



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de
Educación Superior Universitaria



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO N.º 082-2021-SUNEDU/CD

EXPEDIENTE : **012-2020-SUNEDU/02-14**
IMPUTADA : **INSTITUTO PALESTRA - ESCUELA IBEROAMERICANA DE DERECHO**
MATERIA : **INFRACCIÓN TIPIFICADA EN EL NUMERAL 1.1 DEL ANEXO DEL RIS,
APROBADO POR DECRETO SUPREMO N.º 018-2015-MINEDU**

Lima, 6 de agosto de 2021

SUMILLA: *se sanciona al Instituto Palestra - Escuela Iberoamericana de Derecho con una multa de S/ 6 493.04 por incurrir en la conducta infractora tipificada en el numeral 1.1 del Anexo del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 018-2015-MINEDU, al ofertar y prestar el servicio educativo superior universitario sin contar con autorización o licencia de la Sunedu.*

VISTOS:

Los actuados del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) instruido por la Dirección de Fiscalización y Sanción (en adelante, Difisa) de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, la Sunedu) contra el Instituto Palestra - Escuela Iberoamericana de Derecho (en adelante, Instituto Palestra), tramitado con el Expediente N.º 012-2020-SUNEDU/02-14, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el numeral 1.1 del Anexo del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 018-2015-MINEDU (en adelante, antiguo RIS); y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Informe de Resultados N.º 0032-2020-SUNEDU/02-13

1. El 26 de junio de 2020, la Dirección de Supervisión (en adelante, la Disup) remitió el Informe de Resultados N.º 0032-2020-SUNEDU/02-13, mediante el cual recomendó iniciar un PAS al Instituto Palestra¹. Sustentó su recomendación en los siguientes hechos:

- (i) El 23 de marzo de 2017, verificó en su página web y en la red social “Facebook”² que el Instituto Palestra convocaba la admisión para la Tercera Edición de un “Máster Universitario Oficial en Derecho Constitucional 2017-2018” (en adelante, Máster en

¹ Asociación Civil, constituida mediante escritura pública del 23 de agosto de 2010 e inscrita en el Asiento A00001 de la Partida Electrónica N° 12550449 del Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos.

² Direcciones Web visitadas, según el Informe de Resultados:

- <http://institutopalestra.com/categoria-producto/maestrias/>
- <http://institutopalestra.com/producto/master-universitario-oficial-en-derecho-constitucional/>
- <http://institutopalestra.com/course/view.php?id=21>
- <https://www.facebook.com/institutopalestra>
- <https://www.facebook.com/institutopalestra/photos/a.202793133071057.61743.191093894240981/1877980228885664/?type=3&theater>
- <http://maestriasip.com/docs/decreto-autorizacion-master-Derecho-Constitucional.pdf>
- <http://institutopalestra.com/mod/resource/view.php?id=249>



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Derecho Constitucional), a desarrollarse con clases presenciales en la ciudad de Lima, en convenio con la Universidad Castilla-La Mancha (en adelante, UCLM) del Reino de España.

- (ii) El 25 de marzo de 2017, en respuesta a una consulta realizada en calidad de incógnito, mediante correo electrónico dirigido a informes@institutopalestra.com, el Instituto Palestra informó que: en atención a un convenio celebrado con la UCLM, dictaba por tercer año consecutivo el Máster en Derecho Constitucional; las clases presenciales en Lima se impartirían durante cuatro días al mes, de agosto 2017 hasta febrero 2018; todos los profesores eran de la UCLM; y, también había un módulo que dictaban profesores nacionales.
- (iii) El 13 de noviembre de 2017, personal de incógnito asistió al establecimiento del Instituto Palestra³ y recabó, además de lo señalado anteriormente, la siguiente información sobre el Máster en Derecho Constitucional: la Cuarta Edición estaba programada para el mes de julio de 2018 que al igual que las ediciones anteriores, iniciaría con una estancia de tres (3) semanas en la ciudad de Toledo⁴; el costo era de US\$ 7 000.00 (siete mil y 00/100 dólares americanos); y, las inscripciones se hacían directamente con el Instituto Palestra, que también se encargaba del proceso de admisión mediante una entrevista.
- (iv) El 22 de diciembre de 2017, personal de la Disup (primero en calidad de incógnito y luego identificándose como personal de Sunedu) se dirigió al establecimiento de la Sociedad Nacional de Industrias⁵ verificando lo siguiente: una sustentación para optar el grado de Master, a cargo de tres estudiantes de la II Edición del Master en Derecho Constitucional; el personal administrativo del Instituto Palestra afirmó que se venía desarrollando la Tercera Edición del Master en Derecho Constitucional; y, que el Instituto gestionaba el alquiler de locales en la ciudad de Lima con el fin de facilitar la asistencia a clases de sus estudiantes.
- (v) El 26 de diciembre de 2017 y 26 de febrero de 2018 el Instituto Palestra, en respuesta a un requerimiento de información y al Informe Preliminar de Supervisión N.º 029-2018-SUNEDU/02-13-02 de 31 de enero de 2018, señaló que: (i) ofrecía el Master en Derecho Constitucional en convenio con la UCLM; (ii) lo difundió en redes sociales y otros medios; (iii) gestionó el desarrollo de algunos módulos en el Perú; y, (iv) coordinó la sustentación del trabajo final de algunos estudiantes en la ciudad de Lima. Además, el 27 de febrero de 2018, adjuntó una relación de personas (inscritos, matriculados y egresados) que estudiaron en las tres ediciones del Máster en Derecho Constitucional.

³ Situado en Plaza de la Bandera N° 125, Pueblo Libre, Lima.

⁴ De manera posterior, las clases continuarían de manera presencial en la ciudad de Lima-Perú, las mismas que iniciarían con la presencia de docentes de nacionalidad peruana y, posteriormente, serían impartidas por docentes de la UCLM, quienes llegarían a Perú exclusivamente para el desarrollo del Master, este inicio clases se daría entre los meses de agosto de 2018 y febrero de 2019, con una frecuencia de cuatro (4) días por mes, con horarios de clases de lunes a jueves o de martes a viernes, de 18:30 a 22:00 horas. Finalmente, los meses de marzo y junio del 2019, serían dedicados al trabajo de fin de programa (Tesina), que serviría para la obtención del título de Master.

⁵ Ubicada en la Calle Los Laureles N° 365, San Isidro, Lima.



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

2. El 19 de junio de 2019 y 27 de enero de 2020, el personal de la Disup verificó en el Registro Nacional de Grados Académicos y Títulos Profesionales, que seis (6) personas que estudiaron el Máster en Derecho Constitucional solicitaron el reconocimiento de sus títulos otorgados por la UCLM.

1.2. Acciones preliminares de la Difisa

3. El 21 de julio de 2020, la Difisa requirió a la Dirección de Documentación e Información Universitaria y Registro de Grados y Títulos (en adelante, Digrat) información sobre las personas que tienen reconocido, en el Registro Nacional de Grados Académicos y Títulos Profesionales, un Máster en Derecho Constitucional emitido por la UCLM.
4. En atención a ello, el 24 de agosto de 2020, la Digrat mediante memorando N.º 207-2020-SUNEDU-02-15, informó que, desde el año 2015, tenían registrados veintidós (22) grados de maestro de la Maestría en Derecho Constitucional otorgados por la UCLM, de personas que recibieron el servicio educativo por parte del Instituto Palestra, sobre la base de la lista remitida por la Difisa.

1.3. Imputación de cargos

5. Mediante Resolución N.º 001 del 06 de agosto de 2020, notificada el 07 de agosto de 2020, se inició un PAS contra el Instituto Palestra, imputándole a título de cargo lo siguiente:

Cuadro N.º 01: Imputación de cargos

Hecho Imputado	Norma que tipifica la posible infracción	Nivel de gravedad/posible sanción
Habría ofertado y/o prestado el servicio educativo superior universitario del programa Maestría en Derecho Constitucional; sin contar con la autorización o licencia correspondiente.	Numeral 1.1 del Anexo del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, aprobado por el Decreto Supremo N.º 018-2015-MINEDU: <i>“Ofrecer y/o prestar el servicio educativo superior universitario sin contar con licencia de funcionamiento expedida por la SUNEDU o con licencia vencida”</i>	Infracción muy grave: a) Multa mayor de cien (100) UIT y hasta trescientas (300) UIT; y/o, b) Cancelación de la licencia de funcionamiento.

1.4. Descargos durante la etapa de instrucción

6. Durante la instrucción, el Instituto Palestra no presentó sus descargos, pese a que fue válidamente notificado con la resolución de imputación de cargos⁶.

1.5. Acciones durante la instrucción

7. El 03 de setiembre de 2020, el Instituto Palestra solicitó que se disponga el no inicio del procedimiento sancionador y el archivo definitivo de la supervisión. Amparó su petición en lo dispuesto en el artículo 8.2 del Reglamento de Infracción y Sanciones de la Sunedu, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 005-2019-MINEDU (en adelante, nuevo RIS), alegando que los hechos no son susceptibles de ameritar la determinación de

⁶ Resolución N.º 001, notificada el 07 de agosto de 2020.



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de
Educación Superior Universitaria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

responsabilidad administrativa porque el nuevo RIS no establece como conducta infractora las actuaciones en el marco de un convenio.

8. El 08 de octubre de 2020, en atención a lo solicitado por el Instituto Palestra, se llevó a cabo la diligencia de audiencia programada⁷, oportunidad en la que alegó lo siguiente:
 - (i) La UCLM no cuenta con la Resolución del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (en adelante, Conafu) o Asamblea Nacional de Rectores (en adelante, ANR) que autorice su funcionamiento en territorio nacional, ni del Máster en Derecho Constitucional, porque es un programa que cuenta con la aprobación, autorización y supervisión permanente de las autoridades competentes del Reino de España. Por lo tanto, la Sunedu no constituye una autoridad competente para fiscalizar.
 - (ii) La oferta del Máster la realiza la UCLM a través del portal electrónico y redes sociales del Instituto Palestra, en razón al Convenio de Colaboración suscrito entre ambas.
 - (iii) El Instituto Palestra solo gestionó que un grupo de sus asociados reciba algunas clases del máster en territorio nacional y rinda sus evaluaciones, como si lo estuviese haciendo en un programa de posgrado a distancia.
9. El 14 de octubre de 2020, mediante Resolución N.º 004 se resolvió incorporar al expediente N.º 012-2020-SUNEDU/02-14 el escrito remitido por la Digrat mediante memorando N.º 241-2020-SUNEDU-02-15, que le fue presentado por un administrado en el marco de uno de sus procedimientos de “nulidad de oficio de reconocimiento de título otorgado por la UCLM”, donde se señala, principalmente, que la UCLM no otorgó el grado académico de Máster a través del Instituto Palestra y que, en tanto la UCLM no ha prestado el servicio educativo en territorio nacional, no está sujeta a las leyes peruanas.
10. El 17 de diciembre de 2020, el Instituto Palestra, reiteró lo señalado en la audiencia y añadió los siguientes argumentos de defensa:
 - (i) Solicitó el no inicio del PAS, alegando que los hechos no son susceptibles de ameritar la determinación de responsabilidad administrativa; y, cuestionó el inicio del mismo señalando que con ello se vulneró el debido procedimiento por: **a) Falta de competencia de la Sunedu;** en la medida que el Instituto Palestra no es una universidad, no constituye sucursal, filial, sede, oficina u otra dependencia de la UCLM, no es una institución facultada para prestar servicios educativos de nivel universitario conducente a obtener grados o títulos y no tiene obligación de contar con la habilitación previa de la Sunedu, su normativa no le aplica y no puede ser sancionada; **b) Contravención del principio de legalidad,** porque la conducta imputada fue establecida por una norma reglamentaria y no por una norma legal; **c) Vulneración del**

⁷ El 17 de setiembre de 2020 mediante Resolución N.º 002 se concedió audiencia al Instituto Palestra para el 24 de setiembre de 2020, en atención a su solicitud presentada a través de correo electrónico de 9 de setiembre de 2020. El 02 de octubre de 2020 mediante Resolución N.º 003 se reprogramó la audiencia convocada por resolución N.º 002 para el 08 de octubre de 2020, en atención a la solicitud presentada por el Instituto Palestra a través de correo electrónico de 24 de setiembre de 2020.



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

principio de tipicidad, porque la actuación colaborativa con la UCLM no se encuentra proscrita por el RIS; **d) Vulneración del derecho de asociación**, al sancionar actuaciones en el marco de un convenio asociativo; y, **e) vulneración del principio de razonabilidad**, porque la sanción prevista en el RIS sería de imposible cumplimiento para una asociación sin fines de lucro.

- (ii) El 20 de junio de 2016 celebró un convenio de colaboración con la UCLM en virtud del cual: (i) difundió el programa a través de las redes sociales y otros medios alternativos; y, (ii) coordinó las gestiones logísticas para llevar a cabo las clases de algunos módulos del máster y la sustentación del Trabajo de Fin de Máster de algunos estudiantes en la ciudad de Lima; esto, en cumplimiento de su rol de promoción.
- (iii) Por su parte, la UCLM se encargó desde España de: (a) la convocatoria del máster, a través del portal electrónico y redes sociales del Instituto Palestra; (b) la selección e inscripción de los estudiantes; (c) la impartición en la ciudad de Toledo (España) de los cursos; (d) la contratación de toda la plana docente que se traslada a la ciudad de Lima para la impartición de los cursos; y, (e) la expedición de los títulos oficiales.
- (iv) Existiría imposibilidad jurídica para sancionar a la UCLM, porque el hecho de traer a Lima parte del programa del Máster Oficial en Derecho Constitucional no se encuentra regulado por la legislación nacional, para ello la UCLM no necesita autorización previa.
- (v) Un escenario de sanción al Instituto Palestra, conllevará a distinguir dos grupos de títulos: (i) los emitidos por UCLM a los estudiantes que llevaron el programa en España; y, (ii) los emitidos por la UCLM a estudiantes que llevaron el mismo programa, con la misma malla curricular, número de créditos y mismos profesores, pero con algunas asignaturas dictadas en Lima. Lo que constituye un trato diferenciado y significa la vulneración del: **a) Derecho fundamental a la igualdad**, porque para la Sunedu unos títulos sí tendrían valor y eficacia en el Perú por haberse dictado todas las clases en Toledo (España), y para los otros no por haberse dictado en Lima, pese a que ambos fueron expedidos por la UCLM; **b) Derecho a la educación**, al negarle a una persona, de manera injustificada, el reconocimiento de un título académico; **c) Derecho al trabajo**, a aquellos profesionales que han seguido el Master para conservar o conseguir una plaza laboral; **d) Derecho al libre desarrollo de la personalidad**, que protege toda decisión autónoma de las personas; y, **e) Convenio de la Haya**, sobre reconocimiento de títulos académicos obtenidos en universidades extranjeras debidamente acreditadas.

11. Mediante escrito del 22 de diciembre de 2020, el Instituto Palestra presentó información respecto a sus ingresos correspondientes al año 2019.

1.6. Informe Final de Instrucción

12. En el Informe Final de Instrucción N.º 019-2020-SUNEDU-02-14 notificado el 30 de diciembre de 2020 (en adelante, IFI), la Difisa recomendó declarar responsable al Instituto Palestra por ofertar y prestar el servicio educativo superior universitario sin contar con autorización o licencia de la Sunedu; y, en consecuencia, sancionarla con una multa de S/ 2 085.12 y ordenarle una serie de medidas correctivas a favor de los estudiantes.



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

13. Asimismo, en atención de lo establecido en el último párrafo del numeral 5 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG)⁸, se notificó el IFI al Instituto Palestra, otorgándosele un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos.

1.7. Descargos al Informe Final de Instrucción

14. El 07 de enero de 2021, el Instituto Palestra presentó sus descargos al IFI, en los cuales reafirmó los argumentos formulados durante la etapa de instrucción y agregó lo siguiente:
- (i) El Informe de Resultados de la Disup le fue notificado en agosto de 2020, excediendo desproporcionada e injustificadamente el plazo de diez (10) días hábiles establecido en los artículos 23.1 y 25.1 del Reglamento de Supervisión de la Sunedu, aprobado mediante Resolución N.º 006-2017-SUNEDU-CD (en adelante, Reglamento de Supervisión).
 - (ii) Se vulneró su derecho de defensa, porque es necesario: a) definir el significado de las conductas infractoras: “ofrecer y/o prestar el servicio educativo superior universitario”; y, b) justificar el razonamiento que lleva a concluir que el Instituto Palestra incurrió en la conducta sancionable.
 - (iii) Es imposible que oferten y/o presten⁹ el servicio educativo superior porque no tienen competencia para elaborar una malla curricular o contratar a los docentes del máster.
 - (iv) El convenio suscrito con la UCLM constituye un título habilitante, justificativo y delimitador de las actividades que llevó a cabo en relación con el Máster. Tal acompañamiento se realizó sin infringir ninguna norma constitucional ni legal que le era aplicable, por lo que se trató del ejercicio razonable de su derecho de asociación.
 - (v) Con una eventual sanción, se vulneraría el derecho de acceso a la educación de calidad, porque gracias al Convenio el Instituto Palestra ha podido difundir en la comunidad de

⁸ Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: (...)

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. (...)

El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles. (...)

⁹ De acuerdo al Instituto Palestra la Oferta y/o prestación el servicio educativo superior universitario implica lo siguiente: “Capacidad y competencia jurídica para producir actividades formativas o productos propios del servicio superior universitario, lo que implica la formulación de programas educativos, la construcción de una malla, la contratación docente, el cumplimiento de los estándares y procedimientos conforme a la legislación etc”.



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

profesionales peruanos la existencia del Máster Oficial en Derecho Constitucional de la UCLM.

(vi) En la primera edición del Máster, la propia UCLM celebró, en noviembre de 2015, un Convenio con el Jurado Nacional de Elecciones, con la finalidad de que las sesiones se realizaran en la sede institucional de dicha institución.

15. Posteriormente, mediante memorando N.º 0020-2021-SUNEDU-01.01 de 26 de abril de 2021, en cumplimiento de lo Dispuesto por este Consejo Directivo, en su sesión del 23 de abril de 2021, la Secretaría Técnica del Consejo Directivo, devolvió el expediente a la Difisa con la finalidad de que se desarrollen actuaciones adicionales de instrucción respecto a la conducta materia de análisis y el alcance o viabilidad de las recomendaciones efectuadas¹⁰.

1.8. Acciones durante la instrucción complementaria

16. El 28 de abril de 2021, mediante Resolución N.º 008¹¹, se resolvió ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del PAS, con la finalidad de realizar actuaciones adicionales¹².

17. El 17 de mayo de 2021, mediante Resolución N.º 009¹³, se requirió al Instituto Palestra información adicional, vinculada a las actuaciones que habría desarrollado en el marco del "Protocolo de Desarrollo del Convenio entre la Universidad de Castilla – La Mancha y el Instituto Palestra en Materia de Formación en Derecho Constitucional, de 15 de diciembre de 2016" (en adelante, el Protocolo).

18. El 20 de mayo de 2021 mediante Oficio N.º 146-2021-SUNEDU/02-14¹⁴, se requirió a la Universidad Castilla La Mancha información relacionada con su participación en el programa materia de investigación, así como, con la oferta de programas que en la actualidad ofrece y presta, relacionados con el Máster en Derecho Constitucional.

19. El 26 de mayo de 2021¹⁵, el Instituto Palestra atendió el requerimiento de información formulado, según se detalla:

¹⁰ **Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, aprobado por Decreto Supremo N.º 0005-2019-MINEDU**

Artículo 12.- Actuaciones probatorias

12.1. Constituyen medios probatorios los que forman parte del Informe de Resultados de la Dirección de Supervisión, los recabados por la Dirección de Fiscalización y Sanción, y los ofrecidos por los administrados junto con sus descargos, los cuales deben estar vinculados directamente con los cargos imputados.

12.2. El Órgano Instructor puede ordenar la actuación de las pruebas que considere necesarias para formar convicción. En caso dicha necesidad sea apreciada por el Órgano Resolutivo, este puede ordenar la actuación de nuevas pruebas.

¹¹ Notificada el 29 de abril de 2021.

¹² Mediante Resolución N.º 005, se requirió al Instituto Palestra subsanar su solicitud de confidencialidad.

Mediante Resolución N.º 006, se resolvió declarar la confidencialidad de la información alcanzada por el Instituto Palestra.

Mediante Resolución N.º 007, se requirió al Instituto Palestra los ingresos brutos del año 2020.

¹³ Notificada el 18 de mayo de 2021.

¹⁴ Notificado el 26 de mayo de 2021.

¹⁵ RTD N.º 025628-2021.



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

- (i) Alcanzó el Protocolo suscrito por ambas partes.
 - (ii) Reiteró que su rol fue como facilitador -captando estudiantes- para el acceso al Máster, el cual no es un programa ad-hoc desarrollado para Perú, asimismo, agregó que la formalización de matrícula, expediente académico, y expedición del título, corresponde exclusivamente a la UCLM.
 - (iii) Señaló que el módulo denominado “Derecho Constitucional Peruano”, fue un seminario adicional ofrecido a los estudiantes para complementar su aprendizaje y no formaba parte del plan de estudios oficial del Máster.
 - (iv) Con relación a la obligación contenida en la cláusula octava del Protocolo¹⁶ refirió que no existe ley o reglamento que regule su actuación como facilitador, por lo que no estaban obligados a cumplir ninguna disposición.
 - (v) Respecto de la suspensión de la oferta de la cuarta edición del Máster (periodo 2018-2019) en Perú, precisó que en tanto no se trataba de un programa exclusivo para estudiantes peruanos, la UCLM continuó con el proceso de convocatoria a nivel internacional y que el Instituto Palestra comunicó que había decidido cesar su labor de facilitador que por convenio había asumido.
20. Adicionalmente, el Instituto Palestra presentó información respecto a sus ingresos correspondientes al año 2020.
21. El 09 de junio de 2021, en respuesta al requerimiento de información formulado por la Difisa, la UCLM precisó lo siguiente:
- (i) En el ámbito de la ciencia jurídica, ofrece: a) Máster Universitario en Derecho Constitucional (investigador – semipresencial); b) Máster Universitario en Fiscalidad Internacional y Europea (investigador – presencial); c) Máster Universitario en Acceso a la Abogacía (Máster habilitante para Abogados en España – presencial); y, d) Doctorado en Derecho (se puede acceder directamente a la fase de investigación).
 - (ii) Un Máster oficial permite el acceso a otros de la misma rama con un régimen de convalidación parcial de créditos, pero no exime de superar los créditos no convalidados. Fuera del caso anterior, no es posible que mediante exámenes o evaluaciones de suficiencia se pueda acceder directamente a una titulación similar; ahora bien, los egresados del Máster que desean seguir estudios, podrían continuar con el Doctorado en Derecho, o con la convalidación parcial en el Máster de Acceso a la Abogacía u otro, inclusive entre diversas universidades españolas.
 - (iii) El máster no ha incluido nunca un módulo específico de “Derecho Constitucional Peruano”. Cualquier eventual oferta de una materia de este tipo por entidades diferentes a la UCLM no forma parte del Máster Universitario.
 - (iv) El máster cumple con la normativa aplicable en España. Dado que en ningún momento ha realizado una oferta del Máster Universitario en Derecho Constitucional específica para Perú, ni ha constituido un grupo específico con estos estudiantes, no le resulta aplicable ninguna otra normativa.

¹⁶ Que establece que cada parte es responsable del cumplimiento de la normativa de su país.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- (v) El pago del programa está establecido en la Orden N.º 86/2020 de 10 de junio¹⁷, que fijó la tasa vigente durante el curso académico 2020/2021 para el Máster materia de análisis, el cual asciende a ochocientos un con 52/100 euros (€ 801.52).
 - (vi) El máster comenzó a impartirse en el curso 2011/2012: por tanto, la edición 2018/2019 (cuya oferta fue suspendida en Perú) no era la cuarta y, efectivamente, el programa se ofreció en esa edición de manera general y por distintas vías. En el curso 2018/2019, como en los años anteriores y posteriores, el máster ha tenido estudiantes de Perú.
 - (vii) El reconocimiento de los grados en otros países es cuestión que depende de la normativa de cada Estado.
22. El 14 de junio de 2021, mediante Oficio N.º 182-2021-SUNEDU/02-14¹⁸, en forma complementaria al requerimiento anterior, se solicitó precisiones a la UCLM relacionadas con su participación en el programa materia de investigación.
23. El 23 de junio de 2021, la UCLM aclaró lo siguiente:
- (i) El “Máster Universitario en Derecho Constitucional” (Título oficial de 60 créditos - semipresencial) es un programa de la UCLM con sede en el campus de Toledo, cuya modalidad no ha variado nunca y es igual para todos los alumnos cursantes.
 - (ii) En los programas semipresenciales las clases son impartidas presencialmente en el campus de Toledo, sin perjuicio de su posible retransmisión para otros estudiantes con el uso de tecnologías digitales de la información y la comunicación para procesos de enseñanza.
 - (iii) Con relación al pago del Máster, cada alumno formaliza individualmente su matrícula por los medios de pago aprobados por la universidad en las cuantías descritas en la Orden N.º 86/2020, publicados antes del inicio del curso académico.
24. El 25 de junio de 2021, mediante Resolución N.º 010, se corrió traslado al Instituto Palestra de los escritos de fechas 09 y 23 de junio de 2021 presentados por la UCLM.

1.9. Informe Final Complementario

25. Sobre la base de las actuaciones adicionales realizadas, la Difisa evaluó nuevamente los hechos y emitió el Informe Final de Instrucción N.º 010-2021-SUNEDU-02-14-COMPLEMENTARIO notificado el 05 de julio del 2021 (en adelante, IFI-Complementario) y recomendó declarar responsable al Instituto Palestra por ofertar y prestar el servicio educativo superior universitario sin contar con autorización o licencia de la Sunedu; y, en consecuencia, sancionarla con una multa de S/ 6 493.04 y ordenarle una serie de medidas correctivas.
26. Asimismo, en atención de lo establecido en el último párrafo del numeral 5 del artículo 255 del TUO de la LPAG¹⁹, se notificó el IFI-Complementario al Instituto Palestra, otorgándosele

¹⁷ Emitido por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, que regula los precios públicos que regirán en Castilla-La Mancha para los estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales y servicios de naturaleza académica.

¹⁸ Notificado el 18 de junio de 2021.

¹⁹ Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos; sin embargo, no presentó ninguna comunicación, pese a que fue válidamente notificado²⁰.

II. ANÁLISIS

2.1. Cuestiones previas

2.1.1. Sobre los cuestionamientos al Informe de Resultado de la Disup

27. El Instituto Palestra señaló que el Informe de Resultados de la Disup le fue notificado en agosto de 2020, excediendo desproporcionada e injustificadamente el plazo de diez (10) días hábiles establecido en los artículos 23.1 y 25.1 del Reglamento de Supervisión.
28. Al respecto, la actividad de supervisión es una actividad de intervención para la comprobación del ejercicio de derechos y obligaciones²¹, y que cuando concluye recomendando el inicio de un procedimiento para determinar la responsabilidad de un administrado, termina sirviendo de instrumento para el ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un procedimiento administrativo sancionador; por lo tanto, al tratarse, únicamente, de un insumo con base en el cual se evaluará el inicio o no de un PAS, las acciones u omisiones que se hubieren suscitado previamente no inciden en la validez del PAS; en consecuencia, el argumento señalado por el Instituto Palestra no guarda relación con la imputación materia del presente procedimiento.
29. Sin perjuicio de ello, cabe referir que el plazo al que hace referencia el numeral 23.1 del artículo 23 y el numeral 25.2 del artículo 25 del Reglamento de Supervisión²², corresponde a los diez (10) días hábiles otorgados al sujeto supervisado para que pueda pronunciarse una

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: (...)

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. (...)

El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles. (...).

²⁰ Notificado el 05 de julio del 2021.

²¹ GARCÍA URETA, Agustín, “La potestad inspectora de las Administraciones Públicas”, 2006, Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., Madrid, Barcelona, p. 29.

²² **Resolución del Consejo Directivo N.º 006-2017-SUNEDU-CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión de la Sunedu**

Artículo 23.- De los presuntos incumplimientos detectados

23.1 Si como resultado de las acciones de supervisión el órgano supervisor advierte la existencia de presuntos incumplimientos de obligaciones supervisables, emitirá un Informe Preliminar, el cual es notificado al sujeto supervisado a efectos que, dentro de un plazo no mayor a diez (10) días hábiles, presente los documentos, pruebas o argumentos que considere pertinentes para desvirtuar los presuntos incumplimientos o acreditar que estos han sido subsanados.

Artículo 25.- Informe de Resultados

25.1 Transcurrido el plazo a que se refiere el numeral 23.1 del presente reglamento o su prórroga, el órgano supervisor evalúa las actuaciones y emite el Informe de Resultados que incluye, entre otros, lo siguiente:

(...)



vez que el Informe Preliminar le fue notificado, luego de lo cual se procede a emitir el Informe de Resultados, sin que este último acto esté condicionado a un plazo máximo para su emisión.

2.1.2. Sobre los cuestionamientos al inicio del procedimiento administrativo sancionador

30. El Instituto Palestra, en su momento, solicitó el no inicio del PAS, alegando que los hechos no son susceptibles de ameritar la determinación de responsabilidad administrativa; y, cuestionó el inicio del mismo señalando que con ello se vulneró el debido procedimiento por:
a) Falta de competencia de la Sunedu; b) Contravención del principio de legalidad; c) Vulneración del principio de tipicidad; d) Vulneración del derecho de asociación; y, e) vulneración del principio de razonabilidad.
31. Respecto a la falta de competencia de la Sunedu, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 de la Ley Universitaria²³, constituyen infracciones pasibles de sanción las acciones u omisiones que infrinjan normas relacionadas, entre otros, al licenciamiento, así como los incumplimientos establecidos en la Ley Universitaria y las infracciones previstas en el reglamento de infracciones y sanciones. Por su parte, el artículo 2 del antiguo RIS de la Sunedu²⁴ establece que resulta aplicable tanto a las universidades como a cualquier otra persona jurídica que deba cumplir las normas bajo competencia de la Sunedu.
32. Así, con independencia de la condición del administrado, esto es, que se trate de una empresa extranjera con sede en el Perú, una filial o sucursal de una empresa extranjera, o una persona jurídica nacional –como el caso del Instituto Palestra–, o que no se trate de una institución que otorgue grados o títulos profesionales; siempre que desarrolle actividades vinculadas a la oferta y/o prestación del servicio educativo superior universitario conducente a grados y títulos, se encuentra dentro del ámbito de competencia de la Sunedu, lo que implica que puede ser supervisada y fiscalizada respecto al cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley Universitaria y de toda norma vinculada a la prestación del servicio educativo superior universitario. De ser el caso, también podría ser objeto de sanción cuando se verifique la comisión de infracciones, luego de la evaluación de la responsabilidad administrativa correspondiente.
33. Respecto de la presunta vulneración a su derecho de asociación, en el presente PAS no se cuestiona su derecho de celebrar convenios o de asociarse, sino las actividades mismas

²³ **Ley 30220, Ley Universitaria**

Artículo 21. Infracciones y sanciones

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

²⁴ **Decreto Supremo N.º 018-2015-MINEDU, Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu**

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Están sujetos al presente Reglamento las universidades bajo cualquier modalidad, sean públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que funcionen dentro del territorio nacional, así como cualquier otra persona jurídica que deba cumplir las normas bajo competencia de la SUNEDU.



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

desarrolladas por el Instituto Palestra y que, conforme se analizará más adelante, podrían constituir la oferta y/o prestación del servicio educativo superior. En ese sentido, el inicio del presente PAS con la imputación de cargos no implica de modo alguno una vulneración a su derecho de asociación.

34. El inicio del presente PAS tampoco vulneró el principio de tipicidad²⁵ porque, conforme se señaló en el párrafo precedente, la conducta imputada en su contra no cuestiona los acuerdos colaborativos en el marco del convenio celebrado con la UCLM ni el otorgamiento mismo de grados y títulos profesionales por parte de esta, sino conductas que podrían configurar la oferta y prestación del servicio educativo superior universitario por parte del Instituto Palestra, sin contar con la licencia de la Sunedu, la cual se encuentra prevista en el numeral 1.1. del Anexo del antiguo RIS.
35. Igualmente, no se transgrede el principio de legalidad pues, conforme se advierte del contenido del principio de tipicidad, constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, salvo los casos en que la propia ley permita tipificar infracciones por norma reglamentaria; así, la Ley Universitaria en su artículo 21²⁶ permite que la tipificación de las infracciones se establezcan en el Reglamento de Infracciones y Sanciones aprobado mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Educación, como efectivamente ha ocurrido.
36. En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que no resulta inconstitucional que se derive al reglamento la tipificación de las infracciones, a lo que, desde un punto de vista administrativo, se le conoce como la reserva de ley relativa²⁷.

²⁵ **Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

²⁶ **Ley 30220, Ley Universitaria**

Artículo 21. Infracciones y sanciones

(...)

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

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC

179. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto que "no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el artículo 2, inciso 24, literal d), de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos" (STC 00197-2010-AA, Fundamento Jurídico 5).

180. En esta materia aplica entonces aquella reserva de ley relativa. Por ende, no resulta inconstitucional que se derive al reglamento la tipificación de las infracciones, en tanto se ha fijado en la ley las conductas sancionables y la escala y los tipos de sanción.



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

37. Con relación al principio de razonabilidad no se advierte vulneración, en la medida que, en la resolución de imputación de cargos, no se propone sanción alguna y, en consecuencia, no se desarrollan criterios de razonabilidad que puedan ser cuestionados.
38. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos alegados por el Instituto Palestra porque el inicio del procedimiento administrativo sancionador no implicó una vulneración al debido procedimiento; asimismo, la conducta imputada sí amerita una evaluación de la responsabilidad administrativa.

2.2. Marco teórico y normativo

39. Al respecto, este Consejo Directivo se remite al marco teórico desarrollado en el IFI-Complementario, de acuerdo a los siguientes fundamentos:

Sobre la obligación de contar con la autorización de funcionamiento para la prestación del servicio educativo superior universitario

Como parte de la actividad de ordenación²⁸ el Estado planifica, organiza, direcciona, limita, controla u orienta actividades que pueden ser lesivas para el interés general. Así, por ejemplo, para el ejercicio ciertas actividades exige como condición previa la obtención de un título habilitante.

En aquellos casos donde el inicio de una actividad requiera un control previo de legalidad y oportunidad, se hace necesario un título habilitante emitido por la Administración, de modo que, en caso de no obtenerlo, su inicio y desarrollo será antijurídico. Es decir, la intervención de la Administración por vía de consentimiento del ejercicio de la actividad se configura siempre como requisito necesario de su ejercicio²⁹.

En este orden de ideas, la autorización surge como una técnica jurídica que puede definirse como un acto administrativo, que confiere a su titular una situación jurídicamente protegida, sin perjuicio de las adaptaciones que por las exigencias del interés general requiera en el transcurso del tiempo³⁰.

Por otro lado, los términos autorización y licencia son utilizados en la normativa y la doctrina indistintamente porque hacen referencia a un solo género “autorizatorio”, una sola categoría unitaria³¹, con la sola diferencia de la práctica utilizada en cada caso.

En relación al servicio de educación superior universitario, el artículo 18 de la Constitución³², señala que las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas, y que la ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

²⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Juan. “Principios de derecho administrativo general”, Tomo II. 2016, Palestra – Temis, Iustel, Madrid, p. 257.

²⁹ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas. 2011. “Curso de derecho administrativo”. Tomo II. Lima-Bogotá: Palestra-Temis, p. 1032.

³⁰ LAGUNA, José. 2007. “La Autorización Administrativa: Entre la Escala del Dogmatismo y el Caribdis del Relativismo”. En La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo. Navarra: Thomson - Aranzadi, pp. 29-30.

³¹ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas. 2011. Ob. Cit., p. 1032 y LAGUNA, José. 2006. Ob. Cit., pp. 32-33.

³² **Constitución Política del Perú**

Artículo 18.- La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.



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

Antes de la vigencia de la Ley N.º 30220, Ley Universitaria (en adelante, Ley Universitaria) existieron tres (3) regímenes de autorización de las universidades: (i) las creadas por Ley antes de la existencia del Conafu; (ii) las universidades con autorización definitiva; y, (iii) las universidades con autorización provisional.

Al respecto, conforme a lo dispuesto en la Ley N.º 26439 del 6 de enero de 1995, que creó el Conafu, y en su Estatuto, aprobado por Resolución N.º 189-2006-CONAFU del 13 de julio de 2006, el Conafu era el encargado de evaluar los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de nuevas universidades y emitir resoluciones autorizando su funcionamiento provisional y definitivo³³.

De acuerdo al artículo 7 de la Ley N.º 26439, para otorgar la autorización provisional de funcionamiento de una universidad, la entidad debía acreditar: a) la conveniencia regional y nacional de las especialidades que ofrecerá proyectado a diez años de funcionamiento, b) objetivos académicos, grados y títulos a otorgar; y los planes de estudios, c) disponibilidad de personal docente calificado, d) Infraestructura física adecuada, e) la previsión económica y financiera de la universidad, proyectada para los primeros diez años de funcionamiento, f) servicios académicos imprescindibles (bibliotecas, laboratorios y afines) y de los servicios educacionales complementarios básicos (servicio médico, social,

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.

³³ **Ley N.º 26439, Crean el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades - CONAFU**

Artículo 2.- Son atribuciones del CONAFU:

a) Evaluar los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de las nuevas universidades (*) a nivel nacional, y emitir resoluciones autorizando o denegando el funcionamiento provisional, previa verificación del cumplimiento efectivo de los requisitos y condiciones establecidos.

(*) De conformidad con el Resolutivo 3 del Expediente N.º 00017-2008-PI-TC, publicado el 28 junio 2010, se declara, de conformidad con los fundamentos jurídicos 97 a 161, supra, la inconstitucionalidad, por conexidad, del artículo 2 de la presente Ley, en cuanto asigna competencias al CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades, por violar el derecho fundamental de toda persona a la imparcialidad objetiva del órgano que, a través de sus resoluciones, decida sobre sus derechos u obligaciones (incisos 2 y 3 del artículo 139 de la Constitución).

b) Autorizar la fusión de universidades, previa evaluación del proyecto, así como la supresión de las mismas.

c) Evaluar en forma permanente y durante el tiempo que estime conveniente el funcionamiento de las universidades, hasta autorizar o denegar su funcionamiento definitivo. La autorización de funcionamiento definitivo no puede ser concedida antes de transcurridos cinco años, contados a partir de la fecha de la autorización provisional de funcionamiento.

d) Autorizar, denegar, ampliar o suprimir facultades, carreras o escuelas, así como, limitar el número de vacantes en las universidades con funcionamiento provisional.

e) Reconocer a las comisiones organizadoras a propuesta de los promotores.

f) Elaborar sus propios estatutos.

g) Elaborar la reglamentación que señale los requisitos, procedimientos y plazos, para la autorización provisional o definitiva de funcionamiento y para la evaluación de las universidades con autorización provisional.

“h) Autorizar o denegar el cambio de denominación de las universidades a solicitud de sus órganos competentes de gobierno, cualquiera que haya sido el instrumento legal o la fecha de su creación.” (*) (**)

(*) **Inciso incorporado por el Artículo Único de la Ley N.º 26967.**

(**) **Inciso modificado por el Artículo Único de la Ley N.º 27274 cuyo texto es el siguiente:**

“h) Autorizar el cambio de denominación de las universidades, a solicitud de sus órganos competentes de gobierno, siempre que dicha denominación no se hubiera establecido por ley.” (*)

(*) **Inciso modificado por el Artículo Único de la Ley N.º 28727 cuyo texto es el siguiente:**

h) Autorizar o denegar el cambio de denominación de las universidades a solicitud de su máximo órgano de gobierno, cualquiera que haya sido el instrumento legal o la fecha de su creación.



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

psicopedagógico y deportivo), g) provisiones para el acceso y permanencia de estudiantes que no puedan solventar el costo de su educación; y, h) las demás que el Conafu establezca en sus reglamentos.

Con la Ley Universitaria³⁴ se creó la Sunedu como organismo técnico especializado, que tiene como finalidad garantizar la calidad de la educación universitaria, a través del licenciamiento, el cual es definido como el procedimiento obligatorio cuyo objetivo es verificar que las universidades cumplan con las condiciones básicas de calidad para ofrecer y prestar el servicio educativo superior universitario³⁵, consistentes en: i) objetivos académicos, grados, títulos y planes de estudio, ii) oferta compatible con los instrumentos de planeamiento, iii) infraestructura y equipamiento adecuado (aulas, bibliotecas, laboratorios), iv) líneas de investigación a ser desarrolladas, v) disponibilidad de personal docente calificado con no menos el 25% de docentes a tiempo completo, vi) servicios educacionales complementarios (servicio médico, social, psicopedagógico, deportivo, entre otros), vii) mecanismos de inserción laboral (Bolsa de Trabajo u otros); y, viii) mecanismos de transparencia.

La imposición de este régimen del licenciamiento institucional³⁶ y de programas de estudio³⁷ —que demanda la verificación de las Condiciones Básicas de Calidad— se consolida como requisito previo y necesario para el funcionamiento (desarrollo de actividades) de las antiguas y nuevas universidades.

De acuerdo con lo señalado, tanto con la antigua como con la nueva Ley Universitaria, las instituciones siempre han requerido de una autorización previa del Estado para el desarrollo de las actividades relacionadas a la prestación del servicio educativo superior universitario (antes Conafu, ahora Sunedu); para tal efecto, debían someterse a un proceso en el cual demuestren que cuentan con las condiciones o requisitos fijados por la autoridad para garantizar la calidad de la educación universitaria en nuestro país.

Por lo mismo, solo las universidades que han logrado obtener la autorización o licencia correspondiente pueden llevar a cabo las actividades propias de la prestación del servicio educativo.

Por esta razón, cuando una institución oferta o presta el servicio educativo universitario sin contar con la autorización correspondiente, incurre en el supuesto que está tipificado como infracción grave tanto en el numeral 1.1 del Anexo del antiguo RIS, como en el numeral 1.1 del Anexo del RIS vigente.

Sobre la celebración de convenios para el desarrollo de actividades relacionadas a la prestación del servicio educativo superior universitario

Tal como se precisó en el acápite previo, para el desarrollo de actividades relacionadas a la prestación del servicio educativo se requiere contar con la habilitación administrativa correspondiente, situación que debe observarse incluso para la celebración de acuerdos, convenios o contratos.

³⁴ La Ley Universitaria entró en vigencia el 10 de julio de 2014.

³⁵ El Modelo de Licenciamiento y su Implementación en el Sistema Universitario Peruano, fue aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N.º 006-2015-SUNEDU/CD de fecha 13 de noviembre de 2015.

³⁶ La obligatoriedad del licenciamiento se sustenta en la necesidad de que la universidad opere conforme los requisitos que exige la Ley para conceder el título habilitante para la prestación del servicio de educación superior universitario, conforme a lo establecido en el Reglamento del Procedimiento de Licenciamiento institucional aprobado por Resolución del Consejo Directivo de la Sunedu N.º 007-2015-SUNEDU/CD del 20 de noviembre de 2015. Norma sustituida después por la Resolución del Consejo Directivo de la Sunedu N.º 008-2017-SUNEDU/CD del 14 de marzo de 2017.

³⁷ Programa de estudio conducente a grado académico: es aquel que conduce a la obtención de un grado académico de bachiller, maestro o doctor (...). En: “El Modelo de Licenciamiento y su Implementación en el Sistema Universitario Peruano”, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N.º 006-2015-SUNEDU/CD del 13 de noviembre de 2015.



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

Al respecto, el numeral 13 del artículo 2 y el artículo 62 de la Constitución Política del Estado reconocen tanto la libertad de asociación como la libertad contractual, la primera entendida como la prerrogativa que tiene toda persona de decidir si contrata o no y con quien desea contratar, mientras que la segunda es la facultad de establecer las condiciones que contendrá el contrato como plazos, límites, garantías, modalidades de la prestación, etc.³⁸.

Si bien estas libertades están orientadas a propiciar el desarrollo del país, a través del fomento de asociaciones entre personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, nacionales o extranjeras, con objetivos lícitos y encaminadas a la consecución de sus fines específicos -lo que permite que las partes puedan ejercer su voluntad para crear relaciones jurídicas en diversos campos de la vida en sociedad, como la salud, educación, comercio, etc.-, no resultan absolutas, pues se ven limitadas por la aplicación de preceptos relacionados al principio de la buena fe, el abuso del derecho, así como por las normas legales imperativas y el orden público; en ese sentido, resulta adecuado considerar que si la libertad contractual y la autonomía privada derivan de la ley, no puede discutirse el poder de la ley para restringirla³⁹.

En efecto, dichas libertades deben ejercerse en observancia del ordenamiento jurídico que rige las actuaciones públicas y privadas. Así, el artículo 1354 del Código Civil⁴⁰ precisa que el contenido de los contratos entre privados no debe ser contrario a las normas legales; por su parte, del Principio de Legalidad⁴¹, que rige la actuación de las entidades públicas, establece que estas deben proceder con respeto a la Constitución, la ley y al derecho.

En ese escenario, cuando las entidades celebren acuerdos, convenios o contratos, que implique su ejecución en territorio nacional o surta sus efectos en este, deben tener en cuenta que tanto su contenido como su ejecución deben realizarse dentro de sus facultades y observando el marco regulatorio vigente.

Una norma imperativa a observar es justamente la Ley Universitaria, la cual establece que, para la prestación del servicio de educación superior universitaria, las instituciones constituidas para tal efecto, requieren de una previa habilitación legal, esto es, la licencia de funcionamiento otorgada por la Sunedu.

En tal sentido, debe considerarse que el servicio educativo solo puede ser brindado por las universidades o instituciones que por normativa específica se encuentran facultadas a otorgar grados y títulos -tal es el caso de universidades extranjeras debidamente autorizadas-, además que son las universidades las que -en el caso peruano y en virtud de su autonomía en su vertiente académica- establecen el régimen de estudios en sus estatutos y diseñan la estructura curricular de cada especialidad en todos los niveles de enseñanza, conforme a su proyecto académico y en cumplimiento de las reglas generales de obligatorio cumplimiento establecidas en la Ley Universitaria⁴².

³⁸ Soto Coaguilla, Carlos Alberto en: “Libertad de Contratar y Libertad Contractual”. Colección Internacional N° 025, Grupo Editorial Ibañez, Pag. 87

³⁹ Díez Pícaso, Luis; y Ponce de León, en Themis N° 49 Revista de Derecho pag. 8. ponencia fue originalmente publicada en la compilación del Congreso de Academias Jurídicas Iberoamericanas. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces. 1998.

⁴⁰ Código Civil artículo 1354°.- Las partes pueden determinar libremente el contenido del contrato, siempre que no sea contrario a norma legal de carácter imperativo.”

⁴¹ **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:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, 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.

⁴² Tal como ha sido desarrollado en el Informe N° 333-2019-SUNEDU-03-06, del 14 de mayo de 2019, emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica de la Sunedu.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

En ese sentido, no resulta concebible que una universidad -nacional o extranjera- debidamente autorizada celebre acuerdos de colaboración, convenios, contratos u otras formas de pacto o negociación con otra institución o persona que no lo está, con el objeto de que esta última sea la encargada de materializar la oferta, convocar y llevar a cabo la prestación del servicio educativo superior universitario, pues con ello se transgrede la naturaleza de la autorización otorgada, que constituye un mecanismo garante de las condiciones básicas de calidad, y que únicamente la Sunedu tiene la potestad de otorgar.

2.3. **Análisis de responsabilidad**

40. El presente PAS se inició contra el Instituto Palestra, en tanto habría ofertado y prestado el servicio educativo superior universitario en el territorio peruano sin contar con autorización o licencia de la Sunedu. En ese sentido, se realizará el análisis en función al hecho cuestionado.
41. Al respecto, luego de la verificación realizada, se encuentra acreditado que, en el sistema universitario peruano, el Instituto Palestra no cuenta con licencia de la Sunedu para prestar el servicio educativo superior universitario⁴³; por tanto, se analizarán los medios probatorios que obran en el expediente, para determinar si ofertó y prestó el servicio educativo superior universitario:

Cuadro N.º 02: valoración de medios probatorios

Medio probatorio	Hechos acreditados
1. El acta de registro de información de 23 de marzo de 2017 ⁴⁴ , en el que se registró la constatación en la página web y red social “Facebook” del Instituto Palestra, la oferta y convocatoria a la admisión para la tercera edición del Máster en Derecho Constitucional 2017-2018, bajo la denominación: “III Edición, Sede Lima, Modalidad Semipresencial, julio 2017 – julio 2018”.	El Instituto Palestra ofertó el servicio educativo superior universitario, a través de redes sociales y su página web, para las tres ediciones del Máster, con lo que se trasladó a los potenciales estudiantes el mensaje de que el Instituto Palestra ofertaba, convocaba y ponía a disposición el citado programa.
2. Las actas de registro de información del 20 de octubre de 2017 ⁴⁵ y 10 de enero de 2018 ⁴⁶ , en las que se registró la constatación en la página web y redes sociales “YouTube”, “twitter” y “Facebook” del Instituto Palestra, la oferta académica de la primera edición 2015-2016, segunda edición 2016-2017 y tercera edición 2017-2018 del Máster en Derecho Constitucional.	
3. El escrito de 09 de junio de 2021, presentado por la UCLM, donde precisó que en ningún momento ha realizado una oferta del Máster Universitario en Derecho Constitucional específica para Perú, ni ha constituido un grupo específico con estos estudiantes, tal es así que, el máster comenzó a impartirse en el curso 2011/2012, que la edición 2018/2019 -cuya oferta fue suspendida en Perú por el Instituto Palestra- no era la cuarta y que se desarrolló con normalidad, inclusive con estudiantes de Perú.	
4. El acta de registro de información de 23 de marzo de 2017 ⁴⁷ , en el que se registró la respuesta a una consulta realizada en calidad de incógnito, desde el correo electrónico informes@institutopalestra.com, donde el Instituto Palestra indicó,	El Instituto Palestra convocó y llevó a cabo el proceso de admisión realizando, para tal

⁴³ Consulta efectuada el 4 de setiembre de 2020 en la siguiente dirección electrónica que consolida a todas las universidades reconocidas del país: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-universidades/>

⁴⁴ Documento que obra a fojas 02 del Expediente.

⁴⁵ Documento que obra a fojas 47 del Expediente.

⁴⁶ Documento que obra a fojas 420 del Expediente.

⁴⁷ Documento que obra a fojas 39 del Expediente.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Medio probatorio	Hechos acreditados
<p>que la preinscripción se realizaba a través de la Web del Instituto Palestra, luego se debía enviar currículum vitae al correo informes@institutopalestra.com a fin de ser programado para la entrevista.</p>	efecto, las actividades de preinscripción y entrevista.
<p>5. El acta de constatación de 13 de noviembre de 2017⁴⁸, realizada en calidad de incognito en el establecimiento del Instituto Palestra ubicado en Plaza de la Bandera 125, distrito de Pueblo Libre, provincia y departamento de Lima, en la que se dejó constancia de la declaración de la señora [REDACTED] quien indicó que, respecto de las inscripciones, en las tres ediciones se hacían directamente con el Instituto Palestra, que también se encargaba del proceso de admisión mediante una entrevista por el Señor Pedro Grández (su director).</p>	
<p>6. El Protocolo firmado con posterioridad al Convenio entre la UCLM y el Instituto Palestra, proporcionado mediante escrito del 26 de mayo de 2021 por este último, donde se estableció que cada parte es responsable del cumplimiento de la normativa de su país, respecto de las actividades que se ejecuten en virtud de su cumplimiento.</p>	
<p>7. Los escritos presentados por el Instituto Palestra de 22 de diciembre de 2017⁴⁹ y del de 26 de febrero de 2018⁵⁰, en respuesta a un requerimiento de información, donde señaló que:</p> <ul style="list-style-type: none">(i) Ofrecía el Master en Derecho Constitucional en convenio con la UCLM y lo difundió en redes sociales y otros medios.(ii) Gestionó el desarrollo de algunos módulos en el Perú; coordinó la sustentación del trabajo final de algunos estudiantes en la ciudad de Lima.(iii) Adjuntó una relación de personas (inscritos, matriculados y egresados) que estudiaron en las tres ediciones del Máster en Derecho Constitucional.	El Instituto Palestra convocó y llevó a cabo el proceso de matrícula, conforme a la relación de personas inscritas, matriculadas y egresadas que alcanzó.
<p>8. El acta de registro de información de 23 de marzo de 2017⁵¹, en el que se registró la respuesta a una consulta realizada en calidad de incognito, desde el correo electrónico informes@institutopalestra.com, donde el Instituto Palestra indicó, que el pago único sería de siete mil (7 000) dólares americanos.</p>	
<p>9. El acta de constatación de 13 de noviembre de 2017⁵², realizada en calidad de incognito en el establecimiento del Instituto Palestra ubicado en Plaza de la Bandera 125, distrito de Pueblo Libre, provincia y departamento de Lima, en la que se dejó constancia de la declaración de la señora [REDACTED] quien indicó que el costo total del máster en las ediciones primera, segunda y tercera fue de siete mil (7 000) dólares.</p>	
<p>10. Brochure de la edición 2017-2018 del Máster, donde se detallaron las siguientes opciones de pago:</p> <ul style="list-style-type: none">(i) Depósito en cuenta el Instituto Palestra en el Banco de Crédito del Perú Cta. Corriente en dólares 194-2240928-1-44 / CCI 0002-194002210928144-95 / RUC 20537696916(ii) Pago con tarjeta de crédito o débito a través de la plataforma PAYU en la página web www.institutopalestra.com.	

⁴⁸ Documento que obra a fojas 296 del Expediente.

⁴⁹ Documento que obra a fojas 326 del Expediente.

⁵⁰ Documento que obra a fojas 470 del Expediente.

⁵¹ Documento que obra a fojas 39 del Expediente.

⁵² Documento que obra a fojas 296 del Expediente.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Medio probatorio	Hechos acreditados
(iii) Para el financiamiento directo, los participantes deberán aceptar letras de cambio y/o pagarés emitidos por el Instituto Palestra	
11. El escrito de 09 de junio de 2021, presentado por la UCLM, donde precisó que el pago del programa está establecido según la Orden N.º 86/2020 de 10 de junio, que fijó la tasa vigente durante el curso académico 2020/2021 para el Máster materia de análisis, el cual asciende a ochocientos un con 52/100 euros (€ 801.52).	
12. El escrito de 23 de junio de 2021, presentado por la UCLM, donde aclaró que cada alumno formaliza individualmente su matrícula por los medios de pago aprobados por la universidad en las cuantías descritas en la Orden N.º 86/2020, publicados antes del inicio del curso académico.	
13. El acta de registro de información de 23 de marzo de 2017 ⁵³ , en el que se registró la respuesta a una consulta realizada en calidad de incógnito, desde el correo electrónico informes@institutopalestra.com, donde el Instituto Palestra indicó, que: (i) En atención a un convenio celebrado con la UCLM, dictaba por tercer año consecutivo el Máster en Derecho Constitucional, a desarrollarse entre julio 2017 a julio 2018. (ii) El plan de estudios iniciaba con una estancia en Toledo del 3 al 21 de julio de 2017. (iii) Las clases presenciales en Lima se impartirían durante cuatro días al mes (18:00 a 22:00), de agosto 2017 a febrero 2018. (iv) Todos los profesores eran de la UCLM; y, también había un módulo que dictaban profesores nacionales.	El Instituto Palestra prestó el servicio educativo superior universitario, para tal efecto gestionó el arrendamiento de la infraestructura; señaló que dictaba clases presenciales en Lima durante cuatro días al mes; refirió que los profesores eran de la UCLM y que también había un módulo que dictaban profesores nacionales; y, gestionó sustentaciones de Trabajos de Fin de Máster en Lima.
14. El acta de registro de información de 24 de octubre de 2017 ⁵⁴ , que registró una llamada telefónica realizada de incógnito al Instituto Palestra, donde informó respecto del Máster en Derecho Constitucional: (i) Las clases de la tercera edición se venían realizando en la Sociedad Nacional de Industrias, en San Isidro, cuatro días a la semana (de lunes a jueves de 18:00 a 21:30), una semana por mes. (ii) Cada profesor de la UCLM venía a dictar las sesiones	
15. El acta de constatación de 13 de noviembre de 2017 ⁵⁵ , realizada en calidad de incógnito en el establecimiento del Instituto Palestra ubicado en Plaza de la Bandera 125, distrito de Pueblo Libre, provincia y departamento de Lima, en la que se dejó constancia de la declaración de la señora [REDACTED], quien indicó lo siguiente: (i) La Cuarta Edición estaba programada para el mes de julio de 2018. (ii) Las ediciones primera, segunda y tercera, se iniciaron con una estancia en Toledo (España) durante tres (3) semanas en julio, posteriormente, las clases presenciales en Lima fueron de agosto a febrero.	

⁵³ Documento que obra a fojas 39 del Expediente.

⁵⁴ Documento que obra a fojas 294 del Expediente.

⁵⁵ Documento que obra a fojas 296 del Expediente.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Medio probatorio	Hechos acreditados
(iii) Los cuatro (4) meses siguientes a las clases presenciales (marzo a junio) se realizaban los trabajos de fin de máster (en adelante, TFM) para obtener el título.	
16. El acta de registro de información de 17 de noviembre de 2017 ⁵⁶ , en el que se registró una invitación del Instituto Palestra, a través de correo electrónico, a la sustentación del Máster en Derecho Constitucional, a realizarse en la Sociedad Nacional de Industrias, durante los días 22 y 23 de noviembre de 2017 de 08:00 a 14:00 horas.	
17. El acta de supervisión de 22 de noviembre de 2017 ⁵⁷ , realizada en la Sociedad Nacional de Industrias ubicada en Calle Los Laureles N.º 365, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima, en la que se dejó constancia de las siguientes declaraciones: <ul style="list-style-type: none"> (i) En aras de facilitar la asistencia de los estudiantes, las clases del Máster se realizaban en Perú (en la Sociedad Nacional de Industrias), el Instituto Palestra gestionaba el alquiler del local; asimismo, realizaba las acciones de logística y gestión tales como, publicidad e inscripción para la admisión. (ii) Se llevaban a cabo sustentaciones de TFM en la Sociedad Nacional de Industrias, correspondiente a la segunda edición. 	
18. El escrito de 23 de junio de 2021, presentado por la UCLM, donde aclaró que: <ul style="list-style-type: none"> (i) El “Máster Universitario en Derecho Constitucional” (Título oficial de 60 créditos - semipresencial) es un programa de la UCLM con sede en el campus de Toledo, cuya modalidad no ha variado nunca y es igual para todos los alumnos cursantes. (ii) En los programas semipresenciales las clases son impartidas presencialmente en el campus de Toledo, sin perjuicio de su posible retransmisión para otros estudiantes con el uso de tecnologías digitales de la información y la comunicación para procesos de enseñanza. 	

Fuente: Informe de Resultados

Elaboración: Difisa

42. Como se advierte, con los medios probatorios detallados se acredita que el Instituto Palestra ofertó y prestó el servicio educativo superior universitario del Máster en Derecho Constitucional en el territorio peruano, sin contar con licencia de la Sunedu.
43. Para eximirse de responsabilidad, el Instituto Palestra, en sus descargos a la imputación y al IFI, señaló que se habría vulnerado su derecho de defensa, porque es necesario: a) definir el significado de las conductas infractoras: “ofrecer y/o prestar el servicio educativo superior universitario”; y, b) justificar el razonamiento que lleva a concluir que el Instituto Palestra incurrió en la conducta sancionable.
44. Al respecto, conforme se puede apreciar en las diferentes resoluciones de procedimientos administrativos sancionadores tramitados anteriormente⁵⁸, la oferta del servicio educativo

⁵⁶ Documento que obra a fojas 300 del Expediente.

⁵⁷ Documento que obra a fojas 306 del Expediente.

⁵⁸ Resoluciones del Consejo Directivo N.ºs 57-2017-SUNEDU/CD, 044-2018-SUNEDU/CD, 81-2018-SUNEDU/CD, 174-2018-SUNEDU/CD y 68-2020-SUNEDU/CD.



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

superior puede implicar, entre otras, el traslado al público -potenciales estudiantes- de la información relacionada a la existencia de una institución que lo prestará y de los programas de educación superior universitaria que se pone su disposición, a través de diversos canales o medios de difusión. Por su parte, la prestación del servicio educativo superior puede involucrar el desarrollo de un conjunto de actividades orientadas a impartir conocimientos.

45. Ahora bien, considerando la heterogeneidad de los administrados, las estrategias de difusión de sus servicios, así como la modalidad de prestación del servicio educativo, pueden ser distintas y pueden concretarse de diferentes formas también. En ese sentido, el hecho que las distintas actividades que materialmente pueden suponer oferta y/o prestación del servicio educativo superior, no estén determinados expresamente de manera previa, no implica una afectación del derecho de defensa.
46. En efecto, la ejecución de la oferta y prestación del servicio educativo comprende diversas prácticas, actividades o modalidades; por lo tanto, corresponderá realizar el debido análisis según el caso concreto, conforme se ha desarrollado en el presente caso, a partir de la valoración de los medios probatorios detallados en el cuadro N.º 2, de donde se concluye que los hechos en los que incurrió el Instituto Palestra constituyen evidencia suficiente que configuran la conducta imputada en su contra, es decir, que ofertó y prestó el servicio educativo superior universitario del Máster en Derecho Constitucional, sin contar con licencia de la Sunedu.
47. Por otro lado, para el Instituto Palestra la oferta y/o prestación del servicio educativo implica *la capacidad y competencia jurídica para producir actividades formativas o productos propios del “servicio superior universitario”*. Ello implica *la formulación de programas educativos, la construcción de una malla, la contratación docente, el cumplimiento de los estándares y procedimientos conforme a la legislación etc*”; en ese sentido, argumentó que le resulta imposible ofertar y/o prestar el servicio educativo superior al no contar con competencias para elaborar una malla curricular o contratar a los docentes del máster.
48. Sobre el particular, si bien la elaboración de la malla curricular o la contratación de docentes constituyen actividades vinculadas o preparatorias a la prestación del servicio educativo superior universitario, no constituyen elementos condicionantes para la configuración de la conducta infractora relacionada a la oferta y/o prestación del servicio; en ese sentido, el hecho que el Instituto Palestra no haya realizado dichas actividades no la exime de responsabilidad respecto de los hechos materiales plenamente verificados.
49. Ahora bien, con relación al convenio de colaboración celebrado el 20 de junio de 2016 con la UCLM, señala que este constituye un título habilitante, justificativo y delimitador de las actividades que llevó a cabo en relación con el Máster, que tal acompañamiento se realizó sin infringir ninguna norma constitucional ni legal que le era aplicable, por lo que se trató del ejercicio razonable del contenido constitucional de su derecho de asociación, y, en virtud del cual únicamente: (i) difundió el programa a través de las redes sociales y otros medios alternativos; y, (ii) coordinó las gestiones logísticas para llevar a cabo las clases de algunos módulos del máster y la sustentación del Trabajo de Fin de Máster de algunos estudiantes en la ciudad de Lima, en cumplimiento de su rol de promoción; mientras que fue la UCLM la que: (a) convocó el máster, a través del portal electrónico y redes sociales del Instituto Palestra; (b) seleccionó e inscribió a los estudiantes; (c) impartió los cursos en la ciudad de Toledo



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de
Educación Superior Universitaria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

(España); (d) contrató a toda la plana docente que se traslada a la ciudad de Lima para la impartición de los cursos; y, (e) expidió los títulos oficiales.

50. Además, con relación a la obligación contenida en la cláusula octava del Protocolo⁵⁹, en su escrito del 26 de mayo de 2021 refirió que no existe ley o reglamento que regule su actuación como facilitador, por lo que no estaba obligado a cumplir ninguna disposición. Asimismo, reforzó que su función implicaba únicamente la captación de estudiantes para que pudieran tener acceso a un máster de calidad impartido desde España, el cual no era programa ad-hoc desarrollado para Perú.
51. Sobre el particular, conforme se señaló en el acápite de cuestión previa, no es materia del presente PAS el objeto o contenido del convenio celebrado, sino el hecho material que – conforme se detalló en el Cuadro N.º 02– se verificó en territorio peruano, esto es, la oferta y prestación del servicio educativo superior universitario sin contar con licencia de funcionamiento expedida por la SUNEDU.
52. Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado, el apartado segundo del Convenio Marco de Colaboración entre la UCLM y el Instituto Palestra⁶⁰, establece, entre otros, que las partes se comprometen a favorecer la participación del personal docente e investigador y de los estudiantes de la otra institución en cursos, coloquios, seminarios o congresos que se organicen en cada una, más no se refiere a programas conducentes a grado de Máster, tal como se verificó en el presente caso. Del mismo modo, no se observa que el convenio habilite actuaciones como difusiones, coordinaciones logísticas –tal como señaló el Instituto Palestra–, ni mucho menos la oferta o prestación presencial del servicio educativo en el Perú, lo cual, además, ha sido reiterado expresamente por la UCLM en sus escritos del 09 y 23 de junio de 2021, donde precisó que no realizó una oferta del Máster Universitario en Derecho Constitucional específica para Perú, ni ha constituido un grupo específico con estos estudiantes.
53. Complementariamente, la UCLM aclaró que el “Máster Universitario en Derecho Constitucional” que ofrece y presta es un Título Oficial de 60 créditos, con carácter

⁵⁹ Que establece que cada parte es responsable del cumplimiento de la normativa de su país.

⁶⁰ **Convenio marco de colaboración entre la UCLM y el Instituto Palestra**

SEGUNDO: En aras de esta cooperación, las partes firmantes se comprometen a:

- Potenciar el desarrollo e intercambio de publicaciones, datos y otros materiales pedagógicos.
- Informar a la otra parte de los congresos, coloquios, reuniones científicas y seminarios que cada uno organice e intercambiar las publicaciones y documentos resultantes de estas actividades.
- Favorecer, dentro del marco normativo vigente de cada institución, la participación del personal docente e investigador y de los estudiantes de la otra institución en cursos, coloquios, seminarios o congresos que se organicen en cada institución.
- Apoyar, dentro de sus posibilidades, los intercambios temporales de profesores, ya sea con fines docentes o de investigación.
- Promover, dentro de sus posibilidades, los intercambios temporales de estudiantes de la otra institución, siempre que estos cumplan con los requisitos vigentes en la que los recibe.
- Desarrollar proyectos de investigación, preferiblemente de carácter conjunto, en el que participen investigadores de ambas instituciones.
- Apoyar la participación conjunta en programas internacionales de cooperación interinstitucional.
- Apoyar, dentro de sus posibilidades, los intercambios culturales y deportivos de todo tipo entre ambas instituciones.



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

semipresencial y con sede en el campus de Toledo, con una inversión por estudiante que asciende a ochocientos un con 52/100 euros (€ 801.52), cuya modalidad no ha variado nunca y es igual para todos los alumnos cursantes; esta naturaleza implica que las clases sean impartidas, por un lado, presencialmente en el campus de Toledo y, por el otro, vía retransmisión con el uso de tecnologías digitales de la información.

54. A partir de lo señalado, se advierte que el Máster ofertado por la UCLM, a través de su página web, difiere del cuestionado en el presente PAS, pues el Instituto Palestra ofertó y prestó un Máster en Derecho Constitucional bajo la modalidad presencial, con clases impartidas en la ciudad de Lima, y con un costo de siete mil (7 000) dólares por estudiante, que debía ser depositado en su cuenta bancaria o a través de la plataforma PAYU en su página web, excediendo los acuerdos pactados en el Convenio e incumpliendo la cláusula octava del Protocolo.
55. Así, el convenio suscrito no constituyó ningún título habilitante para las actuaciones que el Instituto Palestra llevó a cabo y, en consecuencia, no lo exime de responsabilidad, pues las actividades relacionadas a la oferta y prestación requieren habilitación administrativa; por lo que, un ejercicio razonable del derecho de asociación implica respetar el ordenamiento jurídico, lo cual es concordante con lo estipulado en la cláusula octava del Protocolo, la cual encargó al Instituto Palestra el cumplimiento de la normativa peruana.
56. En efecto, al margen de lo previsto en el convenio de colaboración y de los medios probatorios señalados en el Cuadro N.º 2, se ha verificado que –frente a una consulta realizada en calidad de incógnito–, el Instituto Palestra afirmó que dictaba, por tercer año consecutivo, el Máster materia de supervisión⁶¹, que las inscripciones se hacían directamente con el referido Instituto, el que también se encargaba del proceso de admisión mediante una entrevista por su director y que, finalmente, se desarrollarían clases presenciales en Lima⁶²; con lo cual está acreditado que el Instituto Palestra ofertó y prestó el servicio de educación superior universitario del Máster en Derecho Constitucional, y que no solo se trataba de un ente facilitador encargado de la logística.
57. Ahora bien, con relación al argumento señalado por el Instituto Palestra en sus descargos y que fue reiterado en su escrito del 26 de mayo de 2021, referido a que es la UCLM quien emite el título propio del Máster en cuestión, ello es una circunstancia que no lo exime de responsabilidad en la medida que -conforme se desarrolló en el acápite de la cuestión previa- la conducta que se le imputa no es la emisión de grados y títulos, ni la difusión de un programa de posgrado brindado por una universidad extranjera, sino la oferta y prestación del servicio educativo superior universitario (dictado de clases) –en el territorio peruano, en particular, en la ciudad de Lima– “conducente” a grado de Máster, sin contar con la autorización de la Sunedu.

⁶¹ Afirmación que consta en la respuesta emitida por el Instituto Palestra a una consulta realizada en calidad de incógnito, desde el correo electrónico informes@institutopalestra.com, y que fue incorporada al expediente a través del acta de registro de información de 23 de marzo de 2017 (folio 39).

⁶² Información declarada por la señora [REDACTED] en la visita realizada, en calidad de incógnito, en el establecimiento del Instituto Palestra ubicado en Plaza de la Bandera 125, distrito de Pueblo Libre, provincia y departamento de Lima, conforme consta en el acta de constatación de 13 de noviembre de 2017 (folio 296).



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

58. Siguiendo su defensa, el Instituto Palestra señaló que, con una eventual sanción, se vulnerarían los derechos de acceso a la educación de calidad, porque gracias al convenio ha podido difundir en la comunidad de profesionales peruanos la existencia del Master Oficial en Derecho Constitucional de la UCLM.
59. Con relación a la presunta vulneración del derecho de acceso a la educación de calidad, cabe precisar que en este procedimiento no se cuestiona el contenido ni la calidad del servicio que el Instituto Palestra haya podido impartir, sino el hecho en sí de haber ofertado y prestado en territorio peruano (ciudad de Lima) el servicio educativo superior universitario sin contar con autorización de la Sunedu, toda vez que —conforme se desarrolló en el marco teórico— la garantía de la calidad de la educación universitaria, se determina a través del licenciamiento en el Perú.
60. En efecto, es precisamente el derecho a la calidad el que se pretende tutelar a través del licenciamiento institucional, que exige condiciones de calidad mínimas a acreditar por aquellos que buscan prestar el servicio educativo superior universitario en el país, lo que en el caso materia de análisis no ha ocurrido. En consecuencia, no nos encontramos frente a una simple actividad de difusión como, erróneamente, pretende justificar el Instituto Palestra.
61. Adicionalmente, el Instituto Palestra se refirió a un posible escenario de imputación contra la UCLM, pues se podría trasladar a esta universidad la responsabilidad de ofertar y prestar del servicio educativo superior sin autorización en territorio peruano, y señaló que existiría imposibilidad jurídica para sancionarla, porque el hecho de traer a Lima parte del programa del Máster Oficial en Derecho Constitucional no se encuentra regulado por la legislación nacional. De manera similar, comunicó que en la primera edición del Máster la propia UCLM celebró, en noviembre de 2015, un Convenio con el Jurado Nacional de Elecciones, con la finalidad de que las sesiones se realizaran en la sede institucional de dicha institución.
62. Con relación a estos puntos, se debe resaltar que, independientemente de las actuaciones llevadas a cabo por UCLM, lo argumentado no guarda relación con el presente PAS, el cual versa sobre la oferta y prestación del servicio educativo superior universitario en el territorio peruano sin autorización, conducta que, como se puede advertir de los medios probatorios recopilados, fue materializada por el Instituto Palestra. Sin perjuicio de ello, respecto al Convenio con el Jurado Nacional de Elecciones, se pondrá en conocimiento de la Dirección de Supervisión la presente resolución, para que adopte las acciones que considere pertinentes, conforme a sus competencias.
63. Finalmente, respecto a lo alegado por el Instituto Palestra en el sentido que no se debe hacer una diferencia entre los grados otorgados por la UCLM a personas que cursaron el programa en España de los que lo hicieron en el Perú, así como de la actuación de la Digrat, corresponde aclarar que en el presente caso nos encontramos frente a un procedimiento sancionador cuyo objeto es determinar la responsabilidad del administrado por la oferta y prestación del



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

servicio sin contar con autorización correspondiente; en ese sentido, se tramita con independencia del ejercicio de las funciones de la Digrat⁶³⁶⁴ u otros órganos de línea.

64. Por todo lo expuesto, los medios probatorios detallados constituyen evidencia suficiente que acredita que el Instituto Palestra ofertó y prestó el servicio educativo superior universitario durante los años 2015 al 2018, pese a no contar con licencia de la Sunedu. En tal sentido, correspondería sancionarla por incurrir en la conducta infractora tipificada como muy grave en el numeral 1.1 del Anexo del antiguo RIS.

III. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

3.1 Cuestión previa: sobre la aplicación de la norma más favorable

65. Conforme al principio de irretroactividad⁶⁵, son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento en que el administrado incurrió en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
66. En aplicación de este principio, entonces, es posible aplicar una norma posterior a la comisión de la infracción, cuando establezca una menor sanción o una intervención menos gravosa para salvaguardar los bienes jurídicos afectados.
67. Ahora, el 20 de marzo de 2019 se publicó en El Peruano el Decreto Supremo N.º 005-2019-MINEDU que aprobó el nuevo RIS, el cual mantiene tipificada la conducta imputada al Instituto Palestra como una infracción muy grave en el numeral 1.1 de su Anexo.
68. En ese sentido, dado que la conducta infractora sigue siendo sancionable en el nuevo RIS, corresponde determinar si el cálculo de la sanción sobre la base de sus reglas resulta más favorable al Instituto Palestra.

⁶³ Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

TÍTULO III: De la Revisión de los Actos en Vía Administrativa

CAPÍTULO I: Revisión de Oficio

Artículo 213.- Nulidad de oficio

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

⁶⁴ Decreto Supremo N.º 012-2014-MINEDU, Reglamento de Organización y Funciones de la Sunedu.

Artículo 48.- Funciones de la Dirección de Documentación e Información Universitaria y Registro de Grados y Títulos (...)

h. Supervisar el reconocimiento y certificación de los Grados Académicos y Títulos Profesionales otorgados en el extranjero, en el marco de la normatividad vigente.

⁶⁵ Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

5.- Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

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

3.2 Graduación de la sanción conforme a las reglas del antiguo RIS

69. Sobre la base de lo mencionado por la Difisa en este extremo, este Consejo Directivo se remite a los siguientes fundamentos:

De conformidad con el artículo 21 de la Ley Universitaria, la tipificación de las infracciones, así como su cuantía y graduación se establecen en el antiguo RIS.

De acuerdo a la teoría económica sobre la sanción óptima, se parte de un análisis costo-beneficio de las conductas ilícitas cometidas por los agentes infractores, con el fin de que el Estado pueda lograr disuadirlos con un uso óptimo de los recursos públicos⁶⁶.

Así, esta teoría concluye que las sanciones lograrán este fin disuasivo cuando la graduación considere el beneficio obtenido ilícitamente⁶⁷ por el infractor o el daño que hubiese causado; y, el nivel de esfuerzo o gasto en la detección de los infractores por parte del Estado, que se traduce en una probabilidad de captura.

Asimismo, para el cálculo de las sanciones se deben considerar los criterios de gradualidad establecidos en el artículo 37 del antiguo RIS⁶⁸ y los del numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG⁶⁹; los cuales, además de las variables previamente señaladas por la teoría económica,

⁶⁶ BECKER Gary, “Crime and Punishment: An Economic Approach”, The Journal of Political Economy, University of Chicago Press, 1968, Vol. 76, N° 2. pp. 169-217.

⁶⁷ Polinsky, M. y Shavell, S. (2000) – “The Economic Theory of Public Enforcement of Law”. Journal of Economic Literature. Marzo 2000, Vol. XXXVIII, número 1. pp. 45-46.

⁶⁸ **Decreto Supremo N.° 018-2015-MINEDU. Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu.**

Artículo 37. Criterios de gradualidad para la aplicación de la sanción.

Para efectos de determinar la sanción aplicable una vez identificada la infracción, se tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- a) Antecedentes de sanción del infractor.
- b) Circunstancias de la comisión de la infracción.
- c) Daño o perjuicio causado.
- d) Beneficio ilegalmente obtenido por los hechos que motiven la sanción.
- e) Falsedad de la información presentada en la fase instructora o sancionadora.
- f) Colaboración, diligencia u obstrucción en el desarrollo de las investigaciones preliminares o durante la inspección, para el esclarecimiento de los hechos que motivaron la sanción.
- g) Subsanación voluntaria por parte del posible sancionado con anterioridad a la notificación de imputación de cargos.

⁶⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS.**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;



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

incluyen un factor que refleja las distintas circunstancias relacionadas a la comisión de la conducta infractora⁷⁰, que por su naturaleza podrán tener efectos agravantes o atenuantes⁷¹, según el caso concreto.

De esta manera, para el cálculo de la sanción se seguirá las propuestas de la teoría económica sobre la sanción óptima y, además, se utilizarán los factores agravantes y atenuantes que señalan las normas previamente citadas, según corresponda.

Además, de acuerdo a lo establecido en el antiguo RIS, las multas que puede imponer la Sunedu vienen determinadas por un rango mínimo y máximo en función de la gravedad de las conductas infractoras. En ese sentido, en todos los casos se aplicará un factor constante (c) que corresponde al valor mínimo del rango de multas.

Finalmente, también se prevé que, en función de la gravedad de la infracción cometida, se podrá imponer como sanciones: multa, suspensión de la licencia de funcionamiento y/o cancelación de la licencia de funcionamiento.

70. En atención a ello, la fórmula que se aplicará para el cálculo es la siguiente:

$$M = \left(c + \frac{B}{p} \right) (1 + F_x)$$

Donde:

c: valor mínimo dentro del rango.

B: en función al caso concreto, representa a la variable de gravedad de la afectación al bien jurídico protegido o de beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción.

p: probabilidad de detección de la infracción.

F_x: otros factores. Expresado por la sumatoria de los porcentajes según existan circunstancias agravantes o atenuantes (reincidencia y/o circunstancias de la comisión de la infracción y/o intencionalidad) en la conducta del infractor.

71. En el presente caso, la conducta infractora tipificada en el numeral 1.1 del Anexo del antiguo RIS constituye una infracción muy grave, que puede ser sancionada con una multa mayor a

e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y

g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

⁷⁰ Robles, J. (2009) – “Impacto de los pesos porcentuales de cada incumplimiento normativo en la determinación de multas”. Tesis para obtener el título profesional. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería. pp. 20.

⁷¹ Cabe precisar que tanto el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Perú (OEFA), así como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) son algunas de las entidades de la administración pública que aplican circunstancias agravantes y atenuantes en la graduación de sus sanciones. Ver:

- OEFA (2013) – Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 035-2013-OEFA/PCD. “Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6 del Decreto Supremo N.º 007-2012-MINAM”

- Indecopi (2014) – Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N.º 006-2014-PCM. “Factores para la determinación de las multas del Indecopi”.



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de
Educación Superior Universitaria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

cien (100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y hasta trescientas (300) UIT. Entonces, el valor mínimo dentro del rango es 100.01 UIT⁷².

72. En ese sentido, sobre la base de las reglas del antiguo RIS, correspondería calcular la multa en función a los siguientes criterios:

(i) **Beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción:** se identifica con los ingresos obtenidos por el sujeto infractor al cometer la infracción, los que no hubieran sido percibidos si no habría cometido la conducta pasible de sanción o por los costos evitados.

En el presente caso nos encontramos ante la oferta y prestación de programas de estudio de nivel postgrado sin contar con la autorización y/o licencia correspondiente.

En ese sentido, el beneficio ilícito obtenido por el Instituto Palestra por la oferta ilegal del servicio educativo superior universitario se establecerá en base al costo que evitó al no contratar una asesoría que le permitiese adoptar las medidas necesarias para cumplir con la normativa vigente. Para determinar este costo se aplicará lo dispuesto en el artículo 53 de la Tabla de Honorarios Profesionales Mínimos Referenciales del Colegio de Abogados de Lima, el cual establece un honorario mínimo del cincuenta por ciento (50%) de la UIT del (S/ 2 200.00) para servicios de asesoría.

Adicionalmente, respecto a la prestación del servicio, de manera referencial, está representado por los pagos de matrícula⁷³ que hicieron las setenta y siete (77) personas que ingresaron o se encontraban cursando la Maestría en Derecho Constitucional en sus tres ediciones⁷⁴.

Así, según la información proporcionada por el Instituto Palestra, recogida en el Anexo I de la presente resolución, el beneficio ilícito por los pagos de matrícula asciende a S/ 1 744 519.00, equivalente a 396.48 UIT.

En consecuencia, el beneficio ilícito por la oferta y prestación del servicio asciende a S/ 1 746 719.00 (S/ 2 200.00 más S/ 1 744 519.00), equivalente a 396.98 UIT.

(ii) **Probabilidad de detección de la infracción:** Es la probabilidad de que la comisión de una infracción sea detectada por la Administración⁷⁵ y está asociada al esfuerzo en el que esta incurre para detectarla⁷⁶.

⁷² Valor de la UIT en el año 2021 es de S/. 4 400.00.

⁷³ De conformidad con el Acta de Constatación del 13 de noviembre de 2017, el costo total del Máster en Derecho Constitucional ascendió a siete mil (7 000) dólares. Documento que obra a fojas 296 del Expediente.

⁷⁴ Primera edición: 2015-2016; segunda edición: 2016-2017; y, tercera edición: 2017-2018.

⁷⁵ GÓMEZ H., Isla, S. y MEJÍA G. (2015). “Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor”. Revista Derecho & Sociedad, número 34. pp. 134-146.

⁷⁶ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL “Propuesta metodológica para la determinación de multas en el Indecopi”. Consulta: 20 de Julio de 2020. https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/4535/489_GEE_DT-01-2012-version2013-prop_metodologica_multas_Indecopi.pdf

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

Esta variable actúa como un ponderador del beneficio ilícito o daño, donde la vinculación entre estos tiene por objetivo disuadir un posible comportamiento oportunista de cometer nuevamente la infracción⁷⁷.

Así, al ser un denominador en la fórmula del cálculo de la multa, solamente podrá incrementar o mantener la magnitud del beneficio o daño calculado, pues mientras más probable sea para la Administración detectar una infracción, las sanciones asociadas serán iguales al beneficio o daño calculado; por el contrario, las sanciones tenderán a aumentar a estas variables cuando el esfuerzo sea mayor⁷⁸.

El valor de la probabilidad de detección asumida por el Consejo Directivo de la Sunedu en anteriores oportunidades ha sido la unidad⁷⁹; sin embargo, es importante considerar que esta variable podría tomar valores desde cero hasta uno⁸⁰, en efecto, en aquellos casos donde –por la naturaleza o alcance de la conducta investigada– se incurran en acciones adicionales para la determinación de la responsabilidad del administrado esta variable tomará valores cercanos a cero, y tomará valores cercanos a uno cuando el esfuerzo sea menor.

En ese sentido, sin perjuicio del desarrollo que se pueda hacer respecto a esta variable y del nivel de esfuerzo que pueda demandar la detección de esta misma infracción en otros casos; para el PAS materia de evaluación seguido con contra el Instituto Palestra, se ha verificado que la infracción pudo ser corroborada con la información presentada por la Disup, por lo que no se requirió realizar actuaciones adicionales; en ese sentido, la probabilidad de detección será del orden del 100 % (equivalente a un factor de 1).

(iii) **Otros Factores:** en la medida que no se ha verificado una circunstancia que agrave o atenúe la sanción a imponer, el factor F_x tomará el valor de 0%.

73. Aplicando los criterios antes señalados sobre la base de las reglas del antiguo RIS, se obtiene el siguiente resultado:

Cuadro N.º 03: Propuesta de multa en aplicación del Antiguo RIS

Infracción	C	Beneficio Ilícito (UIT)	P	(1+F _x)	Multa (UIT)	Multa (S/)
Prestar el servicio educativo superior universitario sin contar	100.01	396.98	1	1.0	496.99	2 186 756.00

⁷⁷ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

“Manual Explicativo de la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a utilizar en la Graduación de Sanciones”. Consulta: 20 de Julio 2020.

<http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/anexo3.pdf>

⁷⁸ BONIFAZ, J. y MONTES K. (2015). “Teoría del Enforcement y el uso de instrumentos económicos para fomentar el cumplimiento de la ley”. En: XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, Perú, 10 al 13 de noviembre. Consulta: 20 de Julio de 2020.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B4FBB23F5F16EB5052580350051270E/\\$FILE/bonijo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B4FBB23F5F16EB5052580350051270E/$FILE/bonijo.pdf)

⁷⁹ En la medida que las infracciones han sido detectadas sin involucrar un mayor esfuerzo.

⁸⁰ “Por definición, la probabilidad de que ocurra un evento se encontrará entre los valores de cero y uno, tomando el valor de cero cuando el evento nunca ocurra, y el valor de uno cuando el evento siempre ocurra.”

Sentís J, Pardell H, Cobo E, Canela J. (2003). Bioestadística. Tercera edición Barcelona: Masson.



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

Table with 7 columns and 1 row. The first cell contains the text 'con autorización o licencia de la Sunedu'. The other cells are empty.

74. Como se advierte, la multa calculada asciende a un total de 496.99 UIT; sin embargo, en la medida que supera el máximo establecido por el artículo 33 del antiguo RIS, que dispone como límite el monto de 300 UIT para las infracciones muy graves, la multa que correspondería imponer al Instituto Palestra, en aplicación del antiguo RIS, sería de 300 UIT, esto es s/ 1 320 000.00.

3.3 Graduación de la sanción conforme a las reglas del nuevo RIS

75. Sobre la base de lo mencionado por la Difisa en este extremo, este Consejo Directivo se remite a los siguientes fundamentos:

El artículo 21 del nuevo RIS establece que las infracciones muy graves pueden ser sancionadas con multas de hasta el 8% de los ingresos brutos del ejercicio anterior del infractor.

Adviértase, por otro lado, que el nuevo RIS – a diferencia del anterior – no impone montos mínimos sobre los que se deban calcular las multas, sino únicamente un límite al monto máximo de la multa que la administración puede imponer.

76. En tal sentido, se debe realizar el cálculo conforme a la siguiente fórmula:

M = (B/p) (1 + Fx)

Donde:

B: en función al caso concreto, representa a la variable de gravedad de la afectación al bien jurídico protegido o de Beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción.

p: probabilidad de detección de la infracción.

Fx: otros factores. Expresado por la sumatoria de los porcentajes según existan circunstancias agravantes o atenuantes (reincidencia y/o circunstancias de la comisión de la infracción y/o intencionalidad) en la conducta del infractor.

77. Ahora bien, de lo comunicado durante la etapa de instrucción complementaria se tomó conocimiento que, en el 2020 el Instituto Palestra contó con ingresos brutos de S/ 81 163.00. En ese sentido, la multa a imponer con las reglas del nuevo RIS, para infracciones muy graves no deberá exceder el 8% de sus ingresos, esto es, el monto de S/ 6 493.04.

78. Como en este caso la fórmula no incluye un “valor mínimo del rango”, esto es, la constante (c); la probabilidad de detección equivale a un factor uno (1); y, no existen circunstancias agravantes o atenuantes, por lo que la multa por la infracción verificada será equivalente al beneficio ilícito, tal como se aprecia a continuación:

Cuadro N.º 04: Propuesta de multa en aplicación del Nuevo RIS



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Infracción	Beneficio Ilícito (UIT)	p	$(1+F_x)$	Multa (UIT)	Multa (S/)
Prestar el servicio educativo superior universitario sin contar con autorización o licencia de la Sunedu	396.98	1	1.0	396.98	1 746 712.00

79. Como se advierte, la multa calculada asciende a un total de S/ 1 746 712.00; no obstante, dado que este monto supera el 8% de los ingresos brutos anuales obtenidos por el Instituto Palestra en el año 2020 (S/ 6 493.04), la multa a imponer ascendería únicamente a este monto máximo.

3.4 Determinación de la sanción en aplicación de la norma más favorable

80. Conforme al desarrollo expuesto, la multa que le resulta más favorable al Instituto Palestra, es aquella calculada en función de los criterios del nuevo RIS.
81. Por lo tanto, la multa a imponer al Instituto Palestra por la prestación del servicio educativo superior universitario sin contar con la licencia de la Sunedu, en función a la norma más favorable, asciende a S/ 6 493.04.

IV. SOBRE LA REMISIÓN DE ACTUADOS

4.1 A la Universidad Castilla La Mancha

82. Conforme se desarrolló en el marco teórico, si bien la Constitución Política del Estado reconoce tanto la libertad de asociación como la libertad contractual; estas libertades, materializadas en convenios u otros actos jurídicos, deben ejercerse en observancia del ordenamiento jurídico, en este caso, la Ley Universitaria y normas conexas que, entre otros, imponen la obligación de contar con la habilitación legal correspondiente para el desarrollo de actividades relacionadas a la prestación del servicio educativo superior universitario en territorio peruano.
83. En el presente caso se ha verificado que el Instituto Palestra celebró un convenio con la UCLM para el desarrollo de diversas actividades de carácter académico, siendo el caso que, pese a la obligación que tenía el Instituto Palestra de verificar que su actuación se circunscriba al ordenamiento jurídico nacional, prestó materialmente el servicio educativo superior universitario en la ciudad de Lima sin contar con la autorización o licencia de la Sunedu, siendo esta última situación la que sustenta la recomendación de declaración de responsabilidad y sanción. Adicionalmente, se ha verificado que docentes que pertenecerían a la UCLM viajaron a la ciudad de Lima para el dictados de clases, así como para participar como miembros de tribunal en las sustentaciones del trabajo de fin de curso; y, que de las setenta y siete (77) personas estudiaron en la modalidad antes señalada, la UCLM habría otorgado el grado académico al menos a veintidós (22) personas que además procedieron con su registro vía reconocimiento en el Registro Nacional de Grados y Títulos de la Sunedu.
84. En este contexto, resulta de especial importancia que la presente resolución sea puesta en conocimiento de la UCLM, a fin que, a partir de los considerandos desarrollados, pueda ejercer mecanismos de verificación y control de legalidad, por un lado, al momento de la



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

celebración de los convenios y, por otro, durante la ejecución de los mismos, orientados al cumplimiento normativo tanto de las disposiciones que rigen su actuación como de las normas peruanas que resulten aplicables al contenido o alcance de los actos jurídicos que celebre, tal es el caso de las relacionadas a las habilitaciones legales para prestar el servicio educativo o al reconocimiento de grados o títulos extranjeros.

4.2 A la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación

85. Finalmente, también resulta pertinente que la presente resolución, una vez que quede consentida o haya causado estado, sea puesta en conocimiento de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), encargada de la promoción y el aseguramiento de la calidad del Sistema de Educación Superior en España, a fin de que, en ejercicio concreto de sus funciones como órgano encargado de la evaluación, certificación y acreditación del sistema universitario español, realice las actuaciones que considere pertinentes respecto a los hechos expuestos en la presente resolución y que involucran la participación de la UCLM en la celebración de convenios y en el otorgamientos de grados académicos; así como comunicar dicha situación a las autoridades que considere pertinente.

Estando a lo acordado por el Consejo Directivo en la Sesión N.º 037-2021.

V. SE RESUELVE

PRIMERO. - SANCIONAR al Instituto Palestra – Escuela Iberoamericana de Derecho, con una multa de S/ 6 493.04 por ofertar y prestar el servicio educativo superior universitario sin contar con autorización o licencia de la Sunedu, conducta infractora tipificada en el numeral 1.1 del Anexo del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 018-2015-MINEDU.

SEGUNDO. - INFORMAR al Instituto Palestra – Escuela Iberoamericana de Derecho que la presente resolución no agota la vía administrativa, salvo que sea consentida; en ese sentido, puede ser impugnada mediante la interposición del recurso de reconsideración ante el Consejo Directivo de la Sunedu, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación⁸¹.

TERCERO. - INFORMAR al Instituto Palestra – Escuela Iberoamericana de Derecho que, de conformidad con el artículo 24 del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu aprobado mediante Decreto Supremo N.º 005-2019-MINEDU⁸², si decide consentir la presente resolución

⁸¹ **Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria-Sunedu aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2019-MINEDU**
Artículo 18.- Recursos Administrativos

Contra las resoluciones que ordenen medidas de carácter provisional y las que imponen sanciones, el administrado puede interponer únicamente recurso de reconsideración en el plazo de quince (15) días hábiles, al tratarse de un procedimiento administrativo en instancia única, no requiriéndose para su interposición nueva prueba. En el caso de las medidas de carácter provisional la interposición del recurso de reconsideración no suspende su ejecución.

⁸² **Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria-Sunedu aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2019-MINEDU**



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

puede acogerse al beneficio del pronto pago, consistente en la reducción del veinticinco por ciento (25%) del monto de la multa impuesta. Para tal efecto, deberá presentar una solicitud ante la Oficina de Administración de la Sunedu⁸³, siempre que acredite el cumplimiento concurrente de los siguientes requisitos: (i) efectuar el pago dentro del plazo para impugnar la sanción; y, (ii) no haber interpuesto recurso administrativo contra la resolución que impone la sanción.

Si con posterioridad interpone cualquier recurso administrativo o demanda en un proceso contencioso administrativo, esta reducción quedará automáticamente sin efecto.

El pago debe realizarse a la siguiente cuenta bancaria de moneda nacional, ya sea a través de depósito en efectivo, cheque certificado y/o cheque de gerencia:

Cuadro N.º 05: cuenta bancaria de la Sunedu para el pago de la multa

Entidad Financiera	Número de cuenta corriente	Código de Cuenta Interbancaria
Banco de la Nación	068-350700	01806800006835070078

El pago de la multa debe ser informado a la Dirección de Fiscalización y Sanción, así como a la Oficina de Administración de la Sunedu.

CUARTO. - REQUERIR al Instituto Palestra – Escuela Iberoamericana de Derecho que, en caso la presente resolución quede consentida sin que se verifique el pronto pago de la multa, que proceda con el pago espontáneo de la totalidad de la multa impuesta bajo apercibimiento de iniciar el procedimiento de ejecución coactiva, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 205 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS⁸⁴. En caso de incumplimiento, SE DISPONE la remisión de la documentación correspondiente a la Unidad de Ejecución Coactiva de la Sunedu para que proceda conforme a lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 26979, Ley de

24.1. El infractor puede acogerse al beneficio de pronto pago, mediante la cancelación de la multa impuesta dentro del plazo para impugnar la resolución que impuso la multa, siempre que no se interponga recurso administrativo en su contra y, en consecuencia, quede consentida.

24.2. El beneficio de pronto pago es equivalente a una reducción del 25 % sobre el importe final de la multa impuesta en la resolución de sanción.

24.3. Si con posterioridad a que se conceda el beneficio descrito en el presente artículo, el infractor interpone un recurso impugnativo en la vía administrativa o una demanda contencioso administrativa en la vía judicial, dicho beneficio queda sin efecto; en consecuencia, se le podrá requerir el pago del monto restante de la multa impuesta, de conformidad con las normas aplicables a la ejecución de sanciones

⁸³ **Decreto Supremo N.º 012-2014-MINEDU, Reglamento de Organización y Funciones de la Sunedu**

Artículo 29.- Funciones de la Oficina de Administración

Son funciones de la Oficina de Administración las siguientes:

- a. Dirigir los procesos relacionados a los Sistemas Administrativos de Contabilidad, Tesorería y Abastecimiento, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con la normatividad vigente. (...)
- c. Dirigir y supervisar los pagos y controlar las actividades de ingreso y egreso de fondos por toda fuente, así como la custodia y administración de valores. (...)
- m. Dirigir el procedimiento de ejecución coactiva en el ámbito de su competencia. (...).

⁸⁴ **Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo 205.- Ejecución forzosa

Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias: (...)

4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable. (...).



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de
Educación Superior Universitaria

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

Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 018-2008-JUS.

QUINTO. - NOTIFICAR la presente resolución al Instituto Palestra – Escuela Iberoamericana de Derecho. Para tal efecto, se encarga a la Unidad de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario de la Sunedu realizar el trámite correspondiente.

SEXTO. - PONER EN CONOCIMIENTO de la Universidad Castilla La Mancha, la presente resolución, una vez quede consentida o haya causado estado, a fin de que, en caso lo estime pertinente, tome en consideración los argumentos desarrollados al momento de suscribir futuros convenios. Para tal efecto, se encarga a la Dirección de Fiscalización y Sanción de la Sunedu realizar el trámite correspondiente.

SÉTIMO. - PONER EN CONOCIMIENTO de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, la presente resolución, una vez quede consentida o haya causado estado, a fin de que, realice las actuaciones que considere pertinentes respecto a los hechos expuestos en la presente resolución que involucran la participación de una universidad Española. Para tal efecto, se encarga a la Dirección de Fiscalización y Sanción de la Sunedu realizar el trámite correspondiente.

OCTAVO.- PONER EN CONOCIMIENTO de la Dirección de Supervisión, la presente resolución, una vez emitida, para que adopte las acciones que considere pertinentes respecto a la supuesta celebración y ejecución de un convenio entre la Universidad Castilla La Mancha y el Jurado Nacional de Elecciones para la prestación del servicio educativo superior universitario. Para tal efecto, se encarga a la Secretaría Técnica del Consejo Directivo realizar el trámite correspondiente.

Regístrese y comuníquese.

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
OSWALDO DELFÍN ZEGARRA ROJAS
Presidente del Consejo Directivo de la Sunedu



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Anexo I: Cálculo del beneficio ilícito

Para calcular el beneficio ilícito se valoró la información de los pagos por concepto de matrícula que realizaron los estudiantes por la prestación del servicio al Instituto Palestra en las tres (03) ediciones del Máster en Derecho Constitucional: (i) primera edición 2015-2016: 32 estudiantes; (ii) segunda edición 2016-2017: 23 estudiantes; y, (iii) tercera edición 2017-2018: 22 estudiantes.

Al respecto, del escrito del 26 de febrero de 2018⁸⁵ remitido por el Instituto Palestra, se tiene que el número de estudiantes matriculados en sus tres ediciones del Máster en Derecho Constitucional, fueron en total setenta y siete (77)⁸⁶.

Como los montos pagados fueron reportados en dólares americanos, para convertirlos a soles se aplicará los tipos de cambio promedio mensualizados publicados por el Banco Central de Reservas del Perú en los meses junio 2015, junio 2016 y junio 2017, cuando fueron efectuados los pagos, los cuales equivalen a S/ 3.160, s/ 3.315 y s/ 3.266, respectivamente⁸⁷.

N°	Código de Alumno	Mes de matrícula	Monto US\$	Monto S/
1	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
2	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
3	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
4	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
5	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
6	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
7	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
8	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
9	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
10	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
11	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
12	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
13	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
14	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
15	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
16	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
17	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
18	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
19	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
20	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
21	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
22	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00

⁸⁵ Documento que obra a foja 470 del Expediente.

⁸⁶ Documentos que obran a fojas 478 al 526 del Expediente.

⁸⁷ BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

BCRP: Estadísticas Económicas. Consulta: 04 de setiembre de 2020.

<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01208PM/html/2015-6/2017-6/>



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

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

N°	Código de Alumno	Mes de matrícula	Monto US\$	Monto S/
23	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
24	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
25	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
26	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
27	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
28	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
29	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
30	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
31	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
32	██████████	Jun-15	7,000.00	22,120.00
Total primera edición			224,000.00	707,840.00
33	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
34	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
35	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
36	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
37	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
38	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
39	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
40	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
41	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
42	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
43	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
44	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
45	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
46	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
47	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
48	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
49	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
50	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
51	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
52	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
53	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
54	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
55	██████████	Jun-16	7,000.00	23,205.00
Total segunda edición			161,000.00	533,715.00
56	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
57	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
58	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
59	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
60	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
61	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
62	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
63	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

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

N°	Código de Alumno	Mes de matrícula	Monto US\$	Monto S/
64	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
65	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
66	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
67	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
68	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
69	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
70	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
71	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
72	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
73	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
74	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
75	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
76	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
77	██████████	Jun-17	7,000.00	22,862.00
Total tercera edición			154,000.00	502,964.00
Monto Total			539,000.00	1,744,519.00