que se trata del control de constitucionalidad.

El control de constitucionalidad es aplicable contra las normas de rango de ley que contradicen a la Constitución. La autorización está en el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución que dice:

“En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”.

En este caso lo que se pregunta es si las autoridades universitarias pueden preferir la Constitución y la Ley 30220 contra la regla aprobada por el Consejo Directivo de SUNEDU⁷. Por tanto, el control de constitucionalidad no es aplicable como puede verse del texto del artículo 138 de la Constitución citado inmediatamente antes.

Sin embargo, la misma sentencia del Tribunal Constitucional 04293-2012-PA/TC del 18 de marzo de 2014 establece otra norma importante. Para efectos de total transparencia,

⁷ El control de constitucionalidad en manos de los tribunales administrativos sufrió evolución en la jurisprudencia constitucional peruana. Fue admitido que los tribunales administrativos decidieran aplicar la regla constitucional sobre la legal cuando consideraran que ésta es inconstitucional (Sentencia 0050-2004-AI/TC del 3 de junio de 2005, fundamento 156 y luego sentencia 03741-2004-PA/TC del 14 de noviembre de 2005, fundamento 50), pero la sentencia 04293-2012-PA/TC del 18 de marzo de 2014 corrigió expresamente este criterio y lo prohibió. Más allá de que en este caso el problema de inconstitucionalidad es de una norma administrativa y no de rango de ley, la aplicación del control de constitucionalidad, no puede hacerse por autoridades administrativas. La última sentencia es clara al respecto.

transcribimos los dos párrafos del fundamento 35 de dicha sentencia (la referencia al *control difuso* es al *control de constitucionalidad difuso*, una de las dos formas de control de constitucionalidad que existen y que no viene al caso tratar aquí):

“35. En consecuencia, el Tribunal Constitucional considera que conceder facultades a los tribunales administrativos para ejercer el control difuso lleva a quebrar el equilibrio entre democracia y constitucionalismo, al permitir que quien por imperio de la Constitución no posee legitimidad directa y expresa pueda hacer ineficaces las normas jurídicas vigentes, a lo que se añade que puede ocurrir que muchas de tales actuaciones no sean objeto de revisión por órgano jurisdiccional alguno, en caso no se cuestione el resultado de un procedimiento administrativo.

No obstante ello, los alcances de este pronunciamiento no enervan las obligaciones derivadas de los artículos 38º, 44º y 51º de la Constitución, tanto para los ciudadanos como para la Administración Pública, en lo que sea pertinente en cada caso concreto“.

De esta forma, según el Tribunal Constitucional no se permite el control de constitucionalidad a las autoridades administrativas pero sí se les exige comportarse de acuerdo a los artículos 38 y 51 de la Constitución (el artículo 44 no es aplicable a este caso). Los dos artículos pertinentes dicen:

“Constitución, artículo 38.- Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación”.

“Constitución, artículo 51.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.

De manera que las autoridades universitarias, frente al dilema de si comportarse según el mandato del Consejo Directivo de la SUNEDU de cambiar autoridades elegibles a más tardar el 31 de diciembre de 2015, o si seguir el plazo establecido en la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220, están obligadas a cumplir los artículos 38 y 51 que mandan que el plazo de la Ley 30220 prima indiscutiblemente desde el punto de vista jurídico, sobre el plazo establecido por el Consejo Directivo de la SUNEDU.

En consecuencia, las autoridades universitarias están autorizadas expresamente por la jurisprudencia constitucional más reciente a aplicar el plazo indicado en la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220 y hacer elecciones para sustituir a las actuales autoridades según el cronograma establecido por las asambleas estatutarias, teniendo como término máximo del plazo respectivo el del vencimiento de los mandatos de las actuales autoridades en ejercicio, que será de cinco años para rectores y vicerrectores, y de tres años para decanos.