Proyecto de Ley N°.....6282/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
02 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:47AM

RESTITUYEN FUNCIONES A SUNEDU PARA LICENCIAMIENTO DE FACULTADES, ESCUELAS Y PROGRAMAS DE ESTUDIOS CONDUCENTES A LA OBTENCIÓN DE GRADOS ACADÉMICOS

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO,** en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política y de los artículos 22, literal b), y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE RESTITUYE FUNCIONES A SUNEDU PARA EL LICENCIAMIENTO DE FACULTADES, ESCUELAS Y PROGRAMAS DE ESTUDIOS CONDUCENTES A LA OBTENCIÓN DE GRADOS ACADÉMICOS

Artículo 1. Objeto de Ley

El objeto de la presente Ley es modificar el artículo 15 de la Ley 30220, a fin de restablecer las competencias originales de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, Sunedu, en materia de licenciamiento de facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a la obtención de grados académicos.

Artículo 2. Modificatoria

Modificase los numerales 15.1 y 15.5 del artículo 15 de la Ley 30220, Ley Universitaria, modificados por el artículo 2 de la Ley 31520, Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas, en los siguientes términos:

"Artículo 15. Funciones generales de la SUNEDU:

La SUNEDU tiene las siguientes funciones:

15.1 Aprobar o denegar el licenciamiento de universidades, filiales, ***facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a la obtención de grados académicos, de conformidad con la presente Ley.***

(...)

15.5 Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles

para el funcionamiento de las universidades, filiales, ***facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a la obtención de grados académicos, así como revisarlas y mejorarlas periódicamente.***

Artículo 3. Restablecen vigencia de Disposición derogada

Se restablece la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, en todos sus extremos, derogada por el artículo 3 de la Ley 31520, Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas.

Lima, octubre, 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 15:42:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2023 13:04:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2023 09:15:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 20:56:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2023 15:53:22-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **03** de **NOVIEMBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6282/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

La presente iniciativa es formulada ante la creación indiscriminada de 2,250 nuevas carreras profesionales en el transcurso de los últimos meses, en el periodo comprendido entre febrero a setiembre de 2013, al amparo de la **Ley 31520, Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas.** Todo ello sin sujetarse a un proceso de evaluación de las condiciones básicas requeridas para un servicio educativo superior universitario, de calidad.

MARCO CONSTITUCIÓNAL Y JURÍDICO

La **Constitución de 1979** estableció por primera vez como preceptos constitucionales la autonomía universitaria; la libertad de pensamiento y de cátedra; y el cogobierno de profesores, estudiantes y egresados, fijando el criterio que los grados académicos y títulos profesionales son otorgados por las universidades a nombre de la Nación.

En ese orden de ideas, el **artículo 31** estableció que la educación universitaria tiene entre sus fines la creación intelectual y artística, la investigación científica y tecnológica, y la formación profesional y cultural; y que cada universidad es autónoma en lo académico, normativo y administrativo en el marco de la ley, en tanto que el Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia. Además, taxativamente se estableció que las universidades públicas y privadas solo son creadas por ley y que se rigen por sus estatutos.

Seguidamente, el **artículo 32** establecía que las universidades y los centros educativos y culturales están exonerados de todo tributo creado o por crearse, y que la ley establece los estímulos tributarios y de toda índole para favorecer donaciones y aportes en favor de las universidades y de los centros educativos y culturales.

A pesar de la elevación a estatuto constitucional, el sistema universitario en el Perú exigía un nivel de desarrollo legal que establezca el marco normativo de gobierno, administración, autonomía y régimen académico para el adecuado cumplimiento de su finalidad académica formativa, de investigación científica y humanística, así como de extensión universitaria en todos los campos de actividad institucional.

Ley 23733, Ley Universitaria

La **Ley 23733** fue la primera Ley Universitaria en el marco de la Constitución de 1979, según la cual las universidades nacen o son suprimidas por ley requiriéndose para ello acreditar su necesidad, así como la disponibilidad de personal docente calificado y los recursos que garanticen su funcionamiento y la calidad de los servicios educativos.

El **artículo 7 de la Ley Universitaria** dispuso, asimismo, que la ley de creación de una universidad establece la conformación de una **Comisión Organizadora** que en un plazo improrrogable de cinco (05) años siente las bases de su institucionalización y funcionamiento. Durante el plazo señalado, y anualmente, la **Asamblea Nacional de Rectores** evalúa a la nueva universidad, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Universitaria y en su Ley de creación y, **en caso de ser desfavorable el resultado de la evaluación, al término del plazo, la remite al Poder Legislativo a efectos que derogue la ley de creación de la Universidad.**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

El **artículo 18** de la Constitución de 1993 ratificó los conceptos inherentes a la universidad como una comunidad de profesores, estudiantes y egresados y centro de creación y difusión de conocimiento y cultura, cuyos fines son la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística, y la investigación científica y tecnológica. Además, precisando, que cada universidad es autónoma en su régimen normativo, académico, administrativo y económico, y que el Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

El **segundo párrafo del artículo 18** se refiere a que las universidades son promovidas por entidades públicas o privadas, y que la ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento. **Es decir, a diferencia de la Constitución precedente, las universidades no se crean por ley, solo se autoriza su funcionamiento por un organismo creado para ese fin: el CONAFU.**

Ley 26439, Ley de CONAFU

El 21 de enero de 1995 se promulgó la **Ley 26439, Ley de creación del Consejo Nacional para la Autorización de funcionamiento de Universidades, CONAFU,** como órgano autónomo de la Asamblea Nacional de Rectores encargado de evaluar las solicitudes de funcionamiento de nuevas universidades a nivel nacional, y de expedir las resoluciones autorizando o denegando el funcionamiento provisional previa verificación del cumplimiento efectivo de los requisitos que garanticen su funcionamiento.

Al respecto, el **artículo 7 de la Ley 24439** establece que para la autorización provisional de funcionamiento de una universidad, los promotores deben acreditar la conveniencia regional y nacional de las especialidades que se proponen; los objetivos académicos; la disponibilidad de personal docente y administrativo calificado; la infraestructura básica adecuada; la previsión económica y financiera, y los servicios académicos imprescindibles y complementarios (bibliotecas, laboratorios, servicio médico, social, psicopedagógico, deportivo, etc.).

En el caso de las universidades públicas **se requiere, además, la ley de creación, el informe del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad del Estado para financiar su funcionamiento y la aprobación del estudio de factibilidad por el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU).**

Ley 30220, Ley Universitaria

El 09 de julio de 2014 se promulgó la nueva **Ley Universitaria, Ley 30220,** que define a la universidad como una comunidad académica orientada a la investigación y a la docencia; y que brinda una formación humanista, científica y tecnológica con una clara conciencia de nuestro país como realidad multicultural integrada por docentes, estudiantes y graduados. Señala, asimismo, que las universidades son públicas o privadas, como personas jurídicas de derecho público o de derecho privado, respectivamente.

SUNEDU Y LA REFORMA UNIVERSITARIA

La creación de la **Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu),** fue uno de los logros fundamentales de la Ley 30220 para los fines de la reforma universitaria, concebida primigeniamente como un organismo técnico especializado adscrito al MINEDU[1], con autonomía técnica, funcional económica, presupuestal y administrativa para el ejercicio de sus funciones.

La **Sunedu** es la entidad responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose como tal el procedimiento de verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

Es responsable, asimismo, **de supervisar la calidad del servicio educativo universitario,** incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones que por normativa específica se encuentren facultadas a

[1] Modificado por la Ley N° 31520.

otorgar grados y títulos equivalentes por las universidades. Asimismo, es responsable de fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por ley a las universidades han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad educativa.

Precisamente, en el ámbito de velar por la calidad de los servicios académicos, en lo referido al licenciamiento del servicio superior universitario el artículo 15 de la Ley Universitaria establecía las funciones de Sunedu, entre otras, las siguientes:

- *Aprobar o denegar el licenciamiento de universidades, filiales,* ***facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, de conformidad con la presente Ley.***

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

Ley 31520, que modifica la Ley 30220

Posteriormente, el 21 de julio de 2022 se publicó la Ley 31520, denominada por sus autores **"Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas",** por la cual se introducen una serie de modificaciones a la Ley Universitaria, tales como el retiro de la rectoría del Ministerio de Educación y la composición del Consejo Directivo, aspectos que fueron el centro del debate parlamentario y de las contramarchas en su aprobación, de las observaciones del Poder Ejecutivo y, finalmente, de la aprobación por insistencia. **Un detalle singular relevante es que la ley aprobada fue objeto de una Acción de Inconstitucionalidad incoada por sus propios impulsores, la que al no alcanzar los votos suficientes en el Tribunal Constitucional tuvo como efecto inmediato su vigencia y aplicación.**

Ahora bien, uno de los aspectos sustanciales es la modificación del artículo 15 de la Ley 30220, relacionado con las funciones de la SUNEDU. En efecto, la modificación de los numerales 15.1 y 15.5 del artículo 15 de la Ley 30220 restringió la facultad de la SUNEDU a aprobar o denegar el licenciamiento ÚNICAMENTE de **universidades y filiales,** y a normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para su funcionamiento.

Es decir, la Ley 31520 **LIMITÓ a la Sunedu la facultad de aprobar o denegar el licenciamiento de las facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grados académicos, así como de normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para su**

funcionamiento, y también de revisar y mejorar las vigentes en forma periódica.

Es preciso anotar, además, que el fundamento del Proyecto de Ley que motivó la Ley 31520 fue garantizar la autonomía universitaria, que supuestamente la Sunedu trasgredía. Sin embargo, la AUTONOMÍA ha sido y es respetada por la Sunedu, pues nunca prohibió ni prohíbe que las universidades puedan crear sus programas de estudios. Lo que siempre hizo, de acuerdo con la Ley, fue fiscalizar que estos programas cumplan con los estándares mínimos de calidad, más aún, tratándose de un servicio tan importante como es la educación.

En ese sentido, este fundamento no fue debidamente sustentado ni en los Proyectos de Ley ni en el Dictamen. Ello constituyó una irregularidad en el procedimiento legislativo, con el agravante que su aprobación CERCENÓ aspectos sustanciales de las competencias de la SUNEDU que originalmente le asignó la Ley 30220.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La eliminación de las competencias de la SUNEDU de aprobar o denegar el licenciamiento de facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grados académicos significa que deja de supervisar la creación de nuevas carreras profesionales, por lo que no se garantiza que los graduados ostenten las condiciones mínimas para el ejercicio profesional, afectando no solo a ellos sino a la población usuaria de los servicios profesionales.

Este problema fue puesto a la luz por el actual Superintendente de la SUNEDU que, en el marco de una sesión descentralizada de la Comisión de Educación del Congreso de la República, realizada en la ciudad de Trujillo a fines de setiembre, admitió que en el marco de la 31520, Ley de Contrarreforma Universitaria, **56 universidades** entre públicas y privadas han creado **2,082 carreras profesionales,** y que existe el riesgo que muchas de ellas no cumplan con las exigencias básicas. ***"Por eso pedimos a los ministerios de Economía y Educación, y a las comisiones de Educación y Presupuesto para tener un presupuesto adicional, a fin de ejecutar de manera urgente e inmediata las acciones de supervisión de esas 2,082 nuevas carreras",*** señaló el Superintendente en esa ocasión.

Sin embargo, el problema no se resuelve asignando un presupuesto adicional para ejecutar acciones de supervisión de las 2,082 nuevas carreras, **toda vez que las acciones de supervisión de facultades, escuelas y carreras profesionales antes de su funcionamiento le fueron retiradas como competencia de la SUNEDU por la Ley 31520.**

Además, debe tenerse en cuenta que habiendo la SUNEDU "recuperado su autonomía" respecto del Ministerio de Educación, en virtud de la misma Ley, no hay forma de solicitarle al MINEDU le asigne un presupuesto adicional para una supervisión que ya no es competencia de SUNEDU.

Finalmente, para entender la dimensión del problema generado por la Ley 31520 es necesario puntualizar que desde que se resolvió la primera solicitud de modificación de licencia institucional (SMLI) en ABRIL DE 2017, a FEBRERO DE 2023, (06 AÑOS) **la oferta educativa superior universitaria nacional se incrementó ÚNICAMENTE en 02 nuevas filiales, 20 nuevos locales y 516 nuevos programas de estudios (260 de pregrado, 225 de maestría, 13 de doctorado y 18 de segunda especialidad).**

EN CONCLUSIÓN, con la Ley 31520 se crearon 2082 nuevas carreras profesionales en el periodo de 08 meses, de febrero a setiembre 2023, las que pueden funcionar sin la garantía de contar con los estándares mínimos de calidad. Sin embargo, en el periodo de licenciamiento, entre abril de 2017 a febrero 2023, se crearon únicamente 516 nuevas carreras universitarias.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Como hemos señalado en el acápite anterior, la solución del problema no pasa por el otorgamiento de un presupuesto adicional para "acciones de supervisión" (que ha dejado de ser competencia de SUNEDU), sino que **exige necesariamente la RESTITUCIÓN de las competencias de SUNEDU para APROBAR O DENEGAR el licenciamiento de las facultades, escuelas profesionales y programas de estudios de pre y postgrado, así como para NORMAR Y SUPERVISAR las condiciones básicas de calidad exigibles para su funcionamiento.**

Ahora bien, la restitución de las competencias implica necesariamente la modificación de los numerales 15.1 y 15.5 del artículo 15 de la Ley 30220, modificados por el artículo 2 de la Ley 31520, **a efectos de REINSTALAR en la Ley el texto original que fue modificado, en los términos que siguen:**

- Aprobar o denegar el licenciamiento de universidades, filiales, **facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grados académicos, de conformidad con la presente Ley.**

- Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades, filiales, **facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grados**

académicos, así como revisarlas y mejorarlas periódicamente.

De esta manera, con la modificación de los numerales 15.1 y 15.5 del artículo 15 de la Ley Universitaria **RESTITUIMOS la facultad de SUNEDU de aprobar o denegar el licenciamiento de facultades, escuelas y programas de estudios, así como para normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para su funcionamiento, y para revisarlas y mejorarlas periódicamente.**

JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La aprobación de esta iniciativa se justifica plenamente ante la necesidad de impedir que las universidades públicas o privadas se conviertan en un negocio lucrativo mediante una oferta académica sin control ni exigencia de calidad.

El año 2013, con la promulgación de la Ley 30220, Ley Universitaria, se había iniciado la reforma del sistema universitario, **en la que la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) se convirtió en una entidad fundamental, encargada de garantizar la calidad de la formación universitaria a través del otorgamiento o denegatoria del licenciamiento de universidades, filiales, facultades, escuelas y carreras profesionales.** Esto, que fue un avance cualitativo de la reforma universitaria se revirtió con la Ley 31520, y que hoy, con esta iniciativa, se busca restituir.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aplicación de la Ley no demanda de una nueva institucionalidad para el cumplimiento de su finalidad, ésta ya existe, y lo único que se busca es que la SUNEDU reasuma las competencias de licenciamiento que venía cumpliendo antes de la promulgación de la Ley 31520. En consecuencia, no se comprometen nuevos recursos presupuestarios, sino los destinados originalmente a su funcionamiento.

Al contrario, la eventual asignación presupuestal a Sunedu para supervisar si las 2082 carreras profesionales creadas al amparo de la Ley 31520 cumplen con los estándares mínimos de calidad, compromete recursos del Estado sin amparo legal, toda vez que ya no tiene esa facultad en virtud de la precitada Ley.

Por otro lado, el impacto de la Ley es cualitativo, por cuanto al RESTITUIRSE la facultad de licenciamiento de la SUNEDU a facultades, escuelas y carreras profesionales se garantiza la calidad de la educación universitaria y, consiguientemente, mejores servicios profesionales a la sociedad.

EFECTOS DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El impacto de la aprobación de la Ley en nuestro ordenamiento jurídico consiste en la modificación del artículo 15 de la Ley Universitaria, con la finalidad de restablecer competencias originales de la SUNEDU en materia de licenciamiento de facultades, escuelas y programas de estudios. Al hacerlo, se fortalece la institucionalidad jurídica sobre materia universitaria sin contravenir normas constitucionales.

VINCULACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa guarda relación directa con la **Decimosegunda Política de Estado del Acuerdo Nacional,** relacionada con el acceso universal a una educación gratuita y de calidad, a la promoción de la cultura, y al mejoramiento de la calidad de la educación superior pública universitaria y de la educación técnica-productiva.