



Resolución

N° 0408-2024/CEB-INDECOPI

Lima, 4 de octubre de 2024

EXPEDIENTE N° 000103-2024/CEB

DENUNCIADA : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR
UNIVERSITARIA

DENUNCIANTE : UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL PERÚ S.A.C.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: *Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria:*

- (i) *La limitación de ofertar y prestar el servicio educativo de los programas de estudio de pregrado vinculados al campo de la salud únicamente bajo la modalidad “presencial”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.*
- (ii) *La prohibición de ofertar y prestar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.*

La ilegalidad de la medida descrita en el punto (i) se sustenta en que dicha entidad ha excedido sus competencias por cuanto no se encuentra habilitada para prohibir la modalidad “semipresencial” y “a distancia” de los programas de estudio de pregrado vinculados al campo de la salud, ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 39 y 47 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria.

En efecto, de acuerdo con los artículos 39 y 47 de la Ley Universitaria, modificada por la Ley N° 32105, el servicio educativo universitario puede brindarse en las modalidades “presencial”, “semipresencial” y “a distancia”, sin establecer ninguna limitación referida al tipo de programa (si está o no vinculado a la salud), para lo cual solo resultará necesario el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad según el tipo de modalidad.

En cuanto a la medida descrita en el punto (ii), la ilegalidad radica en que la entidad denunciada ha desconocido los derechos previamente otorgados a Universidad Tecnológica del Perú S.A.C. para brindar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”; verificándose que el mencionado desconocimiento constituye un acto de revocación indirecta, en tanto que impide el ejercicio de los derechos o intereses conferidos por un acto administrativo, sin que exista un pronunciamiento expreso desconociendo tales prerrogativas. De ese modo, se ha contravenido los artículos 214 y 216 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.



De conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256, se dispone la inaplicación de las medidas declaradas ilegales en favor de la Universidad Tecnológica del Perú S.A.C.

Se dispone que, una vez que la presente resolución haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal del Indecopi, se proceda a la publicación de un extracto de la misma en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, de conformidad con lo establecido en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 019-2017-INDECOPI/COD.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256, se dispone la inaplicación con efectos generales, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos que se vean afectados por la medida descrita en el punto (i) de la presente sumilla. Se precisa que este mandato de inaplicación surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la presente resolución en el diario oficial El Peruano, a que se refiere el párrafo precedente.

El incumplimiento de los mandatos de inaplicación dispuestos en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256.

Asimismo, se ordena como medida correctiva que, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 44.2) del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1256, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declara consentido o confirmado el presente acto.

El incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

Se dispone que de conformidad con el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, en un plazo no mayor de un (1) mes luego de que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, informe las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en el presente acto, de conformidad a lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD.

Finalmente, se considera oportuno precisar que el pronunciamiento emitido no desconoce las facultades normativas y/o de fiscalización que la Ley N° 30220, Ley Universitaria, concede a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria en materia de servicio educativo y funcionamiento de las universidades; sin embargo, ello no implica que esta entidad se encuentre facultada para establecer prohibiciones y limitaciones que no se encuentren en el marco de sus competencias otorgadas.



Asimismo, resulta pertinente indicar que el presente pronunciamiento no desconoce que todas las modalidades para la prestación del servicio educativo deban cumplir con las condiciones básicas de calidad que aseguren un servicio educativo de calidad, ni tampoco se busca direccionar la prestación de los servicios educativos hacia una determinada modalidad, en la medida que resultará decisión de cada institución universitaria qué tipo de modalidad desea ofertar para satisfacer las necesidades particulares de los estudiantes.

Por último, debe tenerse en cuenta que la declaración de ilegalidad e inaplicación de las medidas cuestionadas no implica que todos los programas vinculados con el campo de la salud que se brinden bajo la modalidad a distancia no deban tener un componente presencial, toda vez que, de acuerdo con el numeral 47.4.3 del artículo 47 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, modificada por la Ley N° 32105, se establece que hay carreras y especialidades que requieren realizar experimentos y prácticas presenciales para la formación profesional, para lo cual se establecerá la normativa específica que regule los componentes prácticos y presenciales necesarios para estos programas, además de los requisitos mínimos de infraestructura y de equipamiento.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante los escritos del 17 de abril y 23 de mayo de 2024 presentados por Universidad Tecnológica del Perú S.A.C. (en adelante, la denunciante), se interpuso denuncia en contra de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, la Sunedu), por la presunta imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad consistentes en:
 - (i) La imitación de ofertar y prestar el servicio educativo de los programas de estudio de pregrado vinculados al campo de la salud únicamente bajo la modalidad “presencial”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.
 - (ii) La prohibición de ofertar y prestar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.
2. Fundamentó su denuncia sobre la base de los siguientes argumentos:
 - (i) La Sunedu no tiene competencias para prohibir que un programa universitario se preste bajo cualquiera de las modalidades de estudio reguladas en la Ley N° 30220, Ley Universitaria (en adelante, la Ley N° 30220). El legislador ha contemplado la posibilidad de dictar programas educativos en la modalidad presencial, semipresencial y a distancia (siempre que se cumplan las condiciones básicas de calidad); sin embargo, no ha otorgado facultad alguna a la Sunedu para que prohíba a las universidades adoptar el régimen de cualquiera de estas modalidades en sus programas educativos.



- (ii) La competencia de la Sunedu únicamente comprende la definición de los porcentajes máximos de créditos virtuales en cada modalidad de estudio, mas no para prohibir que cualquiera de las modalidades se emplee para el dictado de los programas educativos, como los programas universitarios de salud.
- (iii) Las medidas denunciadas contravienen directamente los artículos 39 y 47 de la Ley N° 30220, que admiten la posibilidad de dictar programas educativos en cualquiera de las tres modalidades (presencial, semipresencial y a distancia) sin restricción alguna por el tipo de programa educativo.
- (iv) Sobre la base de dichas facultades otorgadas a la SUNEDU, dicha autoridad emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU-CD mediante la cual se aprobaron las siguientes disposiciones normativas: (i) Modelo de licenciamiento de programas en la modalidad semipresencial y a distancia, el cual detalla las condiciones básicas de calidad que deben cumplir las universidades para ofertar y prestar programas universitarios bajo dichas modalidades; y, (ii) Norma de modalidades de estudio, la cual establece los porcentajes máximos de créditos virtuales para cada una de las modalidades de estudio.
- (v) La exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU-CD fue bastante clara en señalar que la aprobación de dichas disposiciones normativas tenía por finalidad asegurar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad, con independencia del porcentaje de créditos virtuales que contengan los programas académicos ofertados por las universidades.
- (vi) En su caso particular, obtuvo la autorización para ofertar y prestar los programas universitarios de Psicología, bajo las modalidades de estudio “semipresencial” y “a distancia”.
- (vii) Sin embargo, en noviembre de 2023 se publicó la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD cuyo artículo 2 estableció que los programas universitarios de salud solo podrían ser prestados y ofertados bajo la modalidad de estudio “presencial”.
- (viii) Se ha alterado directa y automáticamente el proceso de formación profesional de (i) los estudiantes que se encuentran cursando los referidos programas desde antes de la entrada en vigor de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD, y (ii) de aquellos que tenían previsto iniciar sus estudios en el periodo académico 2024 en adelante.
- (ix) Resulta evidente que la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD materializa una ilegal y arbitraria actuación de la Sunedu, al desconocer la autorización con la que cuentan las universidades para ofertar y prestar los programas universitarios de salud bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”.
- (x) La disposición normativa que contiene la medida cuestionada no ha cumplido con las formalidades que exige nuestro ordenamiento jurídico para su emisión y publicación, tales como la exigencia de publicar el correspondiente proyecto



normativo y la obligación de cumplir con el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante) previo a su aprobación.

- (xi) Una de las medidas cuestionadas constituye una revocación indirecta de la licencia institucional otorgada a su universidad, la cual los faculta a ofertar determinados programas universitarios de salud en las modalidades de estudio “semipresencial” y “a distancia”.
- (xii) El otorgamiento de la licencia institucional implica el reconocimiento de la Sunedu de que las universidades cumplen con las condiciones básicas de calidad exigidas para poder ofertar programas universitarios.
- (xiii) Sobre la base de las normas y precedentes, la Sunedu no cumplió con el procedimiento y requisitos regulados en el Texto Único Ordenado (en adelante, el TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (xiv) Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2016-SUNEDU-CD, se aprobó el “Reglamento que establece el procedimiento para la elaboración de normas de la Sunedu”, el cual establece el procedimiento para la elaboración de normas de dicha entidad, siendo de observancia obligatoria para todos los órganos y unidades orgánicas de la Sunedu.
- (xv) El referido reglamento contempla la obligación de publicar, con al menos 30 días de anticipación a su entrada en vigencia, la propuesta de norma a efectos de que pueda recibir comentarios, observaciones y sugerencias de todos los actores involucrados.
- (xvi) Resulta evidente que la Sunedu se encontraba en la obligación de publicar el proyecto normativo correspondiente a la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD, o de lo contrario, debía justificar adecuadamente la omisión de dicha obligación.
- (xvii) En el presente caso, se observa que la Sunedu no cumplió con fundamentar, bajo ninguna premisa, por qué no se publicó el proyecto normativo correspondiente, de esta forma se ha incumplido con las formalidades reguladas en el Reglamento de Elaboración de Normas Sunedu.
- (xviii) De similar forma, el artículo 14 del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, que aprueba el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, dispone que las entidades administrativas se encuentran obligadas a publicar el proyecto de las normas de carácter general en el Diario Oficial El Peruano o en sus portales electrónicos.

Argumentos sobre la presunta carencia de razonabilidad de las medidas

- (xix) Si bien la Sunedu refiere una supuesta problemática, dicha entidad no ha cumplido con acreditar, de manera previa a la imposición de la barrera, la existencia real de dicha problemática. El simple hecho de enunciar o señalar la existencia de un supuesto problema no implica automáticamente que dicho problema exista o sea real.



- (xx) Según lo expuesto por la Sunedu, únicamente mediante la modalidad presencial se lograría que los estudiantes de los programas universitarios puedan tener una mayor interacción práctica y clínica, y de esta forma, garantizar la calidad del servicio educativo que prestan las universidades. No obstante, ello no ha justificado por qué solo la modalidad presencial es aquella que garantiza la calidad del servicio educativo en el campo de la salud.
- (xxi) Se observa que dicha autoridad ni siquiera buscó incrementar el porcentaje de créditos presenciales (o reducir el porcentaje de créditos virtuales) para los programas universitarios de salud, sino que únicamente se limitó a exigir que dichos programas sean dictados bajo la modalidad presencial, dejando de lado a las otras modalidades reguladas por la Ley N° 30220.
- (xxii) No se ha cumplido con identificar cuáles son los costos que se generarían para las universidades, nuevos estudiantes y potenciales estudiantes, a partir de la imposición de las barreras burocráticas.
- (xxiii) Si bien la exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD contiene un apartado referido a los costos y beneficios, dicha evaluación no identifica ningún costo (o impacto negativo) respecto a los principales agentes a los que afecta la imposición de la barrera. Como se observa, dicha evaluación solo se limita a señalar que la Sunedu no incurrirá en mayores costos administrativos para la aplicación de la barrera impuesta, sin identificar ningún costo respecto a las universidades y/o población de estudiantes.
- (xxiv) El hecho de que no se haya realizado una correcta evaluación costo-beneficio, permite concluir indefectiblemente que dicha entidad tampoco ha podido acreditar que la exigencia impuesta genera mayores beneficios que costos.
- (xxv) La Sunedu no ha considerado ni evaluado la existencia de alternativas regulatorias que resulten menos costosas y/o restrictivas que la exigencia denunciada. Sin perjuicio de ello, a continuación, se proponen una serie de medidas alternativas que no fueron evaluadas:
- Establecer porcentajes máximos de créditos virtuales considerando las particularidades de cada una de las carreras contempladas en los programas universitarios de salud, que aseguren que los estudiantes tengan una mayor interacción práctica y clínica.
 - Modificar las “condiciones básicas de calidad” aprobadas por la Sunedu, de forma tal que se contemplen mayores estándares de calidad para el dictado de programas universitarios de salud bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”.
 - Fortalecer la actividad de supervisión y fiscalización de la Sunedu, a efectos de poder detectar – y cesar – la prestación deficiente de un servicio educativo universitario, que no garantice la calidad educativa para los alumnos.
 - Evaluar la no renovación de la Licencia Institucional de aquellas universidades que no garanticen la prestación de un servicio educativo de calidad.

3. Asimismo, la denunciante formuló los siguientes pedidos:



- (i) Que se le conceda el uso de la palabra.
- (ii) Que se ordene el pago de las costas y costos del procedimiento.
- (iii) Que se declare la confidencialidad de determinada información.
- (iv) El otorgamiento de una medida cautelar en su favor.

B. Admisión a trámite:

- 4. Mediante la Resolución N° 0224-2024/CEB-INDECOPI del 31 de mayo de 2024 la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) dispuso, entre otros aspectos¹, admitir a trámite la denuncia y se le otorgó a la Sunedu un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos.
- 5. Dicha resolución fue debidamente notificada a la denunciante el 3 de junio de 2024, mientras que a la Sunedu y a su Procuraduría Pública el 12 del mismo mes y año, tal como consta en los respectivos cargos de las cédulas de notificación que obran en el expediente².

C. Contestación de la denuncia:

- 6. El 2 de julio de 2024³, la Sunedu presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos⁴:
 - (i) Mediante el Informe N° 00082-2024-SUNEDU-DS-DILIC del 1 de julio de 2024, la Dirección de Licenciamiento de la Sunedu emite un pronunciamiento de carácter técnico respecto de los argumentos de la denuncia presentada en el presente caso.
 - (ii) La Ley N° 30220, modificada por el Decreto Legislativo N° 1496 establece tres (3) modalidades para la prestación del servicio educativo superior universitario: (i) presencial; (ii) semipresencial; y, (iii) a distancia o no presencial. Asimismo, estableció un mandato legal para que la Sunedu regule el porcentaje máximo de créditos virtuales y presenciales por modalidad; y, emita las disposiciones que regulan la prestación del servicio educativo bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia o no presencial”.
 - (iii) Según la parte considerativa del Decreto Legislativo N° 1496, Decreto Legislativo que recoge disposiciones en materia de educación superior universitaria en el marco del Estado de Emergencia a nivel nacional, la finalidad de establecer modalidades de prestación del servicio educativo responde a la necesidad de ampliar el acceso a la educación de calidad y adecuar la oferta educativa a diversas necesidades.

¹ Asimismo, mediante la resolución en comentario se dispuso (i) conceder en parte el pedido de confidencialidad respecto a la información indicada por la denunciante; y, (ii) denegar la medida cautelar solicitada.

² Cédulas de Notificación N° 1083-2024/CEB (dirigida a la denunciante), N° 1084-2024/CEB (dirigida a la Sunedu) y N° 1085-2024/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública de la Sunedu).

³ Cabe precisar que a través del escrito presentado el 18 de junio de 2024, la Sunedu se apersonó al presente procedimiento y solicitó que se le conceda una prórroga del plazo de diez (10) días adicionales para presentar sus descargos. Al respecto, teniendo en cuenta que dicha entidad presentó sus descargos dentro del plazo adicional solicitado (esto es, el 2 de julio de 2024), carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre la solicitud de prórroga requerida.

⁴ Cabe precisar que la Sunedu también adjuntó copia del Informe 00082-2024-SUNEDU-DS-DILIC del 1 de julio de 2024 para sustentar sus descargos, documento será tomado en cuenta por esta Comisión para la emisión del pronunciamiento final.



- (iv) Sobre lo indicado, se advierte que legalmente no se concibe la modalidad a distancia como una donde pueda ofertarse un programa de pregrado haciendo uso de entornos virtuales en un 100% de créditos de los programas. Por el contrario, esta modalidad de estudios requiere siempre un porcentaje de créditos presenciales, de modo que no se desnaturalice su finalidad.
- (v) En cumplimiento del mandato legal contenido en el Decreto Legislativo N° 1496, Decreto Legislativo que recoge disposiciones en materia de educación superior universitaria en el marco del Estado de Emergencia a nivel nacional, se publicó la Resolución del Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU/CD, la cual tuvo como finalidad asegurar que la oferta de programas brindados en las modalidades “semipresencial” y “a distancia o no presencial” se realice en condiciones de calidad.
- (vi) Mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU/CD se dispuso, entre otros, que el uso de entornos virtuales no puede superar el 80% del total de créditos de los programas de pregrado; con excepción de aquellos especialmente diseñados para una población adulta mayor de 24 años.
- (vii) Respecto al establecimiento de un porcentaje máximo de créditos presenciales y virtuales y de la excepción para los programas de pregrado dirigidos a personas mayores de 24 años, se tuvo en cuenta que uno de los fines de la universidad es formar profesionales de alta calidad de manera integral y con sentido de responsabilidad social de acuerdo con las necesidades del país, de modo tal que los estudios de pregrado es esencial que se cultive la formación integral; el medio idóneo para ello es la vida universitaria en su conjunto, lo que se desarrolla a través de entornos presenciales.
- (viii) En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que para que la formación profesional pueda darse de manera integral, es necesaria una formación intelectual, moral, psicológica y física (STC 4232-2004-AA/TC).
- (ix) La Resolución del Consejo Directivo N° 138-2022-SUNEDU/CD, suprimió la excepción que permitía que los programas de pregrado para mayores de 24 de años sean dictados en entornos 100% virtuales, sobre la base de fortalecer el componente presencial de la oferta de pregrado.
- (x) Respecto a la Resolución del Consejo Directivo N° 030-2023-SUNEDU/CD, se estableció que en los programas académicos brindados bajo la modalidad a distancia o no presencial, el uso de entornos virtuales no puede superar el 80% del total de créditos de los programas académicos de pregrado, con excepción de los diseñados para internos de los establecimientos penitenciarios del territorio nacional, que han sido creados de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 31840 y su reglamento.
- (xi) Posteriormente, se modificó nuevamente la Resolución del Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU/CD mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD, que en cuanto a los porcentajes máximos de créditos virtuales permitidos para los programas de pregrado en modalidad a distancia o no presencial mantuvo el 80% del total de créditos, limitándose a precisar que los referidos créditos debían establecerse principalmente para el desarrollo de las



asignaturas teóricas y/o de estudios generales, en el caso de los programas de estudio de pregrado.

- (xii) En virtud de las disposiciones señaladas, todos los programas de pregrado en modalidad a distancia mantienen un componente presencial, con excepción de aquellos diseñados especialmente para los internos de los establecimientos penitenciarios del territorio nacional.
- (xiii) En cuanto a la falta de facultades para determinar la modalidad de estudio de un programa académico, se precisa que su competencia normativa de carácter general se sustenta en los artículos 12, 13 y 22 de la Ley N° 30220, los cuales establecen que la Sunedu es un ente autónomo responsable del licenciamiento y la supervisión de las condiciones del servicio educativo universitario, motivo por el cual dicta normas y establece procedimientos.
- (xiv) Asimismo, los artículos 41 y 42 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunedu, que fue aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU, establecían que la Dirección de Licenciamiento era el órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y ejecutar el proceso de licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, en razón de lo cual, tenía entre sus funciones la de formular y proponer las condiciones básicas de calidad exigibles y la de proponer los documentos normativos, en el ámbito de su competencia.
- (xv) De igual forma, respecto al cuestionamiento de falta de competencia para determinar o limitar la modalidad de prestación de estudios de un programa específico, debe precisarse que la elaboración del proyecto normativo de la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD tuvo en consideración las opiniones y comentarios formulados por los principales actores involucrados en la prestación del servicio educativo superior universitario, sobre los beneficios y desafíos que derivan de la oferta de programas de estudio en modalidad semipresencial y a distancia o no presencial; así como también, un análisis detallado de la oferta educativa nacional.
- (xvi) Las disposiciones normativas de la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD únicamente reflejan el estado de la oferta educativa universitaria a nivel nacional; por lo que el argumento de la denunciante referente a que la disposición del artículo 2 de la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD, tiene como finalidad limitar o restringir la modalidad de prestación del servicio educativo de los programas relacionados al campo de la salud, carece de asidero legal y de respaldo cuantitativo según el análisis de la oferta educativa universitaria a nivel nacional al 12 de junio de 2023.
- (xvii) En cuanto al incumplimiento del procedimiento legalmente exigido para la emisión y publicación de la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD, se debe precisar que la propuesta normativa no propuso establecer nuevos procedimientos administrativos o incorporar obligaciones o requisitos a los procedimientos de competencia de la Sunedu, que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de los administrados, o que limite el reconocimiento de sus derechos.



- (xviii) Por lo que, en la exposición de motivos de la norma analizada se consideró innecesaria la prepublicación del proyecto normativo con la finalidad de recibir comentarios, en tanto que a través de la citada norma no se regula un nuevo procedimiento administrativo ni se incorpora nuevas obligaciones o requisitos a los procedimientos existentes que generen o impliquen variación de costos en su cumplimiento.
- (xix) De similar forma, toda vez que la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD no contiene disposiciones normativas de carácter general que establezcan o incorporen nuevas reglas, prohibiciones o mandatos genéricos y obligatorios para las universidades no debió ser sometida al Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante.
- (xx) Debe tenerse en cuenta lo establecido en los artículos 103 y 109 de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) respecto de los límites para la aplicación de las normas a través del tiempo. En la sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC y en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional ha señalado que el ordenamiento jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos, por lo que una norma posterior puede modificar una norma anterior que regula las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes.
- (xxi) De ese modo, una norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia (aplicación inmediata), lo que supone que cuando se tenga un derecho que ha producido cierto número de efectos al amparo de una primera norma, que es posteriormente modificada por una segunda, los nuevos efectos del derecho deberán adecuarse a esta nueva norma a partir de su vigencia, no pudiendo ser regidos por la norma anterior bajo cuya vigencia fue constituido.
- (xxii) Conforme a esta teoría, los hechos cumplidos bajo la vigencia de la Resolución del Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU/CD (antes de su modificatoria), estarán regidos bajo dicha norma; sin embargo, como esta fue modificada de forma expresa por una nueva norma (Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD), los hechos que se cumplan durante su vigencia se regirán por la nueva reglamentación; concluyéndose que esta última no debe afectar las consecuencias jurídicas del hecho que ya se cumplió, o lo que es lo mismo, no sería factible su aplicación retroactiva.
- (xxiii) La situación de los alumnos que se encontraban cursando programas de pregrado que contaban con autorización para el 100% de créditos virtuales, se mantendría hasta que culminen sus estudios, en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos.
- (xxiv) En otras palabras, la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD sería aplicable a quienes se matriculen con posterioridad a su entrada en vigor, fecha desde la cual, las universidades deben adecuar sus planes de estudio a lo dispuesto en dicha resolución.
- (xxv) El marco normativo que regula las modalidades de prestación del servicio educativo superior universitario a nivel nacional fue modificado paulatinamente, con la finalidad de fortalecer el componente presencial de la oferta de pregrado; marco normativo de pleno conocimiento de las universidades licenciadas.



D. Otros:

7. Con fecha 21 de junio de 2024, la denunciante presentó un escrito a través del cual adjuntó pruebas sobre los reclamos, solicitudes de devolución, así como consultas formuladas por estudiantes y potenciales estudiantes de la universidad en relación con la imposición de las medidas objeto de cuestionamiento.
8. Mediante, el escrito del 4 de septiembre de 2024, la Sunedu solicitó se declara la sustracción de la materia, para lo cual indicó los siguientes argumentos:
 - (i) Mediante el Informe N° 00001-2024-SUNEDU-DS-DIRTENSU del 29 de agosto de 2024, la Dirección Técnico Normativa de la Sunedu indicó que a partir de la entrada en vigencia de Ley N° 32105, por jerarquía normativa y aplicación en el tiempo, quedarían sin efecto y, por lo tanto, inaplicables, las disposiciones de la Sunedu que establecían porcentajes máximos y mínimos de virtualidad y presencialidad para los programas de pregrado.
 - (ii) El inciso 1 del artículo 321 del TUO del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente a los procedimientos administrativos, señala que debe declararse la conclusión de un proceso en los casos en que la pretensión ha sido sustraída del ámbito jurisdiccional; es decir, habrá sustracción de la materia cuando el pronunciamiento jurisdiccional sobre determinada controversia carezca de eficacia práctica, al haber desaparecido el interés que dio inicio al conflicto, tal y como sucede en el presente caso.
9. Posteriormente, mediante escrito del 26 de septiembre de 2024, la denunciante reiteró su pedido de uso de la palabra y absolvió los descargos de la Sunedu, para lo cual reiteró los argumentos indicados en su escrito de denuncia.

II. ANÁLISIS:

A. Competencia de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas y la metodología de análisis del caso:

10. El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, establece que la Comisión es competente para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.
11. Al respecto, de conformidad con el inciso 3) del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1256, constituye una barrera burocrática toda exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.
12. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en los artículos 14 al 18 del Decreto Legislativo N° 1256. En ese sentido, corresponde

analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son legales o ilegales; y, de ser el caso, si son razonables o carentes de razonabilidad⁵.

B. Cuestiones previas:

B.1. Sobre la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD que materializa las medidas denunciadas:

13. En sus descargos, la Sunedu manifestó que las disposiciones normativas de la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD únicamente reflejan el estado de la oferta educativa universitaria a nivel nacional; por lo que el argumento de la denunciante referente a que esta tiene como finalidad limitar o restringir la modalidad de prestación del servicio educativo de los programas relacionados al campo de la salud, carece de asidero legal y de respaldo cuantitativo según el análisis de la oferta educativa universitaria a nivel nacional al 12 de junio de 2023.
14. Al respecto, de forma distinta a lo manifestado por la Sunedu, esta Comisión observa que la finalidad de la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD fue la de **crear de forma expresa** una limitación en cuanto a la prestación del servicio educativo de pregrado para los programas vinculados al campo de la salud. En efecto, el artículo 2 de la referida norma establece lo siguiente:

«[...]»

«Artículo 2.- Reglas para la oferta y prestación de programas de estudio de pregrado, vinculados al campo de la Salud, respecto a la modalidad de estudio.»

*La oferta y prestación del servicio educativo de los programas de estudio de pregrado de los campos listados en el Anexo N° 1, aprobado mediante la presente resolución, de conformidad con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) y lo dispuesto en la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la Salud, **solo puede realizarse por las universidades públicas y privadas licenciadas, en modalidad presencial**, en cumplimiento del porcentaje máximo de créditos presenciales y virtuales fijados por la Sunedu.»*
(Énfasis añadido).

15. Con lo cual, si bien existen datos respecto de la oferta universitaria en el país que establezcan una mayor cantidad de programas en la modalidad presencial, esto no implica que a partir de la disposición citada la Sunedu no se encuentre estableciendo una regulación que afecte a las universidades al momento de ofertar y prestar determinados programas bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”.
16. Por lo desarrollado, se desprende que la finalidad de la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD no fue únicamente reflejar el estado de la oferta educativa universitaria, por lo que corresponde desestimar los argumentos de la Sunedu en este extremo.

⁵ De acuerdo con la metodología contenida en el Decreto Legislativo N° 1256, la Comisión analiza:

- (i) La legalidad de la medida cuestionada, en atención a las atribuciones y competencias de la entidad que la impone, al marco jurídico promotor de la libre iniciativa privada y la simplificación administrativa; y, a si se han observado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto para su imposición.
- (ii) La razonabilidad de la referida medida, lo que implicar evaluar si se justifica en un interés público cuya tutela haya sido encargada a la entidad que la impone y si es idónea para brindar solución al problema y/u objetivo considerado(s) para su aplicación, así como si es proporcional respecto del interés público fijado y si es la opción menos gravosa que existe para tutelar el interés público.

B.2. Sobre la solicitud de uso de la palabra en una audiencia de informe oral:

17. La denunciante solicitó que se le conceda el uso de la palabra en una audiencia de informe oral ante la Comisión.
18. Al respecto, el artículo 30 del Decreto Legislativo N° 1256 establece que, en cualquier etapa del procedimiento, ya sea a pedido de parte o de oficio, la Comisión puede citar a las partes a audiencia de informe oral con el objeto de contar con más elementos para resolver la cuestión controvertida.
19. En ese sentido, y dado que se cuenta con los elementos suficientes para resolver, no se requiere de la realización de un informe oral, de modo que la solicitud mencionada debe ser denegada.

B.3. Sobre los pronunciamientos del Indecopi invocados por la denunciante:

20. En el presente caso, la denunciante trajo a colación las Resoluciones N° 0155-2024-CEB/INDECOPI y N° 0368-2024-CEB/INDECOPI.

21. Al respecto, el artículo IV del TUO de la Ley N° 27444 establece lo siguiente:

«Artículo VI. - Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.

3. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes.».

22. Asimismo, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 43 del Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del INDECOPI, aplicado supletoriamente⁶:

*«Las resoluciones de las Comisiones, de las Oficinas y del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual que al resolver casos particulares **interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación constituirán precedente de observancia obligatoria**, mientras dicha interpretación no sea modificada por resolución debidamente motivada de la propia Comisión u Oficina, según fuera el caso, o del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. [...]».*

(Énfasis añadido).

23. Aplicando las normas citadas al presente caso, se concluye que las resoluciones invocadas por la denunciante, no tienen efectos vinculantes para esta Comisión, en tanto no constituyen precedentes de observancia obligatoria, razón por la cual solo pueden ser tomados de modo referencial.

⁶ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

Disposiciones Complementarias Finales y Transitorias.

Tercera. - Aplicación supletoria.

Las autoridades encargadas de la supervisión de la presente ley se rigen supletoriamente por lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 807, Decreto Legislativo N° 1033, la Ley N° 27444 y el Código Procesal Civil, o por las normas que las sustituyan, en aquello que sea aplicable.

24. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos presentados respecto de las resoluciones mencionadas por la denunciante.
- B.4. Sobre la sustracción de la materia alegada por la Sunedu:
25. La Sunedu manifestó que en el presente procedimiento se estaría ante un supuesto de sustracción de la materia, toda vez que la Ley N° 32105, por jerarquía normativa y aplicación en el tiempo, quedarían sin efecto y, por lo tanto, inaplicables, las disposiciones de la Sunedu que establecían porcentajes máximos y mínimos de virtualidad y presencialidad para los programas de pregrado.
26. Sobre el particular, resulta pertinente precisar que en el presente procedimiento se está evaluando medidas que se encuentran relacionadas con la limitación de ofertar y brindar los programas vinculados a la salud, **únicamente bajo la modalidad presencial.**
27. En ese sentido, a partir de la modificación de la Ley Universitaria se ha establecido la posibilidad de realizar el 100% de los créditos académicos de manera virtual, para la modalidad “a distancia”, salvo para aquellos programas que requieran realización de experimentos y prácticas presenciales.
28. Así, no se logra advertir que con la emisión del último dispositivo normativo se haya modificado las disposiciones que regulan las distintas modalidades en las que se pueden brindar el servicio educativo.
29. De manera adicional, y sin perjuicio de lo indicado, el artículo 29 del Decreto Legislativo N° 1256, desarrolla que una norma puede perder su vigencia al haber sido modificada o derogada⁷.
30. Sobre el supuesto de derogación de normas, esta pueda darse de forma “expresa” o “tácita”. Al respecto, según Gascón Abellán la “derogación expresa” se produce cuando una disposición derogatoria identifica con precisión el objeto de la derogación. En el caso de la “derogación tácita”, señala que esta no se produce mediante una disposición derogatoria, **sino que se genera por la incompatibilidad entre normas producidas en distintos momentos temporales**⁸.
31. Al respecto, en la sentencia recaída en el Expediente N° 047-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional señaló que el ordenamiento jurídico está compuesto por una diversidad de disposiciones o normas producidas por diversas fuentes, muchas de las cuales pueden llegar a contraponerse afectando la coherencia del ordenamiento. En esa línea, considerando el sistema de fuentes que diseña la Constitución Política del Perú, existen criterios (principios), que realizan la coherencia del sistema jurídico. Entre estos principios se encuentran los siguientes⁹:
- a) Principios que resuelven las antinomias.

⁷ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. Artículo 29.- Plazo para la presentación de descargos. [...]

29.2. En sus descargos, la entidad debe: [...]

c. **Comunicar sobre la derogación y/o modificación de la barrera burocrática cuestionada denunciada** y/o la inaplicación de la misma al denunciante en caso la barrera burocrática se encuentre materializada en un acto administrativo o actuación material. Esta obligación se mantiene a lo largo de la tramitación del procedimiento. La entidad debe presentar los documentos que acrediten sus afirmaciones. [...]. (Énfasis añadido).

⁸ GASCÓN ABELLÁN, Marina. “Cuestiones sobre la derogación”. Doxa. N. 15-16 (1994). ISSN 0214-8876, pp. 845-859.

⁹ El tercer principio que menciona el Tribunal Constitucional es el principio de competencia.

b) Principio de jerarquía.

32. En cuanto al primero de los principios, el Tribunal Constitucional señala que las antinomias se generan por la existencia de dos normas que simultáneamente plantean consecuencias jurídicas distintas para un mismo hecho, suceso o acontecimiento. Así, en la referida sentencia se define a la antinomia como aquella situación en que dos normas pertenecientes al mismo ordenamiento y **con la misma jerarquía normativa** son incompatibles entre sí, por tener el mismo ámbito de validez, para lo cual se mencionó diez principios que permiten resolverlas (por ejemplo, el principio de posterioridad¹⁰ y el principio de especificidad¹¹).
33. Si bien la aplicación de alguno de los referidos principios (como el principio de posterioridad) conlleva a entender que una norma anterior ha quedado derogada (tácitamente) por otra expedida con fecha posterior al tener mandatos contradictorios o alternativos, estas reglas no resultan aplicables al presente caso debido a que el supuesto es que la incompatibilidad exista entre dos disposiciones de la misma jerarquía normativa (en el presente caso, la Ley N° 32105 es una norma de mayor jerarquía que Resolución N° 033-2024).
34. Ahora bien, respecto del principio de jerarquía, el Tribunal Constitucional señala que este es el único instrumento que permite garantizar la validez de las normas jurídicas categorialmente inferiores, por lo que **la invalidez** es la consecuencia necesaria de la infracción de tal principio. Así, sostiene que dicho principio implica que una norma determine la validez de otra, de modo que la *categorialización* o escalonamiento jerárquico se presente como el único modo posible de organizar eficazmente el poder normativo del Estado.
35. Asimismo, se indica que este principio opera en: a) la creación de normas; b) la aplicación de normas; y, c) la abrogación o **derogación de normas**. Sobre el particular, en el ámbito de la derogación de normas, Gascón Abellán señala, respecto de la **derogación tácita**, que si la **incompatibilidad se produce entre normas de distinto grado jerárquico y la norma superior es también la posterior** y no existe una norma sobre la producción jurídica que determine el efecto derogatorio, «*no cabe hablar de derogación, pero si el ordenamiento establece la coherencia normativa como condición de validez de las normas y disposiciones jurídicas **estaremos ante un caso de “invalidez sobrevenida” de la norma de grado inferior**. Es decir, en puridad, se trataría de una antinomia resoluble por el criterio jerárquico y no de un caso de derogación. La labor del intérprete consistirá en identificar e inaplicar la norma que ha devenido inválida sobrevenidamente y, en su caso, y siempre que sea competente para ello, en declarar incluso la invalidez de la disposición que contiene la norma*»¹².

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 047-2004-AI/TC.

«[...]

b) Principio de posterioridad

Esta regla dispone que una norma anterior en el tiempo queda derogada por la expedición de otra con fecha posterior. Ello presume que cuando dos normas del mismo nivel tienen mandatos contradictorios o alternativos, primará la de ulterior vigencia en el tiempo. Dicho concepto se sustenta en el artículo 103° de la Constitución y en el artículo 1° del Título Preliminar del Código Civil. [...]

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 047-2004-AI/TC.

«[...]

c) Principio de especificidad

Esta regla dispone que un precepto de contenido especial prima sobre el de mero criterio general. Ello implica que cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas, pero una es aplicable a un aspecto más general de situación y la otra a un aspecto restringido, prima esta en su campo específico.

*En suma, se aplica la regla de *lex posteriori generalis non derogat priori specialis* (la ley posterior general no deroga a la anterior especial).*

[...]

¹² Ver la nota al pie de página 8.

36. En virtud de lo señalado, al revisar el texto de la Ley N° 32105, se advierte que esta norma no ha dispuesto de manera expresa la derogación de la Resolución N° 033-2024, por lo que no se estaría ante un supuesto de derogación expresa. Por otro lado, si bien la Sunedu indicó que la Ley N° 32105 tendría un mandato que sería aparentemente distinto al de la Resolución N° 033-2023-SUNEDU/CD, por jerarquía normativa la norma cuestionada habría quedado sin efecto, es decir, a parecer de la Sunedu, se habría producido una derogación tácita.
37. Sin embargo, conforme a lo desarrollado en el presente acápite y sobre la base del principio de jerarquía para la solución de incompatibilidades normativas, en el presente caso la Ley N° 32105 (norma posterior de superior jerarquía) no ha derogado tácitamente a la Resolución N° 033-2023-SUNEDU/CD (norma anterior de inferior jerarquía), sino que se podría haber generado una aparente invalidez sobrevenida de esta última norma respecto del marco legal vigente. En ese sentido, corresponderá que esta Comisión, en virtud de sus atribuciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1256, determine la legalidad de las prohibiciones contenidas en la Resolución N° 033-2023-SUNEDU/CD.
38. Por lo indicado, corresponde desestimar el pedido de la Sunedu de declarar la sustracción de la materia del presente procedimiento.

C. Cuestión controvertida:

39. Determinar si las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad:
- (i) La limitación de ofertar y prestar el servicio educativo de los programas de estudio de pregrado vinculados al campo de la salud¹³ únicamente bajo la modalidad “presencial”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.
 - (ii) La prohibición de ofertar y prestar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.

D. Evaluación de legalidad:

D.1. Sobre las competencias de la Sunedu:

40. A través del artículo 12 de la Ley Universitaria¹⁴, se creó a la Sunedu como ente autónomo, el cual tiene naturaleza de derecho público interno y constituye pliego presupuestal, y ejerce su jurisdicción a nivel nacional¹⁵.
41. Asimismo, el artículo 13 de la norma en comentario indica que la Sunedu es responsable, en el marco de su competencia, de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones

¹³ El listado de los programas se encuentra establecido en el Anexo 1 de la presente resolución.

¹⁴ Publicada el 9 de julio de 2014.

¹⁵ **Ley N° 30220, Ley Universitaria**
Artículo 12. Creación de la SUNEDU

Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como ente autónomo. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica.

que por normativa específica se encuentren facultadas a otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades¹⁶.

42. Conforme al numeral 15.5 del artículo 15 de la Ley Universitaria, entre las funciones generales de la Sunedu se encuentra **normar** y supervisar **las condiciones básicas de calidad** exigibles para el funcionamiento de las universidades y filiales¹⁷.
43. El artículo 22 de la Ley Universitaria dispone que la Sunedu es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en virtud de lo cual **dicta normas** y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia¹⁸.
44. Por su parte, el artículo 39 de la Ley Universitaria¹⁹ establece que el régimen de estudio se establece en el estatuto de cada universidad, el cual podrá desarrollarse en la modalidad presencial, semipresencial o a distancia.
45. De similar forma, el artículo 47 de la Ley Universitaria²⁰ establece las *modalidades para la prestación del servicio educativo universitario*, las cuales tienen por objeto

¹⁶ **Ley N° 30220, Ley Universitaria**

Artículo 13. Finalidad

[...]

13.2. La SUNEDU también es responsable de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones facultadas por normativa específica para otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades. Además, la SUNEDU fiscaliza el uso adecuado de los recursos públicos y los beneficios económicos otorgados a las universidades, asegurando que se destinen para fines educativos y para el mejoramiento de la calidad educativa. [...].

¹⁷ **Ley N° 30220, Ley Universitaria**

Artículo 15. Funciones generales de la SUNEDU

La SUNEDU tiene las siguientes funciones:

[...]

15.5 Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades y filiales.

[...]

¹⁸ **Ley N° 30220, Ley Universitaria**

Artículo 22. Carácter de autoridad central

La SUNEDU es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia.

¹⁹ **Ley N° 30220, Ley Universitaria**

Artículo 39. Régimen de Estudios

El régimen de estudios se establece en el Estatuto de cada universidad, preferentemente bajo el sistema semestral, por créditos y con currículo flexible. Puede ser en la modalidad presencial, semipresencial o a distancia. [...]

²⁰ **Ley N° 30220, Ley Universitaria**

Artículo 47. Modalidades para la prestación del servicio educativo

47.1 Las modalidades para la prestación del servicio educativo universitario tienen por objeto ampliar el acceso a la educación de calidad y adecuar la oferta universitaria a las diversas necesidades educativas.

47.2 Las modalidades de estudio son las siguientes:

47.2.1 Presencial.

47.2.2 **Semi-presencial.**

47.2.3 **A distancia o no presencial.**

47.3 Las modalidades presencial y semipresencial se caracterizan por combinar procesos de interacción entre los estudiantes y los docentes, en el mismo espacio físico y en tiempo real. Admiten, sin desnaturalizar la modalidad, procesos de interacción facilitados por medios tecnológicos que propician el aprendizaje autónomo, en tiempo real o diferido, diferenciándose entre ellas, **en cuanto al porcentaje máximo de créditos virtuales por programa académico, que es fijado por la SUNEDU en la regulación pertinente.**

47.4 La modalidad a distancia o no presencial, se caracteriza por la interacción, simultánea o diferida, entre los estudiantes y los docentes, facilitada por medios tecnológicos que propician el aprendizaje autónomo. Esta modalidad admite, sin desnaturalizarla, procesos de interacción en el mismo espacio físico y en tiempo real, **en tanto el programa de estudios no supere el porcentaje máximo de créditos presenciales que fije la SUNEDU en la regulación pertinente.**

47.5 Todas las modalidades deben cumplir condiciones básicas de calidad que aseguren la prestación de un servicio educativo de calidad. Para ello, la SUNEDU establece las condiciones básicas de calidad, comunes y específicas que deben cumplir los programas de estudios en todas sus modalidades y autoriza la oferta educativa para cada universidad cuando conduce a grado académico o título de segunda especialidad profesional.

[...]

(Énfasis añadido).

ampliar el acceso a la educación de calidad y adecuar la oferta universitaria a las diversas necesidades educativas. Para ello, la norma legal en comentario prevé las siguientes modalidades de estudio:

- Presencial.
 - Semipresencial
 - A distancia o no presencial
46. El numeral 47.3 del artículo 47 de la Ley Universitaria establece que las modalidades *presencial* y *semipresencial* se caracterizan por combinar procesos de interacción entre los estudiantes y los docentes, en el mismo espacio físico y en tiempo real. Admiten, sin desnaturalizar la modalidad, procesos de interacción facilitados por medios tecnológicos que propician el aprendizaje autónomo, en tiempo real o diferido, diferenciándose entre ellas, en cuanto al porcentaje máximo de créditos virtuales por programa académico, el cual es fijado por la propia Sunedu en la regulación pertinente.
47. A su vez, el numeral 47.4 del artículo 47 de la Ley Universitaria estableció (a la fecha en la que se emitió la Resolución N° 033-2024) que la modalidad “*a distancia*” o “*no presencial*” se caracteriza por la interacción, simultánea o diferida, entre los estudiantes y los docentes, facilitada por medios tecnológicos que propician el aprendizaje autónomo. Se contempló que dicha modalidad admite, sin desnaturalizarla, procesos de interacción en el mismo espacio físico y en tiempo real, en tanto el programa de estudios no supere el porcentaje máximo de créditos presenciales que fije la Sunedu en la regulación pertinente.
48. Cabe precisar que posteriormente, mediante la Ley N° 32105, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de agosto de 2024, se modificó el numeral 47.4) del mencionado artículo 47, para lo cual se estableció que la modalidad a distancia **podrá comprender hasta el 100 % de los créditos académicos**, siempre y cuando se utilicen tecnologías de información y comunicación certificadas, excepto para las carreras y especialidades que requieran realización de experimentos y prácticas presenciales²¹.
49. Debe tenerse en cuenta que el numeral 47.5 del artículo 47 de la ley aludida dispone que las tres (3) modalidades de servicios educativos deben cumplir con las condiciones básicas de calidad que la Sunedu les establezca.
50. Sobre el particular, se aprecia de las disposiciones legales contenidas en la Ley Universitaria, que se **le ha otorgado competencias exclusivas a la Sunedu** para

²¹ Ley N° 32105, Ley que modifica la Ley 30220, Ley Universitaria, para disponer el carácter permanente de la modalidad a distancia de la educación superior y afianzar su acceso.

Artículo 1.- Modificación de los artículos 13 y 47 de la Ley 30220, Ley Universitaria.

Se modifican los artículos 13 -párrafos 13.1, 13.2, 13.3 y 13.4, e incorporándose el párrafo 13.5- y 47 -párrafos 47.4.1, 47.4.2 y 47.4.3- de la Ley 30220, Ley Universitaria, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

[...]

Artículo 47. Modalidades para la prestación del servicio educativo.

[...]

47.4. Modalidad a distancia o no presencial

47.4.1. La modalidad a distancia o no presencial se caracteriza por la interacción, ya sea simultánea o diferida, entre los estudiantes y los docentes, facilitada por medios tecnológicos que promuevan el aprendizaje autónomo. **Esta modalidad podrá comprender hasta el 100 % de los créditos académicos**, siempre y cuando se utilicen tecnologías de información y la comunicación (TIC) certificadas, excepto para las carreras y especialidades que requieran realización de experimentos y prácticas presenciales. Este proceso deberá complementarse con convenios tipo google, internet e inteligencia artificial.

[...].

(Énfasis añadido).

que fije los porcentajes máximos de créditos presenciales o virtuales por programas académicos para que las universidades brinden los servicios educativos en las modalidades *presencial*, *semipresencial*, las cuales han sido expresamente reconocidas por la propia ley de la materia.

51. Al respecto, mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD²², se dispuso modificar los artículos 2, 3 y 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU-CD, para lo cual la Sunedu estableció nuevos porcentajes máximos para las modalidades de los servicios educativos; así como reguló las modalidades correspondientes según cada campo de estudio:

«Artículo 1.- Modificación de las Disposiciones para la prestación del servicio educativo superior universitario bajo las modalidades semipresencial y a distancia, aprobadas por Resolución del Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU/CD

Modifíquese el numeral 2.2 del artículo 2, el numeral 3.2 del artículo 3 y los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4 de las Disposiciones para la prestación del servicio educativo superior universitario bajo las modalidades semipresencial y a distancia, aprobadas por Resolución del Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU/CD, quedando redactados de la siguiente manera:

Artículo 2.- Programas de estudio brindados bajo la modalidad presencial

[...]

2.2 Esta modalidad admite el uso, como apoyo o complemento, de tecnologías de la información y la comunicación y/o entornos virtuales de aprendizaje. El uso de estos mecanismos virtuales se puede realizar hasta un máximo de 20% del total de los créditos del programa académico.

[...]

Artículo 3.- Programas de estudio brindados bajo la modalidad semipresencial

[...]

3.2 Esta modalidad admite el uso de tecnologías de la información y la comunicación y/o entornos virtuales de aprendizaje, hasta un máximo de 60% del total de créditos del programa académico.

[...]

Artículo 4.- Programas de estudio brindados bajo la modalidad a distancia o no presencial

[...]

4.2 Esta modalidad admite el uso de tecnologías de la información y la comunicación y/o entornos virtuales hasta un máximo de 80% del total de créditos de los programas de estudio de pregrado, con excepción de aquellos programas que son diseñados especialmente para los internos de los establecimientos penitenciarios del territorio nacional, y que han sido creados conforme a las disposiciones de la Ley N° 31840 y su reglamento.

[...].».

(Énfasis añadido).

52. Asimismo, estableció que para la oferta y prestación del servicio educativo de los programas de pregrado vinculados con el campo de la Salud (respecto de los programas detallados en el anexo de la norma) solo puedan realizarse en la modalidad presencial, y en cumplimiento de los porcentajes máximos de créditos virtuales y presenciales fijados por la Sunedu.

53. Sobre este punto, se puede apreciar lo siguiente:

«Artículo 2.- Reglas para la oferta y prestación de programas de estudio de pregrado, vinculados al campo de la Salud, respecto a la modalidad de estudio.

La oferta y prestación del servicio educativo de los programas de estudio de pregrado de los campos listados en el Anexo N° 1, aprobado mediante la presente resolución, de conformidad con

²² Publicada el 30 de noviembre de 2023.



la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) y lo dispuesto en la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la Salud, solo puede realizarse por las universidades públicas y privadas licenciadas, en modalidad presencial, en cumplimiento del porcentaje máximo de créditos presenciales y virtuales fijados por la Sunedu.»

54. De las resoluciones citadas, se aprecia que, sobre la base de las competencias otorgadas en la Ley Universitaria, la Sunedu ha regulado y fijado los porcentajes de los créditos virtuales y/o presenciales, de cada una de las modalidades para la prestación del servicio educativo (presencial y semipresencial), exceptuando que para la prestación del servicio educativo en los programas vinculados con el campo de la salud, estos solo podrán brindarse bajo la modalidad presencial.
- D.2. Sobre la limitación de ofertar y prestar el servicio educativo de los programas de estudio de pregrado vinculados al campo de la salud únicamente bajo la modalidad “presencial”:
55. En el presente caso, la denunciante ha cuestionado la limitación de ofertar y prestar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.
56. Al respecto, se advierte que dicha limitación establecida por la Sunedu pretende que los programas vinculados al campo de la salud presenten de manera preponderante un componente presencial, de modo que no pueda realizarse bajo ninguna de las otras modalidades previstas en la Ley Universitaria (“semipresencial” y “a distancia”).
57. Conforme se ha señalado previamente, de acuerdo con los artículos 39 y 47 de la Ley Universitaria, se ha establecido que para la prestación del servicio educativo universitario existen tres (3) modalidades.
58. A partir de esto, se busca ampliar el acceso a la educación de calidad y poder adecuarse a las distintas necesidades educativas, permitiendo que se brinde la educación en: (i) la modalidad presencial; (ii) la modalidad semipresencial; y, (iii) la modalidad a distancia o no presencial.
59. Las referidas modalidades buscan adecuar la oferta universitaria a los requerimientos que vienen siendo exigidos por los estudiantes en el país, atendiendo los distintos contextos y realidades que existen en el territorio nacional. Con lo cual, cada modalidad se caracteriza por combinar procesos de interacción entre los estudiantes y los docentes, ya sea que se encuentren en el mismo espacio físico; o ya sea con el apoyo de medios tecnológicos que habiliten una interacción simultánea o diferida, además de propiciar el aprendizaje autónomo por medio de los recursos educativos que brinde cada universidad.
60. Al respecto, la Sunedu ha manifestado que es el ente responsable del licenciamiento y de la supervisión de las condiciones del servicio educativo universitario, motivo por el cual dicta normas y establece procedimientos. En ese sentido, señala que se encuentra facultado para la emisión de la medida analizada en el presente acápite.
61. Sobre el particular, si bien los artículos 12 y 13 de la Ley Universitaria desarrollan la naturaleza de la entidad y le adjudica la responsabilidad del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, se debe atender también, que sus

competencias se encuentran supeditadas a los límites establecidos por la Ley Universitaria, debiendo existir una correspondencia entre sus competencias y las disposiciones que regulan la organización académica de las universidades.

62. Así, se deberá considerar el principio de legalidad contemplado en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, en virtud del cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política, la ley y al derecho, **dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.**
63. Bajo ese orden de ideas, ya se ha podido denotar que el sistema actual habilita que los servicios de educación universitaria puedan realizarse bajo cualquiera de las tres modalidades, considerando también que en el desarrollo de las mismas se cumplan las condiciones básicas de calidad de modo tal que se pueda asegurar un servicio adecuado para los estudiantes.
64. En ese sentido, se puede advertir que el marco normativo vigente habilita a las universidades a poder ofertar y prestar los servicios educativos bajo cualquiera de las modalidades contempladas en la ley (sin ninguna excepción), para lo cual solo basta con cumplir con las condiciones básicas de calidad y los porcentajes máximos establecidos por programa académico.
65. Ahora bien, respecto a la modalidad semipresencial, la Ley Universitaria ha desarrollado que esta se caracteriza por combinar procesos de interacción entre los estudiantes y los docentes, en el mismo espacio físico y de manera virtual.
66. De igual forma, se especifica que será admisible un porcentaje máximo de créditos virtuales determinados por la Sunedu, sin que se desnaturalice el propósito y finalidad principal de la modalidad.
67. Con lo cual, se puede colegir que el marco normativo ha establecido para la modalidad semipresencial, que la Sunedu únicamente cuenta con competencias para establecer los porcentajes máximos virtuales, **mas no para prohibir la prestación de determinadas carreras en dicha modalidad.**
68. En la misma línea, en cuanto a la modalidad “a distancia”, se puede advertir de la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1496, Decreto Legislativo que establece disposiciones en materia de educación superior universitaria en el marco del estado de emergencia sanitaria a nivel nacional²³ (el cual modificó el artículo 47 de la Ley Universitaria), lo siguiente:

«2.2 SOBRE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY UNIVERSITARIA

[...]

De la emergencia sanitaria nacional a causa del COVID-19 y la prestación bajo modalidades a distintas de las presenciales

En atención al Estado de Emergencia Sanitaria a nivel nacional, resulta urgente tomar las medidas necesarias para mitigar los posibles efectos perjudiciales, tanto inmediatos como a largo plazo, derivados del riesgo de suspensión de la presencialidad.

[...]

En atención de lo señalado se propone la modificación del artículo 47 de la Ley Universitaria. Para ello con el objeto de justificar dicha medida se describirá a continuación:

²³ El Decreto Legislativo N° 1496, modificó el artículo 47 de la Ley Universitaria a partir del cual se establecieron las distintas modalidades para la prestación del servicio educativo.

- i) *El estado de la oferta licenciada del servicio educativo universitario declarado como semipresencial o a distancia en el marco del procedimiento de licenciamiento institucional.*
 - ii) *Las estrategias inmediatas y a mediano plazo para afrontar la suspensión de la presencialidad*
- [...].».

69. Al respecto, se puede advertir que la modificación a la Ley Universitaria que estableció las tres modalidades para la prestación del servicio educativo universitario, entre las cuales se contemplaba la modalidad “a distancia”, encontró asidero en un contexto en el cual el país se veía afectado por una emergencia sanitaria (COVID-19).
70. La realidad que se vivía al momento de la emisión de la norma, requería tomar medidas que mitigaran los efectos perjudiciales sobre la educación universitaria, de manera tal que se pueda garantizar la continuidad del sistema, aun cuando resultaba imposible la realización de la modalidad presencial que a la fecha significaba la amplia mayoría de los servicios brindados en ese momento.
71. Para ello se identificó dos puntos principales: (i) el estado de la oferta licenciada del servicio “semipresencial” o “a distancia” y (ii) las estrategias a corto y mediano plazo para afrontar la suspensión de la presencialidad.
72. En cuanto al primer aspecto, se había evaluado que la oferta realizada por instituciones de educación superior bajo la modalidad “semipresencial” y/o “a distancia” solo representaban un 11% del total de las matrículas en el sistema universitario, sumado a que existía un conjunto de debilidades institucionales respecto a la oferta de los servicios educativos, relacionadas con las plataformas virtuales empleadas para el aprendizaje o la conectividad necesaria para el adecuado funcionamiento de las plataformas virtuales.
73. Así, a partir de la identificación de la oferta al momento de la emisión de la norma, con el punto (ii) se desarrollaron las estrategias a corto y mediano plazo para afrontar la suspensión de la presencialidad. Al respecto, se buscó en primer lugar asegurar de forma inmediata la continuidad de la prestación del servicio educativo en tanto se permitiría de forma transitoria y excepcional afrontar cualquier eventual suspensión de la presencialidad que sea ocasionada por las medidas para asegurar la salud pública; y, en segundo lugar, **promover como medida a mediano plazo la expansión de la oferta de programas de estudio de forma semipresencial y no presencial, propiciando que la mayor cantidad de universidades puedan desarrollar las capacidades institucionales necesarias para impartir el servicio educativo bajo dichas modalidades.**
74. En línea con lo indicado, se puede advertir el siguiente desarrollo de la exposición de motivos:

«De las estrategias educativas para cerrar la brecha del servicio no presencial debidosa (sic) los efectos del COVID-19

A consecuencia del impacto del COVID-19 en el normal funcionamiento del sistema universitario, resulta necesario contar con un régimen normativo que permita la implementación de dos estrategias diferenciadas para afrontar los efectos perjudiciales sobre la calidad y la continuidad del servicio educativo.

La primera de estas estrategias tendría por objeto asegurar, de forma inmediata, la continuidad de la prestación del servicio educativo a través de adaptaciones de emergencia, las cuales permitirían de forma transitoria y excepcional afrontar cualquier eventual suspensión de la presencialidad que sea ocasionada por las medidas para asegurar la salud pública u otra circunstancia de fuerza mayor derivada del control y prevención del COVID-19.

Cabe indicar que la implementación de este tipo de estrategia requiere contar con un marco normativo que habilite a la SUNEDU a realizar el control posterior del servicio educativo universitario ante un espectro amplio de situaciones excepcionales. Dicho control recaería, sobre todo, sobre ciertos componentes indispensables para asegurar la continuidad de la impartición de los contenidos previstos en las asignaturas, así como para garantizar el acompañamiento del estudiante y docentes universitarios, en tanto dure el periodo de emergencia sanitaria u otra medida de carácter público que exija la suspensión de actividades en la universidad.

*Por otro lado, la segunda estrategia operaría en el mediano plazo, **dado que estaría orientada a promover la expansión de la oferta de programas de estudios de forma semi-presencial y no presencial, propiciando que la mayor cantidad de universidades puedan desarrollar las capacidades institucionales necesarias para impartir el servicio educativo universitario bajo dichas modalidades, entre dichas capacidades institucionales se destacan el contar con una plataforma para el aprendizaje virtual en buen estado y con una adecuada conectividad, así como con un plan para la virtualización del servicio educativo, en la que se involucre de forma articulada todas las etapas del proceso de enseñanza y aprendizaje de acuerdo al tipo de programa de estudios.***

[...].».

(Énfasis añadido).

75. Conforme a lo desarrollado, se puede apreciar que la motivación de la emisión de la norma buscaba establecer dos tipos de medidas, la primera de ellas orientada al corto plazo y con carácter transitorio y excepcional, a partir de la habilitación de efectuar la transición a la modalidad “a distancia” con la finalidad de garantizar el derecho a la educación de los estudiantes universitarios; y como una segunda medida orientada al mediano plazo, el **promover** la expansión de la oferta de servicios educativos desarrollados en la modalidad “semipresencial” o “a distancia” e instaurar las condiciones para un óptimo desarrollo de las mismas.
76. Esta última medida resulta preponderante para el análisis del presente caso, pues precisa la intención del legislador al momento de regular la modalidad “a distancia” en el sistema educativo universitario. Así, de manera similar a lo desarrollado en párrafos anteriores, la modificación del numeral 4 del artículo 47 busca establecer una modalidad que se caracterice por una prestación de servicios por medios tecnológicos que propicien el aprendizaje autónomo de los estudiantes y para el cual **no resulte necesario, de manera obligatoria, el uso de entornos físicos.**
77. Ahora bien, en la actualidad el artículo 47 de la Ley Universitaria, modificado por la Ley N° 32105, ya ha previsto de manera expresa que la modalidad a distancia podrá comprender hasta el 100% de los créditos académicos, siempre y cuando se utilicen tecnologías de información y comunicación certificadas, excepto para las carreras y especialidades que requieran realización de experimentos y prácticas presenciales. Así, el **hecho de que haya una carrera que requiera de un componente presencial, no implica que esta no se pueda brindar bajo la modalidad a distancia, sino que bajo dicha modalidad tal carrera no podrá tener un componente 100% virtual.**
78. De ese modo, la prohibición impuesta de manera general por la Sunedu supone una contravención de lo establecido en el actual texto de los artículos 39 y 47 de la Ley Universitaria, en la medida que limita la prestación y oferta en las modalidades

“semipresencial” y “a distancia” para los programas educativos vinculados con el campo de la salud.

79. En conclusión, la ilegalidad de la medida emitida por la Sunedu se sustenta en que dicha entidad ha excedido sus competencias por cuanto no se encuentra habilitada para prohibir la modalidad “semipresencial” y “a distancia”, ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 39 y 47 de la Ley Universitaria. Con lo cual se ha corroborado que la Sunedu contravino el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en virtud del cual las actuaciones de las entidades de la Administración pública deben sujetarse al marco de las competencias que les fueron conferidas y de conformidad con el ordenamiento legal vigente.
80. De este modo, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la limitación de ofertar y prestar el servicio educativo de los programas de estudio de pregrado vinculados al campo de la salud únicamente bajo la modalidad “presencial”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD; y, en consecuencia, fundado este extremo de la denuncia presentada contra la Sunedu.
- D.3. Sobre la prohibición de ofertar y prestar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”:
81. Conforme fue desarrollado en el acápite D.1. de la presente resolución, la Resolución de Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU-CD, sobre la base de lo dispuesto en la Ley Universitaria, estableció la posibilidad de ofertar los programas de pregrado en las modalidades “semipresencial” y “a distancia”.
82. Según indicó la denunciante, en virtud de dicha habilitación la Sunedu la autorizó a brindar y ofertar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”; sin embargo, con la emisión de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD la misma Sunedu le ha desconocido tal derecho previamente conferido, de modo que se estaría ante una revocación indirecta.
83. Al respecto, a través del TUO de la Ley N° 27444 se establece no solo el procedimiento para la emisión y creación de los actos administrativos, sino también garantiza la estabilidad de estos, de tal manera que la declaración y/o reconocimiento de derechos tenga una permanencia en el tiempo. En efecto, nuestro marco legal ha establecido el principio de estabilidad de los actos administrativos y, además, la figura de la revocación, como se aprecia a continuación:

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

«Artículo 214.- Revocación.

214.1 *Cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:*

214.1.1 *Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.*

214.1.2 *Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.*

214.1.3 *Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.*

214.1.4 *Cuando se trate de un acto contrario al ordenamiento jurídico que cause agravio o perjudique la situación jurídica del administrado, siempre que no lesione derechos de terceros ni afecte el interés público. La revocación prevista en este numeral solo puede ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para presentar sus alegatos y evidencias en su favor.*

214.2 *Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.»*

84. El mencionado dispositivo legal también contempla el derecho que le asiste al administrado afectado, en los supuestos en que la revocación le genere algún tipo de daño:

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

«Artículo 216.- Indemnización por revocación.

216.1 *Cuando la revocación origine perjuicio económico al administrado, la resolución que la decida deberá contemplar lo conveniente para efectuar la indemnización correspondiente en sede administrativa.*

216.2 *Los actos incurso en causal para su revocación o nulidad de oficio, pero cuyos efectos hayan caducado o agotado, serán materia de indemnización en sede judicial, dispuesta cuando quede firme administrativamente su revocación o anulación.»*

85. Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde evaluar si es que la entidad denunciada, al imponer la barrera burocrática materia de análisis, ha cumplido con los procedimientos que exige nuestra legislación en lo que respecta a los casos de afectación de derechos previamente reconocidos por algún tipo de acto administrativo.
86. Sobre ello, en el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante la Resolución N° 1535-2010/SC1-INDECOPI del 3 de mayo de 2010²⁴, se consideró que no solo los pronunciamientos expresos que desconocen derechos o intereses conferidos por un acto administrativo constituyen una revocación en los términos de la Ley N° 27444, sino cualquier hecho o medida que indirectamente impida o restrinja el ejercicio de tales prerrogativas, es decir, que en la práctica tenga los mismos efectos que una decisión expresa de revocar un acto administrativo, lo cual se conoce como «revocación indirecta».
87. De acuerdo con el mencionado precedente de observancia obligatoria, constituyen barreras burocráticas ilegales, aquellas revocaciones indirectas de actos administrativos que no cumplan con el procedimiento y los requisitos establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley N° 27444, actualmente recogidos en los artículos 214 y 216 del TUO de la Ley 27444.
88. Adicionalmente, mediante la Resolución N° 1006-2013/SDC-INDECOPI, se estableció precisiones adicionales al precedente de observancia obligatoria, señalando que para que exista una revocación que pueda calificar como una barrera burocrática ilegal, el denunciante debe acreditar lo siguiente:
- (i) Que cuenta con un derecho o interés legítimo vigente otorgado por una entidad de la Administración pública a su favor, a través de un acto administrativo.

²⁴ Ver los fundamentos de la página 50 al 58 de la Resolución 1535-2010/SC1-INDECOPI.

- (ii) Que, con posterioridad y como consecuencia de una nueva situación o una circunstancia sobreviniente, la autoridad cambió las reglas de juego y como consecuencia de ello, revocó, modificó y/o recortó el derecho conferido en el acto administrativo.
- (iii) Que la autoridad no siguió el procedimiento de revocación y/o los requisitos establecidos en los artículos 202 y 205 de la Ley N° 27444 (artículos aplicables en la fecha de emisión de la Resolución N° 1006-2013/SDC-INDECOPI).

89. En atención a lo expuesto y en aplicación al presente caso, corresponde verificar: (i) si la Sunedu habilitó a la denunciante a brindar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia” y si tal habilitación (derecho) se encuentra vigente; (ii) si la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD modifica o desconoce tal derecho, ello con la finalidad de determinar si es que correspondió que la Sunedu cumpliera con el procedimiento de revocación, con motivo de la implementación de la regulación cuestionada.

D.3.1 Vigencia de los derechos conferidos a la denunciante:

90. En el presente caso se advierte que mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 133-2021-SUNEDU/CD del 21 de diciembre de 2021 y la Resolución del Consejo Directivo N° 094-2022-SUNEDU/CD del 13 de septiembre de 2022, la Sunedu aprobó la modificación de la licencia institucional de dicha universidad. De acuerdo con los referidos actos, se reconoció el cambio de modalidad, entre otros, del programa de Psicología, conforme se muestra a continuación:

TABLA N° 1. CREACIÓN DE PROGRAMAS CONDUCTENTES A GRADO ACADÉMICO

N°	Código	Denominación de programa	Modalidad	Porcentaje de créditos en entornos virtuales	Denominación del grado académico	Denominación del título que otorga	Local(es) donde se ofertará los nuevos programas
1	P73	Administración de Empresas	A Distancia	80%	Bachiller en Administración de Empresas	Licenciado en Administración de Empresas	
2	P74	Contabilidad	A Distancia	80%	Bachiller en Contabilidad	Contador Público	
3	P75	Derecho	A Distancia	80%	Bachiller en Derecho	Abogado	
4	P76	Psicología	A Distancia	80%	Bachiller en Psicología	Licenciado en Psicología	
5	P77	Ingeniería de Sistemas e Informática	A Distancia	80%	Bachiller en Ingeniería de Sistemas e Informática	Ingeniero de Sistemas e Informática	SL01, SL02, SL06, SL08, SL09, SL11,
6	P78	Ingeniería Industrial	A Distancia	80%	Bachiller en Ingeniería Industrial	Ingeniero Industrial	SL15, FL01L01, F01L02, F02L01, F03L01, F04L01, F05L01 y F07L01
7	P79	Administración de Empresas	A Distancia	100%	Bachiller en Administración de Empresas	Licenciado en Administración de Empresas	
8	P80	Contabilidad	A Distancia	100%	Bachiller en Contabilidad	Contador Público	
9	P81	Derecho	A Distancia	100%	Bachiller en Derecho	Abogado	
10	P82	Psicología	A Distancia	100%	Bachiller en Psicología	Licenciado en Psicología	
11	P83	Ingeniería de Sistemas e Informática	A Distancia	100%	Bachiller en Ingeniería de Sistemas e Informática	Ingeniero de Sistemas e Informática	
12	P84	Ingeniería Industrial	A Distancia	100%	Bachiller en Ingeniería Industrial	Ingeniero Industrial	

TABLA 1. CAMBIO DE LOCACIÓN (AMPLIACIÓN DE OFERTA ACADÉMICA)						
N°	Código	Denominación de programa	Modalidad de Estudios	Denominación del grado académico que otorga	Denominación del título que otorga	Local donde se ofertará
1	P66	Derecho	Semipresencial	Bachiller en Derecho	Abogado	F03L01, F04L01, F05L01 y F07L01.

TABLA 2. CAMBIO DE MODALIDAD						
N°	Código	Denominación de programa	Modalidad de Estudios	Denominación del grado académico que otorga	Denominación del título que otorga	Local donde se ofertará
2	P85	Psicología (*)	Semipresencial	Bachiller en Psicología	Licenciado en Psicología	F01L01, F01L02, F02L01, F03L01, F04L01, F05L01, F07L01, SL01, SL02, SL03, SL04, SL06, SL08, SL09, SL11 y SL15

Nota (*) El cambio de modalidad a semipresencial, no implica el desistimiento del programa de Psicología en su modalidad presencial y a distancia.

91. Al respecto, se puede advertir que para el programa de Psicología se ha establecido como nueva modalidad de estudio el tipo “semipresencial” y “a distancia”, en atención a la solicitud de modificación planteada por la denunciante.
92. En línea con lo indicado, de la revisión del Sistema de Información Universitaria se puede advertir que para el programa “Psicología” ofertado por la denunciante, este se encuentra habilitado en las modalidades “semipresencial” y “a distancia”.
93. Cabe agregar que desde el 22 de julio de 2022, fecha en la que entró en vigencia la Ley N° 31520, que modificó la Ley Universitaria, la Sunedu ya no contaba con competencias para aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de programas de estudios conducentes a grado académico, sino que únicamente su competencia era para aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades y filiales²⁵. De ese modo, las universidades, según el artículo 1 de la Ley Universitaria también modificado por la Ley N° 31520, poseen autonomía en cuanto a su régimen académico, es decir, para determinar sus programas educativos, para lo cual ya no resultaba necesario contar con la autorización de la Sunedu para el licenciamiento de tales programas.
94. En cuanto a la vigencia de la mencionada habilitación, se advierte que esta se encuentra sujeta a la vigencia del licenciamiento de la universidad, en tanto que esta última permite, previa verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad, a ofertar el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento²⁶.

²⁵ Texto anterior de la Ley N° 30220, Ley Universitaria:

Artículo 15. Funciones generales de la SUNEDU

La SUNEDU tiene las siguientes funciones:

[...]

15.1 Aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, de conformidad con la presente Ley y la normativa aplicable.

[...]

Texto actual de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, modificada por la Ley N° 31520:

Artículo 15. Funciones generales de la SUNEDU

La SUNEDU tiene las siguientes funciones:

[...]

15.1 Aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades y filiales.

[...]

²⁶ Ley N° 30220, Ley Universitaria.

Artículo 13. Finalidad.

95. Sobre ello, esta Comisión observa que a través de la Resolución del Consejo Directivo N° 081-2019-SUNEDU/CD del 12 de junio de 2019, la Sunedu otorgó a la denunciante el licenciamiento institucional por un plazo de seis (6) años, computado a partir de la fecha de notificación de la mencionada resolución.
96. Posteriormente, mediante el artículo 1 de la Resolución del Consejo Directivo N° 049-2021-SUNEDU-CD publicada en el diario oficial El Peruano el 8 de mayo de 2021, se incorporó la Única Disposición Transitoria Final a la Resolución del Consejo Directivo N° 008-2017-SUNEDU-CD²⁷, a través de la cual se dispuso, de manera excepcional, que la primera solicitud de renovación de la licencia institucional se presentará en el plazo máximo de **dos (2) años** contabilizados a partir de la fecha límite establecida para presentar la solicitud de renovación (120 días hábiles antes del vencimiento de la licencia institucional) **lapso durante el cual se podrá seguir brindando el servicio educativo superior universitario hasta el otorgamiento de la autorización de su renovación**²⁸.
97. En ese sentido, la licencia institucional de la denunciante tiene una vigencia hasta el año 2027. Incluso, debe tenerse en cuenta que, con la modificación a la Ley Universitaria, dispuesta por la Ley N° 32105, la autorización otorgada mediante el licenciamiento es de carácter permanente (sujeta al cumplimiento continuo de las condiciones básicas de calidad y a las evaluaciones periódicas inopinadas realizadas por la Sunedu)²⁹.
98. En consecuencia, esta Comisión verifica que la denunciante cuenta con derechos previamente conferidos y reconocidos por la Sunedu para brindar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”, los cuales se mantienen vigentes en la actualidad.

13.1. La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose el licenciamiento como el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad necesarias para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento. [...].

²⁷ Que aprobó “Medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento institucional” y el “Reglamento del procedimiento de licenciamiento institucional”

²⁸ **Resolución del Consejo Directivo N° 008-2017-SUNEDU-CD.**

Disposiciones Complementarias Finales

Cuarta.- Renovación de la licencia institucional.

La solicitud de renovación de la licencia institucional se presenta con una anticipación no menor a ciento veinte (120) días hábiles antes de su vencimiento. Durante todo el plazo de tramitación de la solicitud de renovación, la licencia institucional se entiende automáticamente prorrogada.

[...]

Disposiciones Transitorias Finales

Única. - Renovación de la licencia institucional.

De manera excepcional, la primera solicitud de renovación de la licencia institucional se presenta en el plazo máximo de dos (2) años contabilizados a partir de la fecha límite establecida para la presentación de su solicitud de renovación, de acuerdo a lo establecido en la cuarta disposición complementaria final, lapso durante el cual podrá seguir brindando el servicio educativo superior universitario hasta el otorgamiento de la autorización de su renovación, de corresponder.

²⁹ **Ley N° 32105, Ley que modifica la Ley 30220, Ley Universitaria, para disponer el carácter permanente de la modalidad a distancia de la educación superior y afianzar su acceso.**

Artículo 1.- Modificación de los artículos 13 y 47 de la Ley 30220, Ley Universitaria.

Se modifican los artículos 13 -párrafos 13.1, 13.2, 13.3 y 13.4, e incorporándose el párrafo 13.5- y 47 -párrafos 47.4.1, 47.4.2 y 47.4.3- de la Ley 30220, Ley Universitaria, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

Artículo 13.- Finalidad.

[...]

13.4. **La autorización otorgada mediante el licenciamiento por la SUNEDU es de carácter permanente**, siempre y cuando las universidades demuestren el cumplimiento continuo de las condiciones básicas de calidad. No obstante, las universidades estarán sujetas a evaluaciones periódicas inopinadas para garantizar la calidad educativa y la transparencia en el uso de recursos públicos. [...].

(Énfasis añadido).



D.3.2 Cambio en las reglas de juego por parte de la Sunedu:

99. Tal como se indicó en el acápite anterior, a través de la Resolución del Consejo Directivo N° 133-2021-SUNEDU/CD del 21 de diciembre de 2021 y la Resolución del Consejo Directivo N° 094-2022-SUNEDU/CD, la Sunedu habilitó a la denunciante a brindar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”.
100. Sin embargo, a través del artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD, la Sunedu estableció una limitación de ofertar y prestar el servicio educativo de los programas de estudio de pregrado vinculados al campo de la salud únicamente bajo la modalidad “presencial”. En efecto, la Sunedu estableció que todos los programas de pregrado vinculados con el campo de la salud no podrán realizarse bajo la modalidad “semipresencial” y “a distancia”, sin considerar la situación de aquellas universidades a las que previamente la entidad les ha otorgado la habilitación para brindar los mencionados programas en las referidas modalidades.
101. Al respecto, la Sunedu indicó que con la emisión de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD solo se afecta a la oferta nueva, mas no a los alumnos matriculados con anterioridad.
102. Sobre este punto, se precisa que de la revisión de la disposición en cuestión, no existe algún apartado que distinga su aplicación para los alumnos que ya se encontraban cursando los programas bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia” con los alumnos que pretendan matricularse de manera posterior a la norma.
103. De similar forma, la denunciante indicó que, a partir de la resolución emitida por la Sunedu, dejó de brindar y ofertar los servicios educativos bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia” en cumplimiento de las disposiciones emitidas por el ente encargado del sector. Con lo cual, se puede colegir que la norma ha restringido el derecho otorgado previamente a la denunciante.
104. En tal sentido, se verifica el cumplimiento del punto (ii), toda vez que, con posterioridad y como consecuencia de la emisión de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD, la Sunedu cambió las reglas de juego; es decir, desconoció los derechos conferidos a la denunciante para brindar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”.

D.3.3 Procedimiento de revocación establecido en los artículos 214 y 216 del TUO de la Ley N° 27444:

105. Al haberse detectado los dos primeros aspectos para determinar la existencia de una revocación que pueda calificar como una barrera burocrática ilegal, corresponde verificar si la Sunedu aplicó el procedimiento de revocación establecido en los artículos 214 y 216 del TUO de la Ley 27444.
106. Para tal efecto, la Sunedu señaló que, en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos que rige nuestro ordenamiento jurídico, la norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia (aplicación inmediata), lo que supone que cuando se tenga un derecho que ha producido cierto número de efectos al amparo de una primera norma (Resolución 105-2020-SUNEDU/CD antes de su modificatoria), que es posteriormente modificada por una segunda (Resolución N° 033-2023-



SUNEDU/CD), los nuevos efectos del derecho deberán adecuarse a esta nueva norma a partir de su vigencia, no pudiendo ser regidos por la norma anterior bajo cuya vigencia fue constituido.

107. Sobre la mencionada teoría el Tribunal Constitucional³⁰ ha señalado que, en virtud de esta, la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes, es decir, se realiza la aplicación inmediata de la norma, motivo por el cual carece de efectos retroactivos (excepto en materia penal cuando favorece al reo).
108. Al respecto, en aplicación de la mencionada teoría, la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD debe aplicarse sobre los hechos que ocurran durante su vigencia. Ciertamente, los efectos del derecho deben adecuarse a la nueva regulación con la finalidad de permitir la innovación del ordenamiento jurídico; sin embargo, ello no significa que cuando la autoridad haya otorgado derechos en virtud de la normativa anterior, los cuales se mantienen vigentes a la fecha de emisión de la nueva regulación, se pueda desconocer tales habilitaciones sin seguir el procedimiento de revocación correspondiente.
109. El artículo 214 del TUO de la Ley N° 2744 establece cuáles son supuestos para que proceda una revocación; sin embargo, en el presente caso, de la información que obra en el expediente, no se ha podido verificar la existencia de un acto que revoque de manera directa la habilitación de la denunciante para brindar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”, en tanto no se ha acreditado la existencia de un pronunciamiento expreso que desconozca los derechos o intereses conferidos.
110. Asimismo, la Sunedu no otorgó a la denunciante el ejercicio del derecho de defensa, a fin de que esta pueda presentar los alegatos y medios de prueba que considere pertinentes.
111. Finalmente, la Sunedu no acreditó la indemnización a favor de la denunciante como consecuencia de la revocación indirecta detectada, o de lo contrario, tampoco ha señalado las razones por las cuales no correspondería este tipo de pago.
112. En tal sentido, se verifica el cumplimiento del punto (iii), toda vez que, la Sunedu no aplicó el procedimiento de revocación establecido en los artículos 214 y 216 del TUO de la Ley 27444.
113. En atención a lo expuesto, la prohibición impuesta por la Sunedu constituye una revocación indirecta de la habilitación con la que contaba la denunciante. Por lo tanto, corresponde declarar que la prohibición de ofertar y prestar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD, constituye una barrera burocrática ilegal.
114. Cabe señalar que, si bien se declara la ilegalidad de la medida en este aspecto, esta Comisión reconoce las facultades de la Sunedu para revocar sus actos administrativos, los cuales deben ser ejecutados conforme lo establece el TUO de la Ley N° 27444.

³⁰ Ver sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC.



115. Finalmente, en la medida que se ha declarado la ilegalidad de las barreras cuestionadas en el presente procedimiento, carece de objeto pronunciarse sobre los demás argumentos de ilegalidad señalados por la denunciante.

E. Precisión final:

116. Esta Comisión considera oportuno precisar que el pronunciamiento emitido no desconoce las facultades normativas y/o de fiscalización que la Ley Universitaria concede a la Sunedu en materia de servicio educativo y funcionamiento de las universidades; sin embargo, ello no implica que esta entidad se encuentre facultada para establecer prohibiciones que no se encuentren en el marco de sus competencias otorgadas.
117. Asimismo, resulta pertinente indicar que el presente pronunciamiento no desconoce que todas las modalidades para la prestación del servicio educativo deban cumplir con las condiciones básicas de calidad que aseguren un servicio educativo de calidad, ni tampoco se busca direccionar la prestación de los servicios educativos hacia una determinada modalidad, en la medida que resultará decisión de cada institución universitaria qué tipo de modalidad desea ofertar para satisfacer las necesidades particulares de los estudiantes.
118. Finalmente, debe tenerse en cuenta que la declaración de ilegalidad e inaplicación de las medidas cuestionadas no implica que todos los programas vinculados con el campo de la salud que se brinden bajo la modalidad a distancia no deban tener un componente presencial, toda vez que, de acuerdo con el numeral 47.4.3 del artículo 47 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, modificada por la Ley N° 32105, se establece que hay carreras y especialidades que requieren realizar experimentos y prácticas presenciales para la formación profesional, para lo cual se establecerá la normativa específica que regule los componentes prácticos y presenciales necesarios para estos programas, además de los requisitos mínimos de infraestructura y de equipamiento³¹.

F. Evaluación de razonabilidad:

119. De conformidad con la metodología establecida en el Decreto Legislativo N° 1256, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de las medidas materia de análisis, debido a que han sido declaradas barreras burocráticas ilegales.

G. Efectos y alcances de la presente resolución:

120. De conformidad con los artículos 8 y 10 del Decreto Legislativo N° 1256, cuando en un procedimiento iniciado de parte, las barreras burocráticas cuestionadas sean

³¹ Ley N° 30220, Ley Universitaria, modificada por la Ley N° 32105.
Artículo 47. Modalidades para la prestación del servicio educativo

[...]

47.4. Modalidad a distancia o no presencial

47.4.1. La modalidad a distancia o no presencial se caracteriza por la interacción, ya sea simultánea o diferida, entre los estudiantes y los docentes, facilitada por medios tecnológicos que promuevan el aprendizaje autónomo. Esta modalidad podrá comprender hasta el 100 % de los créditos académicos, siempre y cuando se utilicen tecnologías de información y la comunicación (TIC) certificadas, excepto para las carreras y especialidades que requieran realización de experimentos y prácticas presenciales. Este proceso deberá complementarse con convenios tipo google, internet e inteligencia artificial.

[...]

47.4.3. Para aquellas carreras de formación profesional que necesariamente requieran de la presencialidad debido a la naturaleza de sus prácticas o laboratorios, se establecerán las siguientes restricciones:

[...]

b) Regulación de componentes presenciales. Normativa específica que regule los componentes prácticos y presenciales necesarios para estas carreras, detallando los requisitos mínimos de infraestructura y de equipamiento.

declaradas ilegales y estén contenidas o materializadas en disposiciones administrativas, la Comisión dispone su inaplicación al caso concreto de la denunciante y con carácter general en favor de otros agentes económicos o administrados en general que también se vean afectados por su imposición. Asimismo, el numeral 8.1 del artículo 8 establece que la inaplicación con efectos generales operará siempre que la ilegalidad de la barrera burocrática no se haya originado por una revocación indirecta³².

121. En el presente caso, se ha declarado que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas:
- (i) La limitación de ofertar y prestar el servicio educativo de los programas de estudio de pregrado vinculados al campo de la salud únicamente bajo la modalidad “presencial”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.
 - (ii) La prohibición de ofertar y prestar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.
122. Respecto de la medida descrita en el punto (i) del párrafo anterior, corresponde disponer su inaplicación en favor de la denunciante y, con efectos generales, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos que se vean afectados por su imposición.
123. En cuanto a la medida descrita en el punto (ii) del párrafo anterior, toda vez que su ilegalidad se sustentó en la revocación indirecta de los derechos conferidos previamente por la Sunedu a la denunciante, solo corresponde disponer su inaplicación en favor de la denunciante.
124. Se precisa que el mandato de inaplicación con carácter general surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado un extracto de la presente resolución en el diario oficial «El Peruano»³³, lo que podrá realizarse una vez que quede consentida o sea

³² Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, modificado por la Ley N° 31755.

Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas.

8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su inaplicación con efectos generales, siempre que la ilegalidad de la barrera burocrática no se haya originado por una revocación indirecta de licencia de funcionamiento.

8.2. En estos procedimientos, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede emitir medidas correctivas, ordenar la devolución de las costas y costos e imponer sanciones, cuando corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

8.3. La inaplicación con efectos generales opera a partir del día siguiente de publicado el extracto de la resolución emitida por la Comisión o la Sala, de ser el caso, en el diario oficial “El Peruano”. La orden de publicación será emitida por el Indecopi hasta el décimo día hábil después de notificada la resolución respectiva. Si con posterioridad, algún funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en la entidad que fuera denunciada, aplica las barreras burocráticas declaradas ilegales en la resolución objeto de publicación, puede ser sancionado de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la presente ley.

8.4. En aquellos procedimientos iniciados de parte con posterioridad a la publicación a la que hace referencia el presente artículo, en los que se denuncie la aplicación de una barrera burocrática declarada ilegal, materializada en la misma disposición administrativa inaplicada con efectos generales, la Comisión encausa el escrito presentado como una denuncia informativa de incumplimiento de mandato.

8.5. En aquellos procedimientos en trámite, iniciados de parte hasta el día de la publicación a la que hace referencia el presente artículo y que versen sobre la misma barrera burocrática declarada ilegal inaplicada con efectos generales, la Comisión o la Sala, de ser el caso, resuelve el procedimiento en el mismo sentido y procederá conforme al numeral 8.2. cuando corresponda.

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.

³³ De conformidad a lo dispuesto en el numeral 8.3) del artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1256.

confirmada por la Sala, dentro de los alcances establecidos en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 019-2017-INDECOPI/COD³⁴.

125. Cabe indicar que el incumplimiento de los mandatos de inaplicación podrá ser sancionado por esta Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256³⁵.
126. De conformidad con el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 1256³⁶, el abogado defensor de la Sunedu tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya quedado consentida, al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.
127. Finalmente, de conformidad con lo establecido en el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, la Sunedu, en un plazo no mayor de un (1) mes luego de que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala, deberá informar las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en el presente acto, de conformidad a lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD³⁷.

H. Medida correctiva:

128. Los artículos 43 y 44 del Decreto Legislativo N° 1256 señalan lo siguiente:

«Artículo 43.- Medidas correctivas.

La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar y/o conceder las siguientes medidas correctivas:

[...]

2. Que las entidades informen a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad mediante las resoluciones de la Comisión que hayan agotado la vía administrativa y/o las resoluciones de la Sala, como medida complementaria.

Artículo 44.- Forma de implementación y plazo para el cumplimiento de las medidas correctivas.

³⁴ Publicada el 11 de febrero de 2017 en diario oficial «El Peruano».

³⁵ **Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, modificado por la Ley N° 31755.**

Artículo 34. - Conductas infractoras de funcionarios o servidores públicos por incumplimiento de mandato.

La Comisión puede imponer multas de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias al funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al que se hace referencia en el artículo 8 de la presente ley.

2. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, según sea el caso, al que se hace referencia en el artículo 10 de la presente ley.

3. Cuando, luego de publicado lo resuelto en los procedimientos de oficio a los que hace referencia el artículo 9, aplique u ordene aplicar la barrera burocrática previamente declarada carente de razonabilidad, o cuando pudiendo disponer su inaplicación, omita hacerlo.

[...].

(Énfasis añadido)

³⁶ **Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**

Artículo 42.- Responsabilidad del procurador público o abogado defensor de la entidad denunciada

42.1. Es obligación del procurador público o abogado defensor de una entidad contra la que se inició un procedimiento, de parte o de oficio, en el que se haya declarado la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática por medio de una resolución que ha quedado firme o consentida, remitir copia de la resolución de la Comisión o la Sala, de ser el caso, al titular de la entidad y la Secretaría General o la que haga sus veces, con la finalidad de que pueda ser difundida para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

42.2. El plazo para remitir la referida resolución es de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de la fecha en que quedó consentida o fue notificada la resolución que confirma la resolución de la Comisión.

42.3. El órgano de control interno de la entidad respectiva, dispone las acciones que considere pertinentes en caso de verificarse el incumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

³⁷ Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de febrero de 2017.

[...]

44.2. En el caso de la medida correctiva señalada en el inciso 2. del artículo precedente, el plazo máximo con el que cuenta la entidad es de cinco (5) días hábiles. Las entidades pueden emplear medios de comunicación tanto físicos como virtuales que estén disponibles para todo administrado y/o agente económico que acuda al área de trámite documentario, así como el portal de la entidad.».

129. De lo anterior se puede advertir que esta Comisión se encuentra facultada para ordenar que las entidades informen a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad.
130. En tal sentido, considerando el marco normativo vigente y que en el presente procedimiento se ha determinado la ilegalidad de las medidas indicadas en la Cuestión controvertida de la presente resolución, corresponde ordenar a la Sunedu, como medida correctiva, que cumpla con informar a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, una vez se declare consentida la presente resolución o sea confirmada por la Sala.
131. El incumplimiento de lo dispuesto podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

I. Solicitud del pago de costas y costos del procedimiento:

132. Por otro lado, la denunciante ha solicitado que esta Comisión disponga en su favor el reembolso de las costas y costos derivados del presente procedimiento.
133. Al respecto, de acuerdo con lo establecido en el numeral 8.2) del artículo 8 y en el numeral 10.2) del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256, en los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas la Comisión o la Sala, de ser el caso, pueden ordenar la devolución de las costas y costos, cuando corresponda. Asimismo, el artículo 25 de la citada norma establece lo siguiente:

«Artículo 25.- De las costas y costos.

25.1. En los procedimientos iniciados a solicitud de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar a la entidad vencida el reembolso de las costas y costos en los que haya incurrido el denunciante, siempre que este lo hubiese solicitado al inicio o durante el procedimiento.

25.2. Las reglas aplicables a los procedimientos para la liquidación de costas y costos son las dispuestas en la Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI del 6 de abril de 2015 o la que la sustituya.».

134. En consecuencia, en la medida que la Sunedu ha obtenido un pronunciamiento desfavorable, la Comisión considera que corresponde ordenarle el pago de las costas³⁸ y costos³⁹ del procedimiento a favor de la denunciante.
135. El artículo 419 del TUO del Código Procesal Civil⁴⁰, de aplicación supletoria⁴¹, dispone que las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe⁴².

³⁸ TUO del Código Procesal Civil.

Artículo 410.- Las costas están constituidas por las tasas judiciales, los honorarios de los órganos de auxilio judicial y los demás gastos judiciales realizados en el proceso.

³⁹ TUO del Código Procesal Civil.

Artículo 411.- Son costos del proceso el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo para su Fondo Mutual y para cubrir los honorarios de los Abogados en los casos de Auxilio Judicial.

⁴⁰ TUO del Código Procesal Civil.

136. En consecuencia, la Sunedu deberá cumplir con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan⁴³.
137. Para tal efecto, una vez que la resolución haya quedado consentida o fuera confirmada por el Tribunal del Indecopi, la denunciante podrá presentar la respectiva solicitud de liquidación de costas y costos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 417 y 418 del TUO del Código Procesal Civil, la Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI y demás disposiciones pertinentes⁴⁴.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256;

RESUELVE:

Primero: desestimar los argumentos planteados por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria y denegar la solicitud de uso de la palabra requerida por la Universidad Tecnológica del Perú S.A.C., de acuerdo con lo desarrollado en las Cuestiones previas de la presente resolución.

Artículo 419.- Las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe. En caso de mora, devengan intereses legales.

El pago se exige ante el Juez de la demanda. Las resoluciones que se expidan son inimpugnables.

⁴¹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Título Preliminar.**

[...]

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo.

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

[...]

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

[...]

Artículo VIII.- Deficiencia de fuentes.

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

[...]

⁴² Esto es, cinco (5) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38° de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización de Indecopi, en concordancia con la Décimo Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley General del Sistema Concursal.

⁴³ **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.**

Artículo 118.- Multas coercitivas por incumplimiento del pago de costas y costos

Si el obligado a cumplir la orden de pago de costas y costos no lo hace, se le impone una multa no menor de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

En caso de persistir el incumplimiento de lo ordenado, el Indecopi puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencidos los cuales se ordena su cobranza coactiva.

⁴⁴ **Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil.**

Artículo 417.- Las costas serán liquidadas por la parte acreedora de ellas, después de ejecutoriada la resolución que las imponga o la que ordena se cumpla lo ejecutoriado.

La liquidación atenderá a los rubros citados en el Artículo 410, debiéndose incorporar sólo los gastos judiciales comprobados y correspondientes a actuaciones legalmente autorizadas.

Las partes tendrán tres días para observar la liquidación. Transcurrido el plazo sin que haya observación, la liquidación será aprobada por resolución inimpugnable.

Interpuesta observación, se conferirá traslado a la otra parte por tres días. Con su absolución o sin ella, el Juez resolverá. La resolución es apelable sin efecto suspensivo.

El único medio probatorio admisible en la observación es el dictamen pericial, que podrá acompañarse hasta seis días después de haberse admitido. Del dictamen se conferirá traslado por tres días, y con su contestación o sin ella el Juez resolverá con decisión inimpugnable.

Artículo 418.- Para hacer efectivo el cobro de los costos, el vencedor deberá acompañar documento indubitable y de fecha cierta que acredite su pago, así como de los tributos que correspondan. Atendiendo a los documentos presentados, el Juez aprobará el monto.

Segundo: declarar que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas; y, en consecuencia, fundada la denuncia presentada por Universidad Tecnológica del Perú S.A.C. contra la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria:

- (i) La limitación de ofertar y prestar el servicio educativo de los programas de estudio de pregrado vinculados al campo de la salud únicamente bajo la modalidad “presencial”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.
- (ii) La prohibición de ofertar y prestar el programa de pregrado de “Psicología” bajo las modalidades “semipresencial” y “a distancia”, materializada en el artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 033-2023-SUNEDU/CD.

Tercero: disponer que la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, inaplique las barreras burocráticas declaradas ilegales señaladas en el Resuelve Segundo de la presente resolución, al caso concreto de Universidad Tecnológica del Perú S.A.C., de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256.

Cuarto: disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal del Indecopi. La remisión del extracto mencionado a la Oficina de Asesoría Jurídica del Indecopi, para su publicación en el diario indicado, incluirá una copia del presente pronunciamiento y se realizará dentro del plazo señalado en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI⁴⁵.

Quinto: disponer que la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, inaplique, con efectos generales, la barrera burocrática declarada ilegal señalada en el punto (i) del Resuelve Segundo de la presente resolución, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256. Este mandato de inaplicación surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano a que se refiere el Resuelve precedente.

Sexto: disponer que la imposición de las barreras burocráticas declaradas ilegales, a través de actos administrativos o actuaciones materiales emitidos con posterioridad a que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, sería considerada como un presunto incumplimiento de los mandatos de inaplicación indicados; y, por ende, motivar el inicio de un procedimiento sancionador.

Séptimo: informar que el incumplimiento de los mandatos de inaplicación, dispuestos en los Resueltos Tercero y Quinto de la presente resolución, podrá ser sancionado con una multa

⁴⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de febrero de 2017.



de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256.

Octavo: disponer que de conformidad con el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, en un plazo no mayor a un (1) mes, luego de que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, informe las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución, de conformidad con lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante la Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD.

Noveno: informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 1256, el abogado defensor de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por el Tribunal del Indecopi, al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

Décimo: ordenar como medida correctiva que, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 2) del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1256, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declara consentida o confirmada la presente resolución.

Décimo Primero: informar que el incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

Décimo Segundo: ordenar a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria que cumpla con pagar a Universidad Tecnológica del Perú S.A.C., las costas y costos del procedimiento, una vez que la presente resolución quede consentida o sea confirmada por el Tribunal del Indecopi.

Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Vladimir Martín Solís Salazar, María Liliana Tamayo Yoshimoto y Luis Francisco Moya Tantaleán; y, con la abstención de la señora María Antonieta Merino Taboada.

VLADIMIR MARTÍN SOLÍS SALAZAR
PRESIDENTE