



UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO
ESCUELA DE POSGRADO

**MAESTRÍA EN ECONOMÍA MENCIÓN GESTIÓN PÚBLICA Y
DESARROLLO REGIONAL**

TESIS

**PODER POLÍTICO Y CULTURA DE LEGALIDAD EN LA
GESTIÓN UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
DE SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO PERIODO 2015-2021**

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN
ECONOMÍA MENCIÓN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO
REGIONAL**

AUTOR

MAXIMO CORDOVA HUAMANI

ASESOR:

Dr. RAFAEL FERNANDO VARGAS SALINAS

CÓDIGO ORCID:

0000-0002-1416-6971

CUSCO – PERÚ

2024

INFORME DE ORIGINALIDAD

(Aprobado por Resolución Nro. CU-303-2020-UNSAAC)

El que suscribe, Asesor del trabajo de investigación/tesis titulada: *Poder político y cultura de legalidad en la gestión universitaria de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco periodo 2015-2021*

presentado por: *Bach. Maximo Cordova Huamani* con DNI Nro. *23845466* para optar el título profesional/grado académico de *Maestro en Economía mención Gestión Pública y Desarrollo Regional*

Informo que el trabajo de investigación ha sido sometido a revisión por *2* veces, mediante el Software Antiplagio, conforme al Art. 6° del **Reglamento para Uso de Sistema Antiplagio de la UNSAAC** y de la evaluación de originalidad se tiene un porcentaje de *8*%.

Evaluación y acciones del reporte de coincidencia para trabajos de investigación conducentes a grado académico o título profesional, tesis

| Porcentaje | Evaluación y Acciones | Marque con una (X) |
|----------------|---|--------------------|
| Del 1 al 10% | No se considera plagio. | X |
| Del 11 al 30 % | Devolver al usuario para las correcciones. | |
| Mayor a 31% | El responsable de la revisión del documento emite un informe al inmediato jerárquico, quien a su vez eleva el informe a la autoridad académica para que tome las acciones correspondientes. Sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan de acuerdo a Ley. | |

Por tanto, en mi condición de asesor, firmo el presente informe en señal de conformidad y adjunto la primera página del reporte del Sistema Antiplagio.

Cusco, *19* de *febrero* de 20*24*



Firma

Post firma *Dr. Rafael Fernando Vargas Salinas*

Nro. de DNI *23947028*

ORCID del Asesor *0000-0002-1416-6971*

Se adjunta:

1. Reporte generado por el Sistema Antiplagio.

2. Enlace del Reporte Generado por el Sistema Antiplagio: *oid: https://unsaac.turmtm.com/*

view/submissions/oid:27259:333558714?locale=es-ES

NOMBRE DEL TRABAJO

PODER POLÍTICO Y CULTURA DE LEGALIDAD EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SA

AUTOR

Máximo Córdova Huamaní

RECUENTO DE PALABRAS

22661 Words

RECUENTO DE CARACTERES

126972 Characters

RECUENTO DE PÁGINAS

220 Pages

TAMAÑO DEL ARCHIVO

19.8MB

FECHA DE ENTREGA

Feb 19, 2024 10:53 PM GMT-5

FECHA DEL INFORME

Feb 19, 2024 10:58 PM GMT-5

● 8% de similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 8% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 5% Base de datos de trabajos entregados
- 1% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 12 palabras)

DEDICATORIA

A mis docentes de la maestría, por las valiosas orientaciones que han permitido ejecutar el presente trabajo.

A mis colegas y amigos (as) por su apoyo directo o indirecto en la ejecución del presente trabajo de investigación.

A la memoria de mis padres, José y Felicitas.

A mis hermanos, Francisca, Avelina, Pilar, Jorge, Olga y Carlos Alberto. Y a mis hijas: Melissa Vanessa y Soraya por su apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTO

A la Tricentennial Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, Escuela de Postgrado de la Facultad de Economía, por permitirme realizar mis estudios de maestría. Al doctor Rafael Fernando Vargas Salinas por su tiempo y aceptación en el asesoramiento del presente trabajo de investigación.

Contenido

| | |
|--|------|
| RESUMEN..... | vii |
| ABSTRACT..... | viii |
| INTRODUCCIÓN | ix |
| CAPÍTULO I..... | 1 |
| I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA..... | 1 |
| 1.1. Situación problemática..... | 1 |
| 1.2. Formulación del problema..... | 7 |
| a. Problema general..... | 7 |
| b. Problemas específicos | 7 |
| 1.3. Justificación de la investigación..... | 7 |
| a. Justificación social | 7 |
| b. Justificación metodológica..... | 8 |
| 1.4. Objetivos de la investigación | 10 |
| a. Objetivo general | 10 |
| b. Objetivos específicos..... | 10 |
| CAPÍTULO II | 11 |
| II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL..... | 11 |
| 2.1. Bases teóricas..... | 11 |
| 2.1.1. Poder político | 11 |
| 2.1.1.1. Origen del poder político..... | 11 |
| 2.1.1.2. Legitimidad del poder político. | 12 |
| 2.1.2. Poder político y gestión universitaria en el marco de la Ley Universitaria..... | 14 |
| 2.1.2.1. Gestión universitaria y la nueva gestión pública | 14 |
| 2.1.2.2. Mecanismos para la consolidación del poder político dentro de la universidad | 24 |
| 2.1.2.3. Titularidad..... | 26 |
| 2.1.2.4. Rol del Órgano de Control Institucional (OCI) en el control del poder político..... | 29 |
| 2.1.3. Cultura de legalidad como límite al poder político | 31 |
| 2.2. Marco conceptual | 35 |
| 2.3. Antecedentes empíricos de la investigación..... | 36 |
| CAPÍTULO III..... | 40 |
| III. HIPÓTESIS Y CATEGORÍAS..... | 40 |
| 3.1. Hipótesis..... | 40 |
| a. Hipótesis general | 40 |
| b. Hipótesis específicas | 40 |
| 3.2. Categorías y dimensiones de estudio..... | 41 |
| CAPÍTULO IV..... | 42 |
| IV. METODOLOGÍA | 42 |
| 4.1. Ámbito de estudio | 42 |
| 4.2. Tipo y nivel de investigación | 43 |
| 4.3. Unidad de análisis | 44 |
| 4.4. Unidad de análisis temático..... | 44 |
| 4.5. Técnicas de recolección de información | 44 |
| 4.6. Técnicas de análisis e interpretación de la información | 45 |
| CAPÍTULO V | 47 |
| V. RESULTADOS Y DISCUSIÓN..... | 47 |
| 5.1. Procesamiento, análisis, interpretación y discusión de resultados | 47 |
| I. Atribuciones del rector y la Asamblea Estatutaria | 48 |
| II. Atribuciones de la Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario..... | 53 |
| III. Atribuciones del rector | 58 |
| 5.2. Verificación de hipótesis..... | 69 |
| 5.3. Discusión..... | 74 |
| CONCLUSIONES | 76 |
| RECOMENDACIONES | 78 |

| | |
|-------------------|----|
| BIBLIOGRAFÍA..... | 80 |
| ANEXOS..... | 84 |

Lista de tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1 <i>Teorías de la nueva gestión pública</i> | 15 |
| Tabla 2 <i>Categorías y dimensiones de la investigación</i> | 41 |
| Tabla 3 <i>Situaciones adversas</i> | 70 |
| Tabla 4 <i>Normas inconstitucionales del Estatuto Universitario-Unsaac</i> | 72 |

RESUMEN

La cultura de la legalidad y el ejercicio del poder político desempeñan un papel de trascendental importancia en la administración universitaria. El propósito de la investigación fue analizar cómo se manifiesta la cultura de legalidad y se ejerce el poder político en la gestión universitaria de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco durante el periodo 2015-2021. Se siguió la ruta cualitativa, nivel explicativo con un diseño fenomenológico. Se procedió analizar las piezas judiciales del proceso de Acción Popular iniciado para impugnar la legalidad de las normas contenidas en el estatuto aprobado por la Asamblea Universitaria, los oficios remitidos por la Oficina de Control Institucional (OCI) al rector de la universidad, dando cuenta sobre la existencia de situaciones adversas que hasta el año 2021 no han sido abordadas mediante las medidas correctivas y reparadoras correspondientes. En evidenció que, quienes están llamados a cumplir de forma irrestricta las normas contenidas en la Ley Universitaria influenciados por el poder políticos que ostentan no lo cumplen, por tanto, su ejercicio funcional dentro de la universidad fue inadecuado.

Palabras clave: Poder político, cultura de la legalidad y gestión universitaria.

ABSTRACT

The culture of legality and the exercise of political power play a role of transcendent importance in university administration. The purpose of the research was to analyze how the culture of legality is manifested and political power is exercised in the university management of the National University of San Antonio Abad of Cusco during the period 2015-2021. The qualitative route was followed, explanatory level with a phenomenological design. We proceeded to analyze the judicial pieces of the Popular Action process initiated to challenge the legality of the norms contained in the statute approved by the University Assembly, the letters sent by the Office of Institutional Control (OCI) to the rector of the university, giving an account of the existence of adverse situations that until 2021 have not been addressed through the corresponding corrective and reparative measures. It showed that those who are called to unrestrictedly comply with the norms contained in the University Law, influenced by the political power they hold, do not comply, therefore, their functional exercise within the university was inadequate.

Keywords: Political power, culture of legality and university management

INTRODUCCIÓN

El presente informe aborda un tema de investigación referido al poder político y cultura de legalidad en la gestión universitaria de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco periodo 2015-2021. La Ley Universitaria 30220 establece que la universidad adopta el concepto de educación, como «derecho fundamental y servicio público esencial» (artículo 3). En tal sentido, las normas que establecen sus principios, fines y funciones, deben ser observadas de forma irrestricta. De este modo, la Asamblea Estatutaria tuvo un rol de trascendental importancia en la Unsaac, porque se le otorga como función la redacción y aprobación de un nuevo estatuto, lo que sin duda significa el inicio de la modernización universitaria; sin embargo, tal estatuto ha sido redactado contraviniendo los preceptos de la ley universitaria, originando una serie de problemas y dificultades a la universidad. En este contexto, surge la interrogante: si la cultura de la legalidad y el poder político fueron ejercidos de manera adecuada dentro de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco durante el periodo 2015-2021, formuladas como problema general: ¿Cómo se ejerce la cultura de legalidad y el poder político en la gestión universitaria de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco en el período 2015-2021?, y como preguntas específicas: ¿la Asamblea Estatutaria ejerce sus atribuciones en observancia de la cultura de la legalidad durante el período 2015-2015?, ¿la Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario ejercen sus atribuciones en observancia de la cultura de la legalidad durante el período 2015-2021? y si ¿el rector en ejercicio del poder político se pronuncia frente a las situaciones adversas identificadas como producto del control simultáneo efectuado por la OCI, durante el período 2015-2021?. Para ello también se formulan los objetivos en función a las interrogantes mencionadas.

Es en base a lo mencionado, se construyen los capítulos de la presente tesis. En el primero; se describe la situación problemática, se plantean los problemas, objetivos, y se

justifica la investigación. Se parte por el rol de la Asamblea Estatutaria, tomando en cuenta su conformación de docentes y estudiantes, con la atinencia que entre los docentes son elegidos por cada categoría, tanto como entre estudiantes regulares. Para trascender al rol del rector, la Asamblea y Consejo Universitarios, regulado por el nuevo estatuto.

En el segundo capítulo, se desarrolla el marco teórico conceptual. De manera específica se construyen las bases teóricas, tomando en cuenta las categorías de estudio, que figuran en el tercer capítulo junto con las hipótesis. Es decir, se contextualiza el poder político considerando su origen y legitimidad, para luego vincularlo a la gestión universitaria, identificando los mecanismos que se utilizan para su consolidación, quienes son los titulares del mismo, y quienes ejercen el control de dicho poder. Para finalmente hacer referencia a la cultura de la legalidad, como límite al poder político.

El capítulo de resultados y discusión está dividido en tres partes: La primera asociada al rol de la Asamblea Estatutaria. En efecto, se parte de la hipótesis que, se redactó y aprobó el Estatuto de la Universidad inobservando normas contenidas en la Ley Universitaria. La segunda, dirigida a determinar si, el rector nombrado en atención al nuevo estatuto, elaboró un plan de acción destinado a la implementación de acciones preventivas y correctivas para atender las situaciones adversas identificadas. Mientras que la tercera, da cuenta del rol de la Asamblea y Consejo Universitarios, específicamente frente a la necesidad de introducir modificaciones al estatuto por contener normas declaradas ilegales, a través de un proceso de acción popular.

En atención a ello, se dan a conocer las conclusiones y proponen las recomendaciones, que buscan llamar la atención de los sindicatos y la comunidad universitaria para tomar las medidas pertinentes, a efecto de lograr que dentro del claustro universitario se ejerzan el poder político y la cultura de la legalidad de manera idónea.

CAPÍTULO I

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Situación problemática

La organización estatal peruana está enmarcada dentro del Estado de derecho, donde todos los miembros de la sociedad se consideran igualmente sujetos a la legalidad imperante dentro del territorio nacional. Ello implica, que cada habitante está sujeto a la ley, incluidos los legisladores, funcionarios y quienes deben hacer cumplir la ley. De este modo, se entiende que quienes ejercen funciones en cualquier entidad, deben aplicar la ley de manera justa y sin ningún tipo de desigualdad —se debe generar un ambiente de legalidad—.

De lo anterior, se deducen dos ideas importantes para el desarrollo de la presente tesis. En primer lugar, las personas que ejercen función pública tienen la obligación de cumplir las tareas encomendadas, con sujeción a lo previsto normativamente. En segundo lugar, cuando se ejercen funciones de orden administrativo, se deben respetar los derechos fundamentales, de forma absoluta.

La primera afirmación está ligada a lo que implica la cultura de la legalidad. Para entenderla adecuadamente, es indispensable precisar el término cultura. Al respecto se ha dicho que es «un producto social», que implica la «suma de valores, creencias, actitudes y modos de comportamiento prevalecientes en una sociedad en un momento histórico determinado» (Armenta, 2014).

En este contexto, la cultura de legalidad está referida al pensamiento compartido que se tiene respecto al compromiso que debe tener cada persona, para desenvolverse en el marco de los lineamientos establecidos en un Estado de derecho. Se ve expresada, cuando en su mayoría se apoya activamente su vigencia, conviviendo de forma respetuosa con la democracia, en la que prima la observancia irrestricta de las normas y el respeto de los derechos fundamentales.

Lo afirmado calza con la definición de Estado de derecho, que proporciona el Secretario General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2004), al considerarlo como «un principio de gobernanza» en el que se configura un sometimiento a la ley promulgada públicamente, por quienes forman parte del mismo, sin ninguna excepción. Dichas leyes guardan compatibilidad con normas y principios de orden internacional relativos a derechos humanos, que se deben cumplir por igual y con independencia. De igual forma, se exige la incorporación de mecanismos que hagan posible garantizar diversos principios, como son:

«primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal».

En consecuencia, se puede traer a colación el planteamiento de Armenta (2014), respecto a la existencia de «cuatro componentes que definen una cultura de legalidad». Concretamente, se espera que la mayoría de personas puedan comprender el alcance de las leyes y los derechos fundamentales, con la consecuente disposición de aceptarlos y seguirlos. En tal sentido, rechazan un comportamiento ilícito, en un contexto en que se hace cumplir la ley por medio de las entidades gubernamentales correspondientes.

A ello se debe agregar que, según la literatura jurídica, la cultura de legalidad no solo pretende la observancia de las normas «que imponen obligaciones», sino aquellas que «otorgan facultades». Así, cuando se habla de legalidad, en un sentido de concordancia con el derecho, «quiere decir algo más que el mero requerimiento del liberalismo». En efecto, la legalidad, además de correlación con lo estipulado normativamente, implica la armonía «con los principios que guían o limitan el ejercicio del poder público» (Armenta, 2014, p. 23).

La segunda está relacionada con el ejercicio del poder político, el mismo que es entendido como la acción que ejercen quienes ocupan un cargo representativo, en un

gobierno sea de carácter nacional, regional, local o institucional, cuya función social consiste en tomar decisiones para un conjunto de la sociedad o grupo humano.

La legitimidad del poder político se expresa en un contexto en el que se produce el respeto a la persona. En este supuesto, las autoridades asumen la obligación de otorgar garantía a los derechos fundamentales, que tienen el carácter de inalienables. Se procura el bienestar social y perfeccionamiento del grupo que integra el Estado o la organización; y existe paz, lo que implica «estabilidad y seguridad de un orden justo», ello supone que se procure la garantía de la seguridad de la organización y de sus miembros, a través de medios honestos.

Además, el poder político puede ser percibido como legítimo o ilegítimo. En el primer caso, será obedecido mayoritariamente. Mientras que, en el segundo caso, se configura la desobediencia, lo que se produce cuando se emplean mecanismos que no están autorizados normativamente, y se presenta un apoderamiento del poder gubernamental, sin que se tenga la legitimidad que es otorgada por mandato legal o voto universal.

Dicho de otro modo, el ejercicio del poder político debe asegurar para el ciudadano o integrante de la organización, el respeto a todos sus derechos, y a su vez debe asegurar el desarrollo de la legalidad con miras a garantizar la democracia interna. El ejercicio del poder político debe ser el camino principal, para que el desarrollo de una cultura de legalidad pueda ser garantizado en la sociedad o la organización. La ausencia de un buen gobierno deviene en corrupción e impunidad, generando caos interno y desorden. Por lo tanto, desde las instituciones más pequeñas, hasta la más grande, se debe procurar la aplicación de la ley, para asegurar el desenvolvimiento democrático de todos los miembros de la organización.

Por otro lado, como señala Armenta (2014), la legitimidad en el campo administrativo implica que se observen las normas destinadas a regular el ejercicio que corresponde al poder público. Ahora bien, los vicios de legitimidad se pueden ver reflejados

en la «incompetencia» y «el exceso de poder», los que pueden ser impugnados por medio de los recursos administrativos existentes, como también, a través de la intervención judicial. Es preciso advertir que el incumplimiento de dichas normas genera responsabilidad penal o administrativa (p.23).

Al hacer referencia a la cultura de la legalidad, en el marco del ejercicio del poder político, se hace referencia a que el «ethos y pensamiento dominante en una sociedad», van en relación con el respeto y cumplimiento de la ley (Godoson, 2000). Es decir, cualquier persona que ejerza un cargo público debe aplicar la ley de manera igual para todos y sujetarse a la misma para desempeñar sus funciones.

Dentro del Estado peruano, en el que prima el Estado de derecho, las personas participan, a través de sus representantes, en la promulgación y modificación de las normas, las que, dado su carácter general, benefician a la sociedad en su conjunto. De este modo, existe una obligación que se traduce en que todos sean tratados por igual ante la ley — gobernantes y gobernados—.

Así, Pérez y Díaz (2014) han dicho con acierto que el Estado de derecho:

«es una institución con grandes potencialidades» para coadyuvar al mejoramiento de las relaciones de los hombres en sociedad. En este contexto, la cultura de la legalidad juega un rol dinámico, que impulsa a las universidades, caracterizadas por ser instituciones autónomas, a constituir su organización en el marco de lo establecido normativamente, en el que sus autoridades y funcionarios cumplan las tareas asignadas «dentro de la moral, justicia e igualdad para el desarrollo de la misma y de la sociedad» (p.35).

En el caso peruano, por mandato de la ley 30220, en las universidades existen autoridades elegidas por medio del voto universal, constituyéndose a partir de estas, en una organización de funcionarios, los mismos que tiene la obligación y el deber de cumplir sus

funciones al amparo de la ley y normas conexas. A través del poder político constituido, se deben ejercer las funciones y toma de decisiones en estricto cumplimiento del marco legal establecido desde las normas de orden constitucional, generales y especiales, que regulan, la organización y funcionamiento de las universidades.

Ahora bien, en el caso de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (en adelante Unsaac) hay indicios respecto a que las autoridades no ajustan el desenvolvimiento de sus funciones a los parámetros establecidos por la Ley 30220, lo que se traduce en actos de discriminación, abuso de poder y derecho, que de forma cuestionable son expresados en su propio estatuto de manera particular. De forma más concreta, se advierte la falta de presencia de una cultura de la legalidad, si se toma en cuenta que quienes forman parte del gobierno de la universidad, es decir, el rector, la Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario inobservan normas que regulan sus atribuciones. Con la atingencia que la mayoría de los integrantes de la comunidad universitaria no rechazan el comportamiento ilícito de sus autoridades.

Así, durante el período comprendido entre los años 2015 y 2021 se evidencian circunstancias relevantes en lo que respecta a la gestión universitaria. En efecto, al entrar en vigencia la nueva Ley Universitaria se encontraba como rector el Dr. German Zecenarro Madueño, a quien no se le permite cumplir el período para el que fue elegido, si se toma en cuenta que al aprobarse el nuevo estatuto de la Unsaac, por la Asamblea estatutaria, que fue más allá de sus atribuciones, emitiendo un estatuto que contenía ciertas normas ilegales, se convoca de inmediato a elecciones universales, asumiendo el rectorado Nicolás Baltazar Cáceres Huambo, el 30 de diciembre de 2015.

Es preciso advertir que durante este tiempo se inicia el caos en lo que respecta a la gestión universitaria, con la atingencia que la atención estaba centrada en cuestiones políticas. Lo afirmado se refleja en el cuestionamiento del estatuto y nombramientos de

docentes en cargos administrativos, que conlleva a la sanción de inhabilitación del rector.

Cáceres Huambo, por parte de la Contraloría, quien deja el cargo en abril de 2019, entrando a asumir la rectoría el vicerrector académico Edilberto Zela Vera.

En este punto, surge un cuestionamiento, traducido en la doble función ejercida por Zela Vera, como rector interino y vicerrector académico. Agrava la situación su permanencia por un tiempo excesivo, respaldada por un ejercicio inadecuado del poder político de quienes lo eligieron, que formaban parte del Consejo Universitario y Asamblea Universitaria. Esta circunstancia trajo como consecuencia el nombramiento del docente más antiguo, como rector interino.

Así, Efraín Molleapaza Arispe asume la rectoría en noviembre de 2019. Su gestión también da cuenta del ejercicio inadecuado del poder político. En efecto, se niega a convocar elecciones para las nuevas autoridades universitarias o entregar el cargo al docente más antiguo, pese a haber cumplido el límite de edad. Incluso, se le hace llegar una carta notarial solicitando realice las acciones del proceso de transferencia correspondiente, a la que hace caso omiso. Es el 24 de noviembre de 2020 que la Asamblea Universitaria encarga el rectorado al Dr. Escolástico Ávila Coila, como docente más antiguo, quien convoca a elecciones. En este contexto, asume el cargo de rector el Dr. Eliazar Crucinta Ugarte, por voto universal.

Lo mencionado hasta este punto, permite afirmar que, en el marco de la gestión universitaria, ejercieron el poder político seis rectores, en un período de 07 años, en un escenario en el que se mantuvo vigente un estatuto cuestionado por incorporar normas contradictorias a la Ley Universitaria, y se visibilizó la desidia de quienes formaron parte del gobierno universitario, frente al incumplimiento de normas, y aprovechamiento de las cuestionadas por ilegales.

Así, la advertencia de la Oficina de Control Interno (en adelante la OCI) frente a innumerables situaciones adversas identificadas, pasó desapercibida, tanto como el reclamo de docentes y estudiantes desde sus respectivos gremios. Durante estos años, la inobservancia de la cultura de la legalidad y el ejercicio inadecuado del poder político, primaron frente a los intereses institucionales.

1.2. Formulación del problema

a. Problema general

¿Cómo se ejerce la cultura de legalidad y el poder político en la gestión universitaria de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, en el período 2015-2021?

b. Problemas específicos

P1 ¿La Asamblea Estatutaria ejerce sus atribuciones en observancia de la cultura de la legalidad durante el período 2015?

P2 ¿La Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario ejercen sus atribuciones en observancia de la cultura de la legalidad durante el período 2015-2021?

P3 ¿El rector, en ejercicio del poder político, se pronuncia frente a las situaciones adversas identificadas como producto del control simultáneo efectuado por la OCI, durante el período 2015-2021?

1.3. Justificación de la investigación

a. Justificación social

La investigación tiene trascendental importancia, pues engloba la necesidad de generar un ambiente de legalidad desde todas las instituciones estatales, y de ser el caso enmendar los errores o vacíos que se estén generando en la administración de las instituciones públicas.

De manera concreta, se debe tomar en cuenta que las universidades son centros de formación de futuros profesionales y autoridades de la sociedad, por ende, debe ser también

el centro de formación de moralidad y ética. Así, ante tanto problema de corrupción, es importante que se busque desarrollar la cultura de la legalidad tanto en los estudiantes, como en los docentes y autoridades, en un contexto en que se busque fomentar la aplicación de la ley de manera adecuada, justa y sin desigualdades.

Concretamente, la presente investigación busca identificar los errores en el ejercicio del poder político y cultura de la legalidad, dentro de la Unsaac, ya que sus autoridades al ejercer un cargo público, llevado por sus intereses personales, realizan sus funciones en beneficio de unos cuantos y en perjuicio de las grandes mayorías. Encontrar mecanismos que puedan modificar lo descrito, coadyuvará a que la universidad forme integralmente a los futuros profesionales, para que se desenvuelven dentro de la sociedad de manera idónea.

b. Justificación metodológica

Durante la investigación, se utilizaron fichas de análisis documental que permitieron extraer información de las piezas judiciales contenidas en un proceso de acción popular y los oficios remitidos por la OCI a los rectores de la universidad, dando cuenta de situaciones adversas identificadas. A partir de ello, se pudo identificar el ejercicio inadecuado del poder político y la cultura de la legalidad, por parte de las autoridades que conforman el gobierno de la Unsaac. El instrumento utilizado puede ser replicado en otras investigaciones, permitiendo que casos específicos den la pauta para responder a las preguntas de investigación, a través del método inductivo.

c. Justificación teórica

La posición planteada en la tesis, respecto al ejercicio inadecuado del poder político y la cultura de la legalidad, tiene como base teorías planteadas en el marco de la nueva gestión pública. Este enfoque es de trascendental importancia, si se toma en cuenta que las universidades públicas deben romper las barreras tradicionales, para centrarse en los siguientes aspectos: su reestructuración organizativa, buscando mayores beneficios a menor

costo, que se traduzcan en la formación de profesionales competentes; la reducción de la burocracia en el cumplimiento de sus funciones, como organización de naturaleza académica; y la implementación de mecanismos de control, que permitan identificar, a tiempo, situaciones adversas, que requieren medidas correctivas oportunas.

d. Justificación personal

Como parte integrante de la comunidad universitaria, pude advertir, que durante el período comprendido entre los años 2015 y 2021, el gobierno de la Unsaac desarrolló la gestión universitaria, impulsado por un ejercicio inadecuado del poder político, sumado a la inobservancia de normas contenidas en la Ley Universitaria y en la Constitución Política. Este escenario adverso sirvió de base para impulsar un proceso judicial de acción popular, en el que tuve participación activa. Y pese a que los resultados fueron favorables dentro del proceso, no se tradujeron en cambios contundentes dentro de la universidad, lo que me motivó a desarrollar esta investigación, para descubrir las causas y consecuencias de la falta de interés de las autoridades por desempeñar sus funciones de manera idónea, en el marco de las disposiciones que regula la vida universitaria.

e. Justificación por su conveniencia

El principio de legalidad es un aspecto fundamental dentro de un Estado de derecho, en ese sentido, las personas que dirigen y forman parte de las instituciones públicas y privadas están obligadas a ejercer sus funciones y atribuciones dentro del marco legal establecido. En la Unsaac por el periodo estudiado, la Gestión Universitaria se ha desarrollado de manera inadecuada; por lo que fue necesario analizar y explicar las consecuencias que afecta el normal funcionamiento de la universidad; es más se observa que el poder político se impone al marco normativo que regula la universidad; en consecuencia, se hace necesario hacer las correcciones necesarias y recomendar el respecto y estricto cumplimiento de la legalidad no solo en la Unsaac, sino en la universidad pública

del Perú.

1.4. Objetivos de la investigación

a. Objetivo general

Explicar cómo se expresa la cultura de legalidad y el ejercicio del poder político en la gestión universitaria de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, periodo 2015-2021.

b. Objetivos específicos

- Establecer si la Asamblea Estatutaria ejerce sus atribuciones en observancia de la cultura de legalidad durante el período 2015.
- Verificar si la Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario ejercen sus atribuciones en observancia de la cultura de la legalidad durante el período 2015- 2021.
- Determinar si el rector, en ejercicio del poder político, se pronuncia frente a las situaciones adversas identificadas como producto del control simultáneo efectuado por la OCI durante el período 2015-2021.

CAPÍTULO II

II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.1. Bases teóricas

2.1.1. Poder político

2.1.1.1. Origen del poder político.

En palabras de Camacho, et. al. (2018) el poder político «no es únicamente el poder del Estado». Sin embargo, considera que es factible afirmar que «el poder político supremo es el del Estado», que debe contar con la mayor legitimidad posible¹, la que debe ser obtenida mediante el proceso político correspondiente (p.17).

En este contexto, es preciso recordar lo señalado por Ferrando (1964) en el sentido que el poder «tiende a acrecentarse cada vez más», por lo que busca recurrir a teorías que permitan su legitimación, y en ese contexto se inculque en la sociedad «creencias favorables a su mantenimiento y acrecentamiento». En atención a ello, el autor en mención, siguiendo a Duverger señala que «las doctrinas de la legitimidad se refieren, a la vez, al origen del Poder y a su forma, siendo lo segundo una consecuencia de lo primero» (p.88).

En lo que respecta al poder político, Beloso resume de forma ilustrativa su origen, en atención a tres teorías: la teoría que propugna «*el origen divino del poder real*» implica que el poder que se otorga a los monarcas viene directamente de Dios; según la teoría «*del derecho natural*» el poder se origina en este ser divino, el que es entregado «a la comunidad política al crear la naturaleza social del hombre. Es en los miembros de esta comunidad donde reside el poder recibido de Dios, y es la comunidad la que delega el poder en algunos

¹ En este contexto, es preciso recordar lo señalado por Ferrando en el sentido que el poder «tiende a acrecentarse cada vez más», por lo que busca recurrir a teorías que permitan su legitimación, y en ese contexto se inculque en la sociedad «creencias favorables a su mantenimiento y acrecentamiento». En atención a ello, el autor en mención, siguiendo a Duverger señala que «las doctrinas de la legitimidad se refieren, a la vez, al origen del Poder y a su forma, siendo lo segundo una consecuencia de lo primero» (1964, p.88).

de sus miembros»; finalmente la teoría que se basa «*en el origen contractual*», implica que cuando se habla de poder político contemporáneo se ha dicho que «es predominantemente un poder estatal». Sin embargo, se encuentra en transición, en mérito «al desbordamiento de los marcos nacionales por la mayor parte de los procesos socioculturales y políticos emergentes» (Bouza, 1991, p. 131).

2.1.1.2. Legitimidad del poder político.

La teoría del origen contractual del poder político da cuenta de la formación de la sociedad civil y el Estado. No en vano se ha dicho que «el poder político se institucionaliza con la generación y organización del Estado, esto es, a través de normas jurídicas». De este modo, se señala con acierto que la legitimidad tiene como correlato «el reconocimiento del ejercicio del poder político», por quien debe ejercerlo, más no por otro. En otras palabras, quien posee su «titularidad», que es resultado de la obtención del cargo que conmina el «ejercicio» de dicho poder, y de su acogida por quienes forman parte del Estado (Rúa, 2013). Dentro de un Estado de derecho el poder se origina en la denominada soberanía popular, que posibilita su delegación en instituciones de orden político, las que incluso pueden ejercer coerción, por medio del uso de la fuerza, dentro del correspondiente marconormativo. En consecuencia, la existencia del Estado de derecho se sostiene, entre otros, en «el principio de separación de poderes». Al respecto, se ha dicho de forma acertada que «cada una de las funciones matrices del Estado (sea dicha función legislativa, ejecutiva o judicial) ha de tener un titular distinto, siendo dicho titular al que se dio en llamar Poder» (Guzmán, s. f., p. 286).

En este sentido, en palabras de Llatas, «el poder político no solo consiste en la distinción de gobernantes y gobernados, sino en el consentimiento dado por los gobernados» (2011, p.180). Así, el poder queda legitimado, dado que se ejercerá en beneficio de quienes lo otorgaron.

En esta línea, se puede traer a colación el planteamiento de Yoris (2000), quien hace referencia a la distinción que existe entre «la legitimidad *de la titularidad del poder*» —considerada como legitimidad de origen— y «la legitimidad *a propósito de su ejercicio*». La primera implica que «quien detenta el poder, lo haga en virtud de las reglas de un orden jurídico previo aceptado como vigente». Mientras que la segunda, supone dos posibilidades:

«legitimidad *del ejercicio*» y «legitimidad *por el ejercicio*». La primera posibilidad da cuenta que el poder es legítimo, cuando se materializa «dentro de los límites y conforme a las pautas del orden normativo aceptado como vigente». La segunda posibilidad, está concebida en «el proceso de legitimación» —enfocada desde un punto de vista dinámico—(pp.59-60).

Ahora bien, el poder se torna ilegítimo cuando no se cumplen estas prerrogativas. Rúa (2013) esboza «un concepto de ilegitimidad material», señalando que «se refiere al hecho de que las estructuras que edifican el Estado no están cumpliendo con los cometidos definidos por la dogmática constitucional». En este contexto, hace referencia a diversos factores condicionantes de esta situación. De manera específica, toma en cuenta la «anteposición de intereses de privados», que se presenta cuando se establecen políticas públicas y normas; se eligen representantes que provienen de grupos que no están constituidos legalmente; corrupción en el ámbito administrativo; y el establecimiento del sistema democrático, en mérito a la existencia de relaciones a las que denomina «clientelares».

Yendo más allá, el autor en mención afirma que estos factores conllevan «la captura del Estado» o «la reconfiguración cooptada del Estado». Concretamente, la primera está asociada, en la práctica, a aspectos de orden económico, como se advierte de la definición dada por el Banco Mundial, en el sentido que puede ser vista como «la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes,

regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos». No obstante, se admite su presencia en otros ámbitos, como el establecimiento de la política pública en general.

En lo referente a la reconfiguración cooptada del Estado, señala que el concepto «tiene que ver con la modificación del régimen desde el interior del mismo». Siguiendo a Garay, la considera como «la acción de organizaciones legales e ilegales» que a través de prácticas no legítimas pretenden introducir modificaciones en el régimen político de forma «sistemática», además buscan tener incidencia en la creación y modificación de las reglas de juego y políticas públicas, y en su interpretación y aplicación, con dos finalidades:

«obtener beneficios sostenibles» y «lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social».

2.1.2. Poder político y gestión universitaria en el marco de la Ley Universitaria

2.1.2.1. Gestión universitaria y la nueva gestión pública

Para hablar de gestión universitaria es preciso traer a colación la denominada nueva gestión pública, que en palabras de García (2007) puede ser resumida como aquella que busca «la creación de una administración eficiente y eficaz». Ello implica la existencia de una administración que permita satisfacer «las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible». Con tal fin, se debe promover la incorporación «de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad». En este contexto, se considera la necesidad de contar con sistemas de control que permitan transparentar «los procesos, planes y resultados» con dos finalidades: «perfeccionar el sistema» y favorecer «la participación ciudadana» (p.45).

La autora en mención, considera que los pilares de la nueva gestión pública se resumen en cuatro teorías, en los siguientes términos:

Tabla 1

Teorías de la nueva gestión pública

| Teorías | Contextualización |
|-----------------------|---|
| Public choice | «Introducción del sector privado en la producción pública». |
| Costes de transacción | «Reestructuración organizativa en relación con la función de coste más óptima». |
| Neo-Taylorismo | «Reducción de la burocracia y sus normas de actuación». |
| Teoría de la agencia | «Implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades». |

Nota. Se presentan las cuatro teorías de la Nueva Gestión Pública, tomadas de García (2007)

Profundizando en las teorías mencionadas, se puede traer a colación lo señalado por De Rodríguez (2020) sobre la elección pública —Public Choice—, en el sentido que es una corriente de pensamiento dentro de la economía y la ciencia política que aplica los principios económicos al estudio del comportamiento de los actores políticos. A diferencia de otras teorías políticas, que a menudo asumen que los actores gubernamentales actúan en beneficio del interés público, esta teoría parte del supuesto de que los individuos, incluidos los políticos y burócratas, persiguen sus propios intereses personales y buscan maximizar su bienestar. El autor citado, hace referencia a conceptos clave que permiten entender dicha teoría de manera objetiva:

- a. Racionalidad de los individuos: en este caso se asume que los individuos, ya sean votantes, políticos o burócratas, son racionales y buscan maximizar su utilidad personal.
- b. Costos y beneficios: en este caso la toma de decisiones se analiza en términos de costos y beneficios, similar a la forma en que se aborda en la teoría económica. Los actores evalúan las consecuencias de sus acciones en función de cómo afectarán sus intereses personales.

- c. Problema del agente-principal: aquí se considera que los ciudadanos (principales) delegan autoridad a los políticos y burócratas (agentes) para tomar decisiones en su nombre. Sin embargo, estos agentes pueden actuar de manera que no refleje los verdaderos intereses de los ciudadanos.
- d. Intervención gubernamental limitada: en este caso la teoría de la elección pública a menudo sugiere que, debido a la búsqueda de intereses personales por parte de los actores políticos, la intervención gubernamental debe ser limitada y que las decisiones públicas deben ser analizadas de manera crítica.
- e. Modelo de Competencia: al igual que en la economía, se aplica el modelo de competencia en la toma de decisiones políticas. Los políticos compiten por el apoyo de los votantes, y este enfoque competitivo puede tener consecuencias significativas para las políticas públicas.

Si trasladamos lo desarrollado al contexto de la gestión universitaria, se advierte que la teoría del Public Choice puede arrojar luz sobre la dinámica de toma de decisiones dentro de las instituciones académicas. En efecto, al aplicar los principios de esta teoría al ámbito universitario, se pueden identificar varios aspectos que impactan dicha gestión:

- a. Sugiere que los actores en la gestión universitaria, ya sean administradores, profesores o personal de apoyo, actúen racionalmente para maximizar sus propios intereses.
- b. Aplicar el modelo de competencia al ámbito universitario implica considerar cómo las decisiones son tomadas por las autoridades universitarias. En tal sentido, asume un rol fundamental la delegación de funciones en la gestión universitaria, donde las autoridades electas toman decisiones en nombre de la comunidad universitaria.

Así, se debe tomar en cuenta que, en el caso del presente estudio, entre los fines y funciones de la universidad peruana, radica entre otros, el tema de la investigación, en un

contexto en que se produce una relación con los incentivos individuales, que influyen en las decisiones relacionadas con la investigación y la enseñanza en las universidades. Es decir, se podría argumentar que permitir que las universidades tomen decisiones basadas en incentivos y competencia, enmarcados en el principio de legalidad, podría mejorar la eficiencia y la calidad en la educación superior.

En lo que respecta a los costes de transacción, Milnitsky (2018) ha dicho con acierto que son un concepto fundamental en la gestión pública y en la teoría de la elección pública. Este enfoque, popularizado por los economistas Oliver E. Williamson y Douglass C. North, se centra en los gastos asociados con la negociación, coordinación y supervisión de las transacciones económicas. En esta línea, para el autor en mención, al aplicar este concepto a la gestión pública y particularmente a las universidades, se destacan varios puntos relevantes:

- a. Complejidad de las transacciones en el ámbito público: en el contexto de la gestión universitaria, las transacciones no solo implican intercambios económicos, sino también la implementación de políticas y la toma de decisiones que afectan a múltiples partes interesadas. Estas transacciones son a menudo complejas debido a la diversidad de actores, objetivos y recursos involucrados.
- b. Razones para la existencia del sector público: respecto a los costos de transacción pueden explicar por qué existen estructuras gubernamentales en la gestión universitaria. Cuando la coordinación y negociación entre diferentes partes interesadas, como docentes, personal administrativo y estudiantes, es costosa, la intervención gubernamental puede ser crucial para facilitar la consecución de objetivos académicos.
- c. Diseño de instituciones: en la gestión universitaria busca minimizar los costos de

transacción. Esto puede incluir la creación de comités y estructuras de toma de decisiones eficientes, así como la implementación de tecnologías que faciliten la comunicación y la coordinación dentro de la universidad.

- d. Contratos y relaciones entre actores: en el ámbito universitario, donde las relaciones no siempre son contractuales en el sentido tradicional, los costos de transacción se manifiestan en la negociación y coordinación entre diferentes partes, como la administración universitaria, profesores y estudiantes. La claridad en los roles y responsabilidades puede ayudar a reducir estos costos.
- e. Externalidades y bienes públicos: aquí debemos precisar que la gestión de externalidades, como la investigación que beneficia a la sociedad en general, y la provisión de bienes públicos, como la educación superior, son aspectos centrales en la gestión universitaria. Los costos de transacción pueden influir en cómo se abordan estos aspectos para garantizar eficiencia y equidad.
- f. Uso de tecnología y mejora de la información: en este caso la aplicación de tecnología y la mejora de la información son herramientas clave para reducir los costos de transacción en la gestión universitaria. Sistemas de información eficientes y plataformas de comunicación transparentes pueden facilitar la coordinación y la toma de decisiones informadas dentro de la universidad.

Hasta este punto se puede manifestar que tanto la teoría de la Elección Pública como los costos de transacción ofrecen marcos conceptuales valiosos para entender y abordar los desafíos específicos en la gestión universitaria, desde la toma de decisiones hasta la coordinación eficiente entre diferentes partes interesadas.

Por otra parte, en lo que respecta al Neo-taylorismo, Milnitsky (2018) manifiesta que este término se refiere a una forma contemporánea de aplicar los principios de la administración científica propuestos por Frederick Taylor a las organizaciones modernas.

Estos principios se centran en la eficiencia, la división del trabajo, la estandarización de procesos y la medición detallada del rendimiento. En el contexto de la gestión universitaria. De este modo, explica la forma en que el neo-taylorismo puede manifestarse:

- a.** Medición del rendimiento y evaluación constante: se pueden implementar sistemas de evaluación y medición del rendimiento para evaluar la productividad de profesores, investigadores y otros empleados universitarios. Esto podría incluir métricas como la cantidad de publicaciones, la participación en proyectos de investigación, las tasas de retención estudiantil, entre otras.
- b.** División del trabajo y especialización: al igual que en la administración científica de Taylor, se podría fomentar la especialización y la división del trabajo entre los miembros del personal universitario. Cada individuo se enfocaría en una tarea específica, aumentando la eficiencia en la realización de las actividades.
- c.** Estándares de calidad y homogeneización: El neo-taylorismo en la gestión universitaria puede promover la estandarización de procesos educativos y administrativos para garantizar la calidad y homogeneidad en la oferta académica. Esto podría incluir la implementación de estándares para la enseñanza, la evaluación y la administración.
- d.** Uso intensivo de tecnología: la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación para optimizar los procesos administrativos y académicos también puede ser una característica del neo-taylorismo en la gestión universitaria. Esto incluiría el uso de sistemas de gestión académica, plataformas de aprendizaje en línea y herramientas de análisis de datos.

Es importante destacar que la aplicación de principios neo-tayloristas en la gestión universitaria puede generar beneficios en términos de eficiencia y productividad, pero también puede plantear desafíos en cuanto a la autonomía académica, la creatividad y la

diversidad de enfoques educativos. La comunidad universitaria a menudo debate sobre cómo equilibrar la eficiencia con la preservación de los valores académicos y la calidad educativa.

Finalmente, en palabras de Juela (2022) la Teoría de la Agencia es otro pilar importante en la gestión pública que proporciona un marco para entender las relaciones y conflictos de interés entre los «'agentes'» (quienes toman decisiones en nombre de otros) y los «'principales'» (quienes delegan autoridad a los agentes). Este desarrollo es asociado al ámbito de la gestión universitaria, en los siguientes términos:

- a. Relación principal-agente en la gestión universitaria: en el ámbito universitario, esta relación se manifiesta en la delegación de autoridad por parte de los órganos de gobierno universitario. Los intereses de los líderes pueden diferir de los intereses institucionales o de la comunidad académica en general, lo que puede generar conflictos.
- b. Asimetría de información: ocurre cuando los actores universitarios tienen más información que los órganos de gobierno o la comunidad académica. Esto puede afectar la toma de decisiones, especialmente en áreas como la asignación de recursos y la formulación de políticas académicas.
- c. Contratos y mecanismos de incentivos: en la gestión universitaria, los contratos y mecanismos de incentivos son fundamentales. Los contratos laborales y las políticas de incentivos deben diseñarse cuidadosamente para alinear los intereses de los líderes universitarios con los objetivos institucionales, promoviendo así la excelencia académica y la eficiencia en la gestión en el marco de la legalidad.
- d. Costos de agencia: los costos de agencia representan los gastos asociados con el monitoreo y control de gestión por parte de las autoridades universitarias para asegurar que actúen en el mejor interés de la institución. Estos costos pueden

incluir auditorías internas, revisiones de desempeño y otros mecanismos de supervisión para mitigar conflictos de interés.

- e. Selección adversa y riesgo moral: la selección adversa y el riesgo moral son fenómenos que pueden ocurrir en la gestión universitaria. La selección adversa se refiere a la posibilidad de que los líderes sean seleccionados por criterios que no reflejan sus verdaderas habilidades o intenciones. El riesgo moral implica que los líderes pueden tomar decisiones riesgosas sabiendo que no enfrentarán todas las consecuencias negativas.
- f. Mecanismos de control y responsabilidad: La Teoría de la Agencia destaca la importancia de implementar mecanismos efectivos de control y responsabilidad en la gestión universitaria, a través de los órganos de control. Esto puede incluir la participación activa de los órganos de gobierno, la transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas para garantizar que los líderes actúen en el mejor interés de la comunidad académica.
- g. Contratos complejos en la educación superior: en el ámbito universitario, los contratos pueden ser complejos y abarcar diversas áreas, como la investigación, la enseñanza, la administración y la articulación con las empresas. La Teoría de la Agencia sugiere que estos contratos deben ser cuidadosamente estructurados para alinear los incentivos y prevenir posibles conflictos.

En atención a ello, se puede tomar en cuenta que Flores (2012) recoge la definición de gestión, desde una perspectiva institucional, planteada por Palladino y Palladino, quienes la consideran como «la acción y el efecto de administrar de manera tal que se realicen diligencias conducentes al logro apropiado de las respectivas finalidades de las instituciones» (p.21).

En esta línea, el mismo autor, cita a Zamboni y Gorgone, quienes opinan respecto a la gestión en las instituciones educativas, considerándola como «el conjunto de actividades encaminadas a facilitar la transformación de las condiciones institucionales con espíritu de renovación, controversia y de investigación» (p.22). En este contexto, señala que se diferencia gestión, de administración, debido a que esta última solo conlleva a acciones, pero no busca «solucionar problemas en el proceso educativo» (p.23).

De manera concreta, como bien afirma Ordorika (2014), «las universidades son instituciones políticas de la sociedad», lo que se sustenta en hechos históricos, que dan cuenta de la existencia de grupos sociales, cuya presencia refleja distintas visiones y proyectos, que pueden ser «encontrados» en muchos casos.

Por ello, es acertada la definición que plantea Navarro, citado por Rosario et. al. (2010), en el sentido que «la gestión universitaria se puede conceptualizar en primera instancia como un fenómeno integrador y multidimensional, donde converge la conciencia de un colectivo social a través de la confrontación de distintas percepciones definidas por el contexto y las dinámicas bajo las cuales interactúan los individuos». En tal sentido, se deben considerar «el sistema administrativo» y «la estructura global de la organización», a ello se debe agregar «las lógicas existentes entre los distintos grupos académicos, los objetivos propios de la organización, el uso y distribución de los recursos, la región a la que pertenecen, la centralización en la toma de las decisiones, los mecanismos de comunicación y participación entre las distintas escalas jerárquicas, así como las políticas nacionales e internacionales».

Por ello, es considerada como «el elemento básico» (Duque, 2009) que permite que los propósitos de la universidad se puedan, o no, materializar.

Ahora bien, tomando en cuenta lo planteado hasta este punto, se puede observar que los costes de transacción están vinculados a la organización académica de la universidad —

repárese en las normas contenidas en el capítulo V de la nueva Ley Universitaria—. No en vano Mejía (2018) ha dicho que «en el Perú contemporáneo el mercantilismo signa la pauta general del patrón universitario como parte del proceso de globalización neoliberal que cubre la sociedad». Para el autor en mención, no se puede perder de vista que la educación superior debe ser entendida como el resultado de «un proceso de transacción de las varias trayectorias de universidad que la definen y señalan un momento crucial de disputa sobre la organización de la producción cognoscitiva». De este modo, se advierte el predominio de «la presencia hegemónica de la universidad empresa, la universidad neodesarrollista», mientras que «desde los márgenes alumbra, la descolonialidad de la universidad».

Por otro lado, el Neo-Tailorismo está relacionado con la Ley de Simplificación Administrativa, en un contexto en que la Presidencia del Consejo de Ministros (2015) se pronuncia señalando que a través de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública se busca «un Estado moderno al servicio de las personas, siendo una de sus características la orientación al ciudadano, es decir un Estado que asigna sus recursos, *diseña sus procesos* y define sus productos y resultados en función de las necesidades de los ciudadanos». Con este fin se busca implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa, en todas las entidades públicas— incluidas las universidades—, buscando la obtención de «resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas».

Si centramos la atención en las universidades, se puede traer a colación, como ejemplo ilustrativo, el pronunciamiento de la Sunedu, que en la exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo n.º 008-2017-SUNEDU/CD, que aprueba las Medidas de Simplificación Administrativa para el Licenciamiento Institucional y el Reglamento del Procedimiento de Licenciamiento Institucional, refiere que el tercer pilar de la política en mención es «priorizar la simplificación administrativa, en el sentido que busca la

eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que generan el inadecuado funcionamiento de la administración pública, contribuyendo con ello a mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos».

Otro de los pilares de la nueva gestión pública que debemos resaltar, dada la naturaleza de la investigación, es la teoría de la agencia, que dentro de sus elementos incluye los sistemas de control. En palabras de Ganga et al. (2015) en atención «a la teoría sobre gobierno corporativo y el enfoque de agencia, el control corporativo es una herramienta que tiene como propósito alinear los comportamientos oportunistas del Agente hacia los objetivos que tiene el Principal de las respectivas organizaciones» —el principal debe ser entendido como el dueño y el agente como un gerente con potestades semejantes—. Específicamente, «la meta final de este artefacto, al igual que en cualquier tipo de relación, es disciplinar los diversos intereses que emergen, reduciendo la probabilidad de comportamientos oportunistas o atrincheramiento de los directivos». Así, en el caso de las universidades, es el principal quien tiene a su cargo la utilización de «los mecanismos de supervigilancia» con la finalidad de «alinear intereses y monitorear de forma más eficiente al rector». En este contexto, se considera importante «hacer esfuerzos continuos y sistemáticos» para mejorar los sistemas de control interno y externo (p.16).

2.1.2.2. Mecanismos para la consolidación del poder político dentro de la universidad

La organización de procesos electorales dentro de la universidad se desarrolla en atención a normas contenidas en los reglamentos de elecciones elaborados en atención a las necesidades que caracterizan a cada proceso —se está frente a una reglamentación ad hoc—, tomando en cuenta el estatuto, que debe incluir los parámetros de la Ley Universitaria.

De manera concreta, cada universidad debe contar con un Comité Electoral Universitario (CEU), que será elegido por la Asamblea Universitaria. Dicho Comité es autónomo, y tiene como función «organizar, conducir y controlar los procesos electorales». Además, tiene la potestad de resolver las reclamaciones planteadas. Sus decisiones son inapelables. No obstante, debe coordinar con la ONPE las acciones destinadas a la planificación y ejecución del proceso electoral —cumple una función de asesoría—.

Además del reglamento respectivo, se debe contar con un cronograma y un padrón electoral. Como afirma la propia ONPE, «constituyen la columna vertebral del proceso», si se toma en cuenta que a través de la reglamentación pertinente se debe determinar con detalle las distintas actividades establecidas en dicho cronograma, y por medio del padrón electoral se tiene conocimiento de quienes participan en el proceso. No contar con ellos, implicaría la imposibilidad de «llevar a cabo una elección transparente y ajustada a Ley, sin contar con ellos» (2017, p.10).

En este marco, se eligen a las autoridades de la universidad: rector o rectora, vicerrectores y decanos. Los requisitos para la validez de la elección de dichas autoridades son mayores a los impuestos para que se elija a quienes representarán sus «órganos de gobierno».

Según la Ley Universitaria, el rector —se entiende que también puede ser elegida una mujer— y los vicerrectores de las universidades públicas, «son elegidos por lista única», por cinco años. La votación es «universal, personal, obligatoria, directa, secreta y ponderada». Participan «docentes ordinarios y estudiantes matriculados», en los siguientes términos: a los primeros les corresponde «dos tercios de la votación», mientras que a los segundos «un tercio» (artículo 66).

La validez de la elección está condicionada a la participación de «más del sesenta por ciento de docentes ordinarios, y más de cuarenta por ciento de estudiantes

matriculados». Para ganar, la lista debe obtener «el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos». Si no se alcanza esta meta, habrá «una segunda vuelta», en la que participarán las dos listas que tengan mayor votación, lo que debe ocurrir en un plazo que no supere los 60 días. Se mantiene la misma exigencia de la primera vuelta, respecto a los votos que se necesitan para ser declarados ganadores. La reelección y participación en alguna lista no está permitido.

En lo que respecta a los decanos, son elegidos bajo los parámetros mencionados en el párrafo precedente. Participan los docentes ordinarios que no hayan cumplido 70 años cuando se produce la elección y estudiantes que forman parte de la facultad.

Ahora bien, los representantes ante los órganos de gobierno universitario son elegidos mediante voto obligatorio y secreto. Participan los profesores principales, asociados y auxiliares, y estudiantes regulares. En este caso se aplica el sistema de lista completa. El CEU también tiene la potestad de llevar a cabo las elecciones que permitirán las siguientes representaciones:

...de los Decanos ante el Consejo Universitario, de los trabajadores administrativos ante la Asamblea Universitaria, de los graduados ante la Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario, según lo que establezca el Estatuto de la correspondiente asociación de graduados, del Director/a de la Escuela de Posgrado, los Directores de los Departamentos Académicos y otras elecciones que se realicen en la universidad pública. (ONPE, 2017, p.23)

2.1.2.3. Titularidad.

Si se asume que el poder político trasciende a quienes ocupan un cargo representativo dentro del gobierno, se puede advertir que «en la universidad emana de su carácter autónomo» (Muñoz, 2019). La autonomía universitaria es reconocida por el Estado a través del artículo 8 de la Ley Universitaria (Ley n.º 30220), en el sentido que «se ejerce de

conformidad con lo establecido en la Constitución, la presente Ley y demás normativa aplicable». En este contexto, se afirma que la autonomía se manifiesta en distintos regímenes.

i. Régimen normativo

Este régimen está asociado a la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas, como son el estatuto y reglamento. En palabras del (Consejo Nacional de Educación 2014) «la universidad goza de autonomía por mandato judicial y ello significa, en primer término, que rige por el estatuto que ella misma se dicte, el cual debe respetar el marco señalado por la Constitución y las leyes» (p.4).

De manera concreta se puede observar que la Ley Universitaria, por medio de la primera disposición complementaria y transitoria, cesa a la Asamblea Universitaria de las Universidades Públicas, ordenando la conformación de un Comité Electoral Universitario Transitorio y Autónomo, que estará conformado de la siguiente forma: «tres docentes principales, dos docentes asociados y un docente auxiliar, todos a tiempo completo y dedicación exclusiva que sean los más antiguos en sus categorías respectivas»; por «tres estudiantes», que provengan de tres facultades que tengan la mayor cantidad de alumnos, que «hayan aprobado cinco semestres académicos como mínimo, y ocupen el primer lugar en el promedio ponderado».

Su finalidad es elegir a los miembros de la Asamblea Estatutaria, quien redactará y aprobará el estatuto de la Universidad, y estará conformada por: «12 profesores principales, 8 profesores asociados, 4 profesores auxiliares y 12 estudiantes». En el caso de los estudiantes «se deben cumplir los requisitos que están establecidos en la Ley para los representantes para la Asamblea Universitaria». Además, asumirá, de forma transitoria, las funciones de la asamblea universitaria, hasta que sus nuevas autoridades sean elegidas.

En el estatuto se establecen las normas que dan las pautas para la elección del Comité Electoral, cuya conformación es determinante para elegir a quienes formarán parte del Órgano de Gobierno.

ii. Régimen de gobierno

Este régimen implica «la potestad autodeterminativa» que permite «estructurar, organizar y conducir la institución universitaria», teniendo en cuenta «la naturaleza, características y necesidades». Con la atingencia que es formalmente dependiente del régimen normativo. En efecto, el órgano de gobierno está conformado por: «la asamblea universitaria, el Consejo Universitario, el Rector, los Consejos de la facultad, y los decanos». Según la Ley Universitaria, la Asamblea Universitaria «es un órgano colegiado que representa a la comunidad universitaria, se encarga de dictar las políticas generales de la Universidad» (artículo 56). Está presidida por el Rector, con la siguiente conformación:

«los vicerrectores, los decanos de las facultades, el director de la Escuela de Posgrado, los representantes de los docentes de las diversas facultades (50 % de profesores principales, 30 % de profesores asociados y 20% de profesores auxiliares), los representantes de los estudiantes de posgrado y pregrado, representantes de los graduados (en calidad de supernumerario), representantes de los trabajadores administrativos» (artículo 56).

El rol que desempeña en la universidad es de preponderante importancia, si se toma en cuenta que tiene dentro de sus funciones la de aprobar «las políticas de desarrollo universitario» y «reformular los estatutos de la universidad». De igual forma, se debe destacar que tiene la potestad de «elegir a los integrantes del Comité Electoral Universitario».

Por otro lado, el Consejo Universitario, en atención a lo regulado en la Ley Universitaria, es «el máximo órgano de gestión, dirección y ejecución académica y administrativa de la universidad» (artículo 58). También está presidido por el rector, con la

siguiente conformación: «los vicerrectores, 1/4 del número total de decanos, elegidos por y entre ellos, director de la Escuela de Posgrado, los representantes de los estudiantes regulares, un representante de los graduados (con voz y voto)» (artículo 58).

Dentro de sus funciones, a efecto de la presente investigación, se puede destacar la potestad de «dictar el reglamento de elecciones»; aprobar, en atención a lo propuesto por el rector, «los instrumentos de planeamiento de la universidad»; y «ejercer en instancia revisora, el poder disciplinario sobre los docentes, estudiantes y personal administrativo».

Mientras que el Consejo de Facultad es considerado como «el órgano de gobierno de la facultad» (artículo 67 de la Ley Universitaria). Está presidido por el decano, además está integrado por «los representantes de los docentes» y de «los estudiantes regulares». Es el encargado de proponer «la contratación, nombramiento, ratificación y remoción de los docentes de sus respectivas áreas».

En relación al rector, la Ley Universitaria establece que «es el personero y representante legal de la universidad». Desempeña su cargo con «dedicación exclusiva». Dirige, conduce y gestiona «el gobierno universitario en todos sus ámbitos» (artículo 60). Por su parte, el decano es considerado, en el artículo 68 del mismo cuerpo normativo, como «la máxima autoridad de gobierno de la facultad, representa a la facultad ante el Consejo Universitario y la Asamblea Universitaria».

2.1.2.4. Rol del Órgano de Control Institucional (OCI) en el control del poder político.

Como figura en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley n.º 27785), «las normas contenidas en la presente Ley y aquellas que emita la Contraloría General son aplicables a todas las entidades sujetas a control por el Sistema, independientemente del régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen». Dentro de estas entidades están consideradas las

personas de derecho público, rubro en el que se encuentran las universidades.

En el artículo 6 del mismo cuerpo normativo figura un concepto del control gubernamental, en el sentido que consiste en «la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública», tomando en cuenta los siguientes aspectos «grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control». Ello con la finalidad de lograr su mejoramiento, adoptando acciones preventivas y correctivas en atención a cada caso concreto. En este contexto, se efectúa un control interno y otro externo.

Según el artículo 7 de la Ley en comentario, el control interno comprende tres tipos de acciones: «cautela previa, simultánea y verificación posterior», destinadas a que «la gestión de los recursos, bienes y operaciones sean efectuados de forma correcta y eficiente».

De manera concreta, las dos primeras son de competencia de las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades —universidades para la presente investigación— en atención a la responsabilidad que deriva de las funciones que le son inherentes. Mientras que la verificación posterior la ejercen los responsables superiores del servidor, o el funcionario ejecutor, como también el órgano de control institucional.

En el artículo 8 de la misma ley se define el control externo, señalando que debe ser entendido como «el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos» que «compete aplicar» a la Contraloría General, pero también, a otro órgano del sistema que estadesigne o encargue, con la finalidad de «supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado». En este contexto, se establece que en concordancia con sus «roles de supervisión y vigilancia», el control externo podrá ser «preventivo o simultáneo». Para su ejercicio se aplicarán distintos sistemas, dentro del

que se encuentra el de legalidad.

2.1.3. Cultura de legalidad como límite al poder político

Como señala Godson (2000) la cultura de la legalidad implica que «la cultura, ethos y pensamiento dominante en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley»². Así, en una sociedad que se rige por el Estado de derecho, «la gente tiene capacidad para participar en la elaboración e implementación de las leyes que rigen a todas las personas e instituciones dentro de esa sociedad, incluyendo al gobierno mismo». No obstante, «esto no es lo mismo que gobernar con la ley», en donde «los gobernantes (incluso los que han sido electos democráticamente) imponen la ley a otros en la sociedad». Bajo el Estado de derecho, todos deben ser tratados de igual forma, sin excepción alguna. «El gobernante, al igual que el gobernado, debe responder ante el Estado de derecho».

En este contexto, como ha señalado el Subsecretario General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Pino Arlacchi, «es el Estado de derecho, y no la democracia basada en la mayoría, el que protege a todos los miembros de la sociedad, incluyendo a los elementos más débiles, e incluso a los extranjeros entre ellos». (Naciones Unidas, 2000).

De este modo, como afirma Correa (2016) en la cultura de la legalidad se encuentra «un proyecto idóneo para contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho». El autor se pronuncia en este sentido al entender que vivimos en un contexto social que está afectado por la agudización de la violencia —societal y estatal—, el arraigo del crimen organizado en las instituciones del Estado, la informalidad económica que se presenta en altos niveles, la corrupción, la falta de transparencia en el gobierno, desconfianza en el sistema de justicia, unido a ello «las graves y sistemáticas» violaciones a los derechos humanos (pp. 12-13).

² Repárese en lo manifestado por Wences & Sauca (2014), en el sentido que «el concepto de cultura de la legalidad es polisémico», debido a que cuenta «con diversas connotaciones y distintas acepciones». Por ello, afirma que es «poco riguroso», debido a que «su especificidad goza de un carácter amplio y un grado alto de generalidad» (p. 18).

En este marco, resulta acertado considerar a la cultura de la legalidad como un principio para los actos administrativos. Así lo ha hecho Haberle (2002) cuando señala que «legalidad no significa, o no sólo, conformidad con lo establecido en una ley, sino conformidad con el derecho en consonancia con los principios que guían o limitan el ejercicio del poder público». En este sentido, afirma que:

...la legalidad es considerada desde la óptica de los derechos subjetivos (públicos). La autoridad sin un fundamento jurídico propio (legal), se encuentra en la periferia del derecho subjetivo del particular. En combinación con la idea, más bien correlativo de que la administración no puede realizar ningún acto que no esté jurídicamente autorizado, la libertad del individuo en el sentido del permiso fuerte que deriva de una norma que encuentra en la legalidad un elemento esencial de su existencia. (p. 41)

En atención a lo señalado, se puede considerar a la cultura de la legalidad como parte de la transparencia y el cumplimiento del derecho público, lo que se traduce en la observancia de los patrones de comportamiento de los individuos que ocupan algún cargo público. Así, la cultura de la legalidad «es una estrategia contra la violencia y contra la corrupción», que busca lograr «un cambio cultural que se manifieste en el rechazo social abierto a este tipo de conductas. Esto implica que se eduque a la población para que opte por conductas probas y por la resolución pacífica de los conflictos» (Mahecha, 2014, p.1).

Se deduce de esta definición y de la investigación realizada por el National Strategy Information Center (2001), que la cultura de legalidad en un Estado de derecho, debe tener las siguientes características:

- Se deben separar las ramas del poder, con la finalidad de evitar la extralimitación defunciones, y se pueda facilitar su equilibrio y balance.

- Los ciudadanos deben conocer las leyes por las que se rige el funcionamiento del Estado. Se habla de un conocimiento «mínimo indispensable», que haga posible la exigencia del cumplimiento de la ley —no se requiere un conocimiento técnico—.
- Debe existir un sometimiento a lo establecido normativamente. Lo contrario imposibilita que se pueda convivir de forma pacífica, que exista orden y un buen funcionamiento del Estado.
- Los ciudadanos deben participar en la elaboración de las normas. Ello hará posible que una ley se siga «de manera más autónoma», al haberse participado en su construcción.
- Debe existir protección por parte del Estado, al igual que se exige el cumplimiento de la ley.
- Las personas deben tener una voluntad firme para respetar las leyes. Ello se logra, cuando se percibe su bondad y la necesidad de su cumplimiento.
- Debe existir una actitud que de forma general rechace y condene la corrupción. Se ve en la actualidad una suerte de rechazo a quien denuncia la corrupción. Por ello, se necesita un cambio cultural para lograr una conducta contraria.
- Quienes son parte de la sociedad reconocen cuál es la necesidad y bondad que tiene la cultura de la legalidad. En efecto, si se percibe la existencia de mayor orden, justicia, respeto de los derechos fundamentales, entre otros, esta será promovida.

En un estudio realizado por Sánchez (2013) se identifican ocho principios que propone la cultura de la legalidad, de los que se puede resaltar el que propugna la condena a la delincuencia y corrupción³. Cuando se hace referencia a los componentes que la definen

³ Los otros principios son los siguientes: «La sociedad conoce la mayoría de las normas y leyes; La

se considera que:

...la mayoría de las entidades gubernamentales hacen cumplir la ley: la población juzga al sistema de procuración de la justicia con base en su percepción de la justicia en el proceso y no por el resultado. La ciudadanía espera que el gobierno sea justo, rinda cuentas y proteja los derechos individuales. A la vez, las personas respetan al gobierno, sus representantes y apoyan sus esfuerzos (Instituto Costarricense sobre Drogas, 2006).

Para reforzar lo planteado hasta este punto, se puede traer a colación lo manifestado por Rodríguez (s. f.) en el sentido que la corrupción «afecta, en primer lugar, el concepto formal de Estado de Derecho», si se toma en cuenta que esta implica «la violación del principio de legalidad».

En este contexto, en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, cuando se habla de pequeña y gran corrupción, se considera que una característica de ambas, es el uso indebido del poder, que se traduce en «la intención de evitar o infringir una determinada norma que obliga a determinados actores a mantener o cumplir con ciertas acciones». Si bien, estas normas pueden ser penales o administrativas, existen otras que tienen naturaleza política, ética o cultural, cuya inobservancia también genera influencia en la percepción ciudadana respecto a los límites o ámbitos en que se materializa la corrupción. En este contexto, se va más allá, al afirmar que, pese a no producirse la infracción de las leyes vigentes, también se generan «beneficios indebidos para sus autores».

Otra característica que nos conviene resaltar, es el beneficio irregular, si se toma en cuenta que puede estar asociado a un ámbito que trasciende lo meramente económico, para

mayoría tienen la voluntad de respetar las leyes; Existe una rama estructurada y órganos de control. La sociedad está controlada y estructurada legalmente; Existe una sanción o castigo para la persona o personas que cometan una violación de ley; Existe un proceso de defensa de acusados. Al ciudadano que supuestamente incurra en una violación de ley se le debe hacer valer un proceso para su defensa; Existe un sistema de apoyo a víctimas. Se podrá otorgar ayuda a las personas que hayan sido afectadas por una agresión penada por la ley; Existe un sistema para cambiar las leyes cuando sea pertinente».

abarcar aspectos relacionados con la influencia y el poder político. Este último, es enmarcado en otra característica de la corrupción asociada a las consecuencias multidimensionales, que incluyen las de orden político, que implican la pérdida de legitimidad de la autoridad, que prioriza intereses privados, dejando de lado asuntos públicos.

A ello se puede agregar la posición del Tribunal Constitucional plasmada en la sentencia recaída en el expediente 3741-2004-AA/TC, que pone énfasis en que el principio de legalidad en un Estado constitucional, no se limita a la ejecución y cumplimiento de lo establecido a través de la norma, sino, principalmente, en «la compatibilidad» que debe tener con el orden objetivo de principios y valores constitucionales. Este examen debe ser realizado por la administración pública aplicando tres criterios: razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad. En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional afirma que, esta forma de concebir el principio de legalidad se ve plasmada, por ejemplo, en la Ley de Procedimiento Administrativo General, específicamente el artículo III del Título Preliminar, cuando establece que la actuación de la administración pública, debe servir «a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general».

2.2. Marco conceptual

- a. Cultura de legalidad: En palabras de Vázquez se refiere al “cumplimiento tanto por parte de los servidores públicos como para de los ciudadanos de las normas jurídicas vigentes en una determinada sociedad” (Citado por Amezcua, 2017, p.309-310).
- b. Gestión universitaria: En palabras de Cejas y Alfonso “constituye el eje del accionar de las Instituciones de Educación Superior (IES); cada universidad encuentra dentro de su contexto geográfico y situacional lo esencial para concretar

sus objetivos en acciones, pero no existe una fórmula general” (Castro, 2022, p.551).

- c. Poder político: es concebido por el liberalismo político clásico como un instrumento artificial y «neutral» al servicio de la protección de los intereses hegemónicos de los individuos del contrato social (Aguiló, 2009, p. 9)

2.3. Antecedentes empíricos de la investigación

A. Tesis a nivel internacional

Jaramillo (2014), sustentó la tesis: «El rol del rector en el desarrollo de una gestión integral en instituciones educativas públicas de la ciudad de Medellín en un contexto social vulnerable». Dentro del objetivo general planteado en la tesis se advierte que lo pretendido es «analizar los principales retos que se presentan en el ejercicio de la profesión de rector», en el marco de «la ejecución, liderazgo y desarrollo integral» de las gestiones necesarias destinadas al desarrollo de su labor, en concordancia con las necesidades que se presentan en las poblaciones vulnerables. Se debe reparar en que se habla de un centro educativo específico. La investigación se desarrolla bajo el enfoque cualitativo, utilizando como herramientas de recolección de información: la entrevista, observaciones participantes, inspección ocular, análisis de documentos institucionales.

En este contexto, se llegó a diversas conclusiones, dentro de las que se puede resaltar aquella que hace referencia a la capacidad de gestión del rector, que se debe ver reflejada en la articulación entre los proyectos que se deben gestar al interior de la institución educativa, con el ente municipal. Ello se refleja en la integración que debe existir entre la escuela y el organismo gubernamental, lo que debe trascender a entes y organismos no gubernamentales. La finalidad es crear puentes a partir de «la movilidad social» que permitan mejorar la calidad de vida de los educandos.

Si bien el trabajo de investigación se basó en un centro educativo, se puede apreciar en las conclusiones principales, la relevancia que tiene la labor de un rector para realizar y promover actividades en bien de la comunidad educativa. Acciones que repercuten en un buen funcionamiento institucional, sea a nivel superior como educativo.

Etkin (2017), realizó la tesis: «Poder político y gobernabilidad en organizaciones complejas. Las dualidades y tensiones en el análisis, estructura y estrategias de poder», en la Universidad de Buenos Aires. Dentro del objetivo principal se advierte que lo pretendido es «analizar y comprender, cómo ejercen el poder asociado con la política, los directivos de organizaciones complejas, en lo interno y en la relación con instituciones»—la universidad es considerada como una organización compleja—. La investigación se desarrolla dentro del enfoque cualitativo. Se consignan como técnicas de recolección de datos la entrevista y el cuestionario (se debe tomar en cuenta que la técnica de recolección de datos es la encuesta, el cuestionario es el instrumento).

Dentro de las conclusiones se puede resaltar aquella que da cuenta que «una mirada interna del poder refiere a personas usando su capacidad, una forma de relación y estrategia grupal». Ahora bien, en este contexto se afirma que a partir del poder «se busca ser reconocido, reforzarse, estar activo, crecer en sí mismo». Así, desde «la estructura y roles», el poder permite activar «decisiones, directivas», además permite mover «proyectos y propósitos». No obstante, visto como presión, refleja un escenario distinto, en el que «se ejercita desde grupos de interés», que tienen como objetivo un crecimiento a costa de otros, con la intención de mejorar su posición o también de apropiarse de recursos. En este contexto, la activación del poder no está enfocada en defender objetivos comunes. Así, lo ideal es activar la dualidad entre el interés particular y el logro de objetivos.

B. Tesis a nivel nacional

Vega (2021), realizó la investigación: «La responsabilidad social y su influencia en la gestión universitaria desde la percepción de los docentes y estudiantes de la facultad de ciencias de la salud de la universidad nacional Jorge Basadre Grohmann – Tacna, 2018», en la Universidad Privada de Tacna. Según se advierte del objetivo principal, se busca «establecer en qué medida la responsabilidad social desde la percepción de los estudiantes y docentes, influye en la gestión universitaria». La investigación se desarrolló en una Facultad de Ciencias de la Salud, cuyos docentes y estudiantes fueron encuestados.

Es preciso advertir que las conclusiones que encontramos relevantes, no se ajustan a lo planteado en el objetivo general. En efecto, se considera que tanto la responsabilidad social, como el impacto organizacional, influyen en la gestión universitaria. La primera está asociada al impacto que se produce en los siguientes rubros: organizacional, educativo, cognitivo y social. Mientras que el segundo está vinculado a los siguientes aspectos: trabajo en equipo, clima organizacional, valores, estrategias destinadas a proteger el medio ambiente, la aplicación de responsabilidad social y comunicación.

En atención a ello, se puede manifestar que la gestión universitaria permite que las universidades cuenten con programas, servicios, alianzas y otros, con el fin de poder cumplir sus objetivos institucionales. Se puede apreciar que una correcta gestión universitaria puede contribuir y coadyuvar con un mejor desempeño de los actores universitarios.

Maquera, (2017), realizó la investigación: «Control Interno y la Gestión Universitaria de la Universidad Amazónica de Madre de Dios-2017», en la Universidad César Vallejo. Según se señala en el objetivo general, lo que se pretende por medio de la investigación es «determinar el nivel de relación que existe entre el Control Interno con la Gestión universitaria de la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios». La investigación se desarrolla bajo el enfoque cuantitativo. En este contexto, se encuestan a personas que forman parte del personal administrativo. Entre las conclusiones a las que se

arribó se tiene aquella que da cuenta de la correlación existente entre el control interno y la gestión universitaria. Concretamente, en el marco del control interno, se advierte el incumplimiento de normas y recomendaciones establecidas por el órgano encargado del mismo. Por otro lado, se aprecia el cumplimiento de las funciones y obligaciones administrativas, el que, no obstante, debe ser evaluado. —diferencias diversificadas—. Por otro lado, se aprecia que la gestión universitaria «es monótona y ambigua», sin un plan estratégico acorde a la ley universitaria.

Un escaso cumplimiento de cultura de legalidad puede resultar perjudicial para el cumplimiento de objetivos institucionales, así como un decaimiento de la gestión universitaria. En ese entender, es importante, señalar que el liderazgo de un rector, viene acompañado de un mejor desempeño a nivel de gestión universitaria y cumplimiento de las normas vigentes, con el fin de lograr sus objetivos estratégicos. Es preciso advertir que las conclusiones antes descritas son de naturaleza cualitativa.

CAPÍTULO III

III. HIPÓTESIS Y CATEGORÍAS

3.1. Hipótesis

En lo que respecta a la hipótesis, es preciso traer a colación lo planteado por Hernández et al. (2014) respecto a las investigaciones con enfoque cualitativo, en el sentido que estas pueden ser desarrolladas «antes, durante y después de la recolección y análisis de datos» (p.7). En este contexto, se puede señalar que las hipótesis planteadas surgieron durante el proceso de investigación. A ello se debe agregar, que los autores en mención, citando a Henderson, consideran que «el investigador va generando hipótesis de trabajo que se afinan paulatinamente conforme se recaban más datos» (p.365), que es lo que precisamente ocurrió durante la investigación.

De manera concreta, lo que se buscó inicialmente es dar respuesta a ¿cómo se ejerce la cultura de la legalidad y el poder político en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco?, sin tener una respuesta tentativa —no se planteó una hipótesis inicial—. En efecto, las hipótesis se fueron construyendo durante el proceso de recolección y análisis de datos, para concluir con las redactadas en los siguientes términos:

a. Hipótesis general

El poder político y la cultura de la legalidad se ejercen de manera inadecuada en el marco de la gestión universitaria de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, en el periodo 2014-2021.

b. Hipótesis específicas

H1 La Asamblea Estatutaria redacta y aprueba el Estatuto de la Universidad inobservando normas contenidas en la Ley Universitaria.

H2 La Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario incumplen con viabilizar la emisión de un estatuto garante de las normas contenidas en la Ley Universitaria.

H3 El rector de la universidad no elabora un plan de acción destinado a la implementación de acciones preventivas y correctivas para atender las situaciones adversas identificadas.

3.2. Categorías y dimensiones de estudio

Tabla 2

Categorías y dimensiones de la investigación

| Categorías | Dimensiones |
|-------------------------|---|
| Cultura de la legalidad | <ul style="list-style-type: none"> - Transparencia - Cumplimiento del derecho público - Corrupción |
| Poder político | <ul style="list-style-type: none"> - Origen - Legitimidad |
| Gestión universitaria | <ul style="list-style-type: none"> - Nueva gestión pública - Consolidación del poder político - Titularidad - Rol del órgano de control institucional |

Nota. Las categorías de estudio y sus respectivas dimensiones

CAPÍTULO IV

IV. METODOLOGÍA

4.1. **Ámbito de estudio**

La presente investigación se realizó en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, respecto a la gestión llevada a cabo en el período comprendido entre los años 2015-2021.

Es preciso tomar en cuenta que esta universidad fue creada el 01 de marzo de 1692, con el nombre de Universidad Regia y Pontificia del Colegio Seminario de San Antonio Abad del Cusco. Siendo su primer rector el Dr. Juan de Cárdenas y Céspedes.

En la actualidad cuenta con 18 facultades y 48 escuelas profesionales. Su sede principal se encuentra en la ciudad de Cusco, y otras sedes en Sicuani, Espinar, Canas, Santo Tomás, Marangani, Andahuaylas y Puerto Maldonado. Su actual rector es el Dr. Eliazar Crucinta Ugarte, el vicerrector académico Dra. Paulina Taco Llave y el vicerrector de investigación Dr. Leoncio Roberto Acurio Canal.

A partir del año 2015, la Unsaac cuenta con un modelo educativo basado en procesos. De manera concreta, está sustentado en «la mejora continua de la enseñanza-aprendizaje de los distintos niveles formativos», es decir el preuniversitario, técnico, superior y posgrado. En este contexto, se aplican siete procesos, que están conformados por la secuencia de tres procesos de control, definidos como «evaluación, mejora y supervisión». Los siete procesos mencionados son los siguientes:

- a. Enseñanza-aprendizaje.
- b. Actualización docente en su especialidad, pedagogía y en estrategias didácticas.
- c. Diseño y gestión del currículo de estudios.
- d. Diseño y gestión de la infraestructura y equipamiento.

- e. Apoyo y orientación
- f. Vida social.
- g. Vida Universitaria.

4.2. Tipo y nivel de investigación

La investigación se realizó en el marco del enfoque cualitativo, toda vez que en este tipo de investigaciones la “indagación resulta más flexible y se desplaza entre la experiencia, la acción y los resultados, por una parte; y el desarrollo de la teoría, por la otra” (Hernández, y Mendoza. 2018, p. 9).

El nivel es descriptivo, ya que en este tipo de trabajos la descripción de la situación o fenómenos a estudiar se debe realizar de manera detallada; es decir completa y a la particularizada (Hernández y Mendoza. 2018). En el presente caso el estudio se centra en el ejercicio del poder político y el principio de legalidad en la gestión universitaria.

Respecto al diseño la investigación se ha seguido el no experimental, que según Hernández & Mendoza (2018) es una categoría de diseño de investigación que se caracteriza por la observación y medición de variables, pero sin la manipulación deliberada de las mismas. En otras palabras, en un diseño no experimental, el investigador no introduce cambios controlados en las variables independientes, sino que observa y recopila datos en su contexto natural. En el caso concreto, por la naturaleza de la investigación desarrollada bajo el enfoque cualitativo, corresponde el diseño fenomenológico porque se explora, describe y comprende las experiencias de las personas respecto a un fenómeno. En el caso de nuestro estudio, se describen y analizan los hechos ocurridos en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, en el periodo 2015-2021, relacionados al principio de legalidad y ejercicio del poder político, que obran en los documentos mencionados en las unidades de análisis.

4.3. Unidad de análisis

- a. Piezas judiciales contenidas en el expediente 174-2015 de la Corte Superior de Justicia del Cusco, relativo al proceso de acción popular, contra la Unsaac.
- b. Oficios remitidos al rector por la Comisión Permanente de Actualización del Estatuto de la Unsaac (COPAEU).
- c. Oficios remitidos por la OCI al rectorado, durante el período comprendido entre los años 2015 y 2021, que dan cuenta de la existencia de situaciones adversas.
- d. Funcionario de la OCI de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco.
- e. Estatuto universitario elaborado por la Asamblea Estatutaria.

4.4. Unidad de análisis temático

- a. Institucionalidad de la Unsaac.
- b. Órgano de gobierno.
- c. Cultura de legalidad.
- d. Ejercicio del poder.
- e. Gestión universitaria.
- f. Estatuto, reglamentos, resoluciones, directivas y documentos de gestión.

4.5. Técnicas de recolección de información

La recolección de datos se efectuó mediante el análisis documental técnica que es muy usual en trabajos de investigación cualitativa, “se reconoce como un procedimiento científico y obedece a un proceso que se caracteriza por ser sistemático para indagar, recolectar, organizar, analizar e interpretar información alrededor de un tema (Morales, 2015), cuyo instrumento es la ficha de análisis. Por otro lado, se ha utilizado la técnica de la entrevista estructurada, cuyo instrumento ha sido guía de entrevista, aplicada al

responsable de la oficina de Control Interno de la Unsaac y el rector, éste último no cumplió con responder.

4.6. Técnicas de análisis e interpretación de la información

Tomando en cuenta que el enfoque de investigación es cualitativo, para analizar los datos obtenidos, consideramos pertinente traer a colación lo afirmado por Hernández, et al. (2014), para quienes «la acción esencial consiste en que recibimos datos no estructurados, a los cuales nosotros les proporcionamos una estructura». En atención a ello, los autores en mención, contextualizan «los propósitos centrales del análisis cualitativo» a través de diversos ítems—son excluyentes—, de los que podemos resaltar dos:

a. explorar datos:

Se identificaron diversas unidades de análisis, que fueron seleccionadas en atención a las necesidades de la investigación. En efecto, para determinar la forma en que se ejercía el poder político y la cultura de la legalidad durante los años 2014-2021, era indispensable prestar atención a las acciones vinculadas a la elaboración y aplicación de normas contenidas en el Estatuto elaborado por la Asamblea Estatutaria, las que debían ser contrastadas con las que figuran en la nueva Ley Universitaria. Es precisamente en el marco de lo señalado, que se identificaron acciones cuestionables, que fueron materia de un proceso de acción popular. Por ello, se consideró indispensable acceder a las piezas judiciales contenidas en el expediente 174-2015 de la Corte Superior de Justicia del Cusco.

Además, era necesario acceder a los documentos que contenían información respecto a los mecanismos destinados al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia emitida en el proceso en mención. Específicamente, se pudieron identificar, los oficios remitidos al rector por la Comisión Permanente de Actualización del Estatuto de la Unsaac (COPAEU).

No menos importante, fueron los oficios remitidos por la OCI al rectorado, dando cuenta de la existencia de situaciones adversas. Es de observar, que se designaron a diferentes rectores durante el período de análisis, en mérito a lo establecido en el nuevo estatuto cuestionado a través del proceso de acción popular, ya mencionado. Para reforzar este punto, se entrevistó a un funcionario de la OCI de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. Con la atingencia, que la entrevista enviada al actual rector, no fue respondida.

- b. Imponer una estructura a los datos obtenidos, a través de una organización, que puede estar basada en unidades y categorías.

Al respecto, es preciso mencionar que las categorías de análisis son: cultura de la legalidad, poder político y gestión universitaria, cuyo desarrollo es contrastado con los datos obtenidos de las unidades de análisis.

CAPÍTULO V

V. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5.1. Procesamiento, análisis, interpretación y discusión de resultados

En mérito a lo desarrollado en el capítulo relativo a la metodología, iniciamos el análisis de los datos obtenidos, con una breve introducción, que permite contextualizar el poder político y la cultura de la legalidad, en relación a quienes conforman el órgano de gobierno. A ello se debe agregar, que la mención de la Asamblea Estatutaria —aunque no forma parte del órgano de gobierno— es indispensable, si se toma en cuenta que sus integrantes fueron los que elaboraron el estatuto universitario, materia de cuestionamiento en esta investigación.

Concretamente, se puede manifestar que el poder político dentro de la universidad se sustenta en su autonomía. De este modo, se concreta en el marco del desarrollo de las funciones asignadas al órgano de gobierno, en observancia irrestricta de la cultura de la legalidad —cumplimiento de las normas que regulan dichas funciones—. Así, se puede advertir que su ejercicio es permanente, por ello, lo que importa es establecer cómo se materializa.

Específicamente, según el artículo 55 de la Ley Universitaria, el Gobierno de la Universidad está conformado por: «la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario, el Rector, los Consejos de Facultad y los Decanos». Se puede resaltar el rol que desempeña el rector, no solo en atención a las potestades que ejerce de manera directa, sino también como parte de la Asamblea y el Consejo Universitario. Sin embargo, al ser la máxima autoridad de la universidad, ejerce la cultura de legalidad y el poder político de manera inadecuada.

Al respecto, se puede traer a colación lo manifestado por Samoilovich, citado por Erreguerena (2021), quien respecto a las universidades latinoamericanas hace referencia al limitado poder que ostentan los rectores y directivos con la finalidad de «ejercer el margen

de autonomía otorgado por los marcos normativos»—esta es la mayor limitación para impulsar cambios dentro de la universidad—. Justifica su posición señalando que

...Esta situación de debilidad intrínseca se debe a que la autoridad de la administración central deriva en gran medida de sus propios componentes (a través del voto), quienes al mismo tiempo dependen de la autoridad central, creándose así una situación ambivalente que nutre un intercambio de favores que subyace al ejercicio de las respectivas responsabilidades. (p. 3)

A ello agrega lo señalado por Schwartzman, que, en línea similar, afirma que «los rectores asumen sus mandatos con un poder secuestrado por sus compromisos de campaña, casi siempre inevitables» (p.3).

En el marco de lo señalado, se analizan tres vertientes fundamentales. La primera está relacionada al rol del rector y la Asamblea Estatutaria, en consideración a que el período en el que se desarrolla la investigación, tiene como punto central la entrada en vigencia de la nueva Ley Universitaria, que otorga a esta última la función de redactar y aprobar un nuevo estatuto. La segunda, asociada a las atribuciones que tiene la Asamblea Universitaria y Consejo Universitario, en lo que corresponde a la modificación del estatuto. Mientras que la tercera, está vinculada al rol del rector, como titular de la entidad universitaria, frente a la existencia de situaciones adversas identificadas, durante todo este período —no se debe olvidar que el cargo estuvo asumido por diferentes personas—.

I. Atribuciones del rector y la Asamblea Estatutaria

Dentro de las funciones que cumple la Asamblea Universitaria está «reformar los estatutos de la universidad con la aprobación de por lo menos dos tercios del número de miembros y remitir el nuevo Estatuto a la SUNEDU». Norma que se aplicó en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, en un contexto en el que se cuestionó la legalidad y constitucionalidad del estatuto aprobado el 6 de agosto de 2015 por la Asamblea

Estatutaria.

En efecto, se presenta una demanda de acción popular, contra el rector, por la que se cuestiona la vulneración del artículo 51 de la Constitución, relativo a la publicidad esencial para la vigencia de toda norma. Se considera que el estatuto fue publicado en el portal Web de la Unsaac, pero no en el diario oficial El Peruano. Escenario en el que, también, se produce la vulneración del artículo 109 de la Constitución, que dispone que «la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial».

En la contestación de la demanda se argumenta que «el demandante confunde el término norma general con el Estatuto de la universidad, que es considerada como una norma particular, porque su origen nace de la autonomía y voluntad de la universidad». En este sentido, se afirma que la falta de publicidad en el Diario Oficial «no vicia su vigencia», al haber sido puesta en conocimiento de la comunidad universitaria. No obstante, se considera que su nivel normativo es infralegal, por lo que las normas que contienen dicho estatuto deben estar emitidas en atención a lo establecido en la Constitución y la Ley Universitaria.

La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco se pronuncia señalando que «el requisito de la publicidad es uno que toda expresión normativa, debe cumplir para su vigencia y eficacia». Sin embargo, afirma, que ello no puede ser considerado un requisito de validez. En este sentido, descarta el argumento de la ausencia de publicidad para que una norma sea declarada «nula o inconstitucional». En atención a ello, considera suficiente la publicación, en la «forma y modo» que figura en la Ley Universitaria.

Reafirma su posición, alegando lo estipulado en el artículo 76 del Código Procesal Constitucional, en el sentido que procede la demanda de acción popular cuando «no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la Ley según el caso», por lo que es «jurídicamente imposible» pretender la declaración de nulidad del estatuto.

Consideramos inadecuada la interpretación plasmada en el párrafo precedente. Por ello, coincidimos con el planteamiento de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, que, si bien, no se pronuncia respecto a la vulneración del artículo 51, porque este punto no fue materia de apelación, señala que es importante remitirse al principio de legalidad en un sentido amplio.

Según la Sala Suprema, ello implica «el sometimiento del poder público (estatal)» a la ley. En efecto, toda actividad proveniente del mismo «debe estar autorizada, previamente, por la legislación, para que pueda determinarse su actuar lícito». Así, se debe reparar en que el propio artículo segundo de la Resolución N° 001-2015-AE-UNSAAC, por la que se resuelve promulgar el estatuto en comentario, dispone «la publicación y difusión del nuevo Estatuto de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco en el Diario Oficial “El Peruano”; el Diario Judicial del Cusco y en el Portal Institucional de la Asamblea Universitaria de la Unsaac».

En el marco de lo señalado, se cuestionan normas incluidas en el estatuto, que son contrarias a lo estipulado en la Ley Universitaria, en los siguientes términos:

A través del artículo 11.e se crea el cargo de vicedecano, cuando la Asamblea Estatutaria no tiene tal atribución. En efecto, el artículo 55 de la Ley Universitaria no incorpora dentro del gobierno de la universidad a dicha autoridad.

En esta línea, se pronuncia la Sala Civil de la Corte Superior cuando señala que la Ley Universitaria establece de manera «cerrada» la conformación del gobierno de la universidad, por lo que no es factible que, por medio del estatuto, se creen órganos diferentes.

Se exceden los límites de la autonomía que la Ley Universitaria concede por medio del artículo 8. Incluso, a través de los artículos 35 y 38 del Estatuto se asignan las funciones que le corresponden al Vicedecano. Mientras que el artículo 39 y el 42.b regulan la elección

de este cargo ilegal.

La posición de la Sala Superior se hace extensiva a la creación del Vicerrectorado Administrativo, por medio del artículo 12, que se produce sin considerar que el artículo 63 de la Ley Universitaria hace referencia, únicamente, al Vicerrector Académico y al de Investigación. Las atribuciones del primero están reguladas en el artículo 65 del mismo cuerpo normativo. Como la propia Sala afirma «al no contemplar la posibilidad de un Vicerrectorado Administrativo, la Ley Universitaria no desarrolla las atribuciones correspondientes». Va más allá cuando señala de manera literal:

Desde nuestra perspectiva —entonces—, la Ley Universitaria establece la obligación que una Universidad cuente ‘obligatoriamente’ con un Vicerrectorado Académico y la faculta a contar con un ‘Vicerrectorado de Investigación’, en la comprensión de que la gestión administrativa, económica, financiera y de planeamiento le corresponde —legalmente— al Rector.

La Sala de Derecho Constitucional y Social se pronuncia en la misma línea en cuanto a la vulneración del artículo 55, 63 y 65 de la Ley Universitaria. Y de manera específica, respecto al primero, señala lo siguiente:

...si bien el ente educativo goza de autonomía para tomar directivas respecto a su manejo interno, ya sea administrativo o académico, como por ejemplo establecer quién reemplaza al Decano en casos de ausencia, estas deben estar sujetas al marco que establece la ley, caso contrario se excede el principio de autonomía contemplado en el artículo 8 de la Ley Universitaria.

Se cuestiona, además, la vulneración de los artículos 87 y 132 de la Ley Universitaria, al desnaturalizar y atentar contra las actividades administrativas y académicas. En efecto, el artículo 13 del Estatuto establece que «las direcciones, unidades, áreas y centros de producción estarán a cargo de docentes ordinarios», cuando son funciones de tiempo

completo, que le competen a personal no docente. Posición que comparten la Sala Civil de la Corte Superior y la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema.

De igual forma, se cuestiona la vulneración de los artículos 61, 64 y 69 de la Ley Universitaria, debido a que los artículos 22.b, 25 y 36.c del Estatuto incorporan requisitos para asumir los cargos de rector, vicerrector y decano, dentro de los que se encuentra tener el título profesional mediante tesis. Es evidente la contravención del derecho a la igualdad plasmado en el artículo 2.2 de la Constitución —se produce una discriminación de *iure*—.

Para profundizar en este punto, se puede ver que según el artículo 61 de la Ley Universitaria para ser rector es indispensable contar con el grado académico de doctor, cuya obtención se debe dar en el marco del desarrollo de estudios presenciales. Mientras que el artículo 64 del mismo cuerpo normativo estipula los mismos requisitos para ser vicerrector.

Y el artículo 69.3 refiere que para ser decano se debe haber obtenido el grado de doctor, o el grado de maestro en la correspondiente especialidad, también con estudios presenciales. En ningún momento se hace referencia a título profesional, como tampoco a la necesidad de haber elaborado una tesis. En esta línea, la Sala Superior considera el requisito incorporado en el Estatuto como ilegal, lo que es avalado por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema.

Otro artículo vulnerado de la Ley Universitaria es el 67. En efecto, por medio del artículo 33 del estatuto se crean 10 cargos para la conformación del Consejo de Facultad, desnaturalizando su composición, lo que es evidente si se toma en cuenta que en el inciso 1 del artículo en mención se dispone que dicho Consejo está conformado por:

...el decano, la representación docente y la representación estudiantil, a quienes se adiciona: el Vicedecano, el Director de la Escuela de Posgrado, el Director de la Unidad de Investigación, el Director de la Unidad de Evaluación y Acreditación, el Director de la Unidad de Responsabilidad y Proyección Social, el Director de la

Unidad de la Unidad de Gestión Administrativa y Presupuestaria, representante de los graduados, representantes de los Centros Federados.

Se debe reparar en que a través del artículo 33 se refrenda la existencia del cargo de vicedecano, cuando este no está contemplado en la Ley Universitaria, lo que ha sido objeto de cuestionamiento por medio del proceso de acción popular.

Por medio del artículo 44 del Estatuto se asigna al Comité Electoral una atribución que no le corresponde, que se traduce en la elaboración y aprobación de su respectivo reglamento. Según el artículo 59.2 de la Ley Universitaria es el Consejo Universitario, quien tiene la potestad de aprobar los reglamentos internos especiales, como también el reglamento general y el de elección.

A ello se debe agregar que, por medio del artículo 71, se produjo la fusión y creación de facultades, por parte de la Asamblea Estatutaria, cuando ello corresponde a la Asamblea Universitaria, a propuesta del Consejo Universitario, según se dispone en los artículos 57.8 y 59.4. No se debe perder de vista que la función de dichos órganos es completamente diferente. En efecto, los miembros de la Asamblea Estatutaria fueron elegidos para encargarse de la redacción y aprobación del Estatuto de la Universidad, en el que figuran las normas pertinentes para la elección de los miembros de la Asamblea Universitaria—incluye al rector, vicerrectores, decanos quienes ostentan poder político—, y determinación de los roles que le competen.

II. Atribuciones de la Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario

La Asamblea Universitaria tiene dentro de sus atribuciones modificar el estatuto, como lo establece el artículo 57.2 de la Ley Universitaria. De este modo, su participación es relevante, frente a lo resuelto por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, que avala lo dispuesto por la Sala Civil de la Corte Superior de Cusco en el proceso de acción popular materia de análisis. En efecto, en la sentencia de vista se declara ilegal el

Estatuto de la Universidad en lo que respecta a las disposiciones contenidas en los siguientes artículos: 11.e, 12.e, 13, 22.b, 36.c, 33, 44 y 71.

Pese a que la sentencia fue emitida en agosto de 2016, hasta la fecha, no existe intención alguna de introducir las modificaciones pertinentes. Incluso, se forma la Comisión Permanente de Actualización del Estatuto de la UNSAAC (COPAEU), que entrega un estatuto actualizado. Dicha Comisión presenta reiterados oficios al rector, que asume el cargo el año 2021, con la intención de convocar a la Asamblea Universitaria, para revisar y aprobar el nuevo estatuto, sin que se tenga respuesta.

En este contexto, es preciso mencionar que la Sala Civil de la Corte Superior de Cusco emite la resolución n.º 25, para dar respuesta al escrito presentado por el demandante de la acción popular, a efecto de solicitar información sobre el cumplimiento de la sentencia confirmada por la Corte Suprema, en lo que respecta al artículo 71 del Estatuto.

En primer término, la Sala Superior hace referencia al artículo 80 del Código Procesal Constitucional, según el cual «...Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará sus alcances en el tiempo ...» En este contexto, manifiesta de manera textual que:

...al emitir la sentencia no optó por anular con efecto retroactivo los dispositivos cuestionados del Estatuto de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (Unsaac). Lo anterior implica que la sentencia debe tener eficacia inmediata, desde el momento de su publicación, para el futuro, todo ello en conciencia de las situaciones y relaciones jurídicas generadas al interior de la Unsaac, mientras el texto original del indicado estatuto estuvo vigente en su totalidad.

En atención a lo mencionado, se pronuncia sobre el régimen académico de la Unsaac. Por un lado, hace referencia al artículo 59.4 de la Ley Universitaria, que otorga al Consejo Universitario la potestad de «proponer a la Asamblea Universitaria la creación, fusión, supresión o reorganización de unidades académicas e institutos de investigación». Y, por otro lado, considera lo dispuesto en el artículo 57.8 que regula las atribuciones de la Asamblea Universitaria, dentro de las que se encuentra «acordar la constitución, fusión, reorganización, separación y supresión de Facultades, Escuelas y Unidades de Posgrado, Escuelas Profesionales, Departamentos Académicos, Centros e Institutos».

En este escenario, trae a colación la Resolución AU-006-2017-UNSAAC, interpretando su contenido en el sentido que «la Asamblea Universitaria acordó, a propuesta del Consejo Universitario, ratificar la conformación de las Facultades de la Unsaac, tal y

cual lo contempla el Estatuto cuestionado». Se debe reparar en que la conformación contenida en el artículo 71 del Estatuto ha sido declarada ilegal por la sentencia que resuelve la demanda de acción popular—decisión confirmada por la Corte suprema—.

De manera acertada, se apela la resolución 25, que es revocada por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, en atención a varios fundamentos. Para analizarlos es indispensable traer a colación los tres aspectos en los que gira la apelación:

- a. En la sentencia de vista se señala que las macro facultades son ilegales, por lo que no es acertado señalar que ahora son legales —es un contrasentido—. Además, se cuestiona la afirmación de la Sala Superior, en el sentido que «por efecto de la sentencia no se vuelve al estado de cosas anterior a la vigencia del estatuto observado». Se desconoce que los procesos constitucionales tienen como efecto la restitución del derecho fundamental, como se prevé en el artículo 1 del Código Procesal Constitucional. De este modo, al haberse declarado ilegal el artículo 71 del Estatuto, las macro facultades perderían su vigencia, por lo que se debió

retornar a las diecisietefacultades.

- b. La resolución AU-006-2017-UNSAAC es ilegal y nula, ya que fue emitida por los miembros de la Asamblea Universitaria, cuando estaban prohibidos de acuerdo a la sentencia emitida, además que se encontraba en apelación—se incurre en delito de avocamiento indebido—.
- c. La Ley Universitaria no otorga facultades a la Asamblea Universitaria para ratificar la creación o fusión de macro facultades.

La Sala de Derecho Constitucional y Social se pronuncia respecto a la resolución AU-006-2017-UNSAAC, manifestando que, entre las atribuciones conferidas a la Asamblea Universitaria y Consejo Universitario, no está la de ratificar la conformación de facultades —propuesta y aprobación—, lo que está permitido es la constitución, creación, fusión, supresión, separación y organización de facultades. En tal sentido, afirma de manera literal que «la validación de una resolución con ese contenido, para tener por cumplida la decisión judicial, importaría asentir a una interpretación de esa decisión que colisiona con lo regulado por el precitado artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial»⁴.

Ahora bien, la Sala Suprema hace referencia a la Resolución CU-606-2018-UNSAAC, que fue emitida teniendo como antecedente el resultado del proceso principal de acción popular. Señala que la intención de conformar una comisión especial que se encargue de estudiar y formular la propuesta para la reconfiguración de las actuales facultades de la

⁴ El artículo en mención está referido al carácter vinculante de las decisiones judiciales y principios de la administración de justicia: «Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala. Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso. Esta disposición no afecta el derecho de gracia».

Unsaac, no constituye una acción que en «estricto» permita el cumplimiento de lo estipulado en la sentencia constitucional.

En el marco de lo señalado, la Sala Suprema, afirma que no se trata de emitir un pronunciamiento respecto a los acuerdos de la Asamblea Universitaria y del Consejo Universitario, como sostiene la Sala Civil, de lo que se trata es de examinar si «con sus contenidos y alcances se cumple con una correcta y estricta ejecución de la sentencia judicial».

Además, se debe mencionar, que otro artículo del Estatuto declarado ilegal, respecto al que se pronuncia la Sala Suprema, es el 33, relativo a la conformación del Consejo de Facultad. De manera específica, la Sala Suprema hace referencia al contenido y los alcances de la resolución n.º AU-001-2018-UNSAAC —también considerada por la Sala Superior—en el sentido que no son suficientes para dar por cumplido el extremo resolutivo de la sentencia. En efecto, se da cuenta, únicamente, de la encargatura al Consejo Universitario, para que se pueda implementar el artículo en comentario.

Al respecto, se debe señalar que, en el Estatuto, actualmente vigente, el artículo que es considerado ilegal es el 34. No existe esta atingencia respecto al artículo 33, cuando ello sería lo correcto.

De igual forma, si bien, no existe pronunciamiento respecto al artículo 22.b del Estatuto —también declarado ilegal—, debido a que no fue objeto de apelación, es importante pronunciarse respecto al mismo, si se toma en cuenta que su aplicación fue materia de un proceso de amparo, en el que se cuestiona la vulneración del derecho a la igualdad, solicitando su inaplicación. Petición que es aceptada, en el marco de la aplicación del control difuso de constitucionalidad. En efecto, el artículo 88.2 de la Ley Universitaria establece dentro de los derechos de los docentes ser elegidos para asumir el cargo de rector, sin que exista discriminación alguna. Todos los docentes, graduados o no con tesis, tienen

los mismos derechos.

III. Atribuciones del rector

Dentro del sistema administrativo del Estado peruano se halla el denominado Sistema Administrativo de Control, que está vinculado al Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República, que según figura en el artículo 8 de su ley orgánica, implica el conjunto de políticas, normas, métodos, además de procedimientos técnicos, que pueden ser empleados por la Contraloría General, como también por otro órgano designado por la misma. Estas acciones tienen «carácter selectivo y posterior», que puede ser «preventivo o simultáneo».

Por otro lado, en el artículo 6.3.9 de la Directiva 002-2019-CG/NORM se establece de manera textual que:

El Titular de la entidad, el responsable de la dependencia y demás servidores que aquellos designen, elaboran un Plan de Acción para la implementación de las acciones preventivas y correctivas respecto de las situaciones adversas identificadas y comunicadas en el informe producto de alguna de las modalidades del Control Simultáneo. El plazo máximo para la implementación del Plan de Acción es de tres (3) meses.

En atención al contenido de las normas antes descritas, el Órgano de Control Institucional (OCI) de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, remite oficios al Rector de la Universidad—entiéndase como el titular de la entidad—, con los informes correspondientes, que dan cuenta de la existencia de situaciones adversas, buscando que se implementen las acciones preventivas y correctivas correspondientes, en atención a sus competencias y obligaciones en el marco de la gestión institucional. De igual forma, se le insta a comunicar al OCI, las que fueron implementadas, por medio del plan de

acción, que, debe ser remitido en el plazo de 10 días.

a. Compra de Equipos de Protección Personal (EPP)

El Director del Programa de Segunda Especialidad de Medicina Humana solicita al Jefe del Área de Logística la adquisición de equipos de protección personal para los alumnos del Residentado Médico. En atención a ello, la Comisión de control requiere información respecto a las especificaciones técnicas de los equipos de protección y el sustento de la determinación de cantidades. Frente a ello, el Director del mencionado Residentado señala que «en el *oficio... no ha presentado las especificaciones técnicas de los bienes a adquirir... debo manifestarle que de acuerdo a las necesidades que ellos tienen para cumplir su labor diaria el pedido se limita a 4 ítems (...)*» —se menciona las cantidades de los equipos de protección solicitados—.

Se concluye que las especificaciones técnicas de los bienes a adquirir, que se adjuntan al mencionado oficio, dan cuenta que «no se han considerado las normas técnicas peruanas vigentes o normas técnicas extranjeras equivalentes...» De manera concreta, se advierte una situación adversa, que según se afirma puede «afectar la continuidad del proceso, el resultado o el logro de los objetivos del servicio...».

b. Transferencia financiera a la Contraloría General de la República para la contratación de sociedad de auditoría encargada de ejecutar la auditoría financiera y presupuestal de la Unsaac - período 2019.

Para explicar el contexto en el que se produjo la situación adversa, señala que las sociedades de auditoría son designadas por medio de un concurso público, en el que se califican los méritos, y que son contratadas por la Contraloría General de la República. La finalidad es que emita opinión respecto a los estados financieros y

presupuestales. Con dicho propósito se autoriza a la Unsaac —entidad del gobierno nacional— a realizar transferencias de orden financiero con cargo a su presupuesto institucional a favor de la Contraloría General de la República, para cubrir los gastos que se deriven de dicha designación. Sin embargo, la entidad correspondiente de la universidad no cumple con efectuar la transferencia de forma completa, dentro de los plazos establecidos.

El incumplimiento es cuestionable debido a que impide auditar los estados financieros y presupuestos de la Unsaac. Agrava la situación que el resultado de la auditoría sirve como insumo para que la Contraloría General de la República pueda elaborar el informe correspondiente.

- c. Evaluación y análisis de concursos públicos virtuales para acceder a función docente como contratado y jefes de práctica, por la emergencia sanitaria, por el covid-19

Mediante la Resolución CU-179-2020-UNSACC, de 28 de mayo de 2020, se aprueba la modificación del Reglamento para acceder a la función docente universitaria como contratado en la Unsaac. De manera concreta, se incorpora una disposición complementaria y final con carácter excepcional, que permite la contratación de docentes mediante concurso público, de igual forma se autoriza una segunda convocatoria. Por otro lado, la resolución CU-181-2020-UNSAAC, de 28 de mayo de 2020, se aprueba el reglamento destinado a la contratación de apoyo a la labor docente—contratación de jefes de práctica— de forma virtual.

En este contexto, se advierte que los cronogramas que incluyen la programación de la etapa de convocatoria, coinciden con la fecha de la entrega de bases y presentación de documentos ante la Unidad de Trámite Documentario. Para el OCI, esta situación en «sentido fáctico» dejaría en evidencia «la omisión

completa de dicha etapa».

A ello agrega que los plazos establecidos en el cronograma, no fueron observados o cumplidos. Por un lado, al verificar en el portal web institucional de la Unsaac, en la página web de la Autoridad Nacional del Servicio Civil- Servir y en el Diario del Cusco, se evidencia que la convocatoria para acceder a la función de docente universitario, como contratado, se publica el día 29 de mayo de 2020, al día siguiente de la fecha establecida en su cronograma. De este modo, se inobservó el artículo 174 del Estatuto de la Unsaac, que de manera expresa exige que los concursos públicos destinados a «cubrir plazas de docentes ordinarios o contratados», deben ser materia de convocatoria local y nacional, y publicados con 30 días calendario de anticipación, en un diario de cobertura nacional y local, además del portal web de la Unsaac.

Situación similar se evidencia en la convocatoria al concurso público para actividad de apoyo a la labor docente. En efecto, el cronograma, cuadro de plazas y reglamento, fueron publicados el 30 de mayo de 2020, día siguiente a la fecha establecida en el referido cronograma.

d. Contratación del servicio del plan de datos para los estudiantes, con la finalidad de que se garantice que el servicio educativo continúe, ante el riesgo que existe frente a la propagación del COVID 19

En atención a lo dispuesto por el Decreto Legislativo n.º 1465, que determina las medidas destinadas a lograr que se mantenga el servicio educativo, en atención a las acciones ejecutadas para prevenir el riesgo de propagación del COVID 19, el Director de Sistemas de Información solicita, por medio del oficio correspondiente, la contratación del servicio de plan de datos de internet, para beneficiar a quienes se encuentran matriculados en el semestre.

No obstante, la empresa proveedora del servicio «no cuenta con la cobertura de más del cincuenta por ciento (50%) en los distritos de Sicuani y Santo Tomás, ni el servicio de transmisión de datos 3G y/o 4G en la provincia de Paruro». En tal sentido, no queda garantizada la continuidad del servicio educativo, debido a que existen alumnos que no podrán acceder al servicio educativo remoto, por medio de clases virtuales, al no contar con las herramientas tecnológicas necesarias.

- e. Inexistencia de vínculo contractual y autorización de pago a empresa sancionada con inhabilitación temporal

Al revisar la autorización de pago efectuada a la empresa que prestará servicios de seguridad y vigilancia en la facultad de Agronomía-Granja Kayra de la Unsaac, por S/ 176,256 72, se advierte la inexistencia de vínculo contractual. Con la atinencia que la mencionada empresa está inhabilitada temporalmente por 38 meses, para participar en procedimientos de selección y/o contratar con el Estado.

- f. Control de asistencia y permanencia del personal docente en la facultad de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y Turismo de la Unsaac

Al evaluar los mecanismos dispuestos para el control de asistencia del personal docente de cada Escuela Profesional visitada, se pudo advertir que no se cumple lo establecido normativamente. En efecto, en Ciencias Administrativas se registra la asistencia en una mesa acondicionada, colocada en un ambiente al que se tiene acceso libre; en Contabilidad se registra la asistencia en la sala de profesores, a la que también se tiene acceso libre; y en turismo se registra la asistencia en un módulo de madera, al que, de igual forma, se tiene acceso libre. A ello se debe agregar que los formatos de control de asistencia permanecen en los lugares mencionados con posterioridad a la salida del personal docente, ello da cuenta que

los directores de los diferentes departamentos académicos incumplen con efectuar la entrega cotidiana de la información contenida en dichos formatos.

g. Cursos de verano desarrollados al margen de la normativa aplicable y disposiciones internas vigentes

Al revisar las cargas académicas de los semestres 2019-I y II, y realizar visitas a las diferentes escuelas profesionales se observó que diecisiete docentes del curso de verano 2019-II «dictaron las mismas asignaturas que regentaron en el año académico previo». Es decir, en los semestres mencionados al inicio del párrafo. Además, uno de los docentes contratados «no cumplió con el límite de la carga lectiva» durante el curso de verano, debido a que tenía a su cargo tres asignaturas que hacían un total de nueve créditos, uno adicional al máximo establecido para el curso de verano. De igual forma, se pudo identificar que el curso de verano se abrió, sin cumplir con el número de alumnos requerido. Los docentes regentaron tres asignaturas con menos de quince alumnos.

Por otro lado, se evidencia que el inicio de labores lectivas se dio con posterioridad a la establecida en el calendario académico. En efecto, en el calendario figura el 24 de febrero como fecha de inicio. No obstante, se produce entre uno y tres días posteriores. En este contexto, se identifican docentes que no cumplieron con entregar los sílabos de las asignaturas a su cargo.

No se debe perder de vista que en la Escuela Profesional de Obstetricia se advirtió que dos asignaturas no estaban asignadas a docentes ordinarios, sino a profesores contratados. La contratación de estos últimos es excepcional, y está condicionada a la opinión favorable del Director del Departamento Académico, respectivo. Incluso, según figura en el Registro Nacional de Grados y Títulos de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), el

título profesional de una de las docentes fue emitido durante el desarrollo del semestre académico, por lo que no debió ser contratada. A ello se debe agregar que se autorizó un pago al coordinador del curso de verano,

pese a que no desarrolló labor efectiva alguna. Situación que quedó evidenciada con la visita que se efectuó a la sede de Andahuaylas, en la que se encontró a una docente contratada desarrollando las funciones que le correspondían a dicho coordinador, quien le había otorgado la encargatura mediante memorándum.

h. Encargo de directores de escuelas profesionales en la Unsaac

De las resoluciones evaluadas se advierte que los decanos vienen emitiendo resoluciones de encargatura de las direcciones de las escuelas profesionales a docentes ordinarios que no tienen la categoría de principal, mucho menos que tengan el grado de doctor.

i. Irregularidades en la labor efectuada por la Comisión de Servicios destinada a la entrega de alimentos a los alumnos de las filiales de la Unsaac

A través de la resolución correspondiente se declara en comisión de servicios a los servidores administrativos para el reparto de apoyo alimentario a los alumnos de la Unsaac, considerados en extrema pobreza. En este contexto, se advierte que el Jefe de la Unidad de Bienestar Universitario de la Dirección de Bienestar y Responsabilidad Social de la Institución, en atención al oficio n.º R-070-2020-UNSAAC-VIRTUAL, hace de conocimiento de la entrega de productos alimenticios, como apoyo a los alumnos de la Unsaac. No obstante, en dicho oficio no se autoriza dicha entrega, se solicita, únicamente, alcanzar una propuesta de distribución de los alimentos que existen en el comedor universitario.

Se puede agregar que la labor de OCI también permite advertir la existencia de acciones que pueden derivar en una situación adversa, con la finalidad que se tomen medidas preventivas.

Uno de los casos identificados está asociado a la revisión de los expedientes presentados por los ganadores del proceso de concurso para acceder a la función docente. Al verificar los documentos presentados se advierte la inexistencia de las declaraciones juradas de ausencia de nepotismo. En tal sentido, se concluye que la Unidad de Talento Humano no viene adoptando acciones destinadas a evitar la configuración de actos de nepotismo, cuando la norma lo exige —artículo 4-A del Decreto Supremo n.º021-2000-PCM—.

En atención a lo señalado hasta este punto, se advierten dos circunstancias: Por un lado, quienes inobservan la norma, generando la configuración de una situación adversa, son colocados en el cargo en atención al ejercicio del poder político, que ostenta el rector o los decanos, según sea el caso—se está frente a cargos de confianza—.

En este contexto, es importante traer a colación las respuestas dadas por el representante del OCI, respecto al procedimiento a seguir en caso de identificarse situaciones adversas. Se corrobora lo establecido normativamente, y su omisión por parte del Rector de la universidad:

1. ¿Qué situaciones adversas vinculadas a funcionarios que ejercen poder político se generan con frecuencia?

Las situaciones adversas identificadas y comunicadas al titular de la entidad, están relacionadas a la materia objeto de control simultáneo. Por ejemplo: ejecución de un proyecto de inversión pública, el procedimiento de contratación de un bien, servicio o ejecución de una obra, de ahí que estas varían de acuerdo al objeto de control simultáneo.

2. Cuando se identifica una situación adversa ¿cuáles son las medidas que se toman?

Se genera una situación adversa, cuando luego de realizada una evaluación, se advierte que una determinada situación afecta o puede afectar la continuidad, el logro, o los resultados de un proceso en curso, o el cumplimiento de los fines de una entidad. Por ejemplo, un procedimiento de contratación pública, la ejecución de una obra.

En este contexto, solo son situaciones adversas, aquellas que permiten la adopción de acciones preventivas o correctivas por parte de la entidad, estas derivan de un informe de control simultáneo en sus distintas modalidades: control concurrente, orientación de oficio y visita de control.

Como resultado de la comunicación de un informe de control con situaciones adversas, el titular de la entidad, debe elaborar un plan de acción que permita la implementación de las acciones preventivas y correctivas respecto a las situaciones adversas identificadas para su implementación, en un plazo máximo de tres meses, cuyo seguimiento y evaluación se encuentra a cargo del OCI.

¿En todos los casos en que se identifican situaciones adversas se ordenan medidas correctivas y preventivas?

Sí, en todos aquellos casos en los que se identifiquen hechos o situaciones que afectan o pueden afectar la continuidad, el logro o los resultados de un proceso en curso.

3. Si la situación adversa está asociada a la posible comisión de un delito ¿Cuál es la medida adoptada?

Si al ejecutarse el control simultáneo, se advierte la existencia de evidencias suficientes y apropiadas, por las que se puede identificar hechos con presunta responsabilidad administrativa, que puede ser de orden funcional, civil o penal, se comunican a la Gerencia Regional de Control, para el inicio del servicio de control que corresponda.

4. ¿Qué acciones correctivas y preventivas se adoptan con frecuencia?

Las acciones correctivas y preventivas adoptadas por la entidad, están relacionadas al proceso o actividad materia de control simultáneo, de ahí que son distintas y corresponde su implementación al titular de la entidad—rector—.

5. ¿Se efectúa un control de cumplimiento de las medidas correctivas y preventivas ordenadas?

El OCI efectúa el seguimiento de las acciones preventivas o correctivas incluidas en el plan de acción, determinando el estado de su implementación. En este sentido, hace referencia al Aplicativo Informático de la Contraloría General de la República.

La información que se obtiene en atención al seguimiento de las acciones preventivas o correctivas, que están incluidas en el plan de acción, pasa por una evolución efectuada por el OCI y podrá ser tomada en cuenta para que se efectúe el control que corresponda.

Por otro lado, pese a la gravedad de las situaciones antes descritas, los oficios del OCI, dirigidos al rector de la Universidad, elegido para el periodo correspondiente a los años 2015-2020, no han surtido los resultados esperados. En efecto, los planes de acción no fueron remitidos en el plazo de 10 días.

Se debe advertir, que esta situación cuestionable, trasciende a la gestión del rector elegido para el período 2021-2025, si se toma en cuenta que dichos planes de acción no

existen hasta diciembre de 2021. Una muestra tangible de lo afirmado, es que en el aplicativo informático de la Contraloría General de la República no figura información respecto al estado de implementación de las acciones preventivas o correctivas: Implementada, no implementada, en proceso, pendiente, no aplicable o desestimada.

En atención a lo señalado hasta este punto, es evidente que los rectores ejercen el poder político que se les otorga de forma inadecuada.

En este punto es preciso manifestar que los hallazgos reflejan un patrón de ejercicio inadecuado del poder político y la cultura de la legalidad en el Gobierno Universitario de la Unsaac. Esta última debe ser considerada como un eje transversal, o línea directriz de observancia irrestricta en el marco de la gestión pública. En efecto, desde la perspectiva de las teorías económicas y la modernización del Estado, lo afirmado se conecta con la idea de que un Estado eficiente y moderno debe operar bajo principios de legalidad y transparencia. La falta de cumplimiento de normativas y la imposición de poder al margen de la ley perjudican la institucionalidad universitaria, afectando su eficiencia y contribuyendo a la pérdida de confianza en la gestión pública.

Concretamente, existe relación con el papel del Gobierno Universitario y su falta de adherencia a normas legales, esto puede asociarse con la Teoría Económica de la Agencia. Aquí, los líderes universitarios actuarían como «agentes» cuyos intereses pueden desviarse de los objetivos institucionales, generando conflictos de intereses. Asimismo, la inobservancia de normas en la redacción del estatuto, llevando a la declaración de ilegalidad, se relaciona con los costos de transacción en términos económicos. Este comportamiento genera costos adicionales para corregir y ajustar las normativas, reflejando ineficiencias y una gestión económica menos efectiva.

La resistencia a implementar mecanismos tras la sentencia de ilegalidad se alinea con la teoría de la agencia, específicamente con el fenómeno conocido como «riesgo

moral». En la teoría de la agencia, el riesgo moral se refiere a la posibilidad de que un agente (en este caso, el Gobierno Universitario) actúe de manera más arriesgada o negligente, al asumir que la responsabilidad última recae en otro lugar.

Finalmente, en el ámbito del control interno, la falta de implementación de medidas preventivas y correctivas muestra una negligencia que puede asociarse con la teoría de la agencia y el riesgo moral. La ausencia de acciones concretas para abordar situaciones adversas podría ser interpretada como una falta de responsabilidad en la gestión universitaria.

Consecuentemente, si observamos los lineamientos que plantea la nueva gestión pública, se puede afirmar que existe una línea divisoria con los conceptos que caracterizaban a la antigua gestión pública. No en vano, en la actualidad se les otorga mayor importancia a los resultados, frente al cumplimiento irrestricto de los procedimientos, en un escenario en que prevalece su simplificación y desburocratización. Así, lo que es reactivo al cambio, es desplazado por la fluidez en busca de resultados. No obstante, la investigación demuestra una disociación entre lo mencionado y el ejercicio del poder político y la cultura de legalidad en la gestión universitaria de la Unsaac en el período 2015-2021.

5.2. Verificación de hipótesis

En el presente trabajo se plantean tres hipótesis específicas que permiten verificar lo señalado en la hipótesis general, en el sentido que el poder político y la cultura de la legalidad se ejercen de manera inadecuada en la gestión universitaria de la Unsaac, en el periodo 2015-2021.

a. Primera hipótesis específica:

Según la primera hipótesis específica, el rector de la universidad no elabora un plan de acción destinado a la implementación de acciones preventivas y correctivas para atender

las situaciones adversas identificadas, que son generadas por funcionarios y/o servidores, que ejercen cargos que son considerados de confianza.

Lo señalado se corrobora tomando en cuenta que a través de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República se regula lo relativo al control externo, el que puede ser preventivo y simultáneo. Este último está relacionado al poder político que ejerce el rector de la universidad. En efecto, las situaciones adversas identificadas por el OCI, requieren su actuación, como titular de la entidad universitaria, con la finalidad de implementar un plan de acción que incluya las medidas preventivas y correctivas, correspondientes.

Sin embargo, ocurre lo contrario, debido a que los rectores hacen caso omiso a la existencia de situaciones adversas, descritas en los informes que son puestos en su conocimiento por el OCI de la Unsaac, en los siguientes términos:

Tabla 3
Situaciones adversas

| Situación adversa identificada | Estado de implementación de medidas preventivas y correctivas |
|---|--|
| No se consideran las normas técnicas peruanas vigentes o normas técnicas extranjeras equivalentes para la compra de EPP. | |
| No se cumple con efectuar la transferencia financiera a la Contraloría General de la República, con el fin de efectuar la contratación de la sociedad de auditoría, encargada de ejecutar la auditoría financiera y presupuestal de la Unsaac - período 2029. de forma completa, dentro de los plazos establecidos. | |
| Inobservancia de normas destinadas a la celebración de concursos públicos virtuales para acceder a función docente | |

| Situación adversa identificada | Estado de implementación de medidas preventivas y correctivas |
|---|--|
| <p>como contratado y jefes de práctica, por la emergencia sanitaria, por el covid-19.</p> <p>Inobservancia de normas destinadas a la contratación del servicio del plan de datos para los estudiantes, con la finalidad de garantizar que continúe el servicio educativo, ante el riesgo de propagación del COVID 19.</p> <p>Autorización de pago a empresa sancionada inhabilitación temporal. Además de la inexistencia de vínculo contractual.</p> <p>Irregularidades en el Control de asistencia y permanencia del personal docente en la facultad de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y Turismo de la Unsaac.</p> <p>Inobservancia de normas y disposiciones internas aplicables para el dictado de cursos de verano.</p> | <p>No figuran en el aplicativo informático de la Contraloría General de la República</p> |

Nota. Situaciones adversas identificadas y estado de implementación de las medidas preventivas y correctivas por el órgano de control Institucional (OCI)

b. Segunda hipótesis específica:

Como figura en la segunda hipótesis específica, la Asamblea Estatutaria redacta y aprueba el Estatuto de la Universidad inobservando normas contenidas en la Ley Universitaria, quedando en evidencia la inobservancia de la cultura de la legalidad.

Lo afirmado se puede verificar, si se toma en cuenta que a través de la Ley Universitaria se establecen los mecanismos destinados a la conformación de una Asamblea Estatutaria, a la que se le otorga diversas funciones, dentro de las que se encuentra la redacción y aprobación del estatuto de la universidad. Se entiende, en un sentido de observancia irrestricta de las normas que contiene. No obstante, el documento redactado y aprobado fue materia de un proceso de acción popular, en el que la Sala Superior declara fundada en parte la demanda, lo que es corroborado a nivel de la Corte Suprema.

De manera concreta, se puede advertir que, si bien, la falta de publicación en el Diario Oficial El Peruano no derivó en la declaración de ilegalidad del estatuto, pese a que se contraviene lo dispuesto en los artículos 51 y 109 de la Constitución, existen otras normas que sí lo fueron:

Tabla 4

Normas inconstitucionales del Estatuto Universitario-Unsaac

| Normas del Estatuto inconstitucionales | Normas de la Ley Universitaria vulneradas |
|---|--|
| Artículo 11: por el que se crea el cargo de vicedecano. | Artículo 55: por el que se determina quienes conforman el gobierno de la Universidad. |
| Artículo 12: por el que vicerrectorado se crea el administrativo | Artículo 63: referido al vicerrector académico y de investigación. Artículo 65, por el que se regulan las atribuciones del vicerrector académico y de investigación. |
| Artículo 13: por el que se otorgan funciones a los docentes ordinarios—ejercen funciones a tiempo completo—, que son de competencia de personal no docente. | Artículo 87: por el que se establecen los deberes que corresponden a los docentes. |
| Artículo 22.b: por el que se exige la obtención del título profesional mediante la presentación de una tesis, como requisito para ser rector. | Artículo 132, por el que se regulan las funciones del personal no docente. Artículo 61: por el que se regulan los requisitos para ser elegido rector. |
| Artículo 36.c: por el que se incorpora como requisito para ser decano y vicedecano, haber obtenido el título profesional mediante la presentación de una tesis. | Artículo 69.3: por el que se establecen los requisitos para ser decano. |
| Artículo 33: por el que se crean 10 cargos para la conformación del Consejo de Facultad. | Artículo 67: por el que se regula la composición del Consejo de Facultad. |
| Artículo 44: por el que se incorpora una atribución que no le corresponde al Consejo Universitario. | Artículo 59.2: por el que se regulan las atribuciones del Consejo Universitario. |
| Artículo 71: por el que la asamblea estatutaria fusiona y crea facultades | Artículo 57.8: por el que se regulan las atribuciones que le corresponden a la Asamblea Universitaria. Artículo 59.4: por el que se regulan las atribuciones del Consejo Universitario. |

Nota: Artículos declarados ilegales por parte del Poder Judicial en el proceso de Acción Popular signado con el número 174-2015

a. Tercera hipótesis específica

Según la tercera hipótesis específica, la Asamblea y Consejo Universitarios no viabilizan la emisión de un estatuto garante de las normas contenidas en la Ley Universitaria.

Se puede comprobar lo afirmado, si se toma en cuenta que, en el estatuto redactado y aprobado por la Asamblea Estatutaria, existen normas declaradas ilegales, y que pese a ello no se redacta y aprueba un nuevo estatuto. La desidia de quienes están llamados a hacerlo es evidente. En efecto, la COPAEU no solo presenta un estatuto actualizado, sino que además presenta reiterados oficios al rector, para que convoque a la Asamblea Universitaria, a fin de que se pronuncie respecto al mismo.

En este contexto, quien demanda la acción popular presenta un escrito a la Sala Superior solicitando información respecto al cumplimiento de lo decidido en relación al artículo 71, relativo a la conformación de las facultades de la Unsaac. La respuesta de dicha Sala es invalidada a nivel de la Corte Suprema. En efecto, la Sala de Derecho Constitucional y Social considera que la Asamblea y Consejo Universitarios no tienen la atribución de ratificar la conformación, que en su momento planteó la Asamblea Estatutaria, la que además fue declarada ilegal.

En atención a ello, sostiene que la Sala Superior debe examinar si en efecto se cumple con una correcta y estricta ejecución de la sentencia. Para la Sala Suprema la intención que se tiene de «conformar una comisión especial» que se encargue de estudiar y formular la propuesta que permita la reconfiguración de las actuales facultades de la Unsaac, no es suficiente. Además, la Sala de Derecho Constitucional y Social va más allá, al pronunciarse respecto al artículo 33 del estatuto, que establece lo relativo a la conformación del Consejo de Facultad— aunque el artículo declarado ilegal es el 34—. De manera específica, cuestiona, el encargo que se da al Consejo Universitario, con la finalidad de que se materialice la implementación del primer artículo en mención, al considerar dicha acción insuficiente para cumplir con lo resuelto en la sentencia de vista—el encargo debió ser más

específico, e incluso con un plazo establecido—.

Además, es importante pronunciarse respecto al artículo 22 del Estatuto, también declarado ilegal. En efecto, su aplicación trajo como consecuencia el inicio de un proceso de amparo, a través del que se cuestiona la vulneración del derecho a la igualdad, pues para asumir el cargo de rector se exige, a quien tiene dicha aspiración, haberse graduado con la sustentación de una tesis.

5.3. Discusión

Los hallazgos de la investigación resaltan la imperiosa necesidad de abordar de manera inmediata las deficiencias presentes en el Gobierno Universitario de la Unsaac, proponiendo acciones correctivas sustentadas en la legalidad y orientadas a la mejora de la gestión institucional.

La investigación revela un ejercicio inadecuado del poder político por parte de la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario, el rector y los decanos de la Unsaac. A pesar de las normativas establecidas por la Ley Universitaria, se observa un comportamiento que contraviene la cultura de la legalidad. La imposición de poder al margen de la ley, especialmente en la redacción y aprobación del estatuto, ha generado consecuencias negativas corroboradas por la ejecutoria suprema.

Este comportamiento se aparta de las prácticas deseables en una institución educativa y repercute directamente en la institucionalidad universitaria. La falta de implementación de mecanismos para corregir las irregularidades identificadas en el estatuto, a pesar de las resoluciones judiciales, refuerza la percepción de un ejercicio inadecuado del poder político.

La investigación también evidencia la falta de atención a las recomendaciones del OCI de la Unsaac, encargado de realizar el control interno. A pesar de la potestad otorgada por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República, los rectores y decanos no implementan medidas preventivas y correctivas frente

a las situaciones adversas identificadas.

La correlación identificada entre el control interno y la gestión universitaria, según Maquera (2017), sugiere que el incumplimiento de normas y recomendaciones puede tener repercusiones negativas en la consecución de objetivos institucionales. La falta de información sobre la implementación de medidas en el aplicativo informático de la Contraloría General de la República refuerza la percepción de un déficit en la cultura de la legalidad.

La tesis se conecta con investigaciones previas que abordan temáticas similares en el ámbito universitario. López (2014) destaca la importancia de la capacidad de gestión del rector y la necesidad de articular proyectos internos con entidades externas, una perspectiva que podría ser aplicable a la situación de la Unsaac.

Asimismo, Etkin (2017) proporciona un marco teórico sobre el poder político y gobernabilidad en organizaciones complejas, arrojando luz sobre las dualidades y tensiones presentes en el ejercicio del poder en el ámbito universitario. Vega (2021) aborda la responsabilidad social en la gestión universitaria, señalando la influencia de esta variable en el cumplimiento de objetivos institucionales. La correlación con las conclusiones de Maquera (2017) refuerza la idea de que una gestión universitaria deficiente puede perjudicar el desempeño de la institución.

La tesis subraya la urgencia de abordar las deficiencias identificadas en el ejercicio del poder político y la cultura de la legalidad en la Unsaac. Se propone la implementación de medidas correctivas basadas en las resoluciones judiciales y las recomendaciones del OCI. Además, se destaca la importancia de aprender de experiencias similares documentadas en investigaciones previas, buscando mejorar la gestión universitaria y fortalecer la institucionalidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA

El rol que desempeña el Gobierno Universitario de la Unsaac es de preponderante importancia, para el cumplimiento de los fines y funciones de la universidad, que se traducen en cuestiones académicas y administrativas. En este contexto, la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario, el rector y los decanos están en la obligación de ejercer el poder político que se les otorga, cumpliendo de forma irrestricta las normas que regulan sus atribuciones, lo que se traduce en la práctica de la cultura de legalidad. No obstante, hacen caso omiso a lo antes afirmado. En efecto, imponen su poder político, al margen de la ley, para realizar acciones que perjudican la institucionalidad universitaria.

SEGUNDA

La Ley Universitaria establece dentro de las atribuciones de la Asamblea Estatutaria, redactar y aprobar el estatuto de la universidad, encargo que se cumple inobservando normas contenidas en la misma. En efecto, el documento redactado y aprobado, fue materia de un proceso de acción popular, en el que se declara la ilegalidad de diversas normas, lo que da cuenta del ejercicio inadecuado del poder político y la cultura de la legalidad.

TERCERA

Desde la emisión de la ejecutoria suprema que confirma la sentencia de vista, por la que se declaran ilegales diversas normas contenidas en el estatuto, redactado y aprobado por la Asamblea Estatutaria, la Asamblea y Consejo Universitarios no implementan los mecanismos destinados a ejecutar lo dispuesto en las resoluciones mencionadas. Incluso, existe una posición reticente frente al trabajo de la Copaeu, que entrega un estatuto actualizado, solicitando al rector de manera reiterada, que convoque a la Asamblea Universitaria, para que la Unsaac cuente con un estatuto que no contenga normas ilegales.

En este contexto, queda en evidencia el ejercicio inadecuado del poder político y la cultura

de la legalidad.

CUARTA

En mérito a la potestad que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República otorga al OCI de la Unsaac, para efectuar un control interno, se identificaron situaciones adversas que fueron puestas en conocimiento de los rectores de dicha universidad. Quienes, pese a recibir los oficios e informes correspondientes, no se pronunciaron a través de la implementación de un plan de acción, que incluya las medidas preventivas y correctivas correspondientes. Esta situación, da cuenta del ejercicio inadecuado del poder político y la cultura de la legalidad. Afirmación que se corrobora con la inexistencia de información en el aplicativo informático de la Contraloría General de la República, respecto al estado de implementación de dichas medidas. Con la atingencia que las situaciones adversas identificadas son generadas por acciones atribuidas a funcionarios y/o servidores, que son elegidos como personal de confianza, por los rectores y los decanos.

RECOMENDACIONES

A través de la investigación se pudo demostrar que, en la gestión universitaria de la Unsaac, en el período 2015-2021, se efectúa un ejercicio inadecuado del poder político y la cultura de la legalidad. De manera específica, se advierte que la Asamblea Estatutaria, el rector, el Consejo Universitario y la Asamblea Universitaria, desarrollaron sus funciones al margen de los parámetros establecidos en la Ley Universitaria, generando consecuencias no favorables para la universidad, que trascienden hasta la actualidad. En tal sentido, se plantean las siguientes recomendaciones, que serán canalizadas a través de los sindicatos y miembros de la comunidad universitaria:

PRIMERA

Ingresar por mesa de partes de la OCI de la Unsaac, una solicitud, que se sustente en los resultados de esta investigación, para que reitere los oficios correspondientes al rectorado, a fin de que se elaboren los planes de acción, que recojan las medidas correctivas y reparadoras, que permitan atender las situaciones adversas identificadas por dicha entidad de control institucional.

SEGUNDA

Ingresar por mesa de partes de la Unsaac, una carta dirigida a la COPAEU, que se sustenten los resultados de la presente investigación, dando cuenta de los perjuicios que hasta la fecha viene generando la existencia de un estatuto que contiene normas declaradas ilegales, a fin de que reitere oficio a la Asamblea Universitaria, para su respectiva actualización.

TERCERA

Ingresar por mesa de partes de la Contraloría Nacional de la República, una carta dirigida a la Oficina de Gestión de la Potestad Administrativa Sancionadora, basada en los resultados de la presente investigación, para emita un oficio a los órganos de control externo, a fin de que se efectúe una auditoría de cumplimiento.

CUARTA

Ingresar un escrito por mesa de partes del Poder Judicial, dirigido a la Sala Civil de la Corte Superior de Cusco, solicitando información sobre la ejecución de la sentencia de vista, confirmada por la Corte Suprema, emitida en el proceso de acción popular, que cuestiona la legalidad de normas contenidas en el estatuto aprobado por la Asamblea Estatutaria.

QUINTA

Ingresar una carta por mesa de partes de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), dirigida al Consejo Directivo, que se sustente en los resultados de la investigación, para que se promueva la observancia de lo dispuesto en el artículo 15, inciso 15.5, que incluye dentro de las funciones generales que corresponde a la Sunedu, la de supervisar «las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades», como también «revisarlas y mejorarlas periódicamente».

BIBLIOGRAFÍA

- Armenta, P. (2014). Planeación y cultura: Las nuevas prácticas de la búsqueda de la verdad jurídica. *La cultura de la legalidad: ante la reforma del sistema de justicia penal en México*. Veracruz: Plaza y Valdés.
- Belloso, N. (2007). Poder político y democracia. La filosofía política de Juan Roa Dávila. *Anuario filosófico*. 689-702.
- Bouza, L. (1991). Una teoría del poder y de los sistemas políticos. *Revista de estudios políticos*. (73), pp. 119-164.
- Camacho, C., et. al. (2018). *El Poder Legislativo mexicano*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Correa, J. (2016). *Cultura de la legalidad y derechos humanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Díaz, C. y Pérez, V. (2014). La cultura de legalidad, compromiso de la ciudadanía ante la reforma constitucional de seguridad y justicia. *La cultura de la legalidad: ante la reforma del sistema de justicia penal en México*. Veracruz: Plaza y Valdés.
- De Rodríguez, C. R. (2020). Juan de Mariana, Public Choice y la constitución fiscal: los límites efectivos al poder político. *Revista Fe y Libertad*, 3(1-2), 25-25.
- Duque, E. J. (2009). La gestión de la Universidad como elemento básico del sistema universitario: una reflexión desde la perspectiva de los *stakeholders*. *Innovar*. 2009_Educacion.pdf (scielo.org.co)
- Educación, C. N. (octubre de 2014). *Lineamientos para elaborar los nuevos estatutos de la Universidades en el marco de la Ley N° 30220*. Obtenido de <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/3314/Lineamientos%20para%20elaborar%20los%20nuevos%20estatutos%20de%20las%20universidades%20en%20el%20marco%20de%20la%20Ley%20No.%2030220.pdf?sequence=1>
- Etkin, J. (2017). *Poder político y gobernabilidad en organizaciones complejas. Las dualidades y tensiones en el análisis, estructura y estrategias de poder en la Universidad* [tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires].
- Erreguerena, F. (2021). El Poder de los rectores en las universidades y en la política universitaria Argentina: factores históricos y determinantes estructurales. *Revista de la Educación Superior*. (50), pp. 1-18.
- Ferrando, J. (1964). Las formas históricas de Poder Político y sus legitimidades. *Revista de Estudios Políticos*. (138), 85-122.

- Flores, M. M. (2012). *Gestión institucional en educación a distancia*.
<https://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1881/1/Gesti%C3%B3n%20institucional%20en%20educaci%C3%B3n.pdf>
- Ganga, F. et al. (2015). Teoría de la Agencia (TA): Supuestos teóricos aplicables a la gestión universitaria. *Innovar*. 25 (57), 10-25.
- García, I. (2007). La nueva gestión pública: Evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*. (47), 37-64.
- Godoson, R. (2000). *Guide to developing a culture of lawfulness*. International perspectives.
- Guzmán, Ch. (s. f.). Un acercamiento al concepto de función administrativa en el Estado de Derecho. *Derecho y Sociedad*. (31), pp. 287-291.
- Haberle, P. (2002). *Constitución como cultura*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, R. et. al. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta edición. México: McGraw-Hill.
- Hernández, S., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativas, cualitativa y mixta*. México: Mc Graw-Hill.
- Instituto Costarricense sobre Drogas. (2006). *Cultura de legalidad en mi comunidad y en mi país*.
- Jaramillo, M. (2014). *El rol del rector en el desarrollo de una gestión integral en Instituciones Educativas públicas de la ciudad de Medellín en un contexto social vulnerable*. Tesis. Medellín, Colombia: Escuela de Graduación de Educación.
- Juela, T. L. (2022). *Conflictos de interés empresarial entre la Gerencia y la Junta de Socios desde la teoría de agencia: Una revisión [Tesis de licenciatura, Universidad de Azuay-Ecuador]*. Cuenca- Ecuador.
<http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/12442>.
- Mackenzie, T. T., Buitrago, Q., Giraldo, V. P., Parra, S., & Valencia, R. J. (2013). *la teoría de la agencia. E, caso de la universidad privada en la ciudad de Manizales*. 1(19), 53-76. <https://doi.org/https://doi.org/10.19052/ed.2308>
- Milnitsky, S. (2018). *Manual de Introducción a la Economía Institucional*. Montevideo. ISBN: 978-9974-0-1638-5
- Sanchez de Dios, M. S. (2006). Nueva perspectiva de la responsabilidad política: la "teoría de la agencia". *Revista de las Cortes Generales*, 139-182.
<https://doi.org/10.33426/rcg/2006/67/550>

- Sánchez, C. (2013). *La cultura de la legalidad y su cobertura en la prensa nacional mexicana*. file:///C:/Users/Lenovo%20Ci5/Downloads/ecob,+411-425.pdf
- SUNEDU. (s. f.). *Resolución de Consejo Directivo n°008-2017-SUNEDU/CD, que aprueba las «Medidas de Simplificación Administrativa para el Licenciamiento Institucional» y el «Reglamento del Procedimiento de Licenciamiento Institucional»*.
- Llatas, L. (2011). Noción de Estado y los derechos fundamentales en los tipos del Estado. *Lex*. (8) 9, pp. 175-194.
- Mahecha, E. M. (2041). Educación y cultura de la legalidad. *Justicia Juris*. (2) 10.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-85712014000200005
- Mejía, J. (2018). El proceso de la educación superior en el Perú. La descolonialidad del saber universitario. *Cinta de Moebio*. (61).
- Muñoz, H. (2018). *Universidad pública: poder, relaciones y prácticas políticas*.
<https://www.redalyc.org/journal/132/13271595011/html/>
- Naciones Unidas. (2000). *Statement to the opening session by Under Secretary- General Pino Arlacchi*. Viena: Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes.
- Naciones Unidas. (2004). <https://www.un.org/es/ruleoflaw/>
- ONPE (2017). *Manual para Organizar Elecciones de Autoridades en Instituciones Públicas*. <http://www.unjbg.edu.pe/coel/pdf/ml-manual-de-elecciones-univ.pdf>
- Ordorika, I. (2014). Poder, política y educación superior. *Revista de la educación superior*. 43 (172). Poder, política y educación superior (scielo.org.mx)
- Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. (2012). Lima-Perú: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2015). *Gestión por procesos*.
<https://sgp.pcm.gob.pe/page/3/?s=simplificacion+administrativa>
- Rodríguez, J. (s. f.). *Estado de derecho y corrupción*. comentario-julio.pdf (pucp.edu.pe)
- Rosario, et. al. (2010). La gestión universitaria: retos del presente y dilemas para su transformación. *Educación y ciencia*. (PDF) La gestión universitaria: retos del presente y dilemas para su transformación (researchgate.net)
- Rúa, C. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado Social de Derecho. Una revisión desde el caso colombiano. *Ius et Praxis*. 19 (2).e http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122013000200004.

- Vega, A. (2021). *La responsabilidad social y su influencia en la gestión universitaria desde la percepción de los docentes y estudiantes de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann-Tacna, 2018*. Tesis. Tacna, Perú: Universidad Jorge Basadre Grohmann.
- Yoris, C. (2000). Ilegitimidad del poder y miedo proyectados en lo real maravilloso. *Araucaria*. (5), pp. 77-71. o <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/202200.pdf>.
I (2), pp. 91-108.
- Zamboni, L. y Gorgone, H. R. (s. f.). *Propuestas innovadoras en la gestión académica*. <http://nulan.mdp.edu.ar/736/1/zamboni-gorgone-2005.pdf>.

ANEXOS

- a. Matriz de consistencia
- b. Instrumentos de recolección de información
- c. Documentos de análisis mixto

MATRIZ DE CONSISTENCIA
“PODER POLÍTICO Y CULTURA DE LEGALIDAD EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO PERIODO 2015-2021”

| Problema | Objetivos | Metodología |
|--|---|--|
| <p>Problema general</p> <p>¿Cómo se ejerce la cultura de legalidad y el poder político en la gestión universitaria de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, en el periodo 2015-2021?</p> <p>Problemas específicos</p> <p>P1 ¿La Asamblea Estatutaria ejerce sus atribuciones en observancia de la cultura de la legalidad durante el período 2015?</p> <p>P2 ¿La Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario ejercen sus atribuciones en observancia de la cultura de la legalidad durante el período 2015?</p> <p>P3 ¿El rector, en ejercicio del poder político, se pronuncia frente a las situaciones adversas identificadas como producto del control simultáneo efectuado por la OCI, durante el período 2015?</p> | <p>Objetivo general</p> <p>Explicar cómo se expresa la cultura de legalidad y el ejercicio del poder político en la gestión universitaria de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, periodo 2015-2021.</p> <p>Objetivos específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer si la Asamblea Estatutaria ejerce sus atribuciones en observancia de la cultura de legalidad durante el período 2015. - Verificar si la Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario ejercen sus atribuciones en observancia de la cultura de la legalidad durante el período 2015. - Determinar si el rector, en ejercicio del poder político, se pronuncia frente a las situaciones adversas identificadas como producto del control simultáneo efectuado por la OCI durante el período 2015. | <p>Tipo de investigación: Enfoque cualitativo.</p> <p>Nivel de investigación: Descriptivo</p> <p>Unidades de análisis:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Piezas judiciales contenidas en el expediente 1742015 de la Corte Superior de Justicia del Cusco, relativo al proceso de acción popular, contra la UNSAAC. b. Oficios remitidos al rector por la Comisión Permanente de Actualización del Estatuto de la UNSAAC (COPAEU). c. Oficios remitidos por la OCI al rectorado, durante el período comprendido entre los años 2015 y 2021, que dan cuenta de la existencia de situaciones adversas. d. Funcionario de la OCI de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. e. Estatuto universitario elaborado por la Asamblea Estatutaria. <p>Técnica e instrumento de recolección de información</p> <ul style="list-style-type: none"> - -Análisis documental- Ficha de análisis documental - - Entrevista- Guía de entrevista. |

Instrumentos de recolección de información
UNIVERSIDAD SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO
ESCUELA DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA V DESARROLLO REGIONAL

Guía de entrevista

Fecha:

Lugar:

Hora de inicio:

Hora de fin:

Nombre del Entrevistado:

Orientaciones para el desarrollo de la entrevista

I. Título: PODER POLÍTICO Y CULTURA DE LEGALIDAD EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO, 2015-2020.

Objetivo: Cómo se expresa la cultura de legalidad y el ejercicio del poder político en la gestión universitaria de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, 2015-2021.

II. Datos Generales

III. Guía de Preguntas.

1. ¿Qué situaciones adversas vinculadas a funcionarios que ejercen poder político en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, se generan con frecuencia?

2. Cuando se identifica una situación adversa ¿Cuáles son las medidas que se toman?

3. ¿En todos los casos en que se identifican situaciones adversas se ordenan medidas correctivas y preventivas?

2° JUZGADO CIVIL - Sede Central

EXPEDIENTE : 01775-2015-0-1001-JR-CI-02

MATERIA : ACCION DE AMPARO

JUEZ : ELIOT A ZAMALLOA CORNEJO

ESPECIALISTA : MOLLOCONDO VARGAS ILBIS

DEMANDADO : GUIDO MUELLE VILLENA EN SU CONDICION DE EX

PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA ESTATUTARIA DE LA UNSAAC HOY

PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA UNIVERSITARIA DE LA UNSAAC,

CACERES FERNANDEZ, GUILLERMO

EL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN

ANTONIO ABAD DEL CUSCO REP LEGAL DR. TEOFILO POMPEYO COSIO

CUENTAS,

DEMANDANTE: VALIENTE CASTILLO, OSCAR

SENTENCIA Nro. 175- 2015.

RESOLUCIÓN NRO. 8

Cusco, cinco de noviembre

del año dos mil quince.-

PARTE EXPOSITIVA:

VISTOS: El Proceso Constitucional de Amparo, seguido por OSCAR VALIENTE CASTILLO, contra EL RECTO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO, GUIDO MUELLE VILLENA en su condición de EX PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA ESTATUTARIA DE LA UNSAAC, hoy PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA UNIVERSITARIA DE LA UNSAAC, JOSE GUILLERMO CACERES FERNANDEZ como Presidente del comité Electoral Universitario de la UNSAAC.

DEMANDA: Por escrito de fojas 60 y siguientes de fecha 18 de septiembre del año 2015, el demandante interpone demanda de amparo, por vulneración del derecho a la igualdad.

PETITORIO: El petitorio consiste en:

Se declare inaplicable el artículo 22 inciso b), Artículo 25 y 36, inciso c) del Estatuto de la UNSAAC que consigna entre otros un requisito que no está contemplado en la ley 30220, que señala que para ser rector, vicerrector y decano respectivamente, el docente debe tener título profesional mediante la presentación de tesis.

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA:

Fundamenta tácticamente su pretensión en los siguientes hechos:

1.- Que el demandante es actual docente universitario en la categoría de principal, de la carrera profesional de Medicina Humana, de la Universidad San Antonio Abad del Cusco, ratificado mediante Resolución Nro. 262-2011- CAPCU-UNSAAC de fecha 15 de

noviembre del año 2015. Teniendo actualmente la condición de doctor en medicina.

2.- Que el artículo 22 del estatuto de la UNSAAC, en su inciso b), artículo 25 y artículo 26 inciso c) consigna entre otros como requisito para postular al cargo de RECTOR, VICERECTOR Y DECANO respectivamente, tener título profesional mediante la presentación de tesis. Normas emitidas en clara contravención a lo previsto por el artículo 61 de la Ley Universitaria Nro. 30220, que señala que los docentes tienen derechos a elegir y ser elegido en las instancias de dirección institucional. En ese sentido se tiene que existe una discriminación de derecho.

FUNDAMENTOS DE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA: Luego de admitida a trámite la demanda en su mérito se corre traslado a la demandada por el plazo de cinco días.

En fecha 23 de octubre del año 2015, el presidente del Comité Electoral Universitario contesta la demanda señalando que:

1.- Su representada tiene la misión de planificar, organizar, conducir y controlar los procesos electorales, y emitir pronunciamiento sobre las reclamaciones. En ese sentido es que vienen ejerciendo sus funciones basados en lo regulado por el Estatuto de la Universidad, el mismo que es el ordenamiento vigente que norma las atribuciones del Comité Electoral, sobre el cual no ha recaído sentencia judicial que declare su inconstitucionalidad y/o inaplicabilidad.

Por su parte el Rector de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, mediante escrito de fecha 27 de octubre del año 2015, contesta la demanda, señalando que no ha tenido participación en la elaboración y aprobación del Estatuto, ni en la redacción ni aprobación del Reglamento de Elecciones.

ACTIVIDAD JURISDICCIONAL: Admitida a trámite la demanda, notificada esta y absuelto el traslado de la misma, por resolución número 7 de fecha 28 de octubre del año dos mil quince se han puesto los autos en Despacho para dictar sentencia la que se expide en la fecha.

PARTE CONSIDERATIVA:

CONSIDERANDO:

PRIMERO. -

SEGUNDO: De la pretensión incoada:

En el caso concreto el demandante constitucional denuncia afectación a sus derechos a la no discriminación componente del derecho a la igualdad.

SEGUNDO.- De la finalidad de la acción de amparo:

1.- De conformidad a lo establecido por el artículo 1 del Código Procesal Constitucional, "el proceso constitucional, tiene por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto

administrativo”.

2.- De conformidad a lo indicado en la misma norma en su artículo 2, se tiene que “Los procesos constitucionales de *habeas corpus*, amparo y *habeas data* proceden cuando se amenace o viole los derechos constitucionales, por acción u omisión de actos de cumplimiento obligatorio por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona. Cuando se invoque la amenaza de violación, esta debe ser cierta y de inminente realización. El proceso de cumplimiento procede para que se acate una norma legal o se ejecute un acto administrativo”.

TERCERO.- De los derechos constitucionales cuya violación se ha denunciado.

Respecto del derecho al debido proceso el Tribunal Constitucional ha señalado:

Constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable, por igual, a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable [Hernández Martínez, María. «El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español (como valor y como principio en la aplicación jurisdiccional de la ley)». En Boletín Mexicano de Derecho Comparado, N.º 81, Año XXVII, Nueva Serie, setiembre-diciembre, 1994. pp. 700-701].

Sin embargo, la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable (Álvarez Conde, Enrique. Curso de derecho constitucional. Vol I. Madrid, Tecnos, 4.º edición, 2003. pp. 324-325). La aplicación, pues, del principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.

Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable. STC Nro. 2835-2010-AA.

CUARTO.- De lo acreditado por la parte demandante.

El demandante con la finalidad de acreditar los hechos expuestos en la demanda ha presentado el documento de fojas 4 al 53, consistente en copia del Estatuto de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, emitido en el mes de agosto del año 2015, bajo la presidencia de Guido Muelle Villena. De su contenido se aprecia que en el artículo 22 se ha establecido los requisitos para ser rector. En el inciso b) del estatuto bajo comentario se establece que para ser rector se debe haber optado el título profesional mediante la presentación de tesis.

Haciendo un análisis de las normas que han regulado la vida de las Universidades en el Perú, se puede apreciar que se han dado las Leyes Universitarias 17437, de fecha 18 de febrero del año 1388, la ley 23733 y la actual Ley dada el 9 de diciembre del año 1933 y la Ley 302220, publicado en el Diario el Peruano en fecha 8 de julio del año 2014. El artículo 91 de la Ley 17437 establecía que podía obtener un título profesional, las personas que hayan terminado sus estudios y cumplido los requisitos que establezca el Estatuto General de la Universidad Peruana y las disposiciones reglamentarias de cada universidad. De otro lado, el artículo 22 de la Ley Universitaria 23733, señala que el título profesional se obtendrá a la presentación y aprobación de la tesis, o por haber prestado servicios profesionales durante 3 años consecutivos y por cualquier otra modalidad que estime conveniente la Universidad. De lo señalado anteriormente, se tiene que la Leyes Universitarias que han regido el destino de las universidades peruanas, nunca han limitado el acceso a un título profesional, a la presentación y aprobación de una tesis, sino que han permitido que se pueda obtener el título profesional por medio de otros mecanismos, incluso se ha establecido la posibilidad de que las Universidades en sus estatutos establezcan los medios que consideraban adecuados para tal fin. Siendo ello así y considerando que el demandante Cene la condición de profesional, significa que este ha obtenido el título profesional de médico, luego de haber cumplido los requisitos establecidos en la Ley Universitaria o los establecidos en los Estatutos de la Universidad donde se graduó.

De otro lado, está demostrado que el demandante tiene la condición de docente universitario en la condición de principal, por tanto, tal situación jurídica le permite acceder a todos los derechos que todo docente universitario Cene. Actualmente, el sistema universitario se encuentra regulado por la Ley 30220, la misma que en su artículo 88 numeral 2) establece que son derechos de los docentes, entre otros, el elegir y ser elegido en las instancias de dirección institucional. Como se puede apreciar que la norma antes señalada no distingue entre docentes graduados con sustentación y aprobación de tesis y los que se han graduado mediante otras modalidades. Es decir, no existe ningún tipo de discriminación, lo que lleva a concluir que todos los docentes, sean o no graduados con la sustentación y aprobación de tesis, tienen los derechos antes señalados.

QUINTO.- Conclusiones probatorias.

Haciendo un análisis de las normas que han regulado la vida de las Universidades en el Perú, se puede apreciar que se han dado las Leyes Universitarias 17437, de fecha 18 de febrero del año 1869, la ley 23733 y la actual Ley dada el 9 de diciembre del año 1983 y la Ley 302220, publicado en el Diario el Peruano en fecha 8 de julio del año 2014. El artículo 91 de la Ley 17437 establecía que podía obtener un título profesional, las personas que hayan terminado sus estudios y cumplido los requisitos que establezca el Estatuto General de la Universidad Peruana y las disposiciones reglamentarias de cada universidad. De otro lado, el artículo 22 de la Ley Universitaria 23733, señala que el título profesional se obtendrá a la presentación y aprobación de la tesis, o por haber prestado servicios profesionales curacas 3 años consecutivos y por cualquier otra modalidad que estime conveniente la Universidad. Do lo señalado anteriormente, se tiene que la Leyes Universitarias que han regido el destino de las universidades peruanas, nunca han limitado el acceso a un título profesional, a la presentación y aprobación de una tesis, sino que han permitido que se pueda obtener el título profesional por medio de otros mecanismos, incluso se ha establecido la posibilidad da qua las Universidades en sus estatutos establezcan los medios que consideraban adecuados para tal fin. Siendo ello así y considerando que el demandante tiene la condición de profesional, significa que este ha obtenido el título profesional de médico, luego de haber cumplido los requisitos establecidos en la Ley Universitaria o los establecidos en los Estatutos de la Universidad donde se graduó.

De otro lado, está demostrado que el demandante tiene la condición de docente universitario en la condición de principal, por tanto, tal situación jurídica le permite acceder a todos los derechos que todo docente universitario tiene. Actualmente, el sistema universitario se encuentra regulado por la Ley 30220, la misma que en su artículo 88 numeral 2) establece que son derechos de los docentes, entre otros, el elegir y ser elegido en las instancias de dirección institucional, es decir que tiene derecho a ser elegido como Rector. Como se puede apreciar que la norma antes señalada no distingue entre docentes graduados con sustentación y aprobación de tesis y los que se han graduado mediante otras modalidades. Es decir, no existe ningún tipo de discriminación, lo que lleva a concluir que todos los docentes, sean o no graduados con la sustentación y aprobación de tesis, tienen los derechos antes señalados. Estando a lo antes manifestado, se puede concluir que el artículo 22 del Estatuto de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, es una norma discriminatoria, por que, solo permite acceder al puesto de Rector de la Universidad señalada, a aquellos docentes que, se han graduado con tesis. Esta discriminación no tiene sustento alguno, no expresa motivo razonado alguno y contraviene de manera expresa lo establecido en el artículo 88 numeral 2 de la actual Ley Universitaria. En consecuencia, la norma señalada afecta también el derecho constitucional de igualdad ante la ley, regulado por el artículo 2 numeral 2 de la Constitución Política del Estado, derecho que comprende todos los supuestos señalados anteriormente.

QUINTO.- Del control de constitucionalidad de las normas.

Dentro de nuestro ordenamiento constitucional, se puede apreciar un sistema mixto de control de la Constitucionalidad, el primero regulado por el artículo 201 de la Constitución, la misma que señala que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución, el mismo que es autónomo e independiente. De otro lado se encuentra el control difuso de la Constitución, regulado por el Artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal

Constitucional, norma que señala que cuando exista incompatibilidad entre una norma constitucional y otra de inferior jerarquía, el Juez debe preferir la primera, siempre que ello sea relevante para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución. Por tanto, solo se puede emitir pronunciamiento sobre la inaplicabilidad de la norma al caso en concreto.

En el caso materia de autos, se debe proceder a un control difuso de la constitucionalidad, en este sentido, solo se puede emitir pronunciamiento respecto del caso en concreto, esto es, que para el caso del demandante Oscar Valiente Castillo, en cuyo caso de debe establecer la inaplicabilidad del Artículo 22 del Estatuto de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco respecto del demandante.

SEXTO.- De las costas y costos.

De conformidad a lo establecido por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, deberán asumir el pago de las costas y costos del proceso la parte demandada. En el caso del Rector de la Universidad, se puede apreciar que efectivamente no es la persona que ha elaborado ni emitido el Estatuto de la Universidad, lo mismo sucede con el presidente del Comité Electoral, por tanto, resulta razonable exonerarles del pago de las costas y costos que ha generado la tramitación del proceso.

PARTE RESOLUTIVA:

Por estos fundamentos, impartiendo justicia a nombre de la Nación: FALLO Declarando FUNDADA en parte la demanda de Proceso de Amparo promovido por OSCAR VALIENTE CASTILLO contra EL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO, GUIDO MUELLE VILLENA en su condición de EX PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA ESTATUTARIA DE LA UNSAAC, hoy PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA UNIVERSITARIA DE LA UNSAAC, JOSE GUILLERMO CACERES FERNANDEZ como Presidente del comité Electoral Universitario de la UNSAAC. En consecuencia, ordeno que no se aplique el artículo 22 inciso b), del Estatuto de la UNSAAC respecto del demandante Oscar Valiente Castillo que señala que para ser rector el docente debe tener título profesional mediante la presentación de tesis.

2.- INFUNDADA la demanda respecto de la inaplicación de los artículos 25 y 36 inciso c) de los Estatutos de la Universidad demandada, por no corresponder al demandante. Con Costas y costos, que deben ser pagadas por Guido Muelle Villoría. **T.R.Y.H.S.**



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO
Sala Civil



SENTENCIA

Expediente : 00174-2015-0-1001-SP-CI-01
Demandante : Máximo Córdova Huamant.
Demandada : Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco.
Materia : Constitucional: Acción Popular
Ponente : Sr. Murillo Flores.

RAZÓN DE SECRETARÍA

La sentencia recaída en el expediente **00174-2015-0-1001-SP-CI-01**, es aquella conformada por el voto del Señor Juez Superior Dr. Lulu Fernando Murillo Flores, emitida el 25 de agosto de 2016 (fólio 139 y siguientes), al que se adhirieron los señores Jueces Superiores Karina Justina Hologado Nou - folio 171-, y Yuri Jhon Pereira Alagón -folio 188-, haciendo resolución conforme prevé el artículo 141 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Resolución N°14

Cusco, 17 de noviembre de 2016

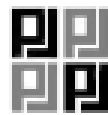
I. Petitorio de la Demanda:

Se declare ^{nula} ilegal e inconstitucional ~~en su totalidad el Estatuto~~ la Universidad Nacional de ^{San Antonio Abad del Cusco,} aprobado por Asamblea Estudiantil, presidida por Guido ^{Muelle Villena,} de fecha 06 de agosto del 2015, por haberse vulnerado: El artículo 51 de la Constitución al realizarse la publicidad esencial; y el artículo 109 de la Constitución que establece "la Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario el Peruano", así como una serie de sus disposiciones conforme al detalle de los fundamentos de la demanda, que en esta votación analizaremos; por transgredir la Ley N° 30220 - Ley Universitaria (en adelante Ley Universitaria).

II. Fundamentos de la demanda:

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos.

- 1) ^{aprobado} El Estatuto elaborado ^{por la Asamblea Estudiantil de la} UNSAAC el día de Agosto del 2015, ^{no se publicó en el diario oficial El} Peruano; sino, solo en el portal Web de la UNSAAC, por lo que, conforme disponen los artículos 51 y 109 de la Constitución, la norma está viciada

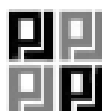


CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO

Sala Civil

en su integridad por no realizarse su publicación en el diario oficial El Peruano.

2. Se vulnera el artículo 51 de la Constitución en los siguientes casos: El artículo 11 del Estatuto crea el cargo de Vicedecano, sin tener en cuenta, que la Asamblea Estatutaria no tiene esa atribución conforme establece el artículo 55 de la Ley Universitaria N° 30220. Igual hecho se produce con el artículo 12 del Estatuto que crea el Vicerrectorado Administrativo, contraviniendo el artículo 65 de la Ley Universitaria N° 30220.
3. El artículo 13 del Estatuto, establece que las direcciones, unidades, áreas y centros de producción estarán a cargo de docentes ordinarios, hecho contrario al artículo 87 y 132 de la Ley Universitaria N° 30220, porque se desnaturaliza y atenta contra las actividades administrativas y académicas; pues son funciones de tiempo completo.
4. El artículo 14 del Estatuto, vulnera lo previsto por el artículo 55 de la Ley Universitaria N° 30220, al incorporar los cargos de Vicedecanos y Directores de los departamentos, hecho que generará a futuro conflicto de intereses.
5. El artículo 22.b, 25 y 26.c del Estatuto, respectivamente, consignan como requisitos para los cargos de Rector, Vicerrector y Decano, tener título profesional mediante tesis; norma que contraviene el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política que prevé el derecho de igualdad ante la Ley, contrario a lo establecido por el artículo 61, 88 y 88.2 de la Ley Universitaria N° 30220; produciéndose discriminación de iure, que significa aplicar la Ley de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación, concordante con el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 1. de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
6. El artículo 33, crea diez cargos para la conformación del Consejo de Facultad, contrario a lo establecido por el artículo 67 de la Ley Universitaria N° 30220; desnaturalizando la composición del Consejo de Facultad, generando caos y conflicto en el interior de la Universidad.
7. Los artículos 35 y 38 del Estatuto, asignan las funciones al Vicedecano, pero, como se indicó dicho cargo no es legal, asimismo los artículos 39 y 42.b del Estatuto regulan la elección del cargo ilegal de Vicedecano.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO

Sala Civil

8. El artículo 44 del Estatuto, contraviene a los artículos 59 y 59.2 de la Ley Universitaria N° 30220, por asignar atribuciones que no le corresponden al Comité Electoral.
9. El artículo 71 del Estatuto que crea y fusiona 10 Facultades, contraviniendo lo establecido por los artículos 57, 57.8 y 59.4 de la Ley Universitaria N° 30220; porque tal facultad solo es dotada a la Asamblea Universitaria.
10. El artículo 161 del Estatuto, contraviene el artículo 81 de la Ley Universitaria N° 30220; al disponer que el tiempo ejercido por jefe de práctica y ayudante de cátedra computa para obtener la categoría de docente auxiliar.
11. La Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Estatuto, contraviene lo establecido por la primera parte del undécimo párrafo de la Primera Disposición Complementaria y artículos 56 y 56.1 de la Ley Universitaria N° 30220; porque el Presidente de la Asamblea Estatutaria es el Presidente de la Asamblea Universitaria; y quien debería realizarlo es el Rector.
12. La Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Estatuto, contraviene la Ley Universitaria; porque a la elección de las autoridades ya cesó la función del Rector.

Argumentos de la Contestación:

El representante del demandado Decano de la UNSAAC, contesta la demanda con los siguientes fundamentos:

1. Apreciando la Primera Disposición Complementaria de la Ley Universitaria N° 30220, aplicada en la Universidad demandada, se distingue que el Rector no tiene ninguna participación en la Elaboración y Aprobación del Estatuto de la Universidad, por lo que, se le dirige indebidamente la demanda.
2. El demandado Ex Presidente de la Asamblea Estatutaria de la UNSAAC, Guido Muelle Villena, contesta la demanda, solicitando que se declare infundada, bajo los siguientes fundamentos:
 - 2.1. Sobre la publicidad del Estatuto de la Universidad debe apreciarse que el demandante confunde el término norma general con el Estatuto de la Universidad, que es considerada como una norma particular, porque su



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO

Sala Civil

origen nace del ejercicio de la autonomía y voluntad de la Universidad; por lo que, la publicidad de tal norma en el Diario Oficial no vicia su vigencia; porque, ésta ya fue puesta a conocimiento de la Comunidad Universitaria.

- 2.2. El demandante tiene desconocimiento de la Ley Universitaria N° 30220; porque, tal como establece en su artículo 5.3; 7.6; y 8; la Universidad tiene autonomía universitaria, y ello implica autodeterminación en la creación de sus normas internas, reglamentos y otros destinados a regular la institución universitaria; para que tenga vida propia en la forma de gobernarse, administrativa y académicamente.
- 2.3. Respecto a las normas cuestionadas por el actor, es necesario, apreciar, las disposiciones establecidas en los artículos 32 al 47 de la Ley Universitaria.
- 2.4. La demanda no tiene asidero legal porque el Estatuto de la UNSAAC se encuentra en vigencia, viene implementándose y en el momento, se están organizando las elecciones.
- 2.5. El artículo 71° del Estatuto, no colisiona con la Constitución y la Ley; porque la fusión y reorganización de las facultades es una atribución que le corresponde a la Asamblea Universitaria; de conformidad con el artículo 57.10 de la Ley Universitaria N° 30220, y no debe olvidarse que el Estatuto Universitario fue emitido de conformidad a la Constitución y las Leyes; porque su órgano emisor fue la Asamblea Universitaria.
- 2.6. En cuanto a las Disposiciones Complementarias cuestionadas, indica que debe tomarse en cuenta el texto de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Universitaria, que establece en el acápite 2.; por lo que Asamblea Universitaria tiene legitimidad en sus funciones hasta la elección de las nuevas autoridades universitarias; hecho que se produjo en todas las Universidades del país.

Del texto original del Estatuto Universitario de la UNSAAC

El Tribunal, por Resolución N° 6, de 30 de mayo de 2016 (folio 100), dispuso cursar oficio al señor Rector de la UNSAAC, a efecto de informar si el texto original del Estatuto Universitario aprobado el 6 de agosto de 2015, ha sido modificado.

Sobre el particular, el señor Rector de la UNSAAC, mediante Oficio N° 076-2016-UNSAAC/, de 31 de mayo de 2016, precisa que el Estatuto en referencia no ha sido modificado.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO
Sala Civil

III. FUNDAMENTOS:

3.1 La pretensión contenida en la demanda.- Con la demanda se pretende se declare la nulidad, ilegalidad e inconstitucionalidad del Estatuto de la UNSAAC, aprobado el 6 de agosto de 2015 por la Asamblea Estatutaria convocada para tal efecto, en el marco de la Ley Universitaria.

3.2 El Estatuto de la UNSAAC, como expresión normativa.- El Estatuto de una universidad es una norma aprobada por la Asamblea Estatutaria y su nivel normativo es el infra legal, como tal, dicho órgano emisor extraordinario debe emitirlo con estricta observancia de la Constitución y la Ley.

En efecto, de acuerdo al artículo 8 de la Ley Universitaria, el Estatuto es una expresión de su autonomía normativa, que debe ejercitarse de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley Universitaria.

En ese mismo sentido, la Constitución establece en el último párrafo de su artículo 18, 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.**" (la negrita nos corresponde).

3.3 Procedencia de la demanda constitucional de acción popular en contra del Estatuto de la UNSAAC.

Considerando lo anterior, así como lo establecido en el artículo 200.5 de la Constitución que establece:

"La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen."

Entonces, es viable que mediante dicho proceso se pretenda la declaración de ilegalidad del Estatuto de una Universidad, pública o privada.

Este Tribunal debe tener presente la finalidad del proceso de acción popular, definido por el artículo 75 del Código Procesal Constitucional:



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO

Sala Civil

"Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa. Esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo."

Igualmente debe tenerse presente que en el contexto de un proceso constitucional de acción popular como el presente, el Estatuto de la UNSAAC es el objeto de control y, el parámetro de control inmediato la Ley Universitaria y el mediato -aunque no menos importante- la Constitución.

3.4 Sobre la nulidad, ilegalidad e inconstitucional del Estatuto de la UNSAAC por infracción del artículo 51 de la Constitución.-

En la demanda se postula se declare la nulidad, ilegalidad e inconstitucionalidad del Estatuto de la UNSAAC por infracción del artículo 51 de la Constitución. Este dispositivo constitucional establece:

"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." (el subrayado nos corresponde).

En principio, y en abstracto el requisito de la publicidad es uno que toda expresión normativa, debe cumplir para su vigencia y eficacia, mas no para su validez y mucho menos para su constitucionalidad. Es por ello que descartamos el argumento de que por ausencia de publicidad (supuesto) una norma debe ser -necesariamente- nula o inconstitucional.

Concentrándonos en la vigencia, el Estatuto de la UNSAAC ha sido publicado en la forma y modo como lo establece la Ley Universitaria, en su artículo 11.1. Es más, la existencia de la demanda que nos ocupa es prueba de que dicho estatuto se publicó, nótese además que en la demanda se expresa:

"V. 1. En fecha 05 de agosto de 2015, la Asamblea Estatutaria de la UNSAAC aprueba el Estatuto de la UNSAAC y fue colgado en la página virtual de la UNSAAC, desde entonces se aplica dentro de la UNSAAC, sin embargo, hasta la fecha de su interposición de la presente demanda no ha sido publicada en el diario oficial El Peruano."

En consecuencia, no es procedente pretender se declare la ilegalidad e inconstitucionalidad del Estatuto de la UNSAAC por el hecho de no



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO Sala Civil

haberse publicado en el diario oficial El Peruano, pues como tal se publicó en la forma establecida en la Ley Universitaria.

Finalmente, el artículo 76 del Código Procesal Constitucional estipula la procedencia del proceso de acción popular "cuando¹ no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley según el caso."

En consecuencia es jurídicamente imposible pretender se declare la nulidad de un Estatuto Universitario, por su ausencia de publicación en el diario oficial El Peruano, cuando la exigencia legal es su publicación en su entorno virtual (portal electrónico), de la Universidad que lo emite, como en el presente caso sucedió en la UNSAAC.

3.5 Respecto a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC en cuanto a la creación de los órganos de gobierno: Vicerrector Administrativo y Vice Decano.-

De una manera cerrada, la Ley Universitaria establece en su artículo 55 que:

"El gobierno de la universidad es ejercido por las siguientes instancias:

- 55.1. La Asamblea Estatutaria.
- 55.2. El Consejo Universitario.
- 55.3. El Rector.
- 55.4. Los Consejos de Facultad.
- 55.5. Los Decanos."

Entonces, la Ley Universitaria estipula cuáles son los órganos de gobierno de una universidad, sin que sea posible que estatutariamente se puedan crear órganos de gobierno diferentes.

En consecuencia, que el Estatuto cuestionado haya contemplado en el literal e, de su artículo 11, concordante con el literal e, de los Órganos de Gobierno de su artículo 12, como un órgano de gobierno a los "Vice Decanos" infringe la Ley Universitaria, respecto al artículo 55.5, pues excede los límites de la autonomía concedida con su artículo 8, al no contemplar en su artículo 55 ~~como~~ **como** órgano de gobierno ~~a~~ **a** los Vice Decanos.

Igual que en el caso anterior, la Ley Universitaria establece en su artículo

¹ Las normas contra las que procede,



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO

Sala Civil

63, lo siguiente:

"Todas las universidades cuentan obligatoriamente ~~con un~~ Vicerrector Académico y pueden contar ~~con un~~ Vicerrector de Investigación. Sus atribuciones y funciones se establecen ~~en el~~ Estatuto de la universidad. Los Vicerrectores apoyan al Rector en la gestión de las áreas de su competencia."

Y, en su artículo 65 establece, para cada uno de esos vicerrectorados, las atribuciones mínimas correspondientes. Como es lógico, al no contemplar la posibilidad de un Vicerrectorado Administrativo, la Ley Universitaria no desarrolla las atribuciones correspondientes.

En consecuencia, que el Estatuto cuestionado haya contemplado en su artículo 12 el Vicerrectorado Administrativo, concordante con su artículo 29, como una unidad orgánica general, infringe la Ley Universitaria, respecto al artículo 63, pues excede los límites ~~de la~~ autonomía concedida con su artículo 8.

Es más, una lectura de la Ley Universitaria nos permite apreciar que entre las atribuciones del Rector le están asignadas dos responsabilidades de gestión administrativa, económica y financiera:

"Artículo 62. Atribuciones del Rector. Son atribuciones y ámbito funcional del Rector las siguientes:

(...)

62.2. **Dirigir** la actividad académica de la universidad ~~y su gestión administrativa~~, económica y financiera.

62.3. **Presentar** al Consejo Universitario, para ~~su~~ aprobación, **los instrumentos de planeamiento institucional de la universidad.**" (la negrita nos corresponde).

Desde nuestra perspectiva -entonces-, la Ley Universitaria establece la obligación que una Universidad cuente "obligatoriamente" con un Vicerrectorado Académico y la faculta a contar con un "Vicerrectorado de Investigación", en la comprensión de que la gestión administrativa, económica, financiera y de planeamiento le corresponde -legalmente- al Rector,

Los descrito, además, constituye infracción a la Ley Universitaria conforme al numeral 9.1 del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - SUNEDU, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2015.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO Sala Civil

En consecuencia, el Estatuto de la UNSAAC es ilegal en cuanto contempla en su organización como órgano de gobierno, el Vicerrectorado Administrativo y los Vice Decanos.

3.6 **Respecto a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC en cuanto establece que su gestión administrativa la pueden ejercer docentes ordinarios.-**

El artículo 132 de la Ley Universitaria, respecto a las universidades públicas, establece en su segundo párrafo:

“La gestión administrativa de las universidades públicas se realiza por servidores públicos no docentes de los regímenes laborales vigentes.”

El artículo 13 del Estatuto de la UNSAAC infringe el dispositivo legal transcrito cuando establece:

“Las direcciones, unidades, áreas y centros de producción estarán a cargo de docentes ordinarios en consideración a la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil y normas conexas.”

De acuerdo a la Ley Universitaria, se reserva en el ámbito de las universidades públicas, la gestión administrativa de las mismas, para ser de responsabilidad de los servidores públicos no docentes.

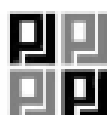
En consecuencia, es ilegal que el Estatuto de la UNSAAC establezca contraviniendo la Ley Universitaria, que su gestión administrativa este a cargo de docentes ordinarios, es decir, a cargo de docentes con quienes tiene una relación laboral a tiempo indeterminado.

3.7 **Respecto a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC en cuanto establece**

que para que un docente ordinario sea elegido Rector, Vicerrector y Vice Decano, debe contar con título profesional obtenido con presentación de tesis.

El artículo 88.2 de la Ley Universitaria no reconoce un derecho de naturaleza política fundamental: el derecho a elegir y ser elegido, establecido como tal en el artículo 31 de la Constitución. y ser

En el ámbito universitario, concretamente para acceder a los órganos de gobierno, el derecho constitucional está limitado constitucionalmente por



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO

Sala Civil

la Ley Universitaria, cuando establece, requisitos para ser elegido Rector, Vicerrector y Decano:

Su artículo 61 establece que para ser elegido Rector se requiere:

“Tener grado académico de Doctor, el mismo que debe haber sido obtenido con estudios presenciales.”

Su artículo 64 establece, a su vez, que para ser Vicerrector “[...] se requiere cumplir con los mismos requisitos establecidos para el cargo de Rector.”

Y, finalmente, su artículo 69 estipula que es requisito para ser Decano:

“69.3 Tener grado de Doctor o Maestro en su especialidad, el mismo que debe haber sido obtenido con estudios presenciales. (...)”.

El común denominador de estos tres dispositivos de la Ley Universitaria, es que ninguno de ellos exige, para ser elegido Rector, Vicerrector y Decano, título profesional. Al respecto es bueno distinguir el grado académico del título profesional.

Tanto el grado académico, como el título profesional lo obtiene un alumno universitario que culminó sus estudios de pre grado en una Escuela Profesional, conforme así lo estipula el artículo 36 de la Ley Universitaria. En ese mismo sentido el artículo 44 de la misma ley estipula:

“Las universidades otorgan los grados académicos de Bachiller, Maestro, Doctor y los títulos profesionales que correspondan, a nombre de la Nación.”

Entonces, y retomando el análisis, los dispositivos arriba transcritos, lo que exigen para que un docente universitario sea elegido Rector, Vicerrector y Decano, es un grado académico, mas no un título profesional, y respecto a estos grados, que hayan sido obtenidos con “estudios presenciales”.

En consecuencia, que el Estatuto de la UNSAAC haya establecido que para ser elegido en los cargos indicados, el docente debe “Tener título profesional mediante la presentación de tesis”, es un requisito – por decir lo menos – ilegal que contraviene los requisitos legalmente establecidos, razón por la que en este aspecto el Estatuto de la UNSAAC deviene en ilegal.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO

Sala Civil

3.8 Respecto a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC en cuanto considera como autoridades a los Vice Decanos y Directores de Departamento.-

En efecto el artículo 14 del Estatuto estipula:

“Son autoridades de la UNSAAC: Rector, Vicerrectores, Director de la Escuela de Posgrado, Decanos, Vice Decanos y los Directores de los Departamentos Académicos quienes son elegidos por las correspondientes instancias.”

En cuanto a los Vice Decanos, así como la determinación de que su existencia estatutaria es ilegal, no corresponde expresar mayor argumento al respecto.

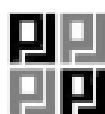
El artículo cuestionado, en cuanto contempla que son autoridades universitarias, entre otros, los Directores de los Departamentos, no constituye ninguna ilegalidad, pues autoridad no es sinónimo necesario de órgano de gobierno, razón por la que su enunciación no vulnera la Ley Universitaria.

3.9 Respecto a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC, en cuanto considera como integrantes del Consejo de Facultad, a quienes no están contemplados en la Ley.-

De acuerdo al artículo 67.1 de la Ley Universitaria, el Consejo de Facultad lo integra: i) el Decano, ii) la representación Docente y, iii) la representación Estudiantil.

Sin embargo, el Estatuto de la UNSAAC en su artículo 33 estableció que integran el Consejo de Facultad: a) el Vice Decano; b) el Director de la Escuela de Posgrado; c) el Director de la Unidad de Investigación; d) el Director de la Unidad de Evaluación y Acreditación; e) el Director de la Unidad de Responsabilidad y Proyección Social; f) el Director de la Unidad de Gestión Administrativa y Presupuestal; g) el representante de los graduados y, h) el representante de los Centros Federados.

Frente a la composición establecida por la Ley Universitaria, la establecida por el Estatuto cuestionado, constituye una ilegalidad, pues considera integrantes del Consejo de Facultad a quienes la ley no los considera como tales.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO
Sala Civil

3.10 Respeto a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC, en cuanto considera como atribución del Comité Electoral la elaboración y aprobación de su respectivo reglamento.-

El artículo 59 de la Ley Universitaria establece:

“El Consejo Universitario tiene las siguientes atribuciones:

(...)

2. Dictar el reglamento general de la universidad, el reglamento de elecciones y otros reglamentos internos especiales, así como vigilar su cumplimiento.”

El artículo 44 del Estatuto estipula:

“El Comité Electoral Universitario tiene las siguientes atribuciones:

a. Elaborar y aprobar su respectivo reglamento.”

De acuerdo al artículo 59 de la Ley Universitaria, al Consejo Universitario se le reserva la atribución de aprobar los reglamentos internos especiales, así como el reglamento general de la universidad y el de elección. En consecuencia no es legal que sea el Comité Electoral Universitario quien elabore y apruebe su reglamento, pues ello le corresponde al órgano que de acuerdo a ley, es quien tiene la atribución reglamentaria.

En este aspecto el Estatuto de la UNSAAC es ilegal.

3.11 Respeto a la ilegalidad de la fusión y creación de 10 facultades de la UNSAAC, de parte de la Asamblea Estatutaria.-

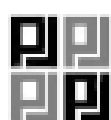
En principio debe dejarse establecido que la Ley Universitaria define la forma de la organización académica de las universidades en su artículo 31.

En la demanda se sostiene que la Asamblea Estatutaria, ejerciendo una atribución que no le correspondía fusionó y creó 10 facultades en el artículo 71 del Estatuto, cuando ello le corresponde –según la Ley Universitaria– a la Asamblea Universitaria en su artículo 57.8, a propuesta del Consejo Universitario.

El artículo 57 de la Ley Universitaria estipula:

“La Asamblea Universitaria tiene las siguientes atribuciones:

(...)



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO

Sala Civil

8. Acordar la constitución, fusión, reorganización, separación y supresión de Facultades, Escuelas y Unidades de Posgrado, Escuelas Profesionales, Departamentos Académicos, Centros e Institutos.”

Y, el artículo 59 de la Ley Universitaria estipula:

“El Consejo Universitario tiene las siguientes atribuciones:

(...)

4. Proponer a la Asamblea Universitaria la creación, fusión y supresión o reorganización de unidades académicas e institutos de investigación.”

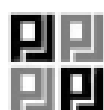
Este Tribunal considera que la Ley Universitaria, en efecto, reservó para los órganos de gobierno: i) Asamblea Universitaria y, ii) Consejo Universitario, la atribución de propuesta y de su aprobación, respecto a la constitución, fusión, reorganización, separación y supresión de facultades, escuelas y unidades, escuelas, departamentos académicos y centros e institutos, a los indicados órganos de gobierno.

Un Estatuto Universitario, de acuerdo al artículo 8.1. ~~debe limitarse al establecimiento de las normas internas que la regulen como tal, sin poder alterar su organización académica, lo cual le corresponde a los~~ órganos de gobierno ya mencionados.

En consecuencia, el Estatuto de la UNSAAC es ilegal en cuanto ejerció atribuciones que le corresponden legalmente a la Asamblea Universitaria y Consejo Universitario.

Es importante dejar establecido que cuando la Ley Universitaria le concede al Consejo Universitario, la atribución de iniciativa y propuesta establecida en su artículo 59.4, ante la Asamblea Universitaria de acuerdo a su artículo 57.8, lo hace considerando que la constitución, fusión, reorganización, separación y supresión de facultades, escuelas y unidades, escuelas, departamentos académicos y centros e institutos, deben responder a criterios técnico - académicos, mas no a determinaciones normativas sin sustento alguno, lo que sin duda rebasa la facultad estatutaria, la misma que debe limitarse a “la creación de normas internas (...) destinadas a regular la institución universitaria”, sin invadir competencias legalmente establecidas para los órganos de gobierno quienes son los encargados de delinear la organización académica de la universidad en el marco del artículo 31 de la Ley Universitaria.

El Estatuto de la UNSAAC en cuanto ejerció las atribuciones reservadas a la Asamblea Universitaria y al Consejo Universitario, es ilegal.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO Sala Civil

3.12) Respecto a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC, en cuanto considera que el tiempo que se ejerce apoyo a la labor docente, se computa como tiempo de servicio para obtener la categoría de docente auxiliar.-

El artículo 81 de la Ley Universitaria establece:

"Los jefes de práctica, ayudantes de cátedra o de laboratorio y demás formas análogas de colaboración a la labor del docente realizan una actividad preliminar a la carrera docente. El tiempo en que se ejerce esta función se computa para obtener la categoría de docente auxiliar como tiempo de servicio a la docencia. Para ejercer la función de jefe de práctica debe contar con el título profesional y los demás requisitos que establezcan las normas internas de la universidad. En el caso de ayudante debe estar cursando los dos (2) últimos años de la carrera y pertenecer al tercio superior. La designación de los mismos debe ser via concurso hecho público a toda la comunidad universitaria, conforme lo que se disponga cada Estatuto Universitario."

El artículo 83 de la Ley Universitaria establece:

"83.3. Para ser profesor auxiliar se requiere título profesional, grado de Maestro, y tener como mínimo cinco (5) años en el ejercicio profesional."

El artículo 161 del Estatuto establece:

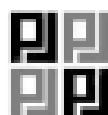
"El tiempo que se ejerce la función se computa como tiempo de servicio para obtener la categoría de docente auxiliar."

Este Tribunal no pierde de vista que, en todo caso, para postular a la docencia ordinaria universitaria e ingresar a ella como docente ordinario auxiliar, se requiere legalmente - además del concurso público - y en forma conjunta: "título profesional, grado de Maestro, y tener como mínimo cinco (5) años en el ejercicio profesional."

Entonces, en todo caso, se requiere cinco (5) años en el ejercicio profesional para postular a la docencia ordinaria en calidad de profesor auxiliar, y cuando el Estatuto estipula:

"El tiempo que se ejerce la función² se computa como tiempo de servicio

² "Los jefes de práctica, ayudantes de cátedra o de laboratorio y demás formas análogas de colaboración a la labor del docente realizan una actividad preliminar a la carrera docente."



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO
Sala Civil

para obtener la categoría de docente auxiliar.”

No establece ilegalidad alguna, pues dicha labor ejercida en ese tiempo (5 años) es la que se requiere para postular u obtener la categoría docente auxiliar, ex ante, el ingreso a la carrera docente universitaria.

3.13 Respecto a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC, en cuanto estableció que la Asamblea Estatutaria, bajo la conducción de su Presidente, se constituye en Asamblea Universitaria hasta la elección y proclamación de las nuevas autoridades.-

Respecto a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC, en cuanto cesó automáticamente en sus funciones a las autoridades que no cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley Universitaria.-

El cuestionamiento de estas disposiciones estatutarias, en función del tiempo, especialmente a la fecha en la que el Estatuto se puso en vigencia, así como de los efectos que causaron, determinan que se haya sustraído la materia, debido a la irreparabilidad e irreversibilidad de dichos efectos. En consecuencia así corresponde declararlo.

POR ESTOS FUNDAMENTOS:

1. **SE DECLARA IMPROCEDENTE** la demanda constitucional de acción popular, presentada por Máximo Córdova Huamani, contra la respectiva pretensión de ilegalidad e inconstitucionalidad del Estatuto de la UNSAAC por infracción del artículo 51 de la Constitución, en razón a que dicha norma -de acuerdo a la Ley Universitaria- solo requiere ser publicada en el entorno virtual de dicha universidad.
2. **SE DECLARA INFUNDADA** la misma demanda constitucional respecto a:
 - 2.1 La pretensión de ilegalidad e inconstitucionalidad del Estatuto de la UNSAAC por infracción en cuanto considera como autoridades a los Directores de Departamento, por infracción del artículo 55 de la Ley Universitaria.
 - 2.2 La pretensión de ilegalidad e inconstitucionalidad del Estatuto de la UNSAAC por infracción en cuanto considera que el tiempo que se ejerce apoyo a la labor docente, se computa como tiempo de servicio para obtener la categoría de docente auxiliar, por infracción del artículo 81 de la Ley Universitaria.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO
Sala Civil

3. SE DECLARA FUNDADA en parte la misma demanda, **en cuanto:**

- 3.1 A la creación de los órganos de gobierno: Vicerrector Administrativo y Vice Decano, por infracción de los artículos 55 y 63 de la Ley Universitaria.
- 3.2 Establece que su gestión administrativa la pueden ejercer docentes ordinarios, por infracción del artículo 132 de la Ley Universitaria.
- 3.3 Establece que para que un docente ordinario sea elegido Rector, Vicerrector y Vice Decano, debe contar con título profesional obtenido con presentación de tesis, por infracción de los artículos 61, 64, 69, 88.2, de la Ley Universitaria.
- 3.4 Considera como integrantes del Consejo de Facultad, a quienes no están contemplados en la Ley, por infracción del artículo 67.1 de la Ley Universitaria.
- 3.5 Considera como atribución del Comité Electoral la elaboración y aprobación de su respectivo reglamento, por infracción, del artículo 59.2 de la Ley Universitaria.
- 3.6 Fusiona y crea de 10 facultades de la UNSAAC, de parte de la Asamblea Estatutaria, por infracción de los artículos 31, 57.8 y 59.4 de la Ley Universitaria, por cuanto se ejerció atribuciones que le corresponden legalmente a la Asamblea Universitaria y Consejo Universitario.

4. EN CONSECUENCIA: SE DECLARA ILEGAL el Estatuto de la mencionada Universidad Pública, aprobado el 6 de agosto de 2015 en cuanto a las siguientes disposiciones: **literal e) del artículo 11, literal e) del artículo 12; artículo 13; literal b) del artículo 22, literal e) del artículo 36; artículos 33, 44, y 71.**

Las mismas que se dejan sin efecto, de conformidad con el artículo 81 del Código Procesal Constitucional, **DEBIENDO:**

- a. Ejercer, el Consejo Universitario de la UNSAAC, la atribución legal establecida en el artículo 59.4 de la Ley Universitaria, ante la Asamblea Universitaria, para que este ejerza - a su vez - la atribución legal establecida en el artículo 57.8, respecto al régimen académico de la UNSAAC y, en tanto ello suceda, se continuará con el establecido en el Estatuto cuestionado.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO
Sala Civil

b. Ponerse **en** conocimiento de la SUNEDU, el texto de la presente resolución.

5. SE DECLARA LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA respecto a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC, en cuanto estableció que la Asamblea Estatutaria, bajo la conducción de su Presidente, se constituye en Asamblea Universitaria hasta la elección y proclamación de las nuevas autoridades, en lo que concierne a la ilegalidad del Estatuto de la UNSAAC, **en** cuanto **cesó** automáticamente en sus funciones a las autoridades que no cumplían con los requisitos establecidos **en** la Ley Universitaria; debido a la irreparabilidad de dichos efectos.

6. SE CUMPLA con la publicación conforme lo dispone el artículo 96 del Código Procesal Constitucional. TR y H.S.-

SS.

MURILLO FLORES

PEREIRA ALAGÓN

HOLGADO NOA

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR N°6898-2019
CUSCO

Lima, veintiocho de octubre de dos mil veinte.-

I.- VISTOS; el cuaderno de Apelación sin efecto suspensivo y cuaderno formado en esta Sala Suprema.

1.- Materia del recurso

La delimitación del objeto de pronunciamiento está referido al recurso de apelación interpuesto por el demandante Máximo Córdova Huamani de fecha cuatro de febrero de dos mil diecinueve, mediante escrito inserto en copia certificada de fojas cincuenta y ocho a sesenta y cinco del cuaderno de apelación, contra el auto dictado por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco, mediante resolución número veinticinco de fecha treinta de enero de dos mil diecinueve, obrante a fojas cincuenta a cincuenta y uno del mismo cuaderno, que declaró cumplido por parte de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (en adelante UNSAAC) el requerimiento contenido en la resolución número veintidós de fecha veinte de diciembre de dos mil dieciocho, copiada de fojas trescientos diez a trescientos trece del cuaderno de apelación.

2.- Sustentación del auto impugnado

La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco mediante la precitada resolución número veinticinco de fecha treinta de enero de dos mil diecinueve, declaró cumplido el requerimiento que formuló mediante resolución número veintidós del fecha veinte de diciembre de dos mil dieciocho, al considerar medularmente que: i) al amparo de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 81° del Código Procesal Constitucional, al emitirse la sentencia de acción popular del proceso principal no se optó por anular con efecto retroactivo los dispositivos cuestionados del Estatuto de la UNSAAC, lo que implica que la sentencia debe tener eficacia inmediata desde el momento de su publicación para adelante, y por efecto de la sentencia no se vuelve al estado de cosas anterior a la vigencia del Estatuto cuestionado; ii) de acuerdo a lo dispuesto en la sentencia de acción popular, en lo que se refiere al régimen académico de la UNSAAC, en tanto no sucede lo precisado en la parte resolutive se continuará con el estatuto cuestionado, observándose que por Resolución N° AU- 006-2017-UNSAAC de fecha diez de noviembre de dos mil diecisiete, la Asamblea Universitaria acordó, a propuesta del Consejo Universitario, ratificar la conformación de las facultades en un número de diecisiete, como lo contempla el estatuto, manteniéndose el régimen académico establecido en el artículo 71° del estatuto en mención, es decir que se produjo por parte de aquellos una confirmación de lo

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR N°6898-2019
CUSCO

decidido por la asamblea estatutaria, que no era competente para definir tal régimen; iii) el demandante afirma que debe retornarse al régimen académico establecido en el anterior estatuto, lo cual no es posible; y, iv) la Sala Superior no puede pronunciarse sobre los acuerdos del Consejo Universitario y Asamblea Universitaria, que optaron por ratificar el régimen académico establecido en el actual Estatuto de la UNSAAC, desde que ello es una atribución que legalmente corresponde a dichos órganos de gobierno.

II.- CONSIDERANDO:

Respecto a la competencia de esta Sala Suprema

PRIMERO.- Antes de absolver el grado es conveniente precisar el sustento jurídico que otorga competencia a esta Sala Suprema, entendida como la aptitud para conocer de un determinado asunto que nace de la ley. Así tenemos:

- Artículo 138° de la Constitución Política del Perú: La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.
- Artículo 141° de la Constitución Política del Perú: Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación, o en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley (...).
- Artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional: Los procesos constitucionales son de conocimiento del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en sus respectivas leyes orgánicas y en el presente Código.
- Artículo 85° del Código Procesal Constitucional: La demanda de acción populares de competencia exclusiva del Poder Judicial.
- Artículo 93° del Código Procesal Constitucional: Contra la sentencia procede recurso de apelación el cual contendrá la fundamentación del error, dentro de los cinco días siguientes a su notificación. Recibidos los autos, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema dará traslado del recurso (...).

De los textos normativos transcritos en sus partes pertinentes y, a diferencia del proceso constitucional de inconstitucionalidad en el que existe instancia única ante el Tribunal Constitucional, para el caso de la acción popular existen dos instancias. Así, en apelación, corresponde la competencia a la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República.

Respecto a la expresión de agravios

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR N°6898-2019
CUSCO

SEGUNDO.- El accionante Máximo Córdova Huamaní, mediante recurso de apelación obrante en copia certificada de fojas cincuenta y ocho a sesenta y cinco del cuaderno de apelación, expresa como agravios principales los siguientes: a) la sentencia debe tener eficacia inmediata, entonces si ésta ha señalado que las macro facultades son ilegales, no puede ahora señalarse que son legales, lo que es un contrasentido, como también lo es la afirmación de la Sala cuando refiere que por efecto de la sentencia no se vuelve al estado de cosas al anterior a la vigencia del estatuto observado, desconociéndose que los procesos constitucionales tienen el efecto de restituir el derecho fundamental como se prevé en el artículo 1° del Código Procesal Constitucional, por lo que habiéndose declarado la ilegalidad del artículo 71° del estatuto, entonces ya no tienen vigencia las macro facultades y se retornaría a las diecisiete facultades que es el estado anterior; b) la Resolución N° AU-006-2017 es ilegal y nula, desde que los miembros de la Asamblea Universitaria, estando en apelación la sentencia judicial, se han abocado indebidamente, cuando estaban prohibidos de acuerdo a la sentencia emitida, incurriendo en delito de avocamiento indebido; c) en relación al artículo 13° del estatuto tampoco se ha cumplido, por cuanto a la fecha docentes universitarios siguen en cargos administrativos, y conforme a la Resolución N° AU-001-2018-UNSAAC precisa se formule una propuesta y para ello los Jueces debieron solicitar la remisión de la nómina de personal administrativo a cargo de oficinas administrativas; y, d) la Ley Universitaria no otorga facultades a la Asamblea Universitaria para ratificar la creación o fusión de macro facultades.

Respecto al marco regulatorio aplicable

TERCERO.- Fijada la competencia de esta Sala Suprema que actúa como segunda instancia judicial y descrita la pretensión impugnatoria, corresponde enunciar el marco legal vinculado con lo que es el asunto discutido. Así tenemos:

- ❖ Artículo 139° de la Constitución Política del Perú: Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional (...).

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR N°6898-2019
CUSCO

- ❖ Artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial: Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala (...).
- ❖ Artículo 22° del Código Procesal Constitucional: La sentencia que cause ejecutoria en los procesos constitucionales se actúa conforme a sus propios términos por el juez de la demanda. Las sentencias dictadas por los jueces constitucionales tienen prevalencia sobre las de los restantes órganos jurisdiccionales y deben cumplirse bajo responsabilidad. La sentencia que ordena la realización de una prestación de dar, hacer o no hacer es de actuación inmediata. Para su cumplimiento, y de acuerdo al contenido específico del mandato y de la magnitud del agravio constitucional, el Juez podrá hacer uso de multas fijas o acumulativas e incluso disponer la destitución del responsable. Cualquiera de estas medidas coercitivas debe ser incorporada como apercibimiento en la sentencia, sin perjuicio de que, de oficio o a pedido de parte, las mismas puedan ser modificadas durante la fase de ejecución (...).
- ❖ Artículo 82° del Código Procesal Constitucional: Las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad y las recaídas en los procesos de acción popular que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.
- ❖ Artículo 83° del Código Procesal Constitucional: (...) Por la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma no recobran vigencia las disposiciones legales que ella hubiera derogado.

El conjunto normativo invocado, en unidad con el resto de dispositivos constitucionales y legales sobre la materia, se orientan a que este tipo de procesos no pierdan su sentido y finalidad, en este caso, salvaguardar derechos constitucionales. Para ello los procesos constitucionales con que cuenta la jurisdiccional constitucional peruana se encuentran

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR N°6898-2019
CUSCO

dotados de un conjunto de regulaciones, con el propósito de concretar lo que ha resuelto el fallo constitucional, desde la aplicación de multas y hasta la detención por veinticuatro horas.

Respecto al marco táctico presentado

CUARTO.- Los antecedentes procesales del caso particular ponen de manifiesto la siguiente actividad jurisdiccional:

4.1.- Mediante sentencia contenida en la resolución número catorce de fecha diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, corriente en copia certificada de fojas uno a diecisiete del cuaderno de apelación, la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco declaró, entre otros puntos resolutivos, fundada en parte la demanda de Acción Popular, interpuesta por Máximo Córdova Huamaní contra la UNSAAC y, en consecuencia, ilegal el Estatuto de la mencionada Universidad Pública, aprobado el seis de agosto de dos mil quince, en cuanto a las siguientes disposiciones: artículo 11 literal e); artículo 12 literal e); artículo 13; artículo 22 literal b); artículo 36 literal c); y artículos 33, 44 y 71. Ellas se dejaron sin efecto al amparo de lo previsto en el artículo 81 “del Código Procesal Civil.

4.2.- Esta Sala Suprema por sentencia contenida en la resolución de fecha veintidós de agosto de dos mil diecisiete -Acción Popular N° 1933-2017-, corriente en copia certificada de fojas diecinueve a treinta y dos del cuaderno de apelación, confirmó la sentencia apelada emitida mediante resolución número catorce, que declaró ilegal los dispositivos estatutarios ya mencionados, con lo demás que contiene.

4.3.- En ejecución de sentencia, la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco, mediante resolución número veintidós de fecha veinte de diciembre de dos mil dieciocho, inserta en copia certificada de fojas treinta y tres a treinta y seis del cuaderno de apelación, establece que la UNSAAC, en virtud de lo resuelto en la Resolución N°AU-001-2018-UNSAAC que tuvo a la vista, ha cumplido en parte lo ordenado en la sentencia, no habiéndolo hecho en relación a los artículos 33 y 71 del Estatuto cuestionado, que también fueron declarados ilegales, por lo que requirió a la mencionada institución universitaria para que en el plazo de cinco días informe sobre las acciones tomadas, a efectos de cumplir con la sentencia, bajo apercibimiento de imponerse multa de diez Unidades de Referencia

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR N°6898-2019
CUSCO

Procesal, de conformidad con lo previsto en el artículo 22° del Código Procesal Constitucional.

4.4.- Mediante escrito presentado el once de enero de dos mil diecinueve, inserto en copia certificada de fojas cuarenta y dos a cuarenta y seis del cuaderno de apelación, la UNSAAC, acompañando copia de la Resolución N° AU-006-2017- UNSAAC/ del fecha diez de noviembre de dos mil diecisiete y Resolución N° CU- 606-2018-UNSAAC/ de fecha catorce de diciembre de dos mil dieciocho, alega haber dado cumplimiento a la sentencia respecto de los artículos 33 y 71 del Estatuto debatido, que regulan sobre la conformación del Consejo de Facultad y sobre la creación y fusión de las facultades dentro de la universidad, respectivamente.

4.5.- El accionante Máximo Córdova Huamaní, mediante escrito presentado el veintinueve de enero de dos mil diecinueve, corriente en copia certificada a fojas cuarenta y ocho y cuarenta y nueve del cuaderno de apelación, absuelve el traslado conferido respecto al escrito presentado por la universidad, argumentando que no se ha dado cumplimiento al mandato judicial, al considerar que la autoridad universitaria solo está implementando acciones dilatorias y que, si bien se ha formado una comisión especial, sus integrantes no cuentan con las orientaciones necesarias ni criterios técnicos que la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) debió haber emitido, conforme menciona el artículo 35° de la Ley Universitaria y que, en tanto ello no suceda, se debe proceder al estado anterior respecto a la organización académica de la UNSAAC, que contaba con diecisiete facultades.

Evaluación de esta Sala Suprema

QUINTO.- Atendiendo a los antecedentes judiciales resumidos, el asunto venido en grado está referido a la ejecución, actuación o cumplimiento de la sentencia declarativa constitucional emitida en el proceso principal sobre Acción Popular, cuya fundabilidad parcial ha sido confirmada, en lo que corresponde a la declarada ilegalidad del artículo 11 literal e); artículo 12 literal e); artículo 13; artículo 22 literal b), artículo 36 literal c); y artículos 33, 44 y 71 del Estatuto aprobado el seis de agosto de dos mil quince.

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR N°6898-2019
CUSCO

5.1.- Conforme al texto normativo del artículo 139°, inciso 2, de la Constitución Política del Perú, se reconoce el derecho fundamental a la debida ejecución de las resoluciones jurisdiccionales, lo que implica que en un Estado Constitucional de Derecho todos los poderes públicos, órganos constitucionales autónomos y demás entidades públicas o privadas, tienen la obligación de acatar los pronunciamientos jurisdiccionales, tanto más cuando estos se vinculen con derechos constitucionales debatidos y resueltos en procesos constitucionales orgánicos.

5.2.- Sobre el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, debe destacarse que el Tribunal Constitucional ha visto a ese derecho como componente del derecho a la tutela judicial efectiva, emitiendo una prolija jurisprudencia que nos ilustra sobre el particular, como la contenida en la sentencia recaída en el expediente N°01065-2012-PA/TC de fecha catorce de marzo de dos mil trece, en la que se enuncia: "6. Que el Tribunal Constitucional ha comprendido que el derecho a la ejecución de las resoluciones constituye una parte inseparable de la exigencia de efectividad de la tutela judicial. En efecto, en las Sentencias 0015-2001-AI/TC, 0016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, ha dejado establecido que '[e]l derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales no es sino una concreción específica de la exigencia de efectividad que garantiza el derecho a la tutela jurisdiccional, y que no se agota allí, ya que, por su propio carácter, tiene una vis expansiva que se refleja en otros derechos constitucionales de orden procesal (...). El derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales garantiza que lo decidido en una sentencia se cumpla, y que la parte que obtuvo un pronunciamiento de tutela, a través de la sentencia favorable, sea repuesta en su derecho y compensada, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido' [fundamento 11]. En esta misma línea de razonamiento se ha precisado en otra sentencia que 'la tutela jurisdiccional que no es efectiva no es tutela', reiterando la íntima vinculación entre tutela y ejecución al establecer que 'el derecho al cumplimiento efectivo y, en sus propios términos, de aquello que ha sido decidido en el proceso, forma parte imprescindible del derecho a la tutela jurisdiccional a que se refiere el artículo 139.3 de la Constitución' (STC 4119-2005-AA/TC, fundamento 64). 7. Que en efecto 'la actuación de la autoridad jurisdiccional en la etapa de ejecución de sentencias constituye un elemento fundamental e imprescindible en el logro de una efectiva tutela jurisdiccional, siendo de especial relevancia para el interés público, dado que el Estado de derecho no puede existir cuando no es posible alcanzar la justicia a través de los órganos establecidos para tal fin. Para ello, la autoridad jurisdiccional deberá realizar todas aquellas acciones que tiendan a que los

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR Nº6898-2019
CUSCO

justiciables sean repuestos en sus derechos reaccionando frente a posteriores actuaciones o comportamientos que debiliten el contenido material de sus decisiones, pues sólo así se podrán satisfacer los derechos de quienes han vencido enjuicio, sin obligarles a asumirla carga de nuevos procesos' (STC 1042- 2002-AAJTC)".

5.3.- Expuesto lo anterior y en el marco de las premisas tácticas y jurídicas desarrolladas e invocadas en el tercer y cuarto considerandos de este pronunciamiento, debemos partir fijando que en atención al requerimiento contenido en la resolución número veintidós del veinte de diciembre de dos mil dieciocho, lo que es materia de ejecución se circunscribe a los artículos 33 y 71 del Estatuto cuestionado, extremos de la demanda de acción popular respecto de los cuales los pronunciamientos judiciales han sido convergentes en establecer que el primero de ellos se contrapone al artículo 67.1 de la Ley Universitaria, dado que éste último no contempla la existencia del cargo de Vice Decano como integrante del Consejo de Facultad; así como sucede con los artículos 31, 57.8 y 59.4 de la Ley Universitaria, en relación al artículo 71, desde que éste atribuye a la Asamblea Estatutaria facultades de constitución, fusión, reorganización separación y supresión de facultades, escuelas y unidades, departamentos académicos y centros e institutos, cuando tales potestades corresponden a la Asamblea Universitaria, a propuesta del Consejo Universitario.

5.4.- Es en ese escenario de conclusiones judiciales, que la parte resolutive de la sentencia de primera instancia indicó: "*DEBIENDO*: a. Ejercer, el Consejo Universitario de la UNSAAC, la atribución legal establecida en el artículo 59.4 de la Ley Universitaria, ante la Asamblea Universitaria, para que este ejerza -a su vez- la atribución legal establecida en el artículo 57.8, respecto al régimen académico de la UNSAAC y, en tanto ello suceda, se continuará con el establecido en el Estatuto cuestionado".

5.5.- De acuerdo a los términos resolutive de las sentencias judiciales, en principio, debe quedar claro que la ilegalidad declarada de los ocho artículos estatutarios ya anotados no importan sus nulidades, desde que las instancias no optaron por ello, al amparo de lo previsto en el párrafo final del artículo 81 "del Código Procesal Civil, por lo que cabe la posibilidad que puedan surtir efectos, como así se ha establecido en el literal a. del punto resolutive 4 de la sentencia de primera instancia, transcrita en el precedente apartado; sin embargo, ello no debe significar de manera alguna el cauce para asumir como actuada,

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR N°6898-2019
CUSCO

ejecutada o cumplida la sentencia en los extremos resolutivos en cuestión, desde que la condición de que se continuara con lo establecido en el Estatuto cuestionado en tanto el Consejo Universitario y Asamblea Universitaria de la UNSAAC ejerzan las atribuciones previstas en los artículos 59.4 y 57.8 de la Ley Universitaria, tiene como claro propósito que la UNSAAC mantenga un régimen académico que es vital para su funcionamiento.

5.6.- Ahora bien, de la lectura analítica de las Resoluciones Nros AU-006-2017-UNSAAC/ de fecha diez de noviembre de dos mil diecisiete y CU-606-2018- UNSAAC/ del catorce de diciembre de dos mil dieciocho, con las que pretende la UNSAAC se tenga por cumplido el requerimiento formulado por resolución número veintidós, se aprecia que sus contenidos textuales no son idóneos para tener por cumplido el mandato jurisdiccional de su propósito. En efecto, respecto a la primera, tenemos que de una interpretación sistemática de los artículos 57.8 y 59.4 de la Ley Universitaria, Ley N° 30220, se observa que entre las atribuciones conferidas a la Asamblea Universitaria y Consejo Universitario no se encuentra la propuesta y aprobación de la atribución de ratificación de conformación de Facultades, sino las de constitución, creación, fusión, supresión, separación y reorganización de facultades, por lo que en ese escenario la validación de una resolución con ese contenido, para tener por cumplida la decisión judicial, importaría asentir a una interpretación de esa decisión que colisiona con lo regulado por el precitado artículo 4° del Texto Único Ordenado del Poder Judiciales. V, en relación a la segunda de las resoluciones administrativas mencionadas, emitida esta vez teniendo como antecedente el resultado del proceso principal de Acción Popular, se resuelve, entre otros extremos, conformar una comisión especial encargada de estudiar y formular la propuesta para la reconfiguración de las actuales facultades de la UNSAAC, lo que no constituye, propiamente, una acción que en estricto cumpla con la sentencia constitucional recaída en el proceso principal.

5.7.- Por lo demás, no se trata, como sostiene la Sala Superior, de pronunciarse sobre los acuerdos del Consejo Universitario y Asamblea Universitaria aludidos, sino de examinar - como aquí se hace, porque ello es lo exigible en esta etapa del proceso- si con sus contenidos y alcances se cumple con una correcta y estricta ejecución de la sentencia judicial recaída en el proceso principal, lo cual, como se ha precisado, no se desprende de aquellos actos.

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR N°6898-2019
CUSCO

5.8.- Asimismo, lo sostenido por la UNSAAC en el escrito con el que pretende dar por cumplido el requerimiento dictado, sobre la base del contenido y alcances de la Resolución N°AU-001-2018-UNSAAC de fecha veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, que también la evoca la Sala Superior en la resolución número veintidós, no es suficiente para considerar por cumplido el pertinente extremo resolutivo de la sentencia de acción popular, desde que lo establecido en el noveno punto de dicha resolución, que ella misma glosa, solo implica la encargatura al Consejo Universitario para la implementación del artículo 33 referido a la conformación del Consejo de Facultad, lo que tampoco es un accionar con resultados objetivos que conlleve a la ejecución de lo decidido en las sentencias constitucionales respecto de este extremo.

5.9.- En ese orden de ideas y por las razones glosadas, los agravios denunciados por la parte apelante debe ser estimados, pues asumir un criterio distinto vulneraría el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva que involucra el derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos, a lo que debe agregarse que el Tribunal Constitucional nacional ha enfatizado que la actuación del órgano judicial debe velar por el respeto irrestricto de tal derecho, como lo reitera en el fundamento 3 de la sentencia recaída en el expediente N° 00246- 2012-PA/TC, cuyo texto describe: “(...) la actuación de la autoridad jurisdiccional en la etapa de ejecución de sentencias constituye un elemento fundamental e imprescindible en el logro de una efectiva tutela jurisdiccional, siendo de especial relevancia para el interés público, dado que el Estado de derecho no puede existir cuando no es posible alcanzar la justicia a través de los órganos establecidos para tal fin. Para ello, la autoridad jurisdiccional deberá realizar todas aquellas acciones que tiendan a que los justiciables sean repuestos en sus derechos reaccionando frente a posteriores actuaciones o comportamientos que debiliten el contenido material de sus decisiones, pues sólo así se podrán satisfacer los derechos de quienes han vencido en juicio, sin obligarles a asumir la carga de nuevos procesos (STC 1042-2002-A A/TC)”.

III.- DECISIÓN:

Por tales consideraciones y de acuerdo a lo establecido además por el artículo 383 del Código Procesal Civil, **REVOCARON** el auto apelado contenido en la resolución número veinticinco de fecha treinta de enero de dos mil diecinueve, corriente en copia certificada a fojas cincuenta a cincuenta y uno del cuaderno de apelación, que declaró cumplido por

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

AUTO
ACCIÓN POPULAR N°6898-2019
CUSCO

parte de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco el requerimiento contenido en la resolución número veintidós del veinte de diciembre de dos mil dieciocho, y, **reformándolo, declararon no cumplido** el requerimiento en mención, debiendo la Sala Superior, que actúa como primera instancia dictar los apremios correspondientes a efectos que se ejecute la sentencia de Acción Popular en sus propios términos; en los seguidos por Máximo Córdova Huamaní contra la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco y otro, sobre Acción Popular-cuaderno de apelación sin efecto suspensivo **oficiándose por Secretaría** y archivándose el cuaderno. **Interviene como ponente el señor Juez Supremo Yaya Zumaeta.**

SS.

PARIONA PASTRANA

TOLEDO TORIBIO

YAYA ZUMAETA

CARTOLIN PASTOR

LINARES SAN ROMÁN

Mam/lcb