

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Lima, 09 de diciembre de 2021

**OFICIO N° 0597-2021-SUNEDU-02**

Señor

**ESDRAS RICARDO MEDINA MINAYA**

**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE**

Congreso de la República del Perú

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, 3er. Piso, Oficina N° 312 - Lima

Presente. -

**Asunto** : Sobre el Proyecto de Ley N° 697/2021-CR, “Ley que reestablece la autonomía universitaria en el Perú”.

**Referencia** : a) Oficio N° 311-2021-2022-CEJD-PO/CR  
(RTD N° 064822-2021-SUNEDU-TD)  
c) Oficio N° 322-2021-2022-CEJD-PO/CR  
(RTD N° 067998-2021-SUNEDU-TD)

De mi consideración:

Me es grato dirigirme a usted para saludarlo y, al mismo tiempo, dar respuesta a la documentos de la referencia, mediante los cuales se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 697/2021-CR, “Ley que reestablece la autonomía universitaria en el Perú”.

Al respecto, cumpla con remitirle copia del Informe N° 938-2021-SUNEDU-03-06, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, mediante el cual se da respuesta a su requerimiento.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

*Documento firmado digitalmente*  
**OSWALDO ZEGARRA ROJAS**  
**Superintendente**  
**Superintendencia Nacional de**  
**Educación Superior Universitaria – SUNEDU**

OZR/FMMI

Adj.: Copia del Informe N° 938-2021-SUNEDU-03-06.

Calle Aldabas N° 337 – Santiago de Surco  
Central Telefónica – (511) 500-3930



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

### INFORME N° 938-2021-SUNEDU-03-06

A : **Oswaldo Zegarra Rojas**  
Superintendente

DE : **Fressia Mercedes Munárriz Infante**  
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 697/2021-CR, “Ley que reestablece la autonomía universitaria en el Perú”.

REFERENCIA : a) Oficio N° 327-2021-2022-CEJD/CR  
(RTD N° 063945-2021-SUNEDU-TD)  
b) Oficio N° 311-2021-2022-CEJD-PO/CR  
(RTD N° 064822-2021-SUNEDU-TD)  
c) Hoja de Ruta Expediente N° MPD2021-EXT-0182168 (2)  
(RTD N° 065226-2021-SUNEDU-TD)  
d) Oficio N° 322-2021-2022-CEJD-PO/CR  
(RTD N° 067998-2021-SUNEDU-TD)

FECHA : Lima, 09 de diciembre de 2021

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de informarle lo siguiente:

#### **1. Antecedentes**

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a)<sup>1</sup>, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, **Sunedu**) tomó conocimiento acerca del Proyecto de Ley N° 697/2021-CR, “Ley que reestablece la autonomía universitaria en el Perú” (en adelante, **Proyecto de Ley**) presentado por el Congresista Esdras Ricardo Medina Minaya (en adelante, el **Congresista Medina**), perteneciente al Grupo Parlamentario Renovación Popular.
- 1.2. A través del documento de la referencia b), la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, a través de su presidente, el Congresista Medina, solicitó a esta Superintendencia proceda a emitir opinión técnica legal del citado Proyecto de Ley.
- 1.3. Por medio del documento de la referencia c), la Secretaría General del Ministerio de Educación (en adelante, **Minedu**), remitió para conocimiento y fines el Proyecto de Ley, considerando las competencias que posee esta Superintendencia.
- 1.4. Mediante Memorando N° 140-2021-SUNEDU-02, el Despacho de la Superintendencia de la Sunedu trasladó a esta Oficina el acuerdo adoptado por el Consejo Directivo<sup>2</sup> a efectos de ejecutar las acciones necesarias para gestionar la contratación de un especialista en materia constitucional, a fin de realizar el análisis, evaluación, interpretación, aplicación y sustento del marco constitucional del Proyecto de Ley.

---

<sup>1</sup> A través del referido oficio, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República hizo extensiva la invitación al Superintendente de la Sunedu a su Cuarta Sesión Extraordinaria a fin de que exponga la posición institucional respecto a los alcances del Proyecto de Ley N° 697/2021-CR.

<sup>2</sup> Sesión del Consejo Directivo N° 53-2021, del 26 de noviembre del 2021.

- 1.5. A partir de ello, en los términos solicitados, se contrataron los servicios profesionales del Doctor Cesar Landa Arroyo para proceder con tal encargo, el mismo que cumplió con presentar el “Informe Constitucional que analiza la viabilidad del Proyecto de Ley N° 697-2021-CR, ‘Ley que reestablece la autonomía universitaria en el Perú’, que modifica la Ley N° 30220, Ley Universitaria” (en adelante, **Informe Constitucional**) de fecha el 1 de diciembre de 2021.
  - 1.6. Finalmente, a través del documento de la referencia d), la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, a través de su presidente, el Congresista Medina, volvió a requerir se proceda a emitir opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley.
- 2. Base normativa<sup>3</sup>**
- 2.1. Constitución Política del Perú de 1993.
  - 2.2. Ley N° 30220, Ley Universitaria.
  - 2.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
  - 2.4. Ley N° 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.
  - 2.5. Ley N° 28044, Ley General de Educación.
  - 2.6. Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación.
  - 2.7. Decreto Supremo N° 012-2020-MINEDU, que aprueba la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva.
  - 2.8. Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
  - 2.9. Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU, Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – Sunedu.
- 3. Competencia de la Oficina de Asesoría Jurídica**
- 3.1. El artículo 21 del Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU, Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, **ROF**), ha definido que la Oficina de Asesoría Jurídica constituye el órgano de asesoramiento encargado de emitir opinión sobre los asuntos de carácter jurídico de competencia de esta Superintendencia, encontrándose entre sus funciones, la absolución de consultas jurídicas de carácter general que le sean formuladas por la Alta Dirección, así como por los órganos y unidades orgánicas de la Sunedu.
  - 3.2. Bajo ese marco, en concordancia con el numeral 2 del artículo 182 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), las opiniones legales emitidas por esta oficina no tienen naturaleza jurídica vinculante, sino constituyen juicios valorativos respecto a temas genéricos vinculados entre sí y acerca de los temas que se pongan a consideración por los órganos de línea o por los órganos de Alta Dirección, de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 30220, Ley Universitaria (en adelante, **Ley Universitaria**) y el ROF de la Sunedu.

<sup>3</sup> Cuando se hace mención a las referidas normas, se incluyen sus respectivas disposiciones ampliatorias y modificatorias, de ser el caso.

#### 4. Análisis

##### Sobre el análisis al Proyecto de Ley N° 697/2021-CR, “Ley que reestablece la autonomía universitaria en el Perú”

El Proyecto de Ley objeto de análisis consta de dos (02) artículos y tres (03) disposiciones complementarias, transitorias y finales.

De acuerdo con los artículos 1 y 2 del citado proyecto normativo, éste tiene por objeto “restablecer la autonomía de las universidades en el Perú”, en el marco del artículo 18 de la Constitución Política del Perú (en adelante, **CPP**); así como, modificar los artículos 1, 12, 17 y 20 de la Ley Universitaria.

Al respecto, cabe señalar lo siguiente:

##### a) Antecedentes de la Ley Universitaria

- 4.1. De manera preliminar, y conforme ha sido desarrollado en el Informe Constitucional<sup>4</sup>, las normas jurídicas que rigen las universidades en el Perú han cambiado de paradigma a través de los años, pasando del control estatal absoluto sin respeto a la autonomía de cada universidad (1969-1983), al auto-gobierno de las universidades y auto-supervisión de sus propias funciones sin ninguna participación del Estado (1983-2014), al actual y vigente modelo de auto-gobierno de cada universidad, con supervisión estatal (2014 en adelante).
- 4.2. Es durante el periodo de 1983 al 2014, que se produce una crisis de la educación superior universitaria en el Perú. Así, de acuerdo con LANDA ARROYO, existieron tres factores que conllevaron al declive en la calidad de la educación en el Perú: la autosupervisión de las universidades, la autofiscalización y la liberalización de la educación, sin que el Estado pueda participar. Dicho deterioro en la calidad de la educación superior, fue advertido por el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE, indicando que la crisis se manifestó en las altas tasas de subempleo y en que las universidades peruanas tengan un desempeño paupérrimo en los rankings internacionales<sup>5</sup>. Además, a consideración de la OCDE, el deterioro, se habría debido, entre otros factores, a que las instituciones de educación superior emergieron en un marco regulatorio débil (nula supervisión estatal).
- 4.3. En ese marco, la problemática sobre la calidad de la educación superior universitaria tuvo diversas implicancias, las mismas que fueron advertidas por el Tribunal Constitucional (en adelante, **TC**)<sup>6</sup>, al concluir que las instituciones a cargo de supervisar a las entidades superiores universitarias no cumplieron adecuadamente con sus funciones, situación que redundó en la calidad del servicio educativo.
- 4.4. Así, el TC concluyó, entre otros, lo siguiente:

<sup>4</sup> De autoría del Dr. Cesar Landa Arroyo, pg. 2.

<sup>5</sup> CENTRO DE DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). *Estudio Multidimensional del Perú: Volumen 1. Evaluación Inicial*. París: Publicaciones de la OCDE. 2016. p. 64. El texto en inglés, en su versión original, señala lo siguiente: “[Peruvian universities] perform poorly in international rankings [...] Another sign of decline in quality of higher education is the increase in underemployment -understood as those who are overeducated for their job position, who work for a non-professional job, or who can earn less than a certain threshold- in Peru, which rose from 29% to 35% between 2004 and 2010, showing that labour markets perceive that the quality and relevance of the skills and competencies acquired in higher education fall short of their needs (Lavado et al., 2014)”.

<sup>6</sup> Recaída en el Expediente 00017-2008-AI/TC de fecha 15 de junio de 2010.

- “4. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 208 a 219 supra, **la existencia de un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario**. Dicho estado solo puede ser reparado en un sentido mínimo con las decisiones adoptadas en esta sentencia, motivo por el cual es obligación del **Estado adoptar de inmediato** – respetando los criterios expuestos en esta sentencia – **las medidas institucionales necesarias (legislativas, administrativas, económicas, etc) para reformar el sistema de la educación superior universitaria en el país**, de forma tal que quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido por la Constitución. Entre dichas medidas deberá, obligatoriamente, disponerse las siguientes: (...)
- b) La creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado (...)” (énfasis añadido)

En otras palabras, conforme estaba constituido el sistema universitario, el futuro de las universidades estaba dominado por el propio círculo universitario, lo que evidenciaba falta de objetividad y rigurosidad en sus decisiones, y en consecuencia, se advertía la transgresión del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental de toda persona a la imparcialidad del órgano que, a través de sus resoluciones, se encontraba encargado de determinar sus derechos u obligaciones.

Asimismo, otro de los motivos para declarar dicho estado de cosas inconstitucional fue debido a que el Estado no había adoptado las medidas necesarias para cumplir cabalmente con su deber constitucional de garantizar una educación universitaria de calidad.

En ese sentido, debido a la falta de objetividad y la inacción por parte del Estado para contrarrestar la vulneración permanente del deber constitucional de garantizar una educación universitaria de calidad, el TC dispuso varios deberes para los Poderes Públicos y sobre todo para el Congreso de la República, entre los que resaltó, como se ha señalado, la creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado.

- 4.5. A partir de lo expuesto, se advierte que la creación de la Sunedu, en los términos del TC<sup>7</sup>, tiene competencias delimitadas al respeto irrestricto de la CPP y de las leyes, resumidas entre otras, a: (i) evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa; y, (ii) evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades - CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.

#### **b) De la Autonomía Universitaria**

- 4.6. De conformidad con el cuarto párrafo del artículo 18 de la CPP: *“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”*.
- 4.7. Asimismo, a través del artículo 8 de la Ley Universitaria se delimitan los alcances de la referida autonomía universitaria. Así, se estableció:

<sup>7</sup> Recaída en el Expediente 00017-2008-AI/TC de fecha 15 de junio de 2010. Fundamentos 208 y siguientes.

#### “Artículo 8. Autonomía universitaria

El Estado reconoce la autonomía universitaria. La autonomía inherente a las universidades se ejerce de conformidad con lo establecido en la Constitución, la presente Ley y demás normativa aplicable. Esta autonomía se manifiesta en los siguientes regímenes:

- 8.1 **Normativo**, implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinadas a regular la institución universitaria.
  - 8.2 **De gobierno**, implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir la institución universitaria, con atención a su naturaleza, características y necesidades. Es formalmente dependiente del régimen normativo.
  - 8.3 **Académico**, implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Supone el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, etc. Es formalmente dependiente del régimen normativo y es la expresión más acabada de la razón de ser de la actividad universitaria.
  - 8.4 **Administrativo**, implica la potestad autodeterminativa para establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, tendientes a facilitar la consecución de los fines de la institución universitaria, incluyendo la organización y administración del escalafón de su personal docente y administrativo.
  - 8.5 **Económico**, implica la potestad autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos”.
- 4.8. Ahora bien, bajo dicho marco, el TC interpretando los alcances de la autonomía universitaria, ha señalado que cuando “el constituyente dotó de autonomía a las universidades, lo hizo pensando en garantizar su finalidad constitucional de desarrollo del conocimiento de manera completamente libre de interferencias políticas o ideológicas”. Sin embargo, esta “autonomía no supone autarquía y, por ende, no se confirió a las universidades para mantenerlas al margen del ordenamiento jurídico del Estado al cual pertenecen, sino más bien para que, dentro de él, puedan desempeñar su labor sin controles ideológicos”<sup>8</sup>. (énfasis añadido)

En esos términos, el referido colegiado señaló que “la universidad no puede ser concebida como una isla desvinculada de los derechos fundamentales. La autonomía con la que estas instituciones cuentan, como ya lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, y se apuntara supra, no es sinónimo de autarquía, por lo que su sujeción al ordenamiento jurídico no resulta inconstitucional”<sup>9</sup>.

- 4.9. A partir de ello, se advierte que el Estado ha reconocido la autonomía universitaria<sup>10</sup> por medio de la cual las universidades, sean públicas como privadas, gozan de una autodeterminación para el desarrollo de una formación humanista, científica y tecnológica con una clara conciencia de nuestro país como realidad multicultural.
- 4.10. En tal sentido, las universidades, entre otras, a través de la autonomía de gobierno tienen

<sup>8</sup> Ibídem.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de noviembre de 2015, recaído sobre el Expediente N° 0014-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC y N° 007-2015-PI/TC. fj. 75.

<sup>10</sup> En línea con la precisión al Informe Constitucional de fecha 7 de diciembre de 2021, corresponde indicar que “(...) la autonomía universitaria es diferente a la autonomía de la SUNEDU; primero, porque la autonomía universitaria es una garantía institucional y un derecho constitucional del que gozan las universidades en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico, con sujeción a la Constitución y a la ley universitaria, según el artículo 18 in fine de la Constitución; segundo, mientras que la autonomía de la SUNEDU es una autonomía administrativa de relevancia constitucional, para el seguimiento, evaluación y control de los servicios de educación universitaria, en la medida que es necesario asegurar en última instancia la calidad educativa, coadyuvando así al ejercicio de la autonomía universitaria, conforme al artículo 16 de la Constitución”.

la potestad para estructurar, organizar y conducir la institución universitaria, con atención a su naturaleza, características y necesidades. No obstante, esa autonomía no se ejerce de manera irrestricta dado que esta se encuentra sujeta a la CPP, a las leyes y demás normativa infraconstitucional que sea pertinente.

- 4.11. Así, cabe precisar que, en el caso de las administraciones públicas, estas se encuentran sometidas al principio de legalidad, el cual implica que su actuación debe estar guiada por la CPP, la ley y el Derecho, dentro de las facultades que tienen atribuidas y sus respectivos fines.
- 4.12. En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo<sup>11</sup>, acorde a su atribución de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad y, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, establecidos en el artículo 162 de la CPP, ha señalado, en línea con lo ya afirmado por el TC, lo siguiente:

“(…) las universidades pueden estar sujetas al control y poder público, dado que la autonomía universitaria no es sinónimo de autarquía y solo se afecta cuando haya una incidencia desproporcionada y arbitraria de las atribuciones constitucionales y legales asignadas a las universidades. En ese sentido, **para la Defensoría del Pueblo no existe la necesidad ‘de reestablecer la autonomía universitaria’ como plantea el proyecto de ley, ya que esta no se ha afectado con la creación de la Sunedu.** Por el contrario, **la medida propuesta afectaría a dicha entidad y pondría en riesgo las reformas que se han venido dando en los últimos años al sistema universitario peruano**”.

- 4.13. A partir de lo expuesto, se advierte que el Proyecto de Ley pretendería “reestablecer la autonomía universitaria en el Perú”, lo cual parte de una premisa equivocada, asumiendo que dicha autonomía, en la actualidad, no estaría siendo reconocida. Así, en los términos del Proyecto de Ley, se debe indicar que, ni con la creación de la Sunedu, ni con el ejercicio de sus competencias, se ha vulnerado la autonomía de la que gozan las universidades, la misma que, como ha señalado el TC, en diversa jurisprudencia, no supone autarquía. Asimismo, tanto a nivel constitucional como legal se reconoce esta prerrogativa por parte de las universidades, ejerciendo esta Superintendencia sus funciones y competencias acorde con la Constitución y las leyes.

#### c) Análisis del Proyecto de Ley

- 4.14. Entendido esto, en el presente informe se procederá a analizar cada una de las modificaciones propuestas a la Ley Universitaria, haciéndose un comparativo entre el actual texto vigente y la propuesta del Proyecto de Ley, procediendo a subrayar los cambios propuestos.
- 4.15. Sobre la modificación del artículo 1 de la Ley Universitaria, se pretende la siguiente formulación:

Ley Universitaria	Proyecto de Ley N° 697/2021-CR
<b>Artículo 1. Objeto de la Ley</b> La presente Ley tiene por objeto normar la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades. Promueve el mejoramiento	<b>Artículo 1. Objeto de la Ley</b> La presente Ley tiene por objeto normar la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades. Promueve el mejoramiento

<sup>11</sup> Alojado en el portal web de la Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-a-congreso-archivar-proyecto-de-ley-que-modifica-conformacion-de-sunedu/>

<p>continuo de la calidad educativa de las instituciones universitarias como entes fundamentales del desarrollo nacional, de la investigación y de la cultura.</p> <p><u>Asimismo, establece los principios, fines y funciones que rigen el modelo institucional de la universidad.</u></p> <p><u>El Ministerio de Educación es el ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.</u></p>	<p>continuo de la calidad educativa de las instituciones universitarias como entes fundamentales del desarrollo nacional, de la investigación y de la cultura.</p> <p><u>El estatuto de las universidades se desarrolla con respeto a la Constitución y las leyes.</u></p>
--	--

- 4.16. Al respecto, se debe resaltar que, con la propuesta de modificación de este artículo, a diferencia del texto vigente de la Ley Universitaria, **se omite señalar que el Minedu es el ente rector del sistema educativo universitario peruano**, y con ello, su facultad de establecer y desarrollar la política de aseguramiento de la calidad educativa. No obstante, cabe señalar que dicha rectoría es atribuida al Minedu por diferentes leyes.

Así, en los artículos 3 y 4 del Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Minedu, se establece que el Sector Educación está conformado por el Minedu, que es el órgano central y rector y, por sus diversos organismos públicos descentralizados, encargado de formular las políticas nacionales en materia de educación, en armonía con los planes del desarrollo y la política general del Estado; así, como en el artículo 79 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, cuando dispone que el Minedu es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, en concordancia con la política general del Estado.

Asimismo, con relación a las políticas nacionales, conforme a lo dispuesto por la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es competencia exclusiva de los ministerios ejecutar y supervisar políticas nacionales y sectoriales<sup>12</sup>. En concordancia con ello, la Ley de Organización y Funciones del Minedu, aprobada por la Ley N° 31224, precisa que esta entidad formula las políticas nacionales en materia de educación asumiendo la rectoría respecto de ellas<sup>13</sup>, en armonía con los planes de desarrollo y la política general del Estado.

En la misma línea, el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, en su artículo 13 señala que “la rectoría de una política nacional sectorial es la potestad exclusiva de un Ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas y disponer medidas sectoriales nacionales, que permitan alinear la actuación de los tres niveles de gobierno y de los ciudadanos, según corresponda, a efectos de alcanzar los objetivos de la política nacional sectorial adoptada, en beneficio de la ciudadanía”. Además, dicho decreto supremo establece que las políticas nacionales son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno y que las medidas y acciones que los actores del sector realizan no pueden contravenir su implementación<sup>14</sup>.

Por otro lado, se observa que el Proyecto de Ley ha retirado el párrafo referente a que la Ley Universitaria establece los principios, fines y funciones que rigen el modelo institucional de la universidad, con lo cual se advierte una vulneración a lo dispuesto por el TC, al señalar que, la educación al ser un servicio y un bien público, corresponde al

<sup>12</sup> Literal a) del numeral 2 del artículo 23 de la norma en mención.

<sup>13</sup> Literal a) del artículo 6 de la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Minedu.

<sup>14</sup> Artículo 19 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

Estado garantizar que esta sea desarrollada en condiciones de calidad.

Al respecto, el referido tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 03898-2016-PA/TC señaló lo siguiente:

“(…)

31. De otro lado, el Tribunal ha sostenido en ocasiones anteriores que **la educación no es solo un derecho, sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones-fines del Estado**, cuya ejecución puede operar directamente o a través de terceros (entidades privadas), aunque siempre bajo fiscalización estatal.” (énfasis añadido)

Asimismo, el TC precisa que la educación es un derecho fundamental, a la vez que un servicio público<sup>15</sup>, siendo que la educación es una prestación pública que explicita una de las funciones del Estado, que es incentivar las potencialidades humanas y brindar una formación integral, pudiendo su ejecución estar a cargo del propio Estado o de los privados, siendo que la supervisión será, de todas formas, estatal:

“(…)

12. (...) el Estado tiene el deber irrenunciable de velar por la calidad de la educación, de supervisarla y de formular la política nacional en materia educativa, lo cual se encuentra plasmado en el artículo 16 de la Constitución. Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de manera específica señalando que **se trata de un deber irrenunciable por parte del Estado, en especial por la naturaleza de medio y fin de la educación: (...) la actividad educativa universitaria debe contar** con la irrenunciable, eficiente eficaz y permanente supervisión y fiscalización del Estado a efectos de asegurar su accesibilidad su calidad y el cumplimiento de los fines exigidos por la Norma Fundamental”. (énfasis añadido)

Finalmente, se debe tener consideración que el párrafo añadido en la propuesta de modificación del artículo 1 de la Ley Universitaria, referido a que “El estatuto de las universidades se desarrolla con respeto a la Constitución y las leyes”, constituye un enunciado que ya ha sido señalado por la CPP en la segunda parte del cuarto párrafo del artículo 18, razón por la que resulta innecesaria su incorporación.

4.17. En relación a la modificación del artículo 12 de la Ley Universitaria, se pretende la siguiente formulación:

Ley Universitaria	Proyecto de Ley N° 697/2021-CR
<b>Artículo 12.- Creación</b> Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como <u>Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones.</u> Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica.	<b>Artículo 12.- Creación</b> Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) <u>como ente autónomo.</u> Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica.

4.18. Sobre esta modificación al artículo 12 de la Ley Universitaria, se debe advertir que, a partir

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída sobre los Expedientes N° 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC (acumulados). Numeral 12.

de ella, la Sunedu perdería la condición de Organismo Técnico Especializado (en adelante, **OTE**) adscrito al Minedu.

Al respecto, como se ha señalado precedentemente, el TC declaró un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural<sup>16</sup>, en tanto, la educación universitaria se encontraba en una profunda crisis, que se advertía, entre otros, por el incumplimiento del derecho fundamental de la imparcialidad de parte de las organizaciones que se encontraban a cargo de los procesos vinculados con la autorización y funcionamiento de las universidades en todo el territorio nacional.

A partir de ello, con la vigencia de la Ley Universitaria se crea la Sunedu, como Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para cumplir todas estas funciones que mencionó el TC<sup>17</sup>. Pero, además, para que la educación universitaria, de acuerdo a las políticas nacionales de largo plazo, sea una de calidad, con mayores exigencias que busquen profesionales acordes a las necesidades del país y los requerimientos laborales vigentes.

En esa misma línea, conforme se ha desarrollado en el Informe Constitucional<sup>18</sup>, haciendo referencia a la adscripción de la Sunedu a Minedu, en los términos del TC, se señala que:

“El Tribunal Constitucional indicó que, si bien la SUNEDU está adscrita al Ministerio de Educación, ello es así por disposición de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. **Por tanto, no significa que sea un órgano político, pues goza de autonomía administrativa, económica, funcional y presupuestal**”. (énfasis añadido)

Así, los Organismos Técnicos Especializados, de conformidad con el artículo 33 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se crean excepcionalmente cuando existe la necesidad de planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional. Pero además, cuando deban establecerse instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

Bajo este marco, la creación de la Sunedu como un OTE es de vital importancia, en tanto garantiza su independencia funcional para planificar, supervisar y controlar la Política

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de junio de 2010, recaído sobre el Expediente N° 00017-2008-PI/TC. f.j. 217.

<sup>17</sup> *Ibidem*. f.j. 219.

“219. Asimismo, deberá disponerse la creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias:

- Evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.
- Evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa. Esta evaluación, de conformidad con el fundamento jurídico 216, *supra*, deberá incluir a las filiales universitarias cuyo funcionamiento haya sido autorizado judicialmente. En caso de que, en un tiempo razonable, estas entidades no alcancen el grado necesario de calidad educativa, deberá procederse a su clausura y disolución. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.
- Garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual, tomando en cuenta que, de acuerdo al artículo 13º 2 c. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la enseñanza superior universitaria debe hacerse accesible a todos, “sobre la base de la capacidad de cada uno”.
- El ejercicio de estas competencias de evaluación externa no deberá dar lugar en ningún caso a violación de la autonomía universitaria, por lo que no podrán incidir en el ideario o visión de la universidad o en la libertad de cátedra de sus docentes, o en su organización estructural y administrativa.

<sup>18</sup> Pg. 13.

Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva que va hasta el año 2030.

En relación con lo anterior, se advierte que la adscripción de la Sunedu, como OTE, al Minedu resulta necesaria para la adecuada articulación del sistema educativo universitario y de las políticas estatales, además de garantizar una articulación de esfuerzos orientados al cumplimiento de los objetivos establecidos en la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva; lo cual, finalmente supondría una coordinación de objetivos y estrategias, en beneficio de la comunidad universitaria.

Atendiendo a ello, entonces, la existencia de un Organismo Técnico Especializado es una manifestación de la descentralización funcional de la actividad del Poder Ejecutivo, razón por la cual, se estaría desconociendo el carácter binario de la educación como un bien y servicio público, ya que se estaría dejando sin efecto la obligación del Estado de garantizar el acceso a una educación en condiciones de calidad. Además de eliminar la razón de ser de la existencia de estos organismos administrativos al interior del Poder Ejecutivo, que es asegurar la neutralización de la acción política y partidaria.

Finalmente, cabe recordar que, conforme a lo señalado por el TC en la sentencia recaída en el “Caso de la Ley Universitaria” del 10 de noviembre de 2015, en nuestro medio existen, sobre todo si estamos ante el ejercicio de un servicio público, una importante cantidad de actividades reguladas o supervisadas por diversos organismos públicos, incluidos como OTE, todos ellos adscritos a diferentes instancias del Poder Ejecutivo”<sup>19</sup>. En ese sentido, la supervisión resulta necesaria, además, “para garantizar derechos de contenido social, asegurar prestaciones esenciales o promover actividades de interés general.”<sup>20</sup>

4.19. Acerca de la modificación de los artículos 17 y 20 de la Ley Universitaria, se establece lo siguiente:

Ley Universitaria	Proyecto de Ley N° 697/2021-CR
<p><b>Artículo 17.- Consejo Directivo</b></p> <p>17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la <u>entidad</u>.</p> <p>Está conformado de la siguiente manera:</p> <p><u>17.1.1 El Superintendente de la SUNEDU, quien lo presidirá.</u></p> <p><u>17.1.2 Un representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), con un nivel no menor de Director General.</u></p> <p><u>17.1.3 Cinco (5) miembros seleccionados mediante concurso público. Dos serán docentes provenientes de universidades públicas y uno de universidad privada. En estos casos cumplirán con lo señalado en el punto 17.2.1. Los otros dos seleccionados serán personalidades que cumplan</u></p>	<p><b>Artículo 17.- Consejo Directivo</b></p> <p>17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de <u>la institución</u>.</p> <p><u>17.2 El Superintendente de la SUNEDU es elegido entre los miembros representantes y Preside el Consejo Directivo.</u></p> <p><u>17.3 El Consejo Directivo está conformado por siete (7) miembros:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li><u>• Dos representantes de las universidades públicas que cuentan con rector (a). La elección es convocada por la universidad más antigua del Perú.</u></li><li><u>• Dos representantes de las universidades privadas que cuentan con rector (a). La elección es convocada por la universidad privada más</u></li></ul>

<sup>19</sup> Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional recaído en los Expediente 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC y demás.

<sup>20</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C. Derecho Económico, Civitas, Pamplona, Administrativo 2016, p.36.

<p><u>con lo señalado en los puntos 17.2.2 o 17.2.3.</u></p> <p><u>Los miembros del Consejo Directivo, con excepción del Superintendente, perciben dietas por las sesiones en que participan, aprobadas de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.</u></p> <p><u>Los ciudadanos seleccionados son designados por un periodo de cinco (5) años, en la forma prevista en el Reglamento de Organización y Funciones, con opinión favorable del Consejo Nacional de Educación, aprobada por mayoría simple para cada ciudadano. Todos los miembros del Consejo Directivo son designados mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Educación.</u></p> <p><u>17.2 Los ciudadanos seleccionados mediante concurso público, deberán cumplir con alguno de los siguientes requisitos:</u></p> <p><u>17.2.1 Contar con el grado académico de Doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y un mínimo de 10 (diez) años como Docente Principal; ó</u></p> <p><u>17.2.2 Contar con el grado académico de Doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y un mínimo de 10 (diez) años de experiencia en el campo de la investigación y el desarrollo de las ciencias y el conocimiento, con investigaciones y publicaciones en revistas científicas indexadas, ó</u></p> <p><u>17.2.3 Contar con el grado académico de Doctor o Maestro habiéndolo obtenido con estudios presenciales y haber desempeñado cargos de gestión en el ámbito público o privado o en el ámbito educativo, por un periodo mínimo de 10 (diez) años.</u></p> <p><u>Los ciudadanos seleccionados no pueden ser reelegidos de manera inmediata.</u></p> <p><u>El concurso para la selección de miembros del Consejo Directivo de la SUNEDU otorga el puntaje máximo en la etapa correspondiente, a los candidatos que hayan obtenido el grado de Doctor, a tiempo completo y dedicación exclusiva.</u></p> <p><u>En ningún caso se podrá seleccionar a los cinco ciudadanos integrantes del Consejo Directivo bajo el mismo requisito.</u></p> <p><u>Los ciudadanos seleccionados se encuentran</u></p>	<p><u>antigua del Perú.</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li><u>• Un representante del SINEACE</u></li><li><u>• Un representante del CONCYTEC</u></li><li><u>• Un representante de la Defensoría del Pueblo.</u></li></ul> <p><u>El Superintendente de la SUNEDU es elegido entre los miembros representantes.</u></p> <p><u>Los representantes de las universidades que integran el Consejo Directivo son elegidos en una convocatoria nacional, por los rectores de las universidades que cuentan con órganos de gobierno constituidos, dirigidos por un rector (a).</u></p> <p><u>17.4 Todos los miembros del Consejo Directivo son elegidos por un periodo de tres (3) años. No hay reelección.</u></p> <p><u>Los miembros del Consejo Directivo deben ser profesionales de reconocido prestigio.</u></p> <p><u>17.5 Los miembros del Consejo Directivo no pueden ser personas que:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li><u>• Sean titulares de acciones o participaciones en universidades o sus empresas vinculadas o en otras personas jurídicas relacionadas a las actividades o materias reguladas por la SUNEDU, ni que lo sean sus cónyuges o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad, al menos dos (2) años antes de postular al cargo.</u></li><li><u>• Sean autoridades, directivos, representantes legales o apoderados, asesores o consultores permanentes de universidades o personas jurídicas vinculadas a estas, En caso de haberlo sido, deberán a ver cesado en dicha actividad al menos un año antes de asumir el cargo. Haber sido usuario de las referidas entidades no constituye causal de inhabilitación.</u></li></ul> <p><u>(...)</u></p>
---	---

<p><u>sujetos a lo dispuesto por el Código de Ética de la Función Pública.</u></p> <p><u>17.3 Los miembros del Consejo Directivo, no pueden ser personas que:</u></p> <p><u>17.3.1 Sean titulares de acciones o participaciones en universidades o sus empresas vinculadas o en otras personas jurídicas relacionadas a las actividades o materias reguladas por la SUNEDU, ni que lo sean sus cónyuges o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad al menos un año antes de asumir el cargo.</u></p> <p><u>17.3.2 Sean autoridades, directores, representantes legales o apoderados, asesores o consultores permanentes de universidades o personas jurídicas vinculadas a estas. En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad al menos un año antes de asumir el cargo. Haber sido usuario de las referidas entidades no resulta causal de inhabilitación.</u></p> <p><u>El representante del CONCYTEC es designado por el mismo periodo que el Superintendente, pudiendo ser renovada su designación por un periodo adicional.</u></p> <p><u>Todos los miembros del Consejo Directivo deben ser personas de reconocido prestigio y de conducta intachable públicamente reconocida.</u></p>	
<b>Ley Universitaria</b>	<b>Proyecto de Ley N° 697/2021-CR</b>
<b>Artículo 20. Superintendente de la SUNEDU</b>	<b>Artículo 20. Superintendente de la SUNEDU</b>
<p><u>El Superintendente de la SUNEDU es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es designado mediante resolución suprema a propuesta del Ministro de Educación por un periodo de tres años, pudiendo ser renovada su designación por un periodo adicional. El Superintendente continúa en el ejercicio del cargo mientras no se designe a su sucesor. El ejercicio del cargo es remunerado y a tiempo completo.</u></p>	<p><u>El Superintendente de la SUNEDU es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es elegido por el periodo de tres años entre los miembros del Consejo Directivo, y no puede ser reelegido. Su designación será refrendada mediante resolución del Ministerio de Educación.</u></p> <p>(...)</p>

- 4.20. Sobre la citada modificación a los artículos 17 y 20 de la Ley Universitaria, se debe señalar que, en su momento el TC manifestó que, la Asamblea Nacional de Rectores - ARN y el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades - CONAFU ejercían su competencia transgrediendo el principio de imparcialidad objetiva, ya que son los mismos sujetos regulados quienes regulan las condiciones de acceso, permanencia y salida del mercado de las universidades, lo cual anula la imparcialidad en la toma de

decisiones.

En ese sentido, la pretendida modificación contenida en el Proyecto de Ley, supone regresar justamente a la estructura organizacional que existía en la ARN y el CONAFU. Sobre el cual en su momento el TC señaló lo siguiente:

“En esta línea, puede afirmarse que tanto la ANR como el CONAFU **han incurrido en una inconstitucionalidad por abuso del Derecho** (artículo 103° de la Constitución), en la medida que, con la aplicación mecánica y reglamentista de las disposiciones que establecían los requisitos para autorizar el funcionamiento de universidades y filiales, han desvirtuado y se han apartado de los fines constitucionales que debía perseguir dicha aplicación, a saber, garantizar una educación universitaria que permita el desarrollo integral de la persona humana (artículo 13° de la Constitución), así como la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual, la creación artística y la investigación científica y tecnológica (artículo 18° de la Constitución)”.

En la misma línea, el TC expresó que la supervisión de la calidad educativa requiere, para ser eficaz, de que no tenga vínculos con las Universidades. Así, “[...] *la supervisión de la calidad de la educación universitaria que este Tribunal Constitucional ordenara en su momento, para que sea eficaz, naturalmente que debe ser externa a las propias casas de estudio a evaluar. [...]*”<sup>21</sup>.

A partir de ello, se advierte una finalidad en la propuesta, que es la reinserción del sistema de autorregulación en materia universitaria. Así, se buscaría que sean los mismos sujetos regulados quienes regulen y decidan sobre las condiciones de acceso, permanencia y salida del mercado regulado. Como se señala en la doctrina, “la autorregulación puede expresar madurez de determinados sectores, al establecer pautas de autolimitación o autocontrol en el ejercicio de la libre iniciativa (pues) de entrada, los operadores no suelen estar incentivados a autolimitarse”<sup>22</sup>. Así, el TC señaló que “el hecho de que el CONAFU (entidad competente para la autorización de universidades a la fecha de emisión de la sentencia) esté conformada por ex rectores propuestos y elegidos por las universidades y que sea un organismo de la ANR, la cual está conformada por rectores de las universidades institucionalizadas, genera, en principio, una duda razonable en relación con la imparcialidad objetiva de estas instituciones al momento de ejercer las competencias en materia de autorización de funcionamiento de universidades y filiales universitarias”<sup>23</sup>.

Al mismo tiempo, el TC indicó en el mismo pronunciamiento que la crisis del sistema universitario permite poner en evidencia que una estructura de autorregulación “no *aparenta* una suficiente objetividad conforme a las exigencias del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental de toda persona a la imparcialidad del órgano que, a través de sus resoluciones, se encuentre encargado de determinar sus derechos y obligaciones (artículo 139, incisos 2 y 3 de la Constitución)”<sup>24</sup>.

De esta forma, luego del análisis realizado en la citada resolución<sup>25</sup>, **el TC declaró que este modo de ejercicio de competencias deviene en inconstitucional**. Lo mismo ocurrió con el análisis realizado para las competencias ejercidas por la extinta ANR, señalando el TC que “es evidente que mientras la ANR gozó de la atribución de autorizar o no el

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en los Expedientes 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC (Acumulados). N 137. Paréntesis añadido.

<sup>22</sup> LAGUNA DE PAZ, JC, Ob. Cit., p.43. Paréntesis añadido.

<sup>23</sup> Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-AI/TC, N 105. Paréntesis añadido.

<sup>24</sup> Ibid, FJ 106.

<sup>25</sup> Vid. Ibid, FJ 107-207.

funcionamiento de filiales en el país ejerció esa prerrogativa de modo muy alejado al deber de asegurar que la educación universitaria cumpla con los fines previstos en los artículos 13 y 18 de la Constitución”<sup>26</sup>.

Estas conclusiones del TC pueden aplicarse respecto de los modelos de autorregulación, lo cual ya ha sido advertido por la doctrina. Así, LAGUNA manifiesta que, “no hay que olvidar tampoco que, en la práctica, la autorregulación favorece que sean los intereses prevalentes – o grupos minoritarios cohesionados-, los que impongan todas las reglas. La autorregulación suele beneficiar a los regulados, sin que nadie represente al interés de los consumidores.”<sup>27</sup>. De esta forma, según lo expuesto, el modelo de autorregulación que presenta la propuesta no resulta viable para solucionar la problemática del sistema universitario, por cuanto ha quedado demostrado que ello dio origen a la declaración del estado de cosas inconstitucional de carácter estructural por parte del TC.

En el mismo sentido, el Consejo Nacional de Educación<sup>28</sup>, como organismo plural y autónomo que promueve la cooperación entre la sociedad civil y el Estado, en la formulación de los objetivos, políticas y planes para el desarrollo de la educación, a mediano y largo plazo, así como en su análisis y evaluación, señala lo siguiente:

“El Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036 señala que **la libertad de las instituciones para tomar decisiones requiere de mecanismos de supervisión conducidos por una instancia independiente de los propios supervisados, para constituirse en un contrapeso y garantizar que las instituciones educativas funcionen atendiendo condiciones mínimas de operación tanto en el plano material como inmaterial.**”

Así pues, tal como se plantea la modificación al artículo 17 de la Ley Universitaria, el Consejo Directivo de la Sunedu estaría integrado por miembros de universidades que serían supervisados o fiscalizados por la propia Sunedu. Situación que, evidentemente, se traduciría en el detrimento del principio de imparcialidad objetiva que justamente fue reivindicado por el TC cuando declaró un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema universitario.

En esa misma línea, de acuerdo a lo desarrollado en el Informe Constitucional<sup>29</sup>, haciendo referencia a la composición del Consejo Directivo de la Sunedu, en los términos del TC, se señala que: “*Pretender que las universidades tengan ‘representantes’ en la SUNEDU elegidos por las universidades – y no por concurso público de méritos – implica retornar al esquema previo (auto-gobierno y auto-supervisión) que fue considerado inconstitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00017-2008-PI/TC). **Por lo demás, el Tribunal consideró que la actual composición del Consejo Directivo de la SUNEDU no era arbitraria ni disconforme con el principio de proporcionalidad (FJ N° 60 de la primera Sentencia de inconstitucionalidad sobre la Ley N° 30220)**”.* (énfasis añadido)

A mayor abundamiento, de acuerdo a lo desarrollado también en el referido informe<sup>30</sup>, haciendo referencia a la constitucionalidad de algunos de los artículos cuya modificación se pretende, en los términos del TC, señala que:

“Conforme puede apreciarse, el **Tribunal Constitucional ya ha confirmado que los artículos**

<sup>26</sup> *Ibíd.*, FJ 138.

<sup>27</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C., *Ob. Cit.*, p.44.

<sup>28</sup> Artículo 2 del Decreto Supremo 007-2002-ED, Reincorporan el Consejo Nacional de Educación dentro la estructura orgánica del Sector Educación, como órgano especializado.

Alojado en el portal web del Consejo Nacional de Educación: <https://www.cne.gob.pe/opinion-institucional/comunicados/2021/>

<sup>29</sup> Pg. 27.

<sup>30</sup> Pg. 15.

**1°, 12° y 17° de la Ley N° 30220 son constitucionalmente válidos en cuanto al ‘fondo’, es decir, contrastando sus disposiciones normativas con lo dispuesto por la Constitución de 1993 y la interpretación vinculante que de la misma ha realizado el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en lo que respecta al entendimiento de la autonomía universitaria).**

Cabe hacer la precisión, sin embargo, que la constitucionalidad del artículo 1° ha sido confirmada en lo que respecta a la posibilidad de que se disponga el ‘cierre’ de las universidades (en estricto, la cancelación de la licencia institucional).

No existe un pronunciamiento de ‘fondo’ respecto de los párrafos segundo (que la Ley Universitaria establece los principios, fines y funciones que rigen el modelo institucional de la Universidad) y tercero (rectoría del Ministerio de Educación en el aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria) del artículo 1° de la Ley N° 30220. No obstante, **respecto del tercer párrafo, este es implícito, al confirmarse que el artículo 12 (que establece que a la SUNEDU y determina su adscripción al Sector Educación, cuya rectoría ejerce el Ministerio de Educación) es constitucionalmente válido. Respecto del segundo párrafo, el pronunciamiento también es implícito, por cuanto el Tribunal confirmó el rol supervisor del Estado en cuanto a la educación, incluyendo la superior universitaria”.** (énfasis añadido)

Por su parte, respecto a la modificación al artículo 20 de la Ley Universitaria, se debe indicar también que, no se ha precisado los estándares, criterios o condiciones en las que se realizaría el proceso de elección del Superintendente por parte de los miembros del Consejo Directivo, situación que confirma, la falta de objetividad e imparcialidad en la que se llevarían a cabo los procesos de elección de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad.

En la misma línea, a partir de la propuesta de modificación planteada en este extremo, la nueva conformación del organismo público encargado de regular la educación universitaria en el país crearía indefectiblemente una desproporción al momento de elegir a la nueva o nuevo superintendente, toda vez que las universidades públicas y privadas tendrían mayoría en el proceso de elección, lo que a su vez afectaría la autonomía para la toma de decisiones sobre la calidad de la enseñanza superior universitaria.

Atendiendo a ello, se debe dejar en claro que, de realizarse los citados cambios normativos a la Ley Universitaria, se generaría el mismo escenario que antes se ha esbozado. Esto es, abriría paso a que los sujetos supervisables se autorregulen o se autocontrolen; situación que, en definitiva no sería suficiente ni pertinente para solucionar la problemática actual del sistema universitario que aún se encuentra en proceso de consolidación.

En el mismo sentido, a partir de la propuesta se estarían eliminando los requisitos mínimos para participar y ser elegidos de los miembros del Consejo Directivo, contraviniendo los principios de la meritocracia dentro de las instituciones públicas, que hasta el momento se han venido siguiendo en aras de fortalecer los perfiles de las personas a cargo de tomar las decisiones más importantes vinculadas a la reforma universitaria y que conforman el órgano máximo y de mayor jerarquía de la Sunedu.

- 4.21. Por todo ello, se desprende que, el Estado tiene la obligación de participar tanto en el control externo previo como en el control externo posterior de la calidad de la educación impartida por las universidades públicas y privadas, a través de la supervisión rigurosa de los organismos especializados independientes, imparciales y autónomos encargados de llevarlos a cabo, situación que, a diferencia de lo que ocurre actualmente con la Sunedu, no venía ocurriendo con las organizaciones públicas anteriormente señaladas. Así, por el contrario, dadas las características del CONAFU (su pertenencia a la ANR, y su necesaria

conformación por ex rectores propuestos y elegidos por las propias universidades), el tipo de control ejercido por éste se aproxima más a uno de carácter interno, quedando ausente el control externo estatal exigido por el artículo 16 de la CCP, en lo que se refiere a que el Estado supervisa el cumplimiento y la calidad de la educación.

- 4.22. En ese sentido, se advierte que el hecho que el Consejo Directivo de la Sunedu se encuentre conformado principalmente por representantes de universidades, afecta el principio de objetividad imparcial, ya que, como se ha señalado previamente, es el mismo sistema (en este caso el normativo e institucional) el que restaría imparcialidad a la toma de decisiones. Es decir, con la aprobación de esta propuesta normativa, no se ofrecería las suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable de su imparcialidad en el asunto que conoce, afectando con ello el principio de independencia funcional.

Finalmente, como se ha expuesto, las actuaciones de la Sunedu representan un avance en la reforma del sistema universitario, por ello, retornar al régimen anterior significaría aproximarse, nuevamente, a la problemática que sirvió de base al TC para declarar el estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema universitario.

- 4.23. Adicionalmente, otro cambio que se pretende en el Proyecto de Ley es el siguiente:

**“SEGUNDA. Restablece funcionamiento del SINEACE**

Restitúyase el Capítulo II del Título 1, a excepción del numeral 8.3 del artículo 8, y los Títulos II, III, IV y V de la Ley 28740, y se restablece el funcionamiento del SINEACE para preservar la calidad y acreditación de las instituciones educativas”.

- 4.24. Sobre el particular, en la medida que en el Proyecto de Ley se propone restituir determinadas competencias a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – SINEACE, correspondería que dicha entidad, o el Minedu, entidad a la que se encuentra adscrita, puedan emitir opinión en el marco de sus competencias.

### **Sobre la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 697/2021-CR**

- 4.25. En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se señala que a la entrada en vigencia de la Ley Universitaria, la autonomía universitaria habría sido vulnerada al crearse la Sunedu con atribuciones para ejercer poder por encima de las universidades y que denomina como ente rector, al Ministerio de Educación. Así, en ambos casos se estaría vulnerando el artículo 18 de la CPP. De igual forma, la referida Exposición de Motivos indica que hay miembros del Consejo Directivo que son designados fácticamente por el Poder Ejecutivo, sin representatividad universitaria, quienes ya participan en la elección de los representantes de importantes entidades públicas, por lo que también deberían hacerlo en el caso de la Sunedu.

Sobre el particular, en este extremo, cabe referirse al Informe Constitucional<sup>31</sup> en los siguientes términos:

“Si bien el Proyecto de Ley señala que las universidades eligen a sus ‘representantes’ en entidades como la Junta Nacional de Justicia, dicho representante no es ‘juez y parte’ pues la Junta Nacional de Justicia no tiene incidencia en la supervisión de las universidades. En cambio, **si los Rectores de las universidades van a elegir ‘representantes’ para que se auto-supervisen, ello es una manifiesta contravención a lo ordenado por el Tribunal**

<sup>31</sup> Pg. 28.

**Constitucional e implica, a su vez, retornar al estado de cosas inconstitucionales identificado por el Tribunal Constitucional**". (énfasis añadido)

- 4.26. Asimismo, sobre los puntos mencionados, y acorde con el análisis realizado precedentemente, cabe señalar que el TC ha desarrollado en diversos pronunciamientos los alcances y el contenido de la autonomía universitaria, partiendo del concepto recogido en el artículo 18 de la CPP. En ese sentido, si bien las universidades gozan de autonomía, esta prerrogativa no es irrestricta ya que se desarrolla conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.
- 4.27. De igual manera, la Ley Universitaria ha especificado los alcances de esta autonomía universitaria, puesto que su ejercicio debe ser realizado de acuerdo a los límites constitucionalmente reconocidos. Así, no existe una vulneración a dicha prerrogativa, sino que, por el contrario, se ha creado un organismo que supervisa la entrada en el mercado de entidades universitarias en respeto de su autonomía universitaria, con el fin de encontrar la calidad en la enseñanza universitaria y, la protección de los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que se vean afectados.
- 4.28. En esa línea, en los términos del Consejo Nacional de Educación<sup>32</sup>, *"las reformas en educación superior emprendidas desde 2014 con la Ley Universitaria iniciaron un proceso de mejora continua, impulsando la creación de la Sunedu, la reorganización del Sineace, la mejora del sistema de información y el fomento de la calidad, con el Minedu como órgano rector"*.
- 4.29. Sumado a ello, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se realiza una remisión a lo votos singulares de dos (2) miembros del Tribunal Constitucional que se emitieron en la sentencia que declaró la constitucionalidad de la Ley Universitaria, a fin de sustentar lo propuesto en la iniciativa legislativa; sin embargo, se omite señalar los votos adoptados por cinco (5) de estos y, que permitieron que se expida la sentencia a favor de la constitucionalidad de la indicada ley.

Así, cabe referirse al Informe Constitucional<sup>33</sup>, que analiza la viabilidad del Proyecto de Ley, en los siguientes términos:

**"Y es que, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el quorum necesario para declarar una norma inconstitucional, y por lo tanto expulsarla del ordenamiento jurídico, es de cinco (5) votos conformes, de un total de siete (7) votos posibles. En este caso, sólo hubo dos (2) votos en ese sentido: el de los Magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada, que, por disposición de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no constituyeron sentencia (se hubiesen necesitado al menos tres votos más).**

Resulta llamativo que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley materia de análisis haga remisión expresa a los Votos Singulares, pero ignore el contenido de la Sentencia que determinó, por ejemplo, que el Estado no puede renunciar a su deber de supervisar y asegurar la calidad de la educación superior universitaria. **Ello, constituye un error y una vulneración a la Constitución de 1993, que en su artículo 139, numeral 13, reconoce a la institución de la cosa juzgada**". (énfasis añadido)

- 4.30. Adicionalmente, la Exposición de Motivos en mención, también hace referencia<sup>34</sup> a que, vía Decreto Supremo y, no por ley, se habría establecido el régimen de medidas

<sup>32</sup> Alojado en el portal web del Consejo Nacional de Educación: <https://www.cne.gob.pe/opinion-institucional/comunicados/2021/>

<sup>33</sup> Pg. 29.

<sup>34</sup> En alusión a lo señalado por el magistrado Ernesto Blume. Pg. 8 del Proyecto de Ley.

sancionadoras contra las autoridades universitarias. Sobre ello, corresponde mencionar que el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG ha señalado que excepcionalmente, por ley o Decreto Legislativo se podrá tipificar infracciones. De esta manera, y acorde a lo señalado por la Corte Suprema<sup>35</sup>, a la Sunedu, a través del artículo 21<sup>36</sup> de la Ley Universitaria, se le ha reconocido la potestad para reglamentar las infracciones y sanciones en su régimen sancionador, lo cual implicaba además, diseñar el procedimiento sancionador, la estructura y garantías previstas para su efectividad.

- 4.31. Por su parte, cabe añadir también, algunos resultados, que, en base a las competencias y estructura orgánica que posee actualmente la Sunedu, se han podido obtener, en el marco de lo dispuesto en la Ley Universitaria y lo señalado por el TC. Así, se advierte que su autonomía como organismo técnico especializado y la conformación de sus integrantes del Consejo Directivo ha garantizado la independencia en sus decisiones.

De esta forma, a manera de ejemplo, en el ámbito del licenciamiento institucional, en la primera fase de dicho proceso llevado a cabo entre los años 2015 y 2021 se generaron mejoras significativas en las universidades en materia de investigación, triplicando el número de artículos publicados en Scopus y quintuplicando el número de patentes. Los docentes inscritos en el Registro Nacional Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica - RENACYT pasaron de 2% a 5,5%. De la misma manera permitió un incremento en la asignación de presupuesto para el desarrollo de investigación que, en promedio, fue del 37.6%. Esta mejora se vio reflejada en el QS World Ranking 2021, que pasó de tener de 4 a 7 universidades peruanas entre las mejores del mundo<sup>37</sup>.

Finalmente, las Condiciones Básicas de Calidad, establecidas y aprobadas por el Consejo Directivo de la Sunedu contribuyeron a una mayor transparencia en los procesos de contratación y evaluación docente, al establecerse medios de verificación que evidencien la aplicación de los instrumentos normativos que regulen estos aspectos. Adicionalmente, se estableció un porcentaje mínimo de docentes a tiempo completo que permitió incluso el incremento de docentes a disponibilidad completa de un 25% a 48%.

## 5. Conclusión y recomendación

- 5.1. Teniendo en consideración lo anteriormente expuesto, la viabilidad del Proyecto de Ley N° 697-2021/CR debería ser merituada con el fin de fortalecer la reforma educativa, la misma que continua en proceso de consolidación.

<sup>35</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 4072-2017, que declaró infundada la Acción Popular presentado contra el antiguo Reglamento de Infracciones y Sanciones de la SUNEDU.

<sup>36</sup> **LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA**

**“Artículo 21. Infracciones y sanciones**

Constituyen infracciones pasibles de sanción las acciones u omisiones que infrinjan las normas sobre (i) el licenciamiento, (ii) uso educativo de los recursos públicos y/o beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, (iii) condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo universitario o servicio educativo conducente al otorgamiento de grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades; así como las obligaciones establecidas en la presente Ley y en su reglamento de infracciones y sanciones. Las infracciones serán clasificadas como leves, graves y muy graves.

La SUNEDU, en función a la gravedad de las infracciones, podrá imponer las siguientes sanciones:

a) Infracciones leves: multa.

b) Infracciones graves: multa y/o suspensión de la licencia de funcionamiento.

c) Infracciones muy graves: multa y/o cancelación de la licencia de funcionamiento.

La tipificación de las infracciones, así como la cuantía y la graduación de las sanciones se establecerán en el Reglamento de Infracciones y Sanciones, el cual será aprobado mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Educación”.

<sup>37</sup> Diario Gestión del 4 de marzo de 2021. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/aumentan-de-4-a-7-las-universidades-peruanas-en-ranking-qs-de-las-mejores-del-mundo-noticia/>



PERÚ

Ministerio  
de Educación

Superintendencia  
Nacional de Educación  
Superior Universitaria

Secretaría General

Oficina de  
Asesoría Jurídica

- 5.2. Considerando la propuesta de restituir determinadas competencias asignadas al Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – SINEACE, correspondería que dicha entidad, o el Minedu, puedan emitir opinión en el marco de sus competencias.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente  
**Fressia Mercedes Munarriz Infante**  
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica  
Superintendencia Nacional de  
Educación Superior Universitaria

FMMI/mtd