



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2016-SUNEDU/CD

Lima, 04 de enero de 2016

Sumilla: *Se dispone imponer una medida preventiva a la Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle" consistente en el desconocimiento como Rector del señor Vladimiro Del Castillo Narro, con mandato vencido al 01 de enero de 2016, para efectos de todos los procedimientos administrativos, registros, bases de datos y toda actuación que se lleve a cabo ante la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).*

VISTOS:

El Informe N° 004-2016-SUNEDU/02/04, emitido por la Dirección de Fiscalización y Sanción, así como el informe N° 004-2016-SUNEDU/03/06 de la Oficina de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

I. Hechos

1. Que, el 10 de julio de 2014, entró en vigencia la Ley N° 30220 - Ley Universitaria, que creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) y estableció un proceso de adecuación del gobierno de la universidad pública en su Primera Disposición Complementaria Transitoria.
1. Que, mediante Ley N° 15519, del 23 de abril de 1965, se otorga rango universitario a la Escuela Normal Superior "Enrique Guzmán y Valle", convirtiéndose en la Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle" (en adelante, la UNE).
2. Que, el 10 de julio de 2014, entró en vigencia la Ley N° 30220 - Ley Universitaria (en adelante la Ley), que creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, la Sunedu) y estableciendo un proceso de adecuación del gobierno de la universidad pública en su Primera Disposición Complementaria Transitoria.
3. Que, según Informe Ejecutivo de la Oficina de Nacional de Procesos Electorales (en adelante, ONPE) sobre la asistencia técnica brindada a la UNE, se indicó que mediante Resolución Rectoral N° 780-2014-R-UNE del 11 de julio de 2014, Resolución Rectoral N° 781-2014-R-UNE del 16 de julio de 2014, y Resolución Rectoral N° 783-2014-R-UNE del 17 de julio de 2014, se conformó el Comité Electoral Universitario Transitorio y Autónomo (en adelante, el Ceuta).
4. Que, asimismo, en el referido Informe Ejecutivo de la ONPE se indicó que se eligieron a los miembros de la Asamblea Estatutaria el 10 de octubre de 2014.
5. Que, mediante Resolución N° 004-2015-P/AE-UNE del 26 de enero de 2015, la Asamblea Estatutaria aprobó el estatuto de la UNE y lo remitió a la Sunedu el 28 de abril de 2015.





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

6. Que, por Resolución N° 006-2015-P/AE-UNE del 26 de enero de 2015, la Asamblea Estatutaria aprobó el cronograma para elección de nuevas autoridades de gobierno, estableciendo que las elecciones para decanos se realizarán en diciembre de 2016, y las elecciones para rector y vicerrectores en diciembre de 2018.
7. Que, el Consejo Directivo de la Sunedu, a través del Comunicado N° 001-2015- SUNEDU/CD sobre el "Cambio de Autoridades en Universidades Públicas", a fin de proteger la calidad de la educación superior universitaria en su sesión del 19 de junio de 2015, fijó el 31 de diciembre de 2015 como fecha máxima para que las universidades públicas autorizadas aprueben sus nuevos estatutos y elijan y designen a sus nuevos rectores, vicerrectores y decanos.
8. Que, posteriormente, el 21 de julio de 2015, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, el Consejo Directivo de la Sunedu, como órgano máximo y de mayor jerarquía de la entidad emitió la Resolución N° 002-2015-SUNEDU/CD del Consejo Directivo, aprobando la Guía para la Adecuación de Gobierno de las Universidades Públicas al amparo de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30220 (en adelante la Guía), el cual debía culminar el 31 de diciembre de 2015.
9. Que, el 24 de agosto de 2015, el rector de la UNE solicitó dejar sin efecto el Acuerdo del Consejo Directivo de la Sunedu de fecha 19 de junio de 2015 y la Guía, en el extremo que establecen como plazo para la elección de las nuevas autoridades de gobierno de las universidades públicas hasta el 31 de diciembre de 2015.
10. Que, mediante Resolución N° 2185-2015-R-UNE del 02 de octubre de 2015, el rector de la UNE declaró en estado de emergencia la universidad por 90 días debido al Fenómeno del Niño, siendo que mediante Decreto Supremo N° 045-2015-PCM se declaró el estado de emergencia de algunos distritos y provincias del Perú, entre ellos el distrito de Chosica.
11. Que, por Resolución N° 2624-2015-R-UNE del 03 de noviembre de 2015 el rector de la Une modificó el Calendario Académico 2015, señalando que finaliza el 4 de diciembre y del 7 al 11 de diciembre se entregan los registros de acción docente.
12. Que, mediante Oficio N° 238-2015-SUNEDU/DFS de fecha 13 de noviembre de 2015, cursado al Presidente de la Asamblea Estatutaria de la UNE, la Sunedu solicitó "cumpla con informar los pasos a seguir para modificar el cronograma de elección de autoridades y adecuarse a lo establecido en la Ley universitaria y la citada Guía para la adecuación de Gobierno, esto es, culminar con la elección de nuevas autoridades (Rector, Vicerrectores y Decanos), con anterioridad al 31 de diciembre de 2015".
13. Que, mediante comunicado del 15 de noviembre de 2015 publicado en el portal electrónico de la Une, dicha casa de estudios señaló que la Guía y los plazos establecidos por la Sunedu son ilegales e inconstitucionales.
14. Que, mediante Oficio N° 640-2015-SUNEDU/03 de fecha 19 de noviembre de 2015, cursado al Rector de la UNE, la Sunedu respondió a la solicitud de dejar sin efecto el Acuerdo del Consejo Directivo de la Sunedu de fecha 19 de junio de 2015 y la Guía, adjuntando el Informe N° 252-2015-SUNEDU-SG-OAJ de fecha 06 de octubre de 2015, en





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

el cual se concluye que no resulta procedente la solicitud siendo que ambos documentos fueron emitidos en el ejercicio de las facultades legales de la Sunedu reconocidas en la Ley para realizar precisiones sobre el proceso de adecuación de gobierno.

15. Que, por Resolución N° 005-2015-AUT-UNE del 14 de diciembre de 2015, la autodenominada Asamblea Universitaria Transitoria de la Une (Asamblea Estatutaria que asume transitoriamente las funciones de Asamblea Universitaria luego de aprobar el estatuto y el cronograma de elecciones) adecuó y modificó el estatuto, y lo remitió a la Sunedu el 23 de diciembre de 2015.
16. Que, la Asamblea Universitaria Transitoria mediante Resolución N° 006-2015-AUT-UNE, del 16 de diciembre de 2015, modificó el cronograma de elecciones aprobado por la Asamblea Estatutaria, estableciendo que las elecciones para rector, vicerrectores y decanos se realizará en mayo del 2016, lo cual también hizo de conocimiento público mediante comunicado del 20 de diciembre de 2015 publicado en el portal electrónico de dicha casa de estudios.
17. Que, mediante comunicado del 27 de diciembre de 2015 la UNE señaló que se está cumpliendo con el proceso de adecuación del gobierno al reprogramar el cronograma de elecciones recortando 3 años el mandato de las actuales autoridades.
18. Que, cabe señalar que mediante el Informe N° 129-2015-SUNEDU/02/14, la Dirección de Fiscalización y Sanción informó sobre el avance en el proceso de adecuación de gobierno de las universidades públicas institucionalizadas al 29 de diciembre de 2015, señalando los hechos mencionados líneas arriba respecto a la UNE, la cual se encuentra dentro del grupo de universidades que se han manifestado abiertamente contrarias a culminar su proceso de adecuación de gobierno dentro del plazo establecido por la Sunedu.

II. Análisis

2.1 Base Legal

19. Que, el Tribunal Constitucional del Perú en su sentencia recaída en el expediente STC 00017-2008-PI/TC, emitida en el año 2010, dejó establecido en el punto resolutive 4) la existencia de un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario y estableció como una obligación del Estado adoptar las medidas institucionales necesarias (legislativas, administrativas, económicas, etc.) para reformar el sistema de la educación universitaria en el país, de forma tal que quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, derecho reconocido por la Constitución Política del Perú.

En ese orden, en el numeral 219 de la referida sentencia, el Tribunal Constitucional señaló que, entre las medidas a adoptarse, se encontraba la necesidad de la creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias:

- (i) Evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa;
- (ii) Evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

educativa. En cumplimiento de dicha sentencia es que el legislador emite la Ley en el año 2014.

20. Que, con la promulgación de la Ley se creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) como Organismo Público Técnico Especializado, adscrito al Ministerio de Educación, con naturaleza jurídica de derecho público interno, encargado del licenciamiento para la prestación del servicio educativo superior universitario, del registro de los grados y títulos expedidos por las universidades, de la supervisión y fiscalización de la calidad en la prestación del servicio educativo universitario, y del encauzamiento, para fines educativos, de los recursos públicos, excedentes y beneficios otorgados a las universidades.
21. Que, considerando que, el artículo 12 de la Ley definió a la Sunedu como un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Educación, se colige que este organismo cuenta con las funciones de supervisión, control, autorización y normativa, descritas en el párrafo anterior. En relación con la facultad normativa de la Sunedu, es preciso señalar que, esta facultad se encuentra amparada en el artículo 9 y el numeral 5) del artículo 15 de la Ley, que señalan, respectivamente:

"(...)

La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), de oficio o a 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. (...), y

"Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, así como revisarlas y mejorarlas periódicamente".

22. Que, en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la referida ley (en adelante Primera DCT), se establece un proceso de adecuación del gobierno de la universidad pública.
23. Que, ante las diversas opiniones, consultas, denuncias y solicitudes dirigidas a la Sunedu, así como puntos de vista vertidos ante la opinión pública por parte de los diversos actores involucrados en el proceso de adecuación a la Ley, acerca de las obligaciones y medidas a ser implementadas por las universidades públicas para la correcta aplicación de la Primera DCT, el Consejo Directivo de la Sunedu, como órgano máximo y de mayor jerarquía de la entidad y en el ejercicio de su potestad normativa, aprobó la Resolución N° 002-2015-SUNEDU/CD, *Guía para la Adecuación de Gobierno de las Universidades Públicas al amparo de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30220*, que estableció que el proceso de adecuación de gobierno de la universidad pública debía culminar el 31 de diciembre de 2015.

La Guía tiene 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, dando así continuidad a la reforma de la educación superior universitaria.





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

24. Que, es de responsabilidad de las autoridades universitarias elegidas completar la adecuación de la universidad pública a la Ley.
25. Que, el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en los expedientes: 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC, declaró infundadas las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley; entre sus fundamentos tenemos el numeral 318 y 319 que señalan:

318. *En ese sentido, la presunta vulneración al artículo 2, inciso 17 de la Constitución no se constata, toda vez que en la misma disposición se indica que, una vez aprobado el Estatuto de la universidad, la asamblea estatutaria establece el cronograma de elección de las nuevas autoridades, así como el plazo para su designación en reemplazo de las autoridades vigentes. Por esta razón no se está limitando el derecho de nadie a ser elegido.*

319. *De otro lado, la materialización de la presente ley exige que las universidades adopten medidas para adaptarse a sus disposiciones, convocando, en las condiciones indicadas, a nuevas elecciones con participación de toda la comunidad académica. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.*

26. Que, en reiterada jurisprudencia el Tribunal Constitucional dejó sentado que la educación superior universitaria es un auténtico servicio público que debe brindarse en condiciones de calidad, debido a su especial conexión con la formación del proyecto de vida de cada persona y, en consecución, con el principio de dignidad humana.
27. Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley, la Sunedu es responsable, en el marco de su competencia, de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, así como de fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad.

28. Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley, el Consejo Directivo de la Sunedu, constituye la única instancia administrativa en los casos que sean sometidos a su conocimiento. Las resoluciones que expida son precedentes de observancia obligatoria en los casos que interprete de modo expreso y con carácter general, el sentido de la normativa bajo su competencia.

29. Que, el artículo 22 de la Ley establece que la Sunedu, es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia.

30. Que, en ese sentido, la Primera DCT y la Guía, establecieron esencialmente las siguientes obligaciones: i) Conformación del CEUTA, ii) Convocar, conducir y proclamar los resultados del proceso electoral para la elección de los miembros de la Asamblea Estatutaria, iii) Redacción y aprobación del Estatuto de la Universidad, iv) Establecimiento del cronograma de elecciones de las nuevas autoridades y el plazo de su designación en reemplazo de las autoridades vigentes, el cual debía culminar como máximo el 31 de diciembre de 2015, v)





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Elección de los miembros del Comité Electoral, vi) Solicitar la participación de la ONPE y vii) Aprobación del Reglamento de Elecciones.

31. Que, por su parte, el Reglamento de Infracciones y Sanciones, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU (en adelante, el RIS) regula otras medidas administrativas distintas de las sanciones tales como las medidas preventivas. En efecto, el artículo 6 de la norma acotada establece que el Consejo Directivo, a propuesta de la Dirección de Fiscalización y Sanción, podrá imponer medidas preventivas cuya finalidad sea garantizar el orden jurídico, estas medidas constituyen mandatos de carácter temporal ante un inminente peligro o alto riesgo de producirse un incumplimiento a la Ley y demás normas complementarias, sin necesidad del inicio de un procedimiento sancionador.
32. Que, cabe señalar que el artículo citado establece un listado no taxativo de medidas preventivas que pueden disponerse, entre ellas, el cese de actividades, tales como del proceso de admisión, de matrícula, de elecciones de autoridades y miembros de órganos de gobierno, del proceso de nombramiento, ratificación o ascenso de docentes, o de las funciones de las instancias de gobierno cuando incumplen o se exceden en sus atribuciones. En tal sentido, en el segundo párrafo del artículo 6 faculta al Consejo Directivo a determinar otras medidas preventivas cuya finalidad sea garantizar el orden jurídico.
33. Que, en este marco, las medidas preventivas encuentran su fundamento en que, de acuerdo a lo dispuesto en la Primera DCT y la Guía, las universidades públicas tenían la obligación de elegir a sus nuevas autoridades como máximo hasta el 31 de Diciembre de 2015. En consecuencia, corresponde al Consejo Directivo de la Sunedu pronunciarse respecto a la medida preventiva a aplicarse ante los hechos descritos anteriormente.
34. Que, acorde con lo anterior en reiteradas resoluciones, el Poder Judicial viene indicando lo siguiente:
 - Expediente N° 15218-2015 (acumulados 15641-2015 y 20238-2015), tramitado ante el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, en el proceso de Acción de Amparo seguido por Elizabeth Canales Aybar, decana de la facultad de ciencias administrativas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Chedorlaomer Rubén Gonzales Espinoza, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UNMSM y Pedro Atilio Cotillo Zegarra.

"DECIMO SEGUNDO: Sin perjuicio de lo mencionado, este Juzgado también estima relevante considerar la eficacia en el tiempo que debe tener la misma Ley N° 30220, incluso si la Resolución de Consejo Directivo N° 002-2015-SUNEDU/CD no hubiera fijado un plazo preciso (31 de diciembre de 2015).

De acuerdo con lo anterior, se puede apreciar que la Resolución de Consejo Directivo N° 002-2015-SUNEDU/CD fija un plazo de caducidad de los mandatos de las autoridades universitarias electas, plazo que de ningún modo puede ser considerado retroactivo, puesto que se aplica a las consecuencias actuales de una designación de autoridades nacida en el pasado.





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

DECIMO TERCERO: Luego de lo expuesto, podemos concluir que el reclamo de los demandantes no tiene ninguna justificación constitucional, ya que como se ha podido establecer jurídicamente, su reclamo no tiene respaldo en el ordenamiento jurídico, no habiéndose afectado la autonomía universitaria. Además, los rectores y decanos demandantes tampoco se quedarán sin trabajo ya que volverán a su labor docente donde recibirán la remuneración que le compete. Aún más, los cargos que ejercen son temporales y no permanentes.

DECIMO CUARTO: Por último, habiéndose desestimado la demanda, el juzgado exhorta a los funcionarios públicos demandantes que cumplan con la ley universitaria, que ha sido validada por el Tribunal Constitucional. Deben adecuarse a la ley, con el fin de no perjudicar a sus Universidades y a toda la comunidad universitaria con las sanciones que puedan imponerse.

Los rectores o decanos, llegaron al cargo con el fin de hacer el bien común, esto es, para mejorar la enseñanza y la calidad universitaria; por tanto, no deben aferrarse al cargo por un interés personal sino pensar en toda la comunidad universitaria que con su actuar puede ser perjudicada. Además, son docentes, y tienen el deber de dar el ejemplo y respetar la ley.

En un Estado Constitucional de Derecho, nadie está por encima de la Constitución y las leyes, por lo que los demandantes deben cumplir inmediatamente con la ley, ya que como se ha establecido no existe ninguna arbitrariedad como se denuncia.

DECIMO QUINTO: Se exhorta también al SUNEDU para que dentro del marco de la ley, actúe con firmeza y haga respetar su autoridad inmediatamente, ya que no se puede permitir que nadie, por intereses personales, se rebele al cumplimiento de una ley o un mandato judicial, perjudicando, en el caso concreto, a la Universidad y a la comunidad universitaria. El gobierno tiene el deber de impedir ello, de lo contrario se genera el caos y el desgobierno".

El subrayado es nuestro.

- Expediente N° 11347-2015, ante el 11° Juzgado Constitucional de Lima, sobre acción de amparo, en los seguidos por Olga Hilda Bracamonte Guevara, Decana de la Facultad de Ciencias Biológicas de la UNMSM.

"Si bien, en la norma no se ha establecido que será la SUNEDU la encargada de fiscalizar que las universidades cumplan con su adecuación a la nueva Ley Universitaria, también es cierto que es el órgano técnico especializado a la que se le ha encargado, entre otras funciones, la de supervisar la calidad del servicio que brindan las universidades, siendo ello así forma parte de sus actividades el de verificar que se cumpla la Ley N° 30220, por tanto habiéndose establecido en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la indicada el proceso de adecuación de las universidades a la ley universitaria, está dentro de sus funciones el emitir directivas para que ello se lleve a cabo, por lo que lo dispuesto en la sesión de su Consejo Directivo del 19 de junio pasado, en el extremo de precisar que el 31 de diciembre próximo, es la fecha máxima para que las universidades públicas





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

concluyan con el proceso de adecuación de gobierno, constituye el ejercicio regular de sus funciones.

Ciertamente el cumplimiento del plazo precisado por la SUNEDU, significa que se afectará el periodo para el cual fue designada como Decana de la Facultad de Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, sin embargo, también es cierto que lo planteado significa un interés personal que no puede anteponerse al interés general que en este caso incluye a toda la comunidad universitaria.

Si bien la demandante no lo menciona en su demanda, para ser Decana, conforme al artículo 37 de la Ley Universitaria derogada, debía ser parte del staff de profesores principales de la Universidad, por lo tanto una vez que la demandante deje el cargo de Decana continuará siendo parte de la universidad donde labora, por lo que su derecho al trabajo se encuentra protegido.

En cuanto a su derecho a la autonomía universitaria, de lo expresado en la demanda no se advierte cómo es que la fecha límite establecida por la SUNEDU afectaría esta garantía, toda vez que es la propia norma la que ha establecido la adecuación del gobierno a la nueva Ley Universitaria".

2.2 Sobre la potestad de la Sunedu para imponer medidas preventivas

35. Que, las medidas preventivas constituyen un mecanismo de tutela directa destinado a que el administrado corrija una conducta que contraviene el ordenamiento jurídico, restableciendo los efectos producidos por la misma, así como prevenir la alteración del orden ante un peligro inminente, potestad implícita en la actuación inspectora o de comprobación de la Administración Pública.
36. Que, en ejercicio de las funciones de supervisión y fiscalización de la calidad del servicio educativo superior universitario y del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley y normas complementarias, la verificación del incumplimiento o la inminente vulneración de dichas disposiciones puede conllevar a la aplicación de medidas preventivas por parte de Sunedu, con la finalidad de restituir el ordenamiento jurídico vulnerado y/o cautelar los intereses legítimos que pudieran ser afectados con dicha conducta.
37. Que, la inspección y la supervisión, atributo del deber de vigilancia de la Administración, no tiene otra finalidad que verificar si el administrado cumple o no con la normativa vigente.
38. Que, como ya se ha indicado líneas arriba, la facultad para dictar medidas preventivas ha sido recogida por el artículo 6 del RIS, que establece lo siguiente:

Artículo 6.- Medidas Preventivas

El Consejo Directivo podrá, a propuesta de la Dirección de Fiscalización y Sanción, imponer medidas preventivas que constituyen mandatos de carácter temporal ante un inminente peligro o alto riesgo de producirse un incumplimiento a la Ley Nº 30220 y demás normas complementarias, sin necesidad del inicio de un procedimiento sancionador, pudiendo consistir en el cese de actividades, tales como del proceso de admisión, de matrícula, de elecciones de autoridades y





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

miembros de los órganos de gobierno, del proceso de nombramiento, ratificación o ascenso de docentes, o de las funciones de las instancias de gobierno cuando incumplan o se exceden en sus atribuciones.

El Consejo Directivo podrá determinar otras medidas preventivas cuya finalidad sea garantizar el orden jurídico frente a las referidas situaciones.

El subrayado es nuestro.

39. Que, toda actuación de las entidades públicas debe ceñirse al cumplimiento de los principios del Derecho Administrativo, entre los cuales se encuentran los principios de razonabilidad y proporcionalidad; ello constituye una garantía del respeto de los derechos de los administrados, por lo que ante actuaciones administrativas restrictivas de derechos, la Administración debe asegurarse que éstas se adecuen a las necesidades y fines públicos que justifican dicho actuar.
40. Que, la observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de emitir una medida preventiva funge, entonces, como una garantía del administrado, lo cual se pondrá de manifiesto en una motivación suficiente, así como la limitación en el tiempo de la medida.
41. Que, los mencionados principios deben ser aplicados de forma ponderada. Así, el juicio de adecuación o idoneidad supone determinar que la medida adoptada contribuya de algún modo con la protección de otro derecho o de otro bien jurídico relevante. Por su parte, el juicio de necesidad implica un análisis sobre la existencia de medios alternativos al que se pretende adoptar que sean lo menos restrictivos posibles, donde se deberá determinar si existen medidas igualmente adecuadas y carentes de consecuencia lesivas para el derecho fundamental con el que colisiona. Finalmente, el principio de proporcionalidad en sentido estricto es propiamente lo que se conoce como ponderación, estableciéndose una relación directamente proporcional donde a mayor intensidad de la intervención o afectación del derecho, tanto mayor ha de ser el grado de realización u optimización del fin constitucional¹.
42. Que, en consecuencia al imponer una medida preventiva con el propósito de restituir el ordenamiento jurídico vulnerado o ante un inminente riesgo de configurarse un incumplimiento a éste, la Sunedu deberá realizar una ponderación de la medida a adoptar, el fin que se persigue con la misma y la restricción que pudiese ser impuesta sobre el administrado.

2.3 Sobre el incumplimiento incurrido por la UNE

43. Que, la Primera DCT de la Ley, establece expresamente lo siguiente:

*"(...) 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 (...) 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.
(...)"*

¹ Sentencia recaída en el Expediente Nº 045-2004-PI/TC, fundamento 40.





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

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

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

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."

44. Que, con la finalidad de orientar a las universidades en la ejecución del proceso de adecuación de gobierno a través de la descripción de los pasos que debían seguirse en el marco de dicho proceso y así, dando continuidad a la reforma de la educación superior universitaria y ajustar su funcionamiento de manera estricta a la Ley, mediante Resolución N° 002-2015-SUNEDU/CD de fecha 20 de julio de 2015, el Consejo Directivo de la Sunedu aprobó la Guía.
45. Que, dicho documento, estableció, y en algunos casos precisó, plazos máximos para el cumplimiento de lo dispuesto en la Primera DCT, organizados de la siguiente manera:
- (i) Cese de la Asamblea Universitaria (AU): Hasta el 17 de agosto de 2015
 - (ii) Conformación del Comité Electoral Universitario Transitorio Autónomo (CEUTA): 27 de agosto de 2015.
 - (iii) Elección de la Asamblea Estatutaria: 21 de setiembre de 2015
 - (iv) Aprobación de nuevo Estatuto y cronograma de elecciones de nuevas autoridades: 15 de noviembre de 2015.
 - (v) Elección, designación y asunción de cargo de las nuevas autoridades elegidas: 31 de diciembre de 2015.
46. Que, la obligación de cumplir con los plazos dispuestos en la Primera DCT y precisados en la Guía, resulta de aplicación a las treinta y un (31) Universidades Públicas Institucionalizadas.
47. Que, en el caso, si bien la UNE cumplió con conformar el Ceuta, elegir a los miembros de la Asamblea Estatutaria, y aprobar el estatuto y el cronograma de elecciones para las nuevas autoridades de gobierno, en el cronograma de elecciones se ha dispuesto como fecha para realizarse las mismas en mayo de 2016, configurándose un evidente incumplimiento a las disposiciones de carácter imperativo que establece La Ley y la Guía para la elección de las nuevas autoridades de gobierno de las universidades públicas que venció el 31 de diciembre de 2015.
48. Que, en esa línea, cabe indicar que, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia de fecha 10 de noviembre de 2015, Expedientes N° 0014-2014-PI/TC, N° 0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC y N° 0007-2015-PI/TC, respecto del extremo en el que se impugnó la Primera





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

DCT de la Ley, por presuntamente "(...) vulnerar el derecho a ser elegido y a cumplir el mandato (...)", ha desestimado dichos argumentos, sosteniendo que no estaría limitando el derecho de nadie a ser elegido a través de la referida disposición:

"317. (...) la disposición cuestionada prevé el cese de la Asamblea Universitaria, precisamente para constituir el Comité Electoral Universitario Transitorio y Autónomo, el cual será el encargado de convocar, conducir y proclamar los resultados del proceso electoral conducente a elegir a los miembros de la Asamblea Estatutaria.

318. En ese sentido, la presunta vulneración al artículo 2, inciso 17, de la Constitución no se constata, toda vez que en la misma disposición se indica que, una vez aprobado el Estatuto de la universidad, la asamblea estatutaria establece el cronograma de elección de las nuevas autoridades, así como el plazo para su designación en reemplazo de las autoridades vigentes. Por esta razón no se está limitando el derecho de nadie a ser elegido."

49. Que, asimismo, mediante el Expediente N° 00016-2014-PI, los demandantes impugnaron la Primera DCT indicando que "(...) resulta inconstitucional, por cuanto fija el cese de la asamblea universitaria y ordena el nombramiento de nuevas autoridades, sin que (...) se presenten razones que justifiquen esa decisión, tanto más cuando que aquellas han sido elegidas democráticamente para un período de gobierno, conforme a la legislación vigente en su oportunidad." Ante ello, el Tribunal Constitucional indicó que:

*"314. Respecto a la presunta necesidad de que el legislador de razones como señalan los Congresistas demandantes en el Expediente 00016-2014-PI, cabría sostener que no existe una exigencia constitucional de tal naturaleza. El legislador aprueba la ley en virtud de su legitimidad democrática, y su discrecionalidad en el ejercicio de estas competencias se respecta mientras no se acredite la existencia de claros supuestos de arbitrariedad.
(...)*

320. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo."

50. Que, por tanto, el Tribunal Constitucional ha considerado que la Primera DCT no vulnera ningún derecho constitucionalmente reconocido, en atención a los cuestionamientos presentados.
51. Que, adicionalmente, debe precisarse que la obligación de las universidades públicas institucionalizadas de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Primera DCT implica que las autoridades universitarias realicen las acciones pertinentes destinadas al cumplimiento de las disposiciones de la Ley, tal como lo ha señalado el Tribunal:

"319. De otro lado, la materialización de la presente ley exige que las universidades adopten medidas para adaptarse a sus disposiciones, convocando, en las condiciones indicadas, a nuevas elecciones con participación de toda la comunidad académica."





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

52. Que, bajo dicha premisa, resulta razonable que las universidades públicas institucionalizadas brinden las facilidades a los órganos transitorios para el cumplimiento de lo dispuesto en la Primera DCT y la Guía, mediante la adopción de las medidas pertinentes orientadas a la culminación del proceso de adecuación de gobierno, esto es, que se elabore un nuevo estatuto, se celebren elecciones y se elijan nuevas autoridades conforme lo dispone la Ley.
53. Que, en base a lo señalado anteriormente, se ha constatado el incumplimiento por parte de la UNE de los plazos reconocidos en la Primera DCT y la Guía, que es el 31 de diciembre del 2015, por cuanto no se ha procedido a elegir al rector, vicerrectores y decanos, lo cual conlleva a que al 01 de enero de 2016, estas autoridades se encuentren con mandato vencido.

2.4 Sobre la pertinencia y proporcionalidad de una medida preventiva

54. Que, en base a lo señalado anteriormente, se ha constatado el incumplimiento por parte de la UNE del plazo límite que válidamente ha sido precisado por el Consejo Directivo de la Sunedu, esto es, el 31 de diciembre del 2015, en pleno ejercicio de sus funciones, por cuanto no se ha procedido a elegir al Rector, Vicerrectores y Decanos.
55. Que, la UNE se ha mostrado abiertamente renuente a cumplir con el plazo para la elección de nuevas autoridades de gobierno, siendo que el primer cronograma de elecciones aprobado por la Asamblea Estatutaria establecía que las elecciones para decanos se realizarían en diciembre de 2016 y las elecciones para rector y vicerrectores en diciembre de 2018.

Posteriormente, el cronograma de elecciones fue reprogramado para mayo de 2016, e inclusive se ha manifestado públicamente la intención de la universidad de hacer permanecer a las autoridades vigentes en sus cargos con la publicación de comunicados en el portal electrónico de la UNE, así como la intención del propio rector de la UNE de permanecer en su puesto al haber solicitado a la Sunedu que se deje sin efecto la Guía y el Acuerdo del Consejo Directivo en el extremo que establecen como plazo para la elección de las nuevas autoridades de gobierno de las universidades públicas hasta el 31 de diciembre de 2015, y la misma intención se pone en evidencia al haber modificado el Calendario Académico 2015 para que finalice el 4 de diciembre.

56. Que, ante este evidente incumplimiento y ante la imperiosa necesidad de evitar futuras infracciones que se configurarían de continuarse reconociendo a dichas autoridades y restaurar el orden jurídico perturbado, este Consejo Directivo considera pertinente y razonable la aplicación de una medida preventiva que asegure que una conducta como la verificada no genere efectos perjudiciales sobre los intereses de la comunidad universitaria de la UNE.
57. Que, la Sunedu, al tomar conocimiento de una conducta antijurídica, que en este caso consiste en la permanencia en el cargo de una autoridad que debió contar con reemplazo hasta antes del 01 de enero de 2016, deberá orientar su actuación hacia la corrección de la referida conducta, en el marco de sus competencias, haciendo uso de todas las herramientas y atribuciones que el ordenamiento jurídico le faculte.





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

58. Que, en el presente caso, es materia de análisis la imposición a la UNE, de una medida preventiva consistente en el desconocimiento de sus autoridades con mandato vencido al 01 de enero de 2016, para efectos de todos los procedimientos administrativos, registros, bases de datos y toda actuación que se lleve a cabo ante la Sunedu.
59. Que, cabe precisar de antemano que las medidas preventivas, tal como han sido configuradas en el RIS no suponen *per se* algún perjuicio a los administrados, por cuanto su finalidad es únicamente restablecer el orden jurídico vulnerado. Se trata de medidas motivadas por una situación de urgencia, inminente peligro o alto riesgo de producirse un incumplimiento a la Ley y sus normas complementarias que legitima la acción inmediata de la Administración Pública, sometida al principio de proporcionalidad.
60. Que, la proporcionalidad en la aplicación de la medida preventiva en el presente caso, involucra el examen de medios y fines públicos que se busca tutelar a través del desconocimiento de sus autoridades con mandato vencido al 01 de enero de 2016, para efectos de todos los procedimientos administrativos, registros, bases de datos y toda actuación que se lleve a cabo ante la Sunedu, por cuanto la UNE no ha cumplido con el proceso de adecuación de gobierno establecido en la Ley y la Guía, que tenía como fecha límite el 31 de diciembre del 2015.
61. Que, el examen de proporcionalidad consta de tres pasos: (i) test de idoneidad: consiste en la relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado "interposición de una medida preventiva" y el fin que se busca "restablecimiento del orden jurídico vulnerado", se trata del análisis de una relación medio-fin; (ii) test de necesidad: en este punto debe analizarse si existen medios alternativos que no sean más gravosos que el que se pretende adoptar, se trata del análisis de una relación medio-medio; y (iii) test de proporcionalidad en sentido estricto: que consiste en una comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en la igualdad. La comparación de estas dos variables ha de efectuarse según la denominada ley de ponderación; cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro.
62. Que, respecto a la idoneidad cabe decir que la imposición de la medida preventiva consistente en el "desconocimiento de las autoridades de la UNE con mandato vencido al 01 de enero de 2016, para efectos de todos los procedimientos administrativos, registros, bases de datos y toda actuación que se lleve a cabo ante la Sunedu", constituye un fin legítimo, dado que persigue el cumplimiento de los dispositivos normativos que son de cumplimiento obligatorio para todos.

En efecto, las disposiciones de la Ley y la Guía tienen un carácter prescriptivo imperativo, por tanto son vinculantes para todos los ciudadanos, especialmente para los administrados directamente destinatarios de su cumplimiento, es decir las universidades del país. La Sunedu como autoridad central supervisora de la calidad y del cumplimiento de la Ley y sus normas complementarias, se encuentra expresamente facultada por el RIS para exigir su cumplimiento a través de medidas preventivas.

En esta línea, el cumplimiento del proceso de adecuación de gobierno que debía culminar el 31 de diciembre del 2015, para la elección y asunción de las nuevas autoridades en las





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

universidades públicas, constituye un fin legítimo con respaldo constitucional², y que debe garantizarse ratificando la plena eficacia de la Ley y de la Guía, así como el respeto a la efectividad de las normas legales.

En este contexto se advierte que ha transcurrido más de un año desde la entrada en vigencia de la Ley, y más de cinco meses desde la publicación de la Guía, sin que la UNE haya adecuado su gobierno.

Por tanto, puede afirmarse que el proceso de adecuación de gobierno de las universidades públicas constituye el punto de partida para la implementación de la reforma universitaria implementada con la Ley y desarrollado en la Guía y que materializa principios constitucionales en lo que respecta a la educación universitaria como servicio público y derecho fundamental.

Ante la inobservancia de las disposiciones de la Ley y la Guía, la Sunedu tiene el deber de desconocer a las autoridades de la UNE con mandato vencido al 01 de enero de 2016, quienes debieron ser reemplazadas por nuevas autoridades elegidas dentro del marco del proceso de adecuación de gobierno.

En consecuencia, el desconocimiento de las autoridades de la UNE con mandato vencido al 01 de enero de 2016, constituye una medida idónea para lograr la finalidad pública de restablecer el orden jurídico y lograr la plena eficacia de la Ley y la Guía.

- 63. Que, en cuanto a la necesidad de la medida y por la urgencia en el restablecimiento del orden jurídico, no existen medios menos lesivos que permitan lograr el objetivo a fin de que sea eficaz la Ley y la Guía en lo que respecta a la adecuación de los órganos de gobierno de las universidades públicas.

En efecto, el artículo 6 del RIS establece medidas preventivas más gravosas, entre ella el "cese de las actividades de una universidad", que implicaría afectar su operatividad en cuanto a sus actividades académicas, administrativas, entre otras; por ello, la aplicación de una medida preventiva que consiste en el desconocimiento de sus autoridades con mandato vencido al 01 de enero de 2016, para efectos de todos los procedimientos administrativos, registros, bases de datos y toda actuación que se lleve a cabo ante la Sunedu, resulta menos perjudicial para garantizar la prestación continua del servicio público de educación superior universitaria.

- 64. Que, finalmente, en relación a la proporcionalidad en sentido estricto, que consiste en el restablecimiento de la plena eficacia de la Ley y la Guía en las universidades públicas contra el ejercicio de un mandato vencido de autoridades renuentes al cumplimiento de la Ley y la Guía; en este caso, el restablecimiento de la plena efectividad de la Ley y la Guía en las universidades públicas, se materializa a su vez en el respeto de principios constitucionales como la calidad de la educación universitaria y deber del Estado respecto de su rol

² Constitución Política del Perú

"Artículo 16°.- Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados. El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación. Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas. Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República". (resaltado agregado)





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

supervisor (artículo 16 de la Constitución), mientras que el ejercicio de un mandato vencido de ciertas autoridades universitarias, atenta contra la ley y los principios descritos.

65. Que, en el caso analizado, las autoridades universitarias de la UNE han incumplido la Ley y la Guía, desconociendo el ordenamiento vigente, por tanto la Sunedu no puede reconocer ninguna de sus actuaciones. Sin embargo, a fin de no afectar el proceso de adecuación, el Consejo Directivo de la Sunedu considera necesario graduar el alcance de la medida, en esta etapa, al desconocimiento del señor Vladimiro Del Castillo Narro, cuyo mandato como rector venció el 01 de enero de 2016.
66. Que, para evitar este perjuicio al desarrollo de las actividades de la universidad, el desconocimiento del señor Vladimiro Del Castillo Narro como rector de la UNE, con mandato vencido al 01 de enero de 2016, constituye una medida legítima y proporcional con miras a la plena efectividad de la Ley, que materializa principios constitucionales en el ámbito de la educación universitaria, tratándose de una medida preventiva dispuesta por la Sunedu, como organismo técnico especializado que ejerce funciones en el marco de la Constitución, respetando la autonomía universitaria y asegurando que el Estado cumpla con el rol que la Constitución le impone respecto de la tutela de los derechos y de la calidad del servicio público de educación superior universitaria.

Que, estando a lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU y a lo acordado en la sesión de Consejo Directivo SCD 001-2016; y contando con el visado de la Dirección de Fiscalización y Sanción, de la Secretaría General y de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Sunedu;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Disponer como medida preventiva a la Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle", el desconocimiento del señor Vladimiro Del Castillo Narro, como Rector de la Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle", con mandato vencido al 01 de enero de 2016, para efectos de todos los procedimientos administrativos, registros, bases de datos y toda actuación que se lleve a cabo ante la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).

Artículo 2.- La presente resolución estará vigente hasta que se designe a la nueva autoridad correspondiente.

Artículo 3.- REQUERIR a la Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle", que:

- a) Designe, en el más breve plazo, a la nueva autoridad correspondiente; y
- b) Culmine con el proceso de adecuación de gobierno, dispuesto en la Ley N° 30220, Ley Universitaria y la Resolución N° 002-2015-SUNEDU/CD del Consejo Directivo, que aprueba la Guía para la Adecuación de Gobierno de las Universidades Públicas al amparo de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30220.





PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Artículo 4.- Notificar la presente resolución a la Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle".

Regístrese, notifíquese y publíquese

Lorena Masías
Lorena de Guadalupe Masías Quiroga
Presidente del Consejo Directivo de la SUNEDU

