

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Comisión de Educación Superior

LINEAMIENTOS PARA ELABORAR LOS NUEVOS ESTATUTOS DE LAS UNIVERSIDADES EN EL MARCO DE LA LEY N° 30220

Lima, Octubre 2014

PRESENTACIÓN

El Comité Directivo del Consejo Nacional de Educación encargó a su Comisión de Educación Superior elaborar, con la ayuda de expertos, unos lineamientos que ayuden a las Asambleas Estatutarias a diseñar, elaborar y redactar, de la manera más adecuada, los nuevos estatutos de las universidades dentro del marco de la nueva Ley Universitaria 30220.

Concordamos con el Minedu que la nueva Ley Universitaria, promulgada el 8 de julio del presente año, aporta cambios sustanciales a la educación superior universitaria. Entre ellos se mencionan los siguientes:

1. El Minedu como ente rector de la educación superior universitaria (artículo 1).
2. Creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), encargada de conducir el tránsito hacia un sistema universitario regulado (capítulo 2).
3. Nuevos lineamientos para la creación y licenciamiento de universidades.
4. La acreditación y el aseguramiento de la calidad entran en la reforma (reorganización del Sineace).
5. Se establecen mayores niveles de exigencia académica (nuevas exigencias a estudiantes y la graduación).
6. Requisitos mínimos para la docencia universitaria.
7. Se promueve la transparencia de la información.
8. Se establece un sistema de elección de autoridades más democrático en las universidades públicas.
9. Se crean nuevos beneficios para el estudiante.
10. Mayor promoción de la investigación universitaria.

Estos cambios indudablemente pueden traer innovaciones positivas en las universidades, tanto públicas como privadas. Innovación, regulación y disposiciones específicas que deben promover la mejora sustancial de la universidad peruana se deben o pueden incorporar en los Estatutos de cada universidad.

El CNE, por su naturaleza pública, se ha propuesto la tarea de promover el estudio, análisis e interpretación de la nueva Ley Universitaria y por eso proponemos estos lineamientos a las asambleas estatutarias de las universidades públicas, para que su trabajo sea más seguro, objetivo y al mismo tiempo promotor de la innovación, la

pertinencia y la calidad en la universidad pública, según sus rasgos institucionales, antigüedad, dimensiones, regiones, sean metropolitanas o regionales.

El mensaje explícito, tanto del Legislativo como del Ejecutivo, muy claramente expresado en esta norma, y en las disposiciones complementarias transitorias y finales, es contribuir al desarrollo de la calidad en la universidad peruana, pública y privada. Por lo tanto, es evidente que la universidad peruana se encuentra actualmente atravesando un período de transición. Enfrenta un desafío, que puede ser también una auténtica oportunidad. El nuevo Estatuto Universitario debe adecuar la nueva Ley Universitaria a las realidades propias de cada institución. La norma general se convierte en estatuto propio. Por lo tanto, lo volvemos a decir, la nueva Ley Universitaria es un auténtico desafío para las asambleas estatutarias de las universidades públicas, pero al mismo tiempo una oportunidad para fortalecer e innovar sus instituciones dentro de las exigencias que impone la actualidad nacional e internacional.

Por eso les ofrecemos estos lineamientos, sobre todo a las universidades públicas, para promover una lectura imaginativa, sin inhibiciones, de la nueva Ley Universitaria 30220, para elaborar estatutos que conserven sus tradiciones, promuevan la innovación y consagren el cambio dentro del marco de la nueva ley. El presente documento no abunda en explicaciones, es más bien minimalista y exige una lectura atenta y minuciosa. La diferencia entre lineamientos generales y específicos es muy importante. Así mismo, en los específicos, la diferencia entre disposiciones imperativas y facultativas. Las primeras se deben “recoger” o transcribir en los Estatutos, sin cambio alguno; no así las segundas que pueden ser “deliberadas”, “actualizadas” o “reguladas”. La clave de esta adecuación y uso de estos lineamientos la encontrarán los estatutarios de las universidades. De esta manera, el CNE, así lo consideramos, presta un servicio público y cumple cabalmente una función que le corresponde según su marco legal.

LINEAMIENTOS

OBJETIVO

Proporcionar lineamientos a la universidad que orienten técnicamente la elaboración de su estatuto universitario, adecuado a la Ley N° 30220, Ley Universitaria.

BASE NORMATIVA

Constitución Política del Perú

Ley N° 30220, Ley Universitaria.

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

ALCANCE

Universidades

I. LINEAMIENTOS GENERALES ⁽¹⁾

1. Ubicación en el Derecho Administrativo

Las normas sobre educación, entre ellas las normas sobre educación universitaria, pertenecen al campo del derecho administrativo y, por ello, se rigen de acuerdo con los principios de esta rama del derecho público. En el plano legislativo, la ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) es de aplicación supletoria a las normas de la Ley Universitaria (LU) y contiene principios y reglas aplicables al ámbito universitario (p. e.: el principio de eficacia y la norma que dispone el deber de una mesa de partes de recibir los escritos no obstante que carezcan de requisitos rigen a las universidades).

En el marco del derecho administrativo, un estatuto universitario es el conjunto de disposiciones dadas por una universidad, por medio de su asamblea estatutaria, para

¹ Los lineamientos generales contienen conceptos que orientan la aplicación de los lineamientos específicos.

regularse en los ámbitos de la organización académica, el gobierno institucional y las relaciones jurídicas primordiales: universidad – docente, universidad – estudiante y universidad – graduado, en cada universidad en particular.

2. Autonomía universitaria

La universidad goza de autonomía por mandato constitucional y ello significa, en primer término, que se rige por el estatuto que ella misma se dicte, el cual debe respetar el marco señalado por la Constitución y las leyes. En segundo término, como la universidad es una comunidad de profesores, estudiantes y graduados, corresponde a la comunidad universitaria ejercer la autonomía universitaria, por medio exclusivamente de los órganos de gobierno de la universidad. En tercer lugar, la libertad, en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico, que implica la autonomía universitaria, es reconocida a la universidad para que alcance los fines señalados en la Constitución Política: formación profesional, proyección social, difusión cultural, creación intelectual y artística e investigación científica y tecnológica. No es un caso de autonomía privada.

3. Aseguramiento de la calidad educativa

La LU tiene entre sus objetivos promover el mejoramiento continuo de la calidad educativa. La calidad académica y el mejoramiento continuo de la calidad académica son dos de los nuevos principios que rigen a la universidad en el Perú. Para alcanzar el objetivo, la LU dispone que el Ministerio de Educación sea el ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria y la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) sea el organismo público técnico especializado a cargo de la supervisión de la calidad de la prestación del servicio educativo y de la ejecución de las políticas y lineamientos que, a propuesta de esta superintendencia, apruebe el Ministerio de Educación. La universidad, por su parte, debe hacerse cargo de la gestión de la calidad, la cual está directamente relacionada con la dirección estratégica. Esta política presupone planeamiento (LU: 57.1 y 59.1), ejecución (LU: 58 y 60) y evaluación (LU: 57.3) en el ámbito institucional y también transversalmente en todos los niveles.

En atención a lo expuesto, es recomendable crear o potenciar una Oficina Central General de Calidad Académica y Acreditación a nivel de la universidad con dependencias en cada facultad o unidad académica.

4. Proceso de Adecuación.-

La LU dispone que las universidades públicas inicien un proceso de adecuación del estatuto y del gobierno institucional a sus disposiciones en un plazo de noventa días que vence el 9 de octubre del 2014. Como el vencimiento del plazo no acarrea

expresamente la nulidad de los actos (LPAG: 140.3), las autoridades siguen obligadas a cumplir lo señalado en la ley y, aun cuando fuere recomendable la reforma, deben proceder a la brevedad a la adecuación, es decir, a modificar el estatuto en lo que sea indispensable. La reforma, positiva desde diversos puntos de vista, puede ser realizada en cualquier momento posterior.

De otro lado, una eventual falta de adecuación no enerva la eficacia de la ley porque la LU sigue vigente y prima sobre la norma estatutaria en aplicación del principio de jerarquía normativa (Constitución: 51). Es, pues, necesario tener presente que urge adecuar el estatuto a la LU, para que la universidad cuente con un gobierno y régimen legítimos.

5. Normas transitorias

La LU contiene dos disposiciones que regulan la transición del régimen antiguo al nuevo en una universidad: la Tercera y la Décima Tercera Disposiciones Complementarias Transitorias. La primera concierne a los profesores y establece un plazo de cinco años para que los docentes cumplan con reunir los requisitos que ahora exige la carrera universitaria, es decir, grado de maestro para ser profesor auxiliar y grado de doctor para ser profesor principal (LU: 83), así como los requisitos para el ejercicio de la docencia (LU: 82). La segunda atañe a los estudiantes y establece que los requisitos mínimos exigidos ahora para optar grados y títulos no serán aplicables a los estudiantes que hubieran estado matriculados al momento de la entrada en vigencia de la ley. La primera norma es exigente pese a la amplitud del plazo; la segunda es razonable pero podría terminar imponiendo un plazo finalmente arbitrario si se circunscribe a los matriculados efectivamente al momento de la entrada en vigencia de la ley. Como muchos estudiantes interrumpen sus estudios por uno o más semestres, interpretamos que la disposición transitoria alcanza a todos los que registran una primera matrícula antes de la entrada en vigencia de la ley. Sustentamos esta interpretación en el criterio establecido por el Tribunal Constitucional, el cual dispuso en una ocasión que “debe protegerse también la confianza de los ciudadanos frente al cambio brusco, irrazonable o arbitrario de la legislación” (2).

² Expediente N° 009-2001-AI/TC.

II. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS

En la relación siguiente se reúne las disposiciones de la LU que deben ser materia de interpretación y adecuación en el estatuto de una universidad pública; unas son de cumplimiento ineludible. Proponemos, en este caso, que la ley se transcriba literalmente. Mientras que otras disposiciones tienen un carácter facultativo, es decir, depende de la política que apruebe la asamblea estatutaria. Empleamos los verbos “recoger” o “incorporar”, en el primer caso, cuando es imperativa la adecuación; usamos los verbos “deliberar”, “actualizar” o “regular” cuando es potestativa.

1. Sobre la universidad:

- a. **Recoger la definición de universidad (LU: 3).** De acuerdo con la Constitución Política, es una comunidad académica.
- b. **Incorporar y regular la facultad de integrar redes interregionales de universidades (LU: 4).** El tema debe ser incorporado en el estatuto, pero los alcances dependerá de cada universidad. Esta norma sustenta la posibilidad de celebrar convenios interinstitucionales para la realización de actividades conjuntas de mutuo beneficio.
- c. **Actualizar las disposiciones sobre los principios, fines y funciones de la universidad (LU: 5 a 8).** No es indispensable pero sí recomendable reproducir los principios, fines y funciones porque servirán como criterios para la aplicación de las normas y la orientación de las políticas y actividades de la universidad y cada una de sus unidades académicas.

2. Sobre la organización académica:

- a. **Actualizar las disposiciones sobre la organización y estructura académica (LU: 31 y siguientes).** La ley da amplio margen de decisión a las asambleas estatutarias para hacer innovaciones con las unidades existentes como la de equiparar a las facultades y departamentos, por ejemplo. En cambio, la creación de facultades y escuelas profesionales estará sujeta a los estándares que apruebe la Sunedu (LU: 35). Si bien, en general, no es imperativo hacer modificaciones, es muy recomendable tomar medidas como la de fusionar unidades, por ejemplo, por razones de afinidad entre las escuelas profesionales y de eficiencia en la gestión de los recursos docentes, materiales y financieros se

puede debatir y actualizar el número de facultades. Las reformas en la organización deben responder a criterios de gestión de la calidad.

- b. **Recoger la supresión del vicerrectorado administrativo (LU: 63) y su sustitución por un director general de administración (LU: 74).** Es necesario porque aquél ya no figura en la ley
- c. **Deliberar sobre la creación del vicerrectorado de investigación (LU: 63).** No es indispensable pero sí recomendable porque las universidades deben potenciar la labor de investigación de conformidad con las normas e incentivos establecidos en el régimen de investigación que aparece a continuación (LU: 48 y siguientes).

3. Sobre el régimen de estudios:

- a. **Recoger y regular las modalidades presencial, semipresencial y a distancia (LU: 39).** La LU no define las modalidades; el estatuto debe recoger el tema de las modalidades, ausente en la ley anterior, y derivarlo a regulación por medio de reglamentos.
- b. **Recoger y regular el crédito como unidad de medida académica (LU: 39).** La LU define el crédito en la modalidad presencial pero guarda silencio sobre la definición de crédito en las dos modalidades restantes. Se recomienda recoger el tema de la definición de crédito en el estatuto y remitir su regulación a los reglamentos.
- c. **Incorporar las normas sobre diseño curricular, particularmente en lo relativo a los módulos de competencia profesional (LU: 40).** Esta disposición debe ser incorporada aun cuando no implique una aplicación inmediata; luego de incorporarlas en el estatuto, las unidades deberán evaluar la conveniencia de hacerlo y gestionar los planes de estudios correspondientes ante el Consejo Universitario.
- d. **Actualizar las normas sobre los estudios generales (LU: 41).** Esta disposición no implica la creación de unidades dedicadas a los estudios generales; simplemente señala que son obligatorios y que pueden comprender un mínimo de 35 créditos. Esta es una oportunidad de integración de las especialidades en programas de Estudios Generales en facultades e incluso en las áreas más grandes en las que se organice cada una de las universidades. Los Estudios Generales pueden ser dentro de las facultades o integrar facultades en áreas de especialización más vastas para fomentar la formación interdisciplinaria.

- e. **Incorporar las disposiciones sobre los estudios de posgrado (LU: 43).** Tener presente que ahora los estudios de posgrado comprenden diplomados, maestrías de especialización y de investigación o académicas, y doctorados.
- f. **Recoger los requisitos mínimos exigidos para optar grados y títulos (LU: 44 y 45).** Tener presente que son mínimos y que, por lo tanto, la universidad puede ser más exigente.
- g. **Programas de formación continua y Educación a distancia.** Los primeros no conducen a grados y títulos, pero si pueden ser organizados en el sistema de créditos y apuntar a los estudios de posgrado siguientes. Los programas de Educación a distancia exigen tecnología de la comunicación e información, así como una preparación adecuada de los docentes. Lo importante que se debe analizar y considerar es que los estudios de pregrado no pueden superar el 50% de créditos bajo esta modalidad y los programas de maestría y doctorado no podrán ser desarrollados exclusivamente bajo esta modalidad.
- h. **Incorporar las reglas sobre la matrícula por bajo rendimiento académico (LU: 102).** Tener presente que la ley admite la posibilidad de que el estatuto establezca una medida más dura, cual es la de separar automáticamente al alumno que desaprueba un curso por tercera vez.

4. Sobre el régimen de investigación:

- a. **Incorporar y desarrollar las normas sobre la investigación (LU: 48).** Corresponde aquí actualizar la redacción e introducir temas como la colaboración entre universidades públicas y privadas (LU: 49) y la coordinación permanente con los sectores público y privado (LU: 51)
- b. **Incorporar las normas sobre financiamiento de la investigación (LU: 49).** Se recomienda encomendar al órgano coordinador de la investigación las políticas y los lineamientos para hacer posible el acceso a los fondos de investigación que señala la ley.
- c. **Deliberar sobre la creación de un vicerrectorado de investigación u órgano equivalente (LU: 50).** Se reitera aquí punto B.3., para evidenciar conveniencia de crearlo.

- d. **Incorporar la incubadora de empresas (LU: 52).** Estrategia formativa recomendable. En vía de reglamentación se puede crear una unidad transversal a las unidades académicas que integre los esfuerzos de diversas especialidades.
- e. **Actualizar derechos de autor y las patentes (LU: 53).** El contexto nacional y con mayor razón el internacional demanda de las universidades que se preserve los derechos de la propiedad intelectual generados en su interior. El desarrollo de estos derechos debe ser materia de reglamentación dispuesta por el estatuto.
- f. **Incorporar o actualizar los centros de producción (LU: 54).** Es importante actualizar esta disposición pues alcanza no solo a la producción de bienes sino también de servicios. Los ingresos resultantes son recursos propios de cada universidad y se destinan prioritariamente a la investigación.

5. Sobre el gobierno de la universidad:

- a. **Recoger la conformación de los órganos de gobierno (LU: 55, 56, 58, 63 y 67.1).** Es indispensable por los cambios que introduce la ley respecto de la anterior.
- b. **Recoger las atribuciones de los órganos de gobierno (LU: 57, 59, 62, 65, 67.2 y 70).** Es indispensable por los cambios y el nuevo lenguaje que emplea (p. e.: “instrumentos de planeamiento”).
- c. **Recoger los requisitos para ser autoridades (LU: 61, 64 y 69).** Indispensable para garantizar la legalidad y la legitimidad de las autoridades.
- d. **Incorporar las reglas sobre la elección de autoridades por voto universal (LU: 66, 71 y 72).** Debido a que la ley regula con detalle este asunto y no da márgenes para la regulación interna, es indispensable su incorporación.
- e. **Incorporar la creación de la Comisión Permanente de Fiscalización (LU: 77).**

6. Sobre la relación jurídica universidad – docente:

- a. **Incorporar requisitos para el ejercicio de la docencia (LU: 82).** Indispensable porque es obligatorio poseer el grado de maestro para ser docente en el nivel de pregrado.
- b. **Incorporar requisitos para la admisión y promoción en la carrera docente (LU: 83).** Se mantiene el concepto de la carrera docente con ajustes: grado de maestro para ser profesor auxiliar y grado de doctor para ser profesor principal. Es indispensable incorporar estas normas.

- c. **Actualizar los deberes y derechos de los docentes (LU: 87 y 88).** Si bien no introduce novedades, conviene revisar el texto del estatuto comparando con las disposiciones de la ley.

7. Sobre el régimen económico:

- a. **Actualizar las normas sobre recursos económicos y patrimonio universitario (LU: 110 y 111).** La desaparición del vicerrectorado administrativo obliga a actualizar las normas del estatuto que lo referían.

8. Sobre la relación jurídica universidad – estudiante:

- a. **Actualizar los deberes y derechos de los estudiantes (LU: 99 y 100).** No ofrece novedades; se recomienda revisar el estatuto comparando con la ley.
- b. **Actualizar los requisitos para ser representante estudiantil (LU: 103).** Es indispensable por el tema y el cambio introducido respecto al requisito de estar ubicado en el tercio superior de rendimiento académico.
- c. **Incorporar las incompatibilidades de los representantes estudiantiles (LU: 104).** La ley actual regula el tema con mayor detalle que la ley anterior y admite que un representante estudiantil pueda ser asistente de docencia o investigación. Es indispensable incorporar las normas.

9. Sobre la relación jurídica universidad – graduado:

- a. **Actualizar las normas sobre representantes de los graduados en la Asamblea Universitaria y en el Consejo Universitario (LU: 56.7 y 58.6).** Esto es necesario particularmente si se crea la asociación de graduados que indica la ley.
- b. **Regular la creación de una asociación de graduados (LU: 106 y 107).** Es potestativo. Si se crea y fuera oficializada por la universidad, su presidente tendrá voz y voto en los órganos de gobierno. Este tema está sujeto a la política que defina la universidad autónomamente.

10. Sobre otros temas:

- a. **Regular el Tribunal de Honor Universitario (LU: 75).** Es necesario porque no existía en la ley anterior. Ante la contradicción en la ley acerca del órgano que nombra a los miembros (LU: 57.5 y 75), queda a criterio de la asamblea

estatutaria determinar al órgano competente. Si el órgano competente fuera la Asamblea Universitaria, la regulación de la Defensoría debería constar en el estatuto; si el órgano que nombra a los miembros fuera el Consejo Universitario, la regulación puede constar en un reglamento que apruebe el propio Consejo Universitario.

- b. **Incorporar las normas sobre responsabilidad social universitaria en lugar de la proyección social (LU: 124 y 125).** Es necesaria la incorporación porque la ley hace explícito el cambio de enfoque que implica pasar de la proyección social a la responsabilidad social universitaria. El estatuto debe disponer que se regule por reglamento interno.
- c. **Actualizar las normas sobre bienestar universitario (LU: 126 a 131).** La ley extiende y detalla los ámbitos del bienestar universitario, incluyendo la integración de personas con discapacidad y la promoción del deporte. Cada tema no precisa de regulación detallada en el estatuto sino de normas que reconozcan los derechos y que remitan a los reglamentos que se deben elaborar sobre cada tema.
- d. **Personal no docente LU: 132).** Regular que la gestión administrativa de la universidad pública se realiza por servidores públicos no docentes de los regímenes laborales vigentes.
- e. **Incorporar la Defensoría Universitaria (LU: 133).** El estatuto debe establecer el órgano, sus competencias, los requisitos para ejercer el cargo y las principales funciones (a semejanza de la Defensoría del Pueblo).