



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0411-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000001-2022/CEB-INDECOPI

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS DEL INDECOPI
DENUNCIANTE : INSTITUTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR TECNOLÓGICO PRIVADO DE LA CONSTRUCCIÓN - CAPECO S.A.C.¹
DENUNCIADA : MINISTERIO DE EDUCACIÓN
MATERIA : LEGALIDAD
INDICIOS DE RAZONABILIDAD
ACTIVIDAD : ACTIVIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

SUMILLA: se **CONFIRMA** la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022, en el extremo que declaró infundada la denuncia al considerar que no constituye barrera burocrática ilegal la prohibición de admitir nuevos alumnos, materializada en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU; y, que la denunciante no aportó indicios suficientes sobre su carencia de razonabilidad.

La razón es que el Ministerio de Educación ha impuesto la medida cuestionada en ejercicio de sus facultades, siguiendo con las formalidades establecidas y sin vulnerar el marco normativo vigente.

De otro lado, se CONFIRMA la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022, en el extremo que la Comisión resolvió declarar que constituye barrera burocrática ilegal la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y los Oficios 06017-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST.

La razón es que se ha verificado que, a la fecha de emisión de los referidos actos administrativos, la prohibición fue impuesta al amparo de una disposición que no formaba parte del ordenamiento jurídico vigente.

Lima, 16 de noviembre de 2022

I. ANTECEDENTES

1. El 4 de enero de 2022², Instituto de Educación Superior Tecnológico Privado de la Construcción - CAPECO S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia en contra del Ministerio de Educación (en adelante, el Ministerio), por la imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad:

¹ Identificada con RUC 20603516509.

² Asimismo, mediante escrito del 31 de enero del 2022, la denunciante precisó su denuncia.

- (i) La prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU.
- (ii) La prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y los Oficios 06017-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST³.

2. Al respecto, la denunciante sustentó dicha denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) En virtud de lo dispuesto por la Ley 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes (en adelante, Ley 30512), el 28 de junio de 2019, solicitó su licenciamiento como Instituto de Educación Superior privado, la cual fue desestimada mediante la Resolución Viceministerial 316-2019-MINEDU del 9 de diciembre de 2019.
- (ii) El 23 de diciembre de 2019, presentó al Ministerio su Plan de cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Viceministerial 20-2019-MINEDU, que aprobó la Norma Técnica denominada “Condiciones Básicas de Calidad para el Procedimiento de Licenciamiento de los Institutos de Educación Superior y las Escuelas de Educación Superior Tecnológica” (en adelante, Resolución Viceministerial 20-2019-MINEDU).
- (iii) De acuerdo con lo dispuesto en la Primera y de la Décimo Sexta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30512, así como en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto de Urgencia 017-2020, que establece medidas para el fortalecimiento de la gestión y el licenciamiento de los institutos y escuelas de educación superior, en el marco de la Ley 30512, (en adelante, Decreto de Urgencia 017-2020) la solicitud de licenciamiento desestimada trae como consecuencia que el Instituto de Educación Superior Tecnológica (en adelante, IEST) deba presentar un plan de cumplimiento que tomará un periodo de 1 (un) año, luego del cual, se presentará una nueva solicitud de licenciamiento, manteniendo su oferta educativa y ejecutan todas las medidas para salvaguardar la adecuada prestación del servicio educativo.
- (iv) A la fecha de entrada en vigor del Decreto de Urgencia 017-2020, se encontraba ejecutando su Plan de cumplimiento, por lo que las disposiciones mencionadas le eran aplicables, lo cual implicó que podía mantener su licencia de funcionamiento, su oferta educativa, salvaguardando la adecuada prestación del servicio educativo.
- (v) El 28 de septiembre de 2020, se emitió la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU, que aprueba las “Disposiciones para garantizar la calidad del servicio

³ Así también, la denunciante cuestionó la medida consistente en la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el numeral 3.3) del artículo 3 del Anexo de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU.

educativo y la protección de los derechos de los estudiantes de IEST e IESTP en supuestos de desistimiento de licenciamiento” (en adelante, Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU) que pretende regular hechos que han sido consumados, esto es, las solicitudes de licenciamiento ya presentadas y el plan de cumplimiento ejecutado, impidiendo admitir nuevos estudiantes a partir del periodo 2021-I.

- (vi) Lo indicado también resulta aplicable al Decreto Supremo 016-2021-MINEDU, por lo que, tales disposiciones contravienen el principio de irretroactividad normativa.
- (vii) La Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU y el Decreto Supremo 016-2021-MINEDU contravienen lo dispuesto en el artículo 103 y 109 de la Constitución Política del Perú, así como el artículo III del Título Preliminar del Código Civil, vulnerando de esta manera el Principio de Legalidad contenido en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley 27444).
- (viii) Sin explicación alguna el Ministerio mediante Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y Oficio 06017-2021-MINEDU/VMGPDIGESUTPA-DIGEST le prohíbe admitir alumnos a partir del periodo 2021-I, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU.
- (ix) Si bien el Ministerio está obligado a publicar la norma aprobatoria (Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU) a través del diario oficial “El Peruano”, también está obligado a publicar su contenido y anexos, pues tal anexo se refiere a procedimientos administrativos que no están contenidos en su TUPA actual; es decir, no se encuentra dentro de la regla especial de publicación contenida en la Ley 290917 y su reglamento.
- (x) La Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU no resulta eficaz, por lo que resulta imposible que surta efectos en la esfera jurídica de los administrados. Por ende, el Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y los Oficios 06017-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST deberán ser declarados barreras burocráticas ilegales en la medida que aplican un dispositivo legal ineficaz.
- (xi) Mediante el Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU, se impide a las Instituciones de Educación Superior (en adelante, IES) admitir nuevos estudiantes a partir del 2021-1, sin considerar la autorización previamente otorgada por la misma entidad, por una Resolución Ministerial ratificada por un Decreto de Urgencia. En ese sentido, el Ministerio desconoce los derechos que fueron reconocidos a través de las referidas autorizaciones para operar como IES, aplicando una prohibición que no se encontraba vigente al momento de su emisión.

Sobre la carencia de razonabilidad de la medida cuestionada:

- (xii) Pretender prohibir la admisión de nuevos alumnos, no solo transgrede lo señalado en la Ley 30512 y su reglamento, sino que vicia de contenido el objetivo de adecuarse a las nuevas reglas establecidas, pues dejar de ofertar su servicio educativo traería como consecuencia la inexorable extinción de los IEST que no podrían mantenerse en el mercado educativo al no permitir el ingreso de nuevos alumnos, cuando aún se está ejecutando el plan de cumplimiento y no se ha presentado una solicitud de licenciamiento.
 - (xiii) No existe un problema que se pretenda solucionar, pues aún se está ejecutando el plan de cumplimiento y está pendiente la presentación de nueva solicitud de licenciamiento, siendo que esta adecuación es natural por las nuevas disposiciones de la Ley 30512 y su reglamento, es decir, será en el momento en el que se acepte o no su solicitud de licenciamiento, cuando se debe dejar de ofertar e incluso cerrar el IEST por no cumplir con las normas necesarias para convertirse en un IES, bajo de los estándares de la norma.
 - (xiv) La medida no es idónea ni adecuada, debido a que no se pretende cesar la oferta educativa, sino adecuarse a las normas para brindar un mejor servicio educativo. Distinto sería el caso si ante el rechazo de la solicitud de licenciamiento, no cabría más opción que el cese de la oferta y el servicio educativo. Razón por la cual, esta medida es desproporcionada con el fin que se pretende implantar y ante el cese de la oferta educativa, se ocasionaría un problema que resultaría más costoso pues traería como consecuencia el cierre de IEST, sin siquiera haber completado el proceso de licenciamiento (plan de cumplimiento y nueva solicitud).
 - (xv) De acuerdo con la Tercera Disposición Transitoria del Decreto de Urgencia 017-2020, hasta la emisión de un nuevo reglamento, las nuevas solicitudes estarán suspendidas, es decir, se pretende restringir la oferta educativa hasta nuevo aviso, lo que traería como consecuencia, una incertidumbre de completar el servicio con los alumnos existentes sin poder seguir ofertando el servicio educativo, ejecutando un plan de cumplimiento, que sin un nuevo reglamento generaría la extinción de los IEST.
 - (xvi) La inexistencia de una justificación adecuada conlleva una contravención al Principio de Razonabilidad previsto en el TUO de la Ley 27444 que rige las actuaciones de la Administración Pública, así como una vulneración a los derechos de los administrados reconocidos expresamente en el artículo 66 del mismo dispositivo normativo.
3. El 3 de febrero de 2022, mediante la Resolución 0039-2022/STCEB-INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) admitió a trámite la denuncia con respecto a las medidas detalladas en el numeral 1 de la presente resolución.

4. El 24 de febrero de 2022, el Ministerio presentó sus descargos argumentando lo siguiente:
- (i) De acuerdo con los artículos 13 y 14 de la Constitución Política del Perú es facultad del Estado a través del Ministerio establecer requisitos mínimos para la organización de centros educativos y su funcionamiento para garantizar servicios educativos de calidad.
 - (ii) La Ley 28044, Ley General de Educación (en adelante, Ley 28044), que rige para las actividades educativas desarrolladas por personas públicas o privadas dentro del territorio nacional, establece en su artículo 8 que el Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral, concordado con el artículo 13 de la misma norma que dispone que corresponde al Estado regular y supervisar el cumplimiento de factores de calidad en las instituciones privadas.
 - (iii) El Decreto Ley 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación (en adelante, Decreto Ley 25762), establece en su artículo 5 la atribución del Ministerio de establecer las normas vinculadas al desarrollo de actividades educativas, para garantizar el derecho a la educación, así como la promoción y respeto de los principios y valores vinculados al servicio educativo.
 - (iv) El Reglamento de la Ley 28044, aprobado mediante Decreto Supremo 011-2012-ED (en adelante, Reglamento de la Ley 28044), establece en su artículo 154 que corresponde al Ministerio garantizar una educación de alta calidad.
 - (v) La Ley 30512 establece en su artículo 4 que el Ministerio es el ente rector en las políticas nacionales de educación superior, mientras que en el literal a) del artículo 7 dispone que la educación se sustenta en el principio de calidad educativa. A su turno, el artículo 24 de la citada ley señala que para iniciar el servicio de educación superior es necesario contar con la licencia respectiva. Por ende, esta ley establece de forma expresa que para ofrecer el servicio de educación se debe cumplir con las condiciones básicas de calidad referida.
 - (vi) En virtud de lo establecido en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución, se brinda al Poder Ejecutivo la facultad de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes; asimismo, el Ministerio cuenta con un marco normativo para dictar normas vinculadas al desarrollo de actividades educativas por los particulares, que permitan garantizar el derecho a la educación, que incluye a la calidad educativa.
 - (vii) En mérito a la aplicación del artículo 108 de la Constitución y del artículo 11 de la Ley 29158, se emitió el Decreto Supremo 010-2017-MINEDU, modificado por el Decreto Supremo 016-2021-MINEDU. Esta última norma define a las condiciones básicas de calidad como requerimientos mínimos para la provisión del servicio educativo en los Institutos de Educación Superior, su cumplimiento es necesario para los IES y Escuelas de Educación Superior (en adelante, EES), de sus programas de estudios, filiales y locales. De forma concordante, la tercera disposición complementaria transitoria del Reglamento de la Ley 30512,

aprobado mediante Decreto Supremo 010-2017-MINEDU (en adelante, Reglamento de la Ley 30512) dispone que durante la tramitación del procedimiento de licenciamiento cuando sea requerido el plan de cumplimiento por acreditar las condiciones básicas de calidad, el IEST no podrá convocar procesos de admisión hasta que obtenga su licenciamiento.

- (viii) El artículo 79 de la Ley 28044 dispone que el Ministerio tiene por finalidad, dirigir, definir y articular la política de educación. Lo que permite determinar que las instituciones educativas públicas y privadas se encuentran obligadas al cumplimiento del marco normativo vigente, lo que incluye cualquier actividad vinculada al servicio de educación, a modo de ejemplo, el licenciamiento de las IES y las condiciones básicas de calidad para brindar el servicio.
- (ix) El artículo 2 del Reglamento de la Ley 28044 estipula que la educación como derecho fundamental de la persona y la sociedad es garantizada por el Estado, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley; lo que permite, determinar el deber del Estado para verificar el cumplimiento del marco normativo por parte de las instituciones educativas públicas y privadas, conforme se corrobora en el artículo 154, donde se indica que el Ministerio establece, supervisa y evalúa, a nivel nacional, los lineamientos técnico normativos sobre gestión educativa, que garanticen una educación de alta calidad, con criterios de equidad e inclusiva por derecho.
- (x) Los artículos 24 y 24-A de la Ley 30512 disponen los requisitos y el procedimiento para el licenciamiento de IES y EES, estableciéndose que el desarrollo de servicios educativo autorizado debe mantener el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad, esto permite deducir que, en caso de incumplirse, no se puede desarrollar el servicio. El artículo 25 de la misma ley establece las condiciones básicas de calidad que deben ser cumplidas por las instituciones que brinden el servicio de educación superior.
- (xi) La disposición sobre el impedimento de admitir nuevos alumnos se encuentra dentro de las competencias del Poder Ejecutivo, al tener como finalidad garantizar la calidad educativa de los IES, como parte de la competencia del sector educación.
- (xii) La primera disposición complementaria transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINUEDU, tiene sustento en los artículos 24, 24-A y 25 de la Ley 30512 al tener como finalidad garantizar la calidad y eficiencia del servicio educativo y el cumplimiento de las disposiciones legales.
- (xiii) Los medios de materialización de la prohibición cuestionada son disposiciones y actuaciones válidas y eficaces al haberse emitido dentro del marco legal y tienen como objeto garantizar la calidad y eficiencia del servicio educativo, de acuerdo con las competencias atribuidas por la Constitución y las leyes.

- (xiv) Para la emisión del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU se cumple con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución, como ser emitida por el Presidente de la República y refrendada por el titular del sector, en este caso el Ministerio; sin transgredir ni desnaturalizar la ley, lo que no implica que se repita su contenido, por el contrario, debe lograrse la finalidad de la norma.
- (xv) El proyecto del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU y su exposición de motivos, fueron publicados en el Portal Institucional del Ministerio de Educación, para recibir sugerencias y aportes de las entidades públicas y privadas y ciudadanía en general y ha sido publicada en el diario El Peruano, no habiendo, acreditado la parte denunciante que durante este periodo haya realizado observaciones sobre los puntos materia de cuestionamiento en el presente procedimiento.
- (xvi) Se cumplió con los procedimientos y formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y publicación de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU y devendría en absurdo interpretar el marco normativo vigente para tutelar a una institución educativa que incumple las condiciones básicas de calidad y se deje de lado el artículo 13 de la Constitución que establece que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona. Además, la denunciante no ha acreditado que durante la etapa de sugerencias y aportes haya realizado observaciones.
- (xvii) El Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST, así como los Oficios 06017-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST han sido emitidos por el órgano competente y dentro del marco normativo citado en los puntos anteriores.
- (xviii) No se ha cometido ninguna infracción normas o principios de simplificación administrativa o cualquier otro dispositivo legal. De igual modo, en la denuncia no se identifica cuál es la norma de simplificación supuestamente transgredida.
- (xix) La prohibición cuestionada no restringe la creación de Instituciones de Educación Superior (IES y EES), más aún si se tiene en cuenta el objetivo de las normas y actos que la materializan es promover el mejoramiento continuo de la calidad educativa de las instituciones de educación superior, como entes fundamentales de desarrollo nacional, motivo por el cual se establece el procedimiento de licenciamiento.
5. Mediante Oficio 000157-2022/CEB-INDECOPI del 8 de marzo de 2022, la Comisión requirió al Ministerio que precise información referente a la publicación de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU y su anexo en el diario oficial El Peruano.
6. El 15 de marzo de 2022, el Ministerio indicó que la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU no es una norma legal de carácter general, en los términos del artículo 4 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general, aprobado por el Decreto Supremo 001-2009-JUS (en adelante, Decreto Supremo 001-2009-JUS),

en la medida en que sus disposiciones regulan un supuesto específico para un número determinado e identificado de instituciones educativas.

7. Mediante escrito del 29 de marzo de 2022, la denunciante absolvió los descargos del Ministerio, reiterando los argumentos presentados en su escrito de denuncia y agregando que el Ministerio no ha presentado algún sustento que pueda acreditar la legalidad de los actos administrativos denunciados.
8. El 17 de mayo de 2022, mediante la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI, la Comisión resolvió, entre otros extremos⁴, lo siguiente:
 - (i) Declarar legal la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU, al considerar que la medida no impide que la denunciante continúe efectuando sus actividades de servicio educativo y que se sustenta en la finalidad que persigue el Ministerio de garantizar la calidad educativa de los IES y en los artículos 24, 24 A y 25 de la Ley 30512, por lo que actuó dentro de sus facultades y sin vulnerar alguna norma del ordenamiento jurídico.
 - (ii) Declarar ilegal la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y los Oficios 06017-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST, al considerar que estos fueron emitidos en virtud de lo dispuesto en el numeral 3.3) del artículo 3 del Anexo de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU, pese a que no formaba parte del ordenamiento jurídico vigente.
9. El 8 de junio de 2022, la denunciante interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI, en los extremos que declaró que la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU, no constituye una barrera burocrática ilegal y que no cumplió con presentar indicios suficientes de carencia de razonabilidad, con base en los argumentos de su denuncia y, además, en lo siguiente:
 - (i) La disposición complementaria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU contraviene el principio de irretroactividad, con lo cual vulnera el Principio de Legalidad, contenido en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444.
 - (ii) El Decreto Supremo 016-2021-MINEDU no tiene una justificación para imponer la medida denunciada. No existe un problema que se pretenda solucionar, pues

⁴ Adicionalmente, la Comisión declaró improcedente la medida consistente en la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el numeral 3.3) del artículo 3 del Anexo de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU.

aún se está ejecutando el plan de cumplimiento y está pendiente la presentación de una nueva solicitud de licenciamiento.

10. El 9 de junio de 2022, el Ministerio, reiterando los argumentos de su escrito de descargos, interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y los Oficios 06017-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST.
11. El 16 de junio del 2022, mediante Resolución 235-2022/STCEB-INDECOPI se concedió el recurso de apelación interpuesto por la denunciante y el Ministerio contra la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI⁵.
12. El 22 de agosto de 2022, la denunciante absolvió el escrito de apelación presentado por el Ministerio y señaló que en su recurso de apelación no se advierte sustento que pueda acreditar la legalidad de la medida contenida en los actos administrativos declarada barrera burocrática ilegal, sino que solo se enumera las normas que habilitan al Ministerio para emitir normas que regulen el servicio educativo.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

13. Determinar si corresponde o no confirmar la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

III.1. Competencias del Ministerio

14. La Constitución reconoce y garantiza la libertad de enseñanza⁶ y señala que toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas; siendo función del Estado coordinar la **política educativa**, formular los lineamientos generales de los planes de estudios, así como la supervisión de su cumplimiento y la calidad de la educación⁷.

⁵ Cabe precisar que se declaró consentida la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI en el extremo que declaró improcedente la denuncia con respecto a la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el numeral 3.3) del artículo 3 del Anexo de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU.

⁶ **Constitución Política del Perú**
Artículo 13.- Educación y libertad de enseñanza
La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.

⁷ **Constitución Política del Perú**
Artículo 16.- Descentralización del sistema educativo.
Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados.
El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.

15. Por otro lado, el artículo 2 de la Ley 28044 define a la educación como el proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial, la cual es impartida en instituciones educativas y en diferentes ámbitos de la sociedad⁸.
16. En esa línea, el inciso a) del artículo 21 de la Ley 28044 señala que es función del Estado en materia educativa, entre otras, ejercer un rol normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional⁹.
17. Adicionalmente, en el artículo 51 de la referida Ley¹⁰ se establece que el **Ministerio actúa como ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior** y es responsable, a través del órgano competente, del licenciamiento de institutos y escuelas de Educación Superior.
18. El artículo 79 de la Ley 28044 dispone que el Ministerio tiene por finalidad dirigir, definir y articular la **política de educación**, lo que permite determinar que las instituciones educativas públicas y privadas se encuentran obligadas al cumplimiento del marco normativo vigente, lo que incluye cualquier actividad vinculada al servicio de educación.
19. Por su parte, la Ley 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, en los artículos 3 y 5, establece que el **sector educación se encuentra bajo la conducción y rectoría del Ministerio, que en ejercicio de su potestad rectora, comprende, además, a las instituciones privadas**, así como aquellas de los niveles de gobierno nacional, regional y local que realizan actividades vinculadas a las competencias establecidas en la presente ley y que tienen impacto directo o

⁸ **LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**
Artículo 2.- Concepto de la educación

La educación es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas y en diferentes ámbitos de la sociedad.

⁹ **LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**
Artículo 21.- Función del Estado

El Estado promueve la universalización, calidad y equidad de la educación. Sus funciones son:

a) Ejercer un rol normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional.

(...).

¹⁰ **LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**

Artículo 51.- Los actores de la Educación Superior

Los principales actores de la Educación Superior son:

(...)

g) El Ministerio de Educación actúa como ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior y es responsable, a través del órgano competente, del licenciamiento de institutos y escuelas de Educación Superior, así como la optimización, fusión, fortalecimiento, reconversión, reorganización y cierre de las Escuelas de Educación Superior Pedagógica (EESP) públicas, sus filiales y programas de estudios.

indirecto en la educación; y que dicha entidad tiene la función de aprobar las disposiciones normativas vinculadas con sus ámbitos de competencia¹¹.

20. De otro lado, el artículo 1 de la Ley 30512¹² establece que su objetivo es la creación, licenciamiento, régimen académico, gestión, supervisión y fiscalización de los IES y EES públicos y privados, a fin de que brinden una formación de calidad para el desarrollo integral de las personas, que responda a las necesidades del país.
21. Por su parte, el artículo 4 de la Ley 30512 señala que el Ministerio es el ente rector en **las políticas nacionales de educación superior**, mientras que el literal a) del artículo 7 dispone que la educación se sustenta en el Principio de Calidad Educativa¹³.

¹¹ **LEY 31224, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Artículo 3. Sector educación

El sector educación se encuentra bajo la conducción y rectoría del Ministerio de Educación. Está conformado por este, sus entidades y organismos dependientes o adscritos. En ejercicio de su potestad rectora, comprende, además, a las instituciones privadas, así como aquellas de los niveles de gobierno nacional, regional y local que realizan actividades vinculadas a las competencias establecidas en la presente ley y que tienen impacto directo o indirecto en la educación.

Artículo 5. Funciones generales

El Ministerio de Educación, dentro del ámbito de su competencia, tiene las siguientes funciones generales:

1. Funciones rectoras

- a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.
- b) Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes.
- c) Conducir y coordinar la investigación, experimentación, innovación e incorporación del uso de las tecnologías de la información y comunicación en el sistema educativo.

2. Funciones técnico-normativas

- a) Aprobar las disposiciones normativas vinculadas con sus ámbitos de competencia.
- b) Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora, cuando corresponda.
- c) Coordinar la defensa jurídica de las entidades del sector.
- d) Otras funciones que le señale la ley.

¹² **LEY 30512, LEY DE INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LA CARRERA PÚBLICA DE SUS DOCENTES**

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley regula la creación, licenciamiento, régimen académico, gestión, supervisión y fiscalización de los institutos de Educación Superior (IES) y escuelas de Educación Superior (EES) públicos y privados, a fin de que brinden una formación de calidad para el desarrollo integral de las personas, que responda a las necesidades del país, del mercado laboral y del sistema educativo y su articulación con los sectores productivos, que permita el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

¹³ **LEY 30512, LEY DE INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LA CARRERA PÚBLICA DE SUS DOCENTES**

Artículo 4. Rectoría del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación (Minedu) es el ente rector de las políticas nacionales de la Educación Superior, incluyendo la política de aseguramiento de la calidad.

Artículo 7. Principios de la Educación Superior

La Educación Superior se sustenta en los siguientes principios: a) Calidad educativa. Capacidad de la Educación Superior para adecuarse a las demandas del entorno y, a la vez, trabajar en una previsión de necesidades futuras, tomando en cuenta el entorno laboral, social, cultural y personal de los beneficiarios de manera inclusiva, asequible y accesible. Valora los resultados que alcanza la institución con el aprendizaje de los estudiantes y en el reconocimiento de estos por parte de su medio social, laboral y cultural.

22. Asimismo, el artículo 24 de la Ley 30512¹⁴ señala que el procedimiento de licenciamiento busca verificar el cumplimiento de las CBC de IES y EES públicos y privados, establecidas en su artículo 25, para la obtención de la licencia que autorice su funcionamiento para la provisión del servicio de educación superior, de modo tal que solo podrán desarrollar el servicio educativo autorizado mientras mantengan su licencia vigente.
23. El artículo 24-A de la Ley 30512 establece el procedimiento y requisitos para el licenciamiento de las IES y EES; y, luego, el artículo 25 regula las CBC para el licenciamiento de las IES y EES establecidas por el Ministerio¹⁵
24. De igual forma, la Décima Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 30512 **establece que el Ministerio aprueba todas las normas necesarias para la implementación de la citada Ley y el referido reglamento**¹⁶.
25. En esa misma línea, el 31 de octubre de 2021, mediante el Decreto Supremo 016-2021-MINEDU se modificó el Reglamento de la Ley 30512 y lo adecuó a lo dispuesto en el Decreto de Urgencia 017-2020 y al Decreto Legislativo 1495, que establece disposiciones para garantizar la continuidad y calidad de la prestación del servicio educativo en los Institutos y Escuelas de Educación Superior, en el marco de la

¹⁴ **LEY 30512, LEY DE INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LA CARRERA PÚBLICA DE DOCENTES**
Artículo 24.- Licenciamiento de IES y EES

24.1 El licenciamiento es el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad de los IES y EES públicos y privados, de sus programas de estudios y filiales, para la obtención de la licencia que autorice su funcionamiento para la provisión del servicio de educación superior.

24.2 Para iniciar el servicio de educación superior, los IES y EES públicos y privados requieren la licencia de un programa de estudios como mínimo.

24.3 Los IES y EES públicos y privados pueden ampliar su servicio educativo a nivel nacional mediante nuevos programas de estudios o filiales, para lo cual deben solicitar su licencia, de acuerdo a lo establecido en la presente ley, su Reglamento y demás normas complementarias.

24.4 Los IES y EES públicos y privados solo podrán desarrollar el servicio educativo autorizado mientras mantengan su licencia vigente, debiendo mantener el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad.

¹⁵ **LEY 30512, LEY DE INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LA CARRERA PÚBLICA DE SUS DOCENTES**
Artículo 25.- Condiciones básicas de calidad para el licenciamiento de IES y EES

El Minedu establece las condiciones básicas de calidad para el licenciamiento de los IES y EES, públicos y privados. Las condiciones básicas de calidad son los requerimientos mínimos sobre los cuales se evalúa a estas instituciones, a fin de otorgar la licencia para la prestación del servicio educativo y están referidas, como mínimo, a los siguientes aspectos:

a) Gestión institucional, que demuestre la coherencia y solidez organizativa con la propuesta pedagógica

b) Líneas de investigación a ser desarrolladas por las EES.

c) Gestión académica y programas de estudios pertinentes y alineados a las normas que para dicho efecto el Minedu establezca.

d) Infraestructura física, ambientes, equipamiento y recursos para el aprendizaje de acuerdo a su propuesta pedagógica, garantizando condiciones de seguridad, accesibilidad y habitabilidad.

e) Disponibilidad de personal directivo, jerárquico y docente idóneo y suficiente, con no menos del 20% de docentes a tiempo completo. En el caso de las EEST y EESP, los docentes encargados del desarrollo del eje curricular o actividades de investigación de los programas de estudios, respectivamente, deben contar con el grado de maestro.

f) Previsión económica y financiera compatible con los fines de los IES y EES públicos y privados; así como con su crecimiento institucional, que garantice su sostenibilidad.

g) Existencia de servicios educacionales complementarios básicos (servicio médico, social, psicopedagógico, u otros) y mecanismos de intermediación laboral.

¹⁶ **DECRETO SUPREMO 010-2017-MINEDU, REGLAMENTO DE LA LEY 30512, LEY DE INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LA CARRERA PÚBLICA DE SUS DOCENTES**
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Décima.- Normas complementarias

El Minedu aprueba todas las normas necesarias para la implementación de la Ley y el presente Reglamento; así como los formatos de solicitudes, informes y declaraciones juradas. Las solicitudes de los procedimientos contemplados en el presente Reglamento tienen carácter de declaración jurada”.

Emergencia Sanitaria causada por el COVID-19 (en adelante, Decreto Legislativo 1495).

26. Por ende, se verifica que el Ministerio cuenta con competencias para regular las condiciones mínimas de calidad educativa de las instituciones de educaciones superior. Asimismo, se observa que cuenta con competencias para actualizar y aprobar las normas necesarias para la implementación de la Ley 30512 y su Reglamento.
27. A través de la Décimo Sexta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30512 se define al plan de cumplimiento como el documento que debe presentar el IEST de forma obligatoria, por el que se compromete a cumplir con todas las condiciones básicas de calidad, a través de los requisitos establecidos para el licenciamiento, cuyo período de ejecución es hasta de 1 (un) año para el caso de los IEST privados y de 2 (dos) años para los IEST públicos¹⁷.
28. Así, antes de la adecuación del Reglamento de la Ley 30512 a lo dispuesto en el Decreto de Urgencia 017-2020, se establecía en su Tercera Disposición Complementaria Transitoria que, cuando el IEST no acredita el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad como IES, programas de estudios y filiales, incluyendo locales, se desestima la solicitud de licenciamiento. En este caso, el IEST debe presentar un plan de cumplimiento, en el plazo de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución correspondiente.
29. Asimismo, en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del referido reglamento se preceptuaba que, culminado el periodo de ejecución del plan de cumplimiento, el instituto debía solicitar el licenciamiento como IES o, en su defecto el licenciamiento de su filial, incluyendo locales, y/o programas de estudios, como ampliación de licenciamiento.
30. No obstante, mediante el Decreto de Urgencia 017-2020 se modificó la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30512, indicado que plan de cumplimiento es requerido durante la etapa de evaluación integral del procedimiento cuando se verifica el incumplimiento de alguna condición básica, es decir, no se emite previamente una resolución que desestime su licenciamiento.

¹⁷ **LEY DE INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LA CARRERA PÚBLICA DE SUS DOCENTES, LEY 30512**

Décima Sexta. Plan de cumplimiento para el licenciamiento de IEST e IESP

Es el documento que debe presentar el IEST o IESP, de forma obligatoria, por el que se compromete a cumplir con todas las condiciones básicas de calidad, a través de los requisitos establecidos para el licenciamiento, cuyo período de ejecución es hasta de un (01) año para el caso de los IEST e IESP privados y de dos (02) años para los IEST e IESP públicos. El plan de cumplimiento se aplica únicamente sobre la oferta formativa autorizada antes de la presente ley.

El plan de cumplimiento es elaborado y presentado de acuerdo a la norma emitida por el Minedu; y contiene como mínimo, la descripción de actividades, el cronograma de trabajo, y presupuesto proyectado, destinados a cumplir con todas o algunas de las condiciones básicas de calidad, según corresponda; así como la justificación del periodo de ejecución propuesto.

En caso el plan de cumplimiento presentado no considere lo señalado en el párrafo precedente, el órgano instructor del procedimiento de licenciamiento, requerirá al IEST o IESP, que modifique dicho plan en el plazo de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación correspondiente. El plazo puede ser prorrogado por única vez a solicitud del IEST o IESP por un plazo de cinco (5) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo anterior.

En caso no se presente el Plan de Cumplimiento en el plazo señalado se continuará con la desestimación de la solicitud de licenciamiento.

31. En esa misma línea, mediante el Decreto Supremo 016-2021-MINEDU se modificó el Reglamento de la Ley 30512, estableciendo que el plan de cumplimiento será requerido si durante la etapa de evaluación integral del procedimiento se verifica el incumplimiento de todas o alguna de las condiciones básicas de calidad.
32. De esta manera, se aprecia que antes de la entrada en vigor del Decreto de Urgencia 017-2020 y la modificación del Reglamento de la Ley 30512, el plan de cumplimiento era requerido en los supuestos de desestimación de la solicitud de licenciamiento y luego de su ejecución debía presentarse una nueva solicitud; sin embargo, actualmente el mencionado plan es requerido durante la etapa de evaluación integral del procedimiento cuando se verifica el incumplimiento de alguna condición básica, es decir, no se emite previamente una resolución que desestime su licenciamiento.

III.2. De la prohibición materializada en el Decreto Supremo 016-2021-MINEDU:

A) Análisis de legalidad

33. Mediante la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022, se declaró legal la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU.
34. Sobre el particular, la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU se establece lo siguiente:

DECRETO SUPREMO 016-2021-MINEDU QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LA LEY 30512, LEY DE INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LA CARRERA PÚBLICA DE SUS DOCENTES

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera.- Solicitudes de licenciamiento desestimadas a las que hace referencia la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto de Urgencia 017-2020

“Los IEST e IESP públicos y privados autorizados, cuyas solicitudes de licenciamiento se encontraban en trámite a la entrada en vigencia del DU 017-2020 y fueron desestimadas, no podrán convocar a nuevos procesos de admisión hasta la obtención de su licencia; sin perjuicio de la ejecución de las acciones necesarias para garantizar una adecuada prestación del servicio educativo y demás derechos de los estudiantes que iniciaron sus estudios con anterioridad a la desestimación de dichas solicitudes de licenciamiento”.

35. La denunciante indicó que la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU contraviene el principio de irretroactividad, vulnerando de esta manera el principio de legalidad, contenido en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444. Según la denunciante se pretende regular solicitudes de licenciamiento ya presentadas y el plan de cumplimiento ejecutado, impidiendo admitir nuevos estudiantes.
36. Al respecto, la primera instancia señaló que la medida contenida en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU no está orientada a modificar las solicitudes de licenciamiento presentadas previamente

o la ejecución de los planes de cumplimiento en caso de desestimación, sino que se ha establecido una restricción para admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licenciamiento.

37. Al respecto, se observa que no se está cuestionando la ejecución de los planes de cumplimiento en caso de desestimación, sino regulando las solicitudes de licenciamiento que se encontraban en trámite a la entrada en vigor del Decreto de Urgencia 017-2020 y que fueron desestimadas. Asimismo, se observa que dicha restricción para admitir nuevos alumnos es hasta la obtención de su licenciamiento.
38. De otro lado, la denunciante cita la Décima Sexta Disposición Complementaria de la Ley 30512¹⁸, donde se define el plan de cumplimiento como el documento que debe presentar el IEST o IESP, de forma obligatoria, por el que se compromete a cumplir con todas las condiciones básicas de calidad, a través de los requisitos establecidos para el licenciamiento, cuyo período de ejecución es hasta de 1 (un) año para el caso de los IEST. Asimismo, se indica que el plan de cumplimiento se aplica únicamente sobre la oferta formativa autorizada antes del Decreto de Urgencia 017-2020.
39. Sobre el particular, se verifica que la referida norma no establece una regulación distinta a la medida cuestionada, por el contrario, refuerza la idea de que el IEST debe mantener la calidad educativa mediante su plan de cumplimiento con los alumnos ya inscritos. Por tanto, no se verifica que la medida denunciada contravenga el principio de irretroactividad.
40. Por otro lado, conforme con lo expuesto previamente, el Ministerio cuenta con competencias para regular las condiciones mínimas de calidad educativa de las instituciones de educaciones superior. Asimismo, se observa que cuenta con competencias para actualizar y aprobar las normas necesarias para la implementación de la Ley 30512 y su Reglamento. En ese sentido, para el licenciamiento de una IEST, como es caso de la denunciante, el Ministerio cuenta con competencia para regular y fiscalizar que se cumplan con las condiciones mínimas de calidad.
41. Así también se verifica que, mediante el Decreto Supremo 016-2021-MINEDU, se modificó el Reglamento de la Ley 30512 para adecuarlo a lo dispuesto en el Decreto de Urgencia 017-2020 y al Decreto Legislativo 1495. En tal sentido, el Ministerio emitió la referida norma a fin de optimizar la implementación del Reglamento de la Ley 30512 y, por tanto, dentro de marco legal establecido en la Ley 30512.

¹⁸

LEY 30512, LEY DE INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LA CARRERA PÚBLICA DE SUS DOCENTES

Décima Sexta. Plan de cumplimiento para el licenciamiento de IEST e IESP

Es el documento que debe presentar el IEST o IESP, de forma obligatoria, por el que se compromete a cumplir con todas las condiciones básicas de calidad, a través de los requisitos establecidos para el licenciamiento, cuyo período de ejecución es hasta de un (01) año para el caso de los IEST e IESP privados y de dos (02) años para los IEST e IESP públicos. El plan de cumplimiento se aplica únicamente sobre la oferta formativa autorizada antes de la presente ley. (...)

42. Adicionalmente, en el artículo 51 de la referida Ley¹⁹ se establece que el Ministerio actúa como ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior y es responsable, a través del órgano competente, del licenciamiento de institutos y escuelas de Educación Superior.
43. En ese sentido, Ministerio cuenta con competencias para regular las condiciones mínimas de calidad educativa de las instituciones de educación superior. Por ello, dicha entidad, tiene las facultades para prohibir la admisión de nuevos alumnos para aquellas instituciones cuyas solicitudes de licenciamiento se encontraban en trámite a la entrada en vigor del Decreto de Urgencia 017-2020 y que fueron desestimadas.
44. Por lo expuesto, corresponde confirmar la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022, en el extremo que la Comisión resolvió declarar que no constituye barrera burocrática ilegal la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU.

B) Análisis de Indicios de Razonabilidad

45. Una vez superado el análisis de legalidad, según lo establecido en el Decreto Legislativo 1256 y lo solicitado por la denunciante en su recurso de apelación, la Sala debe evaluar los indicios presentados por el denunciante a fin de determinar si resultan suficientes para pasar al análisis de razonabilidad.
46. Según lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto Legislativo 1256, los indicios que aporten los denunciantes deben estar dirigidos a sustentar que la barrera denunciada resulta ser arbitraria (que carece de fundamentos y/o justificación, o que la justificación no resulta adecuada) y/o desproporcionada (que resulta excesiva en relación con su finalidad o que existen otras medidas alternativas menos gravosas)²⁰.
47. Asimismo, el inciso 16.2 del artículo 16 de la citada norma precisa que no constituyen indicios de razonabilidad los argumentos que: (i) no se encuentren referidos a la

¹⁹ **LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**
Artículo 51.- Los actores de la Educación Superior
Los principales actores de la Educación Superior son:
(...)

g) El Ministerio de Educación actúa como ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior y es responsable, a través del órgano competente, del licenciamiento de institutos y escuelas de Educación Superior, así como la optimización, fusión, fortalecimiento, reconversión, reorganización y cierre de las Escuelas de Educación Superior Pedagógica (EESP) públicas, sus filiales y programas de estudios.

²⁰ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 16.- Indicios sobre la carencia de razonabilidad

16.1 Los indicios a los que hace referencia el artículo precedente deben estar dirigidos a sustentar que la barrera burocrática califica en alguno de los siguientes supuestos:

a. Medida arbitraria: es una medida que carece de fundamentos y/o justificación, o que teniendo una justificación no resulta adecuada o idónea para alcanzar el objetivo de la medida; y/o
b. Medida desproporcionada: es una medida que resulta excesiva en relación con sus fines y/o respecto de la cual existe otra u otras medidas alternativas que puedan lograr el mismo objetivo de manera menos gravosa.

16.2 Sin que se considere como una lista taxativa, no se consideran indicios suficientes para realizar el análisis de razonabilidad los siguientes argumentos:

a. Que no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada.
b. Que tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública.

barrera burocrática cuestionada; (ii) tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública; (iii) sean afirmaciones genéricas que no justifiquen las razones por las cuales se considera que la medida es arbitraria y/o desproporcionada; y, (iv) únicamente indiquen que la medida cuestionada genera costos.

48. Cabe precisar que este Colegiado considera que una alegación o afirmación genérica será aquel argumento que no explique las razones específicas de por qué la barrera burocrática denunciada y sus efectos califican como “arbitrarios” o “desproporcionados”.
49. En ese orden de ideas, será una afirmación genérica aquel argumento que:
(i) únicamente enuncie el concepto o definición de “arbitrariedad” y/o “desproporcionalidad” sin vincularlo a la barrera burocrática denunciada; o,
(ii) únicamente reitere cuál es la barrera burocrática denunciada; o, (iii) no explique por qué la barrera burocrática denunciada sería “arbitraria” o desproporcional”, entre otros.
50. Por tanto, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1256, no procederá el análisis de razonabilidad de la medida cuestionada cuando la parte denunciante:
 - (i) No haya señalado argumentos sobre la existencia de indicios de carencia de razonabilidad de la medida en su escrito de denuncia.
 - (ii) Los argumentos formulados no resulten indicios suficientes, ya sea porque correspondan a los supuestos previstos en el inciso 16.2 del artículo 16 del Decreto Legislativo 1256, o, porque no están dirigidos a sustentar que la medida cuestionada es arbitraria o desproporcionada.
51. Con relación a ello, en pronunciamientos anteriores, la Sala ha sido clara en precisar que, para que los elementos que aporten los denunciantes puedan ser considerados como indicios suficientes que sustenten la carencia de razonabilidad, no basta con alegar su arbitrariedad o desproporcionalidad, sino que **se deben explicar los fundamentos que justifiquen la carencia de razonabilidad de estas**²¹.
52. En tal sentido, la determinación de los indicios de carencia de razonabilidad de la referida exigencia impuesta por el Ministerio dependerá de que los denunciantes expongan las razones por las que consideran que no es necesaria la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU.

²¹ Ver Resoluciones 0176-2018/SEL-INDECOPI, 0177-2018/SEL-INDECOPI y 0224-2018/SEL-INDECOPI.

53. A continuación, corresponde verificar si los argumentos expuestos por la denunciante califican como indicios suficientes para realizar el análisis de razonabilidad, de conformidad con el artículo 15 del Decreto Legislativo 1256²².
54. En primer término, la denunciante señaló que los siguientes argumentos como indicios de carencia de razonabilidad:
- (i) Pretender prohibir la admisión de nuevos alumnos, no solo transgrede lo señalado en la Ley 30512 y su reglamento, sino que vicia de contenido el objetivo de adecuarse a las nuevas reglas establecidas, pues dejar de ofertar su servicio educativo traería como consecuencia, la inexorable extinción de los IEST que no podrían mantenerse en el mercado educativo al no permitir el ingreso de nuevos alumnos, cuando aún se está ejecutando el plan de cumplimiento y no se ha presentado una solicitud de licenciamiento.
 - (ii) De acuerdo con la Tercera Disposición Transitoria del Decreto de Urgencia 017-2020, hasta la emisión de un nuevo reglamento, las nuevas solicitudes estarán suspendidas, es decir, se pretende restringir la oferta educativa hasta nuevo aviso, lo que traería como consecuencia, una incertidumbre de completar el servicio con los alumnos existentes sin poder seguir ofertando el servicio educativo, ejecutando un plan de cumplimiento, que sin un nuevo reglamento generaría la extinción de los IEST.
 - (iii) No existe un problema que se pretenda solucionar, pues aún se está ejecutando el plan de cumplimiento y está pendiente la presentación de nueva solicitud de licenciamiento, siendo que esta adecuación es natural por las nuevas disposiciones de la Ley 30512 y su reglamento, es decir, será en el momento en el que se acepte o no su solicitud de licenciamiento, cuando se debe dejar de ofertar e incluso cerrar el IEST por no cumplir con las normas necesarias para convertirse en un IES, bajo los estándares de la norma.
 - (iv) La medida no es idónea ni adecuada, debido a que no se pretende cesar la oferta educativa, sino, adecuarse a las normas para brindar un mejor servicio educativo. Distinto sería el caso si ante el rechazo de la solicitud de licenciamiento, no cabría más opción que el cese de la oferta y el servicio educativo. Razón por la cual, esta medida es desproporcionada con el fin que se pretende implantar y ante el cese de la oferta educativa, se ocasionaría un problema que resultaría más costoso pues traería como consecuencia el cierre del IEST, sin siquiera haber completado el proceso de licenciamiento (plan de cumplimiento y nueva solicitud).

²²**DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS****Artículo 15.- Condiciones para realizar el análisis de razonabilidad**

La Comisión o la Sala, de ser el caso, realiza el análisis de razonabilidad de una barrera burocrática en los procedimientos iniciados a pedido de parte, siempre que el denunciante presente indicios suficientes respecto a la carencia de razonabilidad de la misma en la denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve la admisión a trámite de esta. En los procedimientos iniciados de oficio, la Comisión o la Sala realiza dicho análisis en caso de que, a través de la resolución de inicio, se hubiera sustentado la existencia de indicios suficientes sobre la presunta carencia de razonabilidad de la medida.

55. Respecto del punto (i) y (iv) del párrafo precedente, la denunciante cuestiona la razonabilidad de la medida debido a que la restricción de la oferta educativa conlleva costos que ponen en peligro su permanencia en el mercado. Sin embargo, la denunciante no ha presentado documentos que acrediten sus argumentos. Asimismo, esta Sala considera que los argumentos que fundamentan la carencia de razonabilidad no deben estar sustentados únicamente en que esta pueda generar costos. Por lo cual, este Colegiado considera que este argumento es genérico y no califica como un indicio de razonabilidad.
56. Sobre del punto (ii), este Colegiado considera que es un argumento genérico, toda vez que, de acuerdo a lo indicado en el análisis de legalidad, el Ministerio cuenta con facultades para actualizar las condiciones mínimas de calidad de las instituciones de educación superior, y que cuenta además con competencias para limitar la oferta educativa de las instituciones cuyas solicitudes de licenciamiento se encontraban en trámite a la entrada en vigencia del Decreto de Urgencia 017-2020 y que fueron desestimadas.
57. Así también se verifica que este argumento esta referido a la suspensión de las solicitudes de licenciamiento establecido en la Tercera Disposición Transitoria del Decreto de Urgencia 017-2020, sin embargo, dicha norma no ha sido materia de cuestionamiento en el presente procedimiento. Por lo ende, este argumento no califica como un indicio de razonabilidad.
58. Del mismo modo, con relación al punto (iii), este colegiado considera que es un argumento genérico, toda vez que si bien la denunciante aduce que aún se está ejecutando el plan de cumplimiento y está pendiente la presentación de nueva solicitud de licenciamiento, no señala de qué forma este argumento coadyuva a establecer la carencia de razonabilidad de la medida. Asimismo, como se desprende del análisis de legalidad, la medida no modifica los planes de cumplimiento ni la licencia de las instituciones educativas. Por lo tanto, este argumento no califica como un indicio de razonabilidad.
59. En apelación, la denunciante señaló que el Decreto Supremo 016-2021-MINEDU excede la finalidad de la norma marco, pues pretende cesar su oferta educativa, a pesar de contar con otras herramientas como por ejemplo el control posterior de la información brindada por los administrados.
60. Al respecto, es importante indicar que de conformidad con el artículo 15 del Decreto Legislativo 1256²³, la denunciante debe presentar los indicios de la carencia de razonabilidad hasta antes de que se emita la resolución que resuelva la admisión a trámite de la denuncia. En ese sentido, no es posible presentar estos en otro momento del procedimiento, por ejemplo, en apelación, por lo que no corresponde considerar este argumento en el análisis.

²³ Ver nota al pie 22.

61. Por tanto, se concluye que la denunciante no ha presentado indicios suficientes de carencia de razonabilidad de la medida denunciada, por lo que no corresponde continuar con el análisis de razonabilidad de conformidad con el artículo 15 del Decreto Legislativo 1256²⁴.

III.3. De la prohibición materializada en los actos administrativos

62. Mediante la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022, se declaró ilegal la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y los Oficios 06017-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST.
63. Al respecto, se verifica que en los referidos oficios se prohíbe a la denunciante la admisión de nuevos alumnos para el periodo electivo 2021-I, como se muestra a continuación:

OFICIO MÚLTIPLE 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST DEL 7 DE ABRIL DE 2021.

*“Me dirijo a usted para saludarlo e informarle que, mediante **Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU**, de fecha 28 de setiembre de 2020, se aprobaron las “Disposiciones para garantizar la calidad del servicio educativo y la protección de los derechos de los estudiantes de IEST e IESP en supuestos de desestimación del licenciamiento”, en concordancia con lo establecido en la Ley 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, su Reglamento y el Decreto de Urgencia 017-2020.*

En ese sentido, y considerando las diversas consultas realizadas por Institutos públicos y privados con relación a los alcances de dicha resolución, a continuación se detalla una síntesis de su finalidad y alcances, de cumplimiento obligatorio por todos los IEST en dicha situación:

(...).

2. Los IEST a quienes se les haya denegado la solicitud de licenciamiento, independientemente de la fecha en la cual presentaron dicha solicitud o de la fecha en la que se resolvió la misma, deben:

(...).

Abstenerse de admitir nuevos estudiantes respecto de la oferta académica que no haya demostrado cumplir con las condiciones básicas de calidad (CBC), a partir del periodo 2021-I hasta la obtención de su licencia.”

(Énfasis añadido).

OFICIO 06017-2021-MINEDU/VMGP- DIGESUTPA-DIGEST DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2021

*“(…) Al respecto, precisarle que, el IEST Privado “De la Construcción-CAPECO”, se encuentra ejecutando su Plan de Cumplimiento, aprobado mediante Oficio 02866-2020-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST de fecha 5 de agosto de 2020, por tanto, **corresponde registrar únicamente a los estudiantes del programa de estudio de “Construcción Civil”, del periodo académico II en adelante, mas no, el periodo académico I del periodo lectivo 2021-I, de acuerdo a lo establecido en el literal 3.3 del numeral 3 de la Resolución Ministerial 394-2020-Minedu**, que apruebas las “Disposiciones para garantizar la calidad del servicio educativo y la protección de los derechos de los estudiantes de IEST e IESP en supuestos de desestimación del licenciamiento”, de fecha 28 de Setiembre de 2020, que establece, **La institución se encuentra impedida de admitir nuevos estudiantes respecto de la oferta***

²⁴ Ver nota al pie 22.

académica que no haya demostrado cumplir con las Condiciones Básicas de Calidad (CBC), a partir del periodo 2021-I hasta la obtención de su licencia.”
(Énfasis añadido).

OFICIO 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST DEL 9 DE DICIEMBRE DE 2021

*“(…) Al respecto, precisarle que, el IEST Privado “De la Construcción - CAPECO”, se encuentra ejecutando su Plan de Cumplimiento, aprobado mediante Oficio 02866-2020-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST de fecha 5 de agosto de 2020; por tanto, **corresponde registra únicamente a los estudiantes del programa de estudio de “Construcción Civil”, del periodo académico II en adelante, mas no, el periodo académico I del periodo lectivo 2021-I, de acuerdo a lo establecido en el literal 3.3 del numeral 3 de la Resolución Ministerial 394-2020-Minedu, que apruebas las “Disposiciones para garantizar la calidad del servicio educativo y la protección de los derechos de los estudiantes de IEST e IESP en supuestos de desestimación del licenciamiento”, de fecha 28 de Setiembre de 2020, que establece. La institución se encuentra impedida de admitir nuevos estudiantes respecto de la oferta académica que no haya demostrado cumplir con las Condiciones Básicas de Calidad (CBC), a partir del periodo 2021-I hasta la obtención de su licencia.”***
(Énfasis añadido).

64. Conviene destacar que, en el marco de los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas, las denuncias sobre la presunta ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática, pueden efectuarse respecto de una disposición normativa²⁵, un acto administrativo o una actuación material como medio de materialización. En caso de que la denuncia esté referida a un acto, el análisis de legalidad implica contrastar la barrera burocrática con el marco legal vigente al momento de la emisión de aquel²⁶.
65. Al respecto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 3 y 5 del TUO de la Ley 27444²⁷, el contenido de los actos administrativos debe ajustarse a lo dispuesto en el

²⁵ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

Artículo 3.- Definiciones Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones: (...)

6. Disposición administrativa: todo dispositivo normativo emitido por una entidad destinado a producir efectos jurídicos abstractos y generales sobre un grupo indeterminado de administrados y/o agentes económicos.

²⁶ Al respecto, conviene señalar que, cuando la denuncia esté referida a una disposición administrativa (en cuyo caso, resulta de aplicación a un grupo indeterminado de administrados), el análisis antes mencionado implicará contrastar la barrera burocrática comprendida en la norma con el marco legal vigente al momento de la emisión del pronunciamiento de la Comisión o de la Sala, según corresponda. Por otro lado, en caso se cuestione un acto administrativo o una actuación material (el cual presenta efectos jurídicos individuales o individualizables en el administrado), el análisis de legalidad de la barrera burocrática se realiza evaluando el marco normativo aplicable al momento de su imposición. Dicho criterio ha sido sostenido anteriormente en los siguientes pronunciamientos de la Sala: Resolución 001-2018/SELINDECOPI, 0103- 2018/SEL-INDECOPI, 0239-2018/SEL-INDECOPI, 0076-2018/SEL-INDECOPI, 0207-2018/SELINDECOPI, 0304- 2018/SEL-INDECOPI, 0322-2018/SEL-INDECOPI y 0108-2019/SEL-INDECOPI.

²⁷ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación. (...).

ordenamiento jurídico, por lo cual este Colegiado se encuentra imposibilitado de analizar la presunta ilegalidad o carencia de razonabilidad del requisito cuestionado sin observar lo contemplado en las normas que estaban vigentes al momento de la emisión de los actos que son materia de análisis.

66. En otras palabras, las entidades se encuentran en la obligación de emitir sus actos aplicando el marco legal vigente a la fecha de su emisión, sin poder cuestionar su validez, puesto que el único medio a través del cual se consigue la inaplicación de una norma es: (i) a través de un mandato de inaplicación que únicamente puede ser dictado mientras que la norma se encuentra vigente, o, (ii) mediante la derogación de una norma u orden del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional²⁸.
67. En este acápite, se analizará la barrera burocrática materializada únicamente en actos administrativos (“en concreto”), por lo que corresponde analizar su legalidad teniendo en cuenta el marco legal vigente a la fecha de su emisión.

Artículo 5.- Objeto o contenido del acto administrativo

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar.

5.3 No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto. (...).

28

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993

Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigor, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho.

CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

Artículo 3.- Procedencia frente a actos basados en normas

Cuando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de una norma autoaplicativa incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma. (...).

En todos estos casos, los Jueces se limitan a declarar la inaplicación de la norma por incompatibilidad inconstitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia, realizando interpretación constitucional, conforme a la forma y modo que la Constitución establece.

Cuando se trata de normas de menor jerarquía, rige el mismo principio, no requiriéndose la elevación en consulta, sin perjuicio del proceso de acción popular. (...).

(El subrayado es añadido)

Artículo 76.- Procedencia de la demanda de acción popular

La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso.

Artículo 77.- Procedencia de la demanda de inconstitucionalidad

La demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados que hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los artículos 56 y 57 de la Constitución, Reglamento del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.

Artículo 81.- Efectos de la Sentencia fundada

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el Diario Oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación.

Cuando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74 de la Constitución, el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resuelve lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia.

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. Tienen efectos generales y se publican en el Diario Oficial El Peruano.

68. Del tenor de los textos citados de los oficios que materializan la medida denunciada, se verifica que sustentan la prohibición en el numeral 3.3) del artículo 3 del Anexo de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU, que establece que a partir del periodo 2021-I hasta la obtención de su licencia, las instituciones educativas se encuentran impedidas de admitir nuevos estudiantes respecto de la oferta académica que no haya demostrado cumplir con las condiciones básicas de calidad, como se muestra a continuación:

RESOLUCIÓN MINISTERIAL 394-2020-MINEDU DEL 29 DE SEPTIEMBRE DEL 2020

ANEXO DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA CALIDAD DEL SERVICIO EDUCATIVO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS ESTUDIANTES DE IEST E IESP EN SUSPUESTOS DE DESESTIMACIÓN DEL LICENCIAMIENTO

(...)

“3. Medidas específicas aplicables luego de la resolución del procedimiento de licenciamiento por adecuación de IEST como IES o EEST presentadas antes de la vigencia del Decreto de Urgencia 017-2020

[...].

3.3. La institución se encuentra impedida de admitir nuevos estudiantes respecto de la oferta académica que no haya demostrado cumplir con las CBC, a partir del periodo 2021-I hasta la obtención de su licencia”.

69. Sin embargo, conforme con el texto citado a continuación de la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI, el Anexo de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU no forma parte del ordenamiento jurídico vigente, toda vez que no se ha cumplido con las normas de publicidad:

RESOLUCIÓN 0173-2022/CEB-INDECOPI DEL 17 DE MAYO DE 2022

“SUMILLA: Se declara improcedente la denuncia presentada por Instituto de Educación Superior Tecnológico Privado de la Construcción - CAPECO S.A.C. en contra del Ministerio de Educación respecto del cuestionamiento a la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el numeral 3.3) del artículo 3 del Anexo de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU, que aprobó las “Disposiciones para garantizar la calidad del servicio educativo y la protección de los derechos de los estudiantes de IEST e IESP en supuestos de desestimación del licenciamiento.

La razón es que se advierte que la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU fue publicada en el diario oficial «El Peruano», el 29 de septiembre de 2020; no obstante, su Anexo no fue publicado en el referido diario, por lo que no forma parte del ordenamiento jurídico vigente y por ende no resulta oponible a los administrados, como el caso de la denunciante. De esta manera, Instituto de Educación Superior Tecnológico Privado de la Construcción - CAPECO S.A.C. no acreditó la imposición de la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el numeral 3.3) del artículo 3 del Anexo de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU y, por lo tanto, no cuenta con interés para obrar en el cuestionamiento a este extremo.

(...)

II. ANÁLISIS

B. Cuestiones previas

B.1. De la improcedencia de extremo:

(...)

19. En el presente caso, mediante la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU se aprobaron disposiciones para garantizar la calidad del servicio educativo y la protección de los derechos de los estudiantes de las IEST y los Institutos de Educación Superior Pedagógica (IESP) en

supuestos de desestimación de licenciamiento. No obstante, se advierte que si bien la referida resolución ministerial fue publicada en el diario oficial «El Peruano», el 29 de septiembre de 2020, su Anexo no fue publicado en tal diario e incluso en su artículo 1 ha señalado que forma parte de la citada resolución.

20. Por ende y en mérito a lo desarrollado en los párrafos anteriores, esta Comisión considera que al no haberse publicado en el diario oficial «El Peruano» la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU en su integridad, no forma parte del ordenamiento jurídico vigente y, por ende, **no resulta oponible a los administrados**, como el caso de la denunciante (...).

RESUELVE:

Primero: declarar improcedente la denuncia presentada por Instituto de Educación Superior Tecnológico Privado de la Construcción - CAPECO S.A.C. contra el Ministerio de Educación en el extremo que cuestionó la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el numeral 3.3) del Anexo de la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU, que aprobó las “Disposiciones para garantizar la calidad del servicio educativo y la protección de los derechos de los estudiantes de IEST e IESP en supuestos de desestimación del licenciamiento. (...).”

70. Cabe precisar que dicho extremo ha quedado consentido, según lo declarado por la Comisión mediante Resolución 235-2022/STCEB-INDECOPI del 16 de junio de 2022.
71. Al respecto, cabe precisar que esta Sala comparte el criterio de la Comisión toda vez que, contrariamente a lo indicado por el Ministerio, la Resolución Ministerial 0394-2020-MINEDU constituye una norma de carácter general aplicable a todos los IEST, por lo que tanto la norma de aprobación como su texto en sí, debieron ser publicados de forma íntegra en el diario oficial El Peruano.
72. Sobre el particular, en cuanto a la publicidad y entrada en vigor de las normas, los artículos 51 y 109 de la Constitución Política del Perú²⁹, señalan que la publicidad es un elemento esencial que debe presentar toda norma emitida por el Estado para que entre en vigencia, siendo que, para las normas legales de alcance nacional (leyes y decretos legislativos), **tal publicación deberá realizarse indefectiblemente, en el diario oficial “El Peruano”**.
73. En esa línea, los artículos 4 y 7 del Decreto Supremo 001-2009-JUS, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General (en adelante, Decreto Supremo 001-2009) señala que para que entren en vigor las normas de carácter general, las cuales comprenden a las leyes, decretos legislativos, tratados, **resoluciones ministeriales**, entre otros, **es indispensable su publicación oficial**,

²⁹

CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

Artículo 51.- Supremacía de la Constitución

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.

(...)

Artículo 109.- Vigencia y obligatoriedad de la Ley

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

de lo contrario no son eficaces³⁰. Así pues, la citada norma prevé³¹ que la publicación de dichas normas **se realizará en el diario oficial “El Peruano”**, salvo en aquellos supuestos de excepción previstos en la ley³².

74. Al respecto, en los supuestos de excepción, tenemos, por ejemplo, las normas que aprueban reglamentos técnicos sobre procedimientos administrativos contenidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de una Entidad, en los cuales la Ley 29091 y su Reglamento permiten que la publicación se restrinja a la norma aprobatoria y no incluya el texto del instrumento aprobado, modificado o derogado³³, supuestos en los que no se subsume la Resolución 394-2020-MINEDU.

³⁰ **DECRETO SUPREMO 001-2009-JUS, REGLAMENTO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD, PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS Y DIFUSIÓN DE NORMAS LEGALES DE CARÁCTER GENERAL**

Artículo 4.- Alcance del concepto de las normas legales

Para efectos de lo dispuesto en el presente Reglamento, entiéndase por norma legal de carácter general a aquella que crea, modifica, regula, declare o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica.

En tal sentido, se deben publicar obligatoriamente en el Diario Oficial El Peruano:

1. La Constitución Política del Perú y sus modificatorias;
 2. Las Leyes, las Resoluciones Legislativas, los Decretos Legislativos, los Decretos de Urgencia, los Tratados aprobados por el Congreso y los Reglamentos del Congreso;
 3. Los Decretos Supremos;
 4. Los Tratados aprobados por el Presidente de la República;
 5. Las Resoluciones Supremas;
 6. **Las Resoluciones Ministeriales;**
- (...)

³¹ Ver nota al pie 30.

³² **DECRETO SUPREMO 001-2009-JUS, REGLAMENTO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD, PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS Y DIFUSIÓN DE NORMAS LEGALES DE CARÁCTER GENERAL**

Artículo 7.- Publicidad obligatoria de las normas legales

La publicación oficial de las normas legales de carácter general es esencial para su entrada en vigencia. Las entidades emisoras son responsables de disponer su publicación en los términos y condiciones establecidas en el presente Reglamento, y normas complementarias.

Aquellas normas legales que no sean publicadas oficialmente, no tienen eficacia ni validez.

³³ **LEY 29091, LEY QUE MODIFICA EL PÁRRAFO 38.3 DE LA LEY 27444, Y ESTABLECE LA PUBLICACIÓN DE DIVERSOS DISPOSITIVOS LEGALES EN EL PORTAL DEL ESTADO PERUANO Y EN PORTALES INSTITUCIONALES**

Artículo 2.- Publicación de documentos legales en el Portal del Estado Peruano y Portales Institucionales

Las entidades públicas, a las que se refiere el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, con excepción de las referidas en el numeral 8), y las empresas privadas con participación del Estado están obligadas a publicar en el Portal del Estado Peruano y en sus Portales Institucionales, los siguientes documentos:

3. Reglamentos técnicos. (...)

DECRETO SUPREMO 004-2008-PCM, REGLAMENTO DE LA LEY 29091, LEY QUE MODIFICA EL PÁRRAFO 38.3 DE LA LEY 27444, Y ESTABLECE LA PUBLICACIÓN DE DIVERSOS DISPOSITIVOS LEGALES EN EL PORTAL DEL ESTADO PERUANO Y EN PORTALES INSTITUCIONALES

Artículo 4.- Publicación en el Diario Oficial

Las Entidades deberán publicar en el Diario Oficial “El Peruano”, o en el diario encargado de la publicación de los avisos judiciales, de la respectiva circunscripción, según corresponda, únicamente los dispositivos legales que aprueben, modifiquen o deroguen los documentos indicados en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 3 del presente Reglamento. Dicha publicación no incluirá el texto de los documentos señalados. Los citados dispositivos legales deberán publicarse en los mencionados diarios, según corresponda, al día siguiente de su aprobación. En cada publicación se deberá indicar la dirección electrónica del portal institucional de la respectiva Entidad.

Artículo 3.- Publicación en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas - PSCE y en el Portal del Estado Peruano

3.1. Conforme al artículo 1 de la Ley 29091, las Entidades se encuentran obligadas a publicar su Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas - PSCE (www.serviciosalciudadano.gob.pe) y en su Portal Institucional.

3.2. Conforme al artículo 2 de la Ley 29091, las Entidades se encuentran obligadas a publicar en el Portal del Estado Peruano (www.peru.gob.pe) y en sus Portales Institucionales los siguientes documentos: (...). f) Disposiciones legales que aprueben

75. En ese sentido, la prohibición bajo análisis, materializada en los actos administrativos mencionados, fue impuesta sin contar con un respaldo normativo, en virtud de una disposición que no resulta oponible a los administrados, vulnerando el principio de legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, el cual dispone que toda medida que restrinja libertades y derechos de las personas debe contar un respaldo legal emitido por la entidad de la administración pública que impone la prohibición.
76. Por lo expuesto, corresponde confirmar la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022, en el extremo que la Comisión resolvió declarar que constituye barrera burocrática ilegal la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y los Oficios 06017-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST.

III.4. Otros extremos de la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOP

77. Mediante la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022, la Comisión determinó lo siguiente:
- (i) La inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso en concreto de conformidad con el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256³⁴.
 - (ii) Informar a la Municipalidad sobre la posible sanción en caso de un incumplimiento del mandato de inaplicación dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta 20 (veinte) Unidades Impositivas Tributarias.
 - (iii) Que la Municipalidad informe las medidas adoptadas con respecto a lo resuelto en un plazo no mayor a 1 (un) mes, de conformidad con el numeral 1 del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256 y la Directiva 001-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017-INDECOPI/COD.
 - (iv) Ordenar que el procurador o el abogado defensor de la Municipalidad remita una copia de la presente resolución al titular de la entidad y a la Secretaría General o a quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

directivas, lineamientos o reglamentos técnicos sobre procedimientos administrativos contenidos en el TUPA de la Entidad o relacionados con la aplicación de sanciones administrativas. No están comprendidos las directivas referidas a procedimientos internos de la Entidad. (...)

34

DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 10.- De la inaplicación al caso concreto

10.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declare la ilegalidad o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas o la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en actos administrativos y/o actuaciones materiales, dispone su inaplicación al caso concreto en favor del denunciante.

10.2. En estos procedimientos, también se procede según lo previsto en el artículo 8.2 de la Ley, cuando corresponda.



- (v) Ordenar a la Municipalidad que cumpla con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento.

78. Así, toda vez que la Sala resolvió confirmar la ilegalidad de la medida denunciada consistente en la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y los Oficios 06017-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST, corresponde confirmar los Resuelve Quinto al Octavo y Décimo Primero de la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: confirmar la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022, en el extremo que declaró legal la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU.

SEGUNDO: confirmar la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta la obtención de su licencia, materializada en el Oficio Múltiple 00039-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y los Oficios 06017-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST y 06183-2021-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DIGEST.

TERCERO: confirmar los Resuelve Quinto al Octavo y Décimo Primero de la Resolución 0173-2022/CEB-INDECOPI del 17 de mayo de 2022; que señalan lo siguiente:

- (i) La inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso en concreto de conformidad con el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas³⁵.
- (ii) Informar a la Municipalidad sobre la posible sanción en caso de un incumplimiento del mandato de inaplicación dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias.
- (iii) Que la Municipalidad informe las medidas adoptadas con respecto a lo resuelto en un plazo no mayor a un (1) mes, de conformidad con el numeral 1 del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas y la Directiva 001-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017- INDECOPI/COD.
- (iv) Ordenar que el procurador o el abogado defensor de la Municipalidad remita una copia

³⁵

DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 10.- De la inaplicación al caso concreto

10.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declare la ilegalidad o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas o la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en actos administrativos y/o actuaciones materiales, dispone su inaplicación al caso concreto en favor del denunciante.

10.2. En estos procedimientos, también se procede según lo previsto en el artículo 8.2 de la Ley, cuando corresponda.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0411-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000001-2022/CEB-INDECOPI

de la presente resolución al titular de la entidad y a la Secretaría General o a quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

- (v) Ordenar a la Municipalidad que cumpla con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento.

Con la intervención de los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Orlando Vignolo Cueva, Armando Luis Augusto Cáceres Valderrama y Julio César Molleda Solís.

GILMER RICARDO PAREDES CASTRO
Presidente



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0411-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000001-2022/CEB

Voto en singular del señor vocal Orlando Vignolo Cueva:

El vocal que suscribe el presente voto concuerda con el pronunciamiento emitido por unanimidad en todos sus extremos; sin embargo, adicionalmente a lo resuelto con respecto a la denuncia presentada por Instituto de Educación Superior Tecnológico Privado de la Construcción – CAPECO S.A.C. (en adelante, la denunciante) en contra del Ministerio de Educación (en adelante, el Ministerio), se precisa lo siguiente:

1. Si bien el Ministerio cuenta con competencias para regular el procedimiento de licenciamiento por adecuación de los Institutos de Educación Superior Tecnológica (IEST) autorizados antes de la vigencia de la Ley 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, debe establecer los instrumentos necesarios de manera oportuna para que los IEST puedan solicitar dicho licenciamiento.
2. En el presente caso, se advierte que, en virtud de lo dispuesto por la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto de Urgencia 017-2020, publicado el 24 de enero de 2020, los IEST autorizados antes de la Ley 30512 se encontraban impedidos de presentar solicitudes de licenciamiento para adecuarse como IES o EEST hasta que el propio Ministerio modifique el Reglamento de la Ley 30512 para adecuarlo a las disposiciones del referido decreto de urgencia, para lo cual la Única Disposición Complementaria Final del mismo decreto de urgencia otorgó un plazo máximo de 30 (treinta) días calendario, contado luego de su publicación.
3. Sin embargo, si bien el Reglamento de la Ley 30512 fue modificado mediante Decreto Supremo 016-2021-MINEDU, este fue publicado el 31 de octubre de 2021, esto es, 1 (un) año y 8 (ocho) meses después del vencimiento del plazo establecido en el decreto de urgencia, periodo durante el cual los IEST autorizados antes de la Ley 30512 no pudieron presentar sus solicitudes de licenciamiento para adecuarse como IES o EEST.
4. Sumado a ello, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley 30512 modificado por el Decreto Supremo 016-2021-MINEDU ordena que los IEST privados autorizados antes de la vigencia de la Ley 30512 deben adecuarse a IES o EEST de acuerdo con el cronograma dictado por el Ministerio, en concordancia con lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30512.
5. Ahora bien, el cronograma antes señalado fue establecido por el Ministerio recién mediante el documento normativo denominado “Condiciones Básicas de Calidad para los Institutos de Educación Superior y las Escuelas de Educación Superior Tecnológica”, aprobado por Resolución Viceministerial 103-2022-MINEDU publicada el 19 de agosto de 2022, es decir, más de 9 (nueve) meses después de publicado el Decreto Supremo 016-2021-MINEDU que modificó el Reglamento de la Ley 30512, periodo durante el cual también siguió suspendida la presentación de solicitudes de licenciamiento de IEST para adecuarse como IES o EEST.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0411-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000001-2022/CEB

6. De modo que los IEST se encontraron impedidos de presentar sus solicitudes de licenciamiento para adecuarse como IES o EEST por un periodo total de 2 (dos) años y 6 (seis) meses, sumado al tiempo que deberán esperar según el turno que haya establecido el Ministerio en el referido cronograma para cada IEST.
7. Adicionalmente, es primordial considerar que, en virtud de lo dispuesto por la Resolución Ministerial 394-2020-MINEDU, durante el periodo mencionado previamente, los IEST tenían prohibida la admisión de nuevos alumnos, medida que, en virtud de la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 016-2021-MINEDU, continúa vigente hasta que los IEST obtengan su licenciamiento.
8. Por lo anterior, se tiene que la demora por parte del Ministerio de 2 (dos) años y 6 (seis) meses para modificar el Reglamento de la Ley 30512 y, luego, para establecer el cronograma, afectó el desarrollo de las actividades económicas de los IEST como agentes económicos en el mercado, dado que, durante dicho periodo, se le impuso la prohibición de admitir nuevos alumnos hasta que obtengan su licenciamiento, pero tampoco se les permitió presentar su solicitud de licenciamiento para adecuarse como IES o EEST.
9. En tal sentido, sin perjuicio de mi acuerdo con lo resuelto por unanimidad, considero relevante enfatizar que es responsabilidad del Ministerio, como ente rector del sector educación, ejercer su competencia mediante el dictado **oportuno** de los instrumentos normativos necesarios para garantizar la calidad del servicio de educación superior, en este caso, tecnológica, sin afectar el derecho de los agentes económicos en este específico mercado. Incluso, debe dejarse sentado que existen posibles violaciones o afectaciones a los patrimonios privados, situaciones últimas que escapan al régimen de barreras burocráticas y deberán evaluarse en sede judicial (la posible responsabilidad patrimonial del Ministerio por estas concretas omisiones normativas).
10. En adición, también es necesario dejar en claro ante los administrados intervinientes, que este órgano resuelve los recursos respectivos revisando el estado actual de los hechos puestos a su disposición. En este caso, al momento de adoptar el acto resolutivo por unanimidad, el Ministerio había aprobado tardíamente el documento normativo denominado “Condiciones Básicas de Calidad para los Institutos de Educación Superior y las Escuelas de Educación Superior Tecnológica”, aprobado Resolución Viceministerial 103-2022-MINEDU publicada el 19 de agosto de 2022, cuestión real que impide construir un caso de inaplicación dentro de los términos exigidos por el Decreto Legislativo 1256.

ORLANDO VIGNOLO CUEVA
Vocal