



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO N.º 023-2023-SUNEDU/CD

Lima, 21 de agosto de 2023

Sumilla:

Se declara **INFUNDADO** el recurso de reconsideración presentado por la Universidad César Vallejo S.A.C. contra la Resolución del Consejo Directivo N° 011-2023-SUNEDU/CD, del 16 de febrero de 2023. En consecuencia, se **CONFIRMA** lo resuelto en la citada resolución.

VISTOS:

El recurso de reconsideración presentado el 9 de marzo de 2023 (RTD N° 012366-2023-SUNEDU-TD); el expediente N° 0084-2021-SUNEDU/02-14, correspondiente al procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) seguido contra la Universidad César Vallejo S.A.C. (en adelante, la **Universidad**); el Informe N° 208-2023-SUNEDU-03-06, de la Oficina de Asesoría Jurídica (en adelante, la **OAJ**); el escrito presentado el 3 de abril de 2023 (RTD N° 016537-2023-SUNEDU-TD); el Oficio N° 003-2023-SUNEDU-01.01, del 5 de abril de 2023; el escrito presentado el 19 de abril de 2023 (RTD N° 019537-2023-SUNEDU-TD); y

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. Mediante Resolución N° 009, del 27 de julio de 2022, notificada el 1 de agosto de 2022, la Dirección de Fiscalización y Sanción (en adelante, la **Difisa**) inició un PAS contra la Universidad, imputándole a título de cargo, lo siguiente:

N°	Hecho imputado	Norma que tipifica la posible infracción	Nivel de gravedad/ Posible sanción
1	Habría asignado dos (2) unidades inmobiliarias ubicadas en Lima (San Isidro) y Trujillo (Sa Andrés) a favor del señor César Acuña Peralta para fines distintos a los universitarios.	Numeral 5.1. del Anexo del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, Sunedu), aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MINEDU (en adelante, nuevo RIS): “Utilizar los activos de la universidad para fines distintos a los universitarios y/o prohibidos por la Ley Universitaria y el marco legal vigente”.	Muy Grave a) Multa de hasta el 8% (ocho por ciento) de los ingresos brutos anuales o del presupuesto institucional modificado del administrado, según corresponda. b) Cancelación de la licencia de funcionamiento.
2	Habría asignado predios ubicados en Piura y Lima a favor de los funcionarios Luis Falla Sayaverdi, Nicolás Valle Palomino, Juan Quijano Pacheco y Raúl Valencia Medina, para fines distintos a los universitarios.		
3	Habría incurrido en gastos para la construcción de un campo deportivo por un		



total de S/. 6,840,644.50 en un predio de propiedad del señor César Acuña Peralta, para fines distintos a los universitarios, en tanto estos excedían el importe pactado y sólo beneficiaban al propietario del inmueble.		
---	--	--

2. Mediante escrito de fecha 15 de agosto de 2022, la Universidad formuló sus descargos a los hechos imputados.
3. El 22 de diciembre de 2022, la Difisa emitió el Informe Final de Instrucción N° 023-2022-SUNEDU-02-14 (en adelante, el **IFI**), notificado el 23 de diciembre de 2022, mediante el cual recomendó hallar responsable a la Universidad por haber incurrido en las conductas infractoras tipificadas en el numeral 5.1 del Anexo del nuevo RIS, ya que i) asignó dos (2) unidades inmobiliarias ubicadas en Lima (San Isidro) y Trujillo (San Andrés) a favor del señor César Acuña Peralta (en adelante, el señor **Acuña**), entre 2017 y 2019, para fines distintos a los universitarios; y, ii) incurrió en gastos para la construcción de un campo deportivo por un total de S/ 6840,644.50 en un predio de propiedad del señor Acuña, entre 2015 y 2019, para fines distintos a los universitarios, en tanto estos excedían el importe pactado y solo beneficiaban al propietario del inmueble

Asimismo, recomendó sancionarla con dos (2) multas de S/ 968 028,43 (novecientos sesenta y ocho mil veintiocho y 43/100 soles) y S/ 4 788 451,15 (cuatro millones setecientos ochenta y ocho mil cuatrocientos cincuenta y un y 15/100 soles); y recomendó ordenar medidas correctivas.

4. El 4 de enero de 2023, la Universidad presentó sus descargos al IFI.
5. El 16 de febrero de 2023, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 011-2023-SUNEDU/CD (en adelante, la **RCD**) se resolvió, entre otros, lo siguiente:
 - (i) Sancionar a la Universidad con las siguientes multas por haber incurrido en las conductas infractoras detalladas a continuación:

N°	Conductas infractoras	Tipo infractor	Multa (S/)
1	Asignar dos (02) unidades inmobiliarias ubicadas en Lima (San Isidro) y Trujillo (San Andrés) a favor del señor CAP, entre 2017 y 2019, para fines distintos a los universitarios.	Numeral 5.1. del nuevo RIS	1 090 736,26
2	Incurrir en gastos para la construcción de un campo deportivo por un total de S/ 6 840 644,50 en un predio de propiedad del señor CAP, entre 2015 y 2019, para fines distintos a los	Numeral 5.1. del nuevo RIS	980 511,22



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

	universitarios, en tanto estos excedían el importe pactado y solo beneficiaban al propietario del inmueble.		
--	---	--	--

- (ii) ORDENAR a la Universidad, como medidas correctivas que, en el plazo de treinta (30) días hábiles contados desde que la presente resolución quede consentida o haya causado estado, emita un Instrumento de gestión, definido y aprobado por los órganos de gobierno universitario competentes, o complemente alguno ya existente, donde se establezcan requisitos, condiciones y procedimientos para la asignación de bienes inmuebles como condición de trabajo a favor de funcionarios, de tal manera que se pueda medir los impactos posibles y hacer seguimiento a conductas de esa naturaleza para que sus resultados estén alineados con los fines previstos en la Ley Universitaria.

6. Mediante escrito presentado el 9 de marzo de 2023, la Universidad interpuso recurso de reconsideración contra la RCD, argumentando lo siguiente:

- (i) La Ley N° 30220 Ley Universitaria (en adelante, **Ley Universitaria**) no le otorga, de manera expresa, a la Sunedu, la función de fiscalizar cómo se utilizan los recursos de las universidades privadas, y menos de las societarias como la Universidad.
- (ii) La autonomía universitaria implica la libertad de autodeterminación para administrar y disponer del patrimonio institucional, así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos financieros; por tanto, la Sunedu no puede fiscalizar el uso de los bienes y recursos de las universidades privadas, pues estas no utilizan recursos públicos. Si la Sunedu prueba que la Universidad ha afectado la calidad de su servicio educativo y las condiciones básicas de calidad, tendrá la potestad de aplicar la sanción que corresponda, que de ninguna manera podrá ser por la infracción contenida en el numeral 5.1 del anexo del reglamento de infracciones y sanciones.
- (iii) En el nuevo RIS, la Sunedu ha creado, de manera ilegal, el rubro 5 “Infracciones relacionadas al uso de los bienes de las universidades”, y ha fabricado la infracción 5.1. “Utilizar los bienes de la universidad para fines distintos a los universitarios y/o prohibidos por la Ley Universitaria y el marco legal vigente”, lo cual resulta violatorio de la autonomía universitaria y de la propia Ley Universitaria, pues no está dentro de las finalidades ni dentro de las funciones de la Sunedu, el fiscalizar el uso de los activos de las universidades privadas societarias adquiridos con sus propios recursos, incurriendo así, en un ejercicio abusivo del derecho.
- (iv) La creación por parte de la infracción 5.1, en los términos en que está redactada, y con la que pretende sancionar a la Universidad, es ilegal e inconstitucional, y vulnera el Principio de razonabilidad recogido en artículo IV, numeral 1.4. del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**).



- (v) La argumentación de la Sunedu gira en torno que la asignación de las viviendas a favor del señor Acuña no ha tenido una finalidad universitaria, lo cual no se ajusta a la realidad, pues se ha demostrado que la mencionada persona tenía la condición de trabajador de la Universidad y, en consecuencia, le son de aplicación todas las normas que rigen la relación laboral del sector privado, teniendo, por lo tanto, derecho a las condiciones de trabajo.
 - (vi) La Sunedu ha cometido un error al señalar que la Universidad debió analizar y considerar la naturaleza de las actividades realizadas por el trabajador, entre otros aspectos, requisitos que no se encuentran prescritos en ninguna norma legal para el otorgamiento de vivienda como condición de trabajo.
 - (vii) No es cierto que la construcción de un campo deportivo en Av. El Milagro s/n Sector El Milagro obedeciera a un plan preconcebido de construir dicho campo en tres etapas; si no, que las inversiones en dicho predio se fueron realizando como consecuencia del surgimiento de nuevas necesidades por parte de la comunidad universitaria que hacía uso de ese espacio deportivo.
 - (viii) En el supuesto negado que alguna infracción se hubiere cometido por las inversiones realizadas en el campo deportivo de El Milagro, las realizadas en los años 2015, 2016 y 2017 han prescrito, pues no se configura una infracción continuada ya que no existe el nexo de continuidad entre las conductas realizadas hasta el 2017 y las realizadas en el 2019.
 - (ix) La Sunedu no habría demostrado que las infracciones imputadas hayan afectado la situación financiera o la mejora continua de la Universidad, o que hayan afectado las condiciones básicas de calidad. Por el contrario, la Sunedu habría cometido un error al considerar que el daño producido está representado por el costo de oportunidad; es decir, el mejor uso alternativo del dinero, como podría haber sido los ingresos obtenidos por alquilar los inmuebles o la ganancia que pudo generar cada monto de inversión destinado a la construcción del campo deportivo. Señala que para que el daño pueda generar consecuencias jurídicas no puede ser hipotético sino cierto y real.
 - (x) La Sunedu habría cometido un error al no acceder al pedido de declaración de sustracción de la materia y archivo del PAS, pues no existe ningún impedimento para que se aplique el artículo 321, numeral 1, del Código Procesal Civil, que regula la sustracción de la materia.
7. Asimismo, la Universidad solicitó el uso de la palabra a fin de exponer sus argumentos en contra de la RCD. El informe oral se llevó a cabo el 11 de abril de 2023¹, oportunidad en que reiteró los planteamientos del recurso de reconsideración.

¹ Mediante Oficio N° 003-2023-SUNEDU-01.01, del 5 de abril de 2023, se comunicó a la Universidad la programación de audiencia de uso de la palabra.



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación
Superior Universitaria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

8. Posteriormente, el 19 de abril de 2023 la Universidad presentó alegatos, reiterando los argumentos expuestos en su recurso de reconsideración y en el informe oral.

II. Análisis

2.1. Sobre el órgano competente para resolver el recurso de reconsideración presentado

9. El artículo 18 del nuevo RIS señala que, contra las resoluciones que imponen sanciones, entre otras, el administrado puede interponer, únicamente, recurso de reconsideración, al tratarse de un procedimiento administrativo en instancia única, sin necesidad de presentar nueva prueba, y que la interposición del recurso no suspende la ejecución de las medidas dictadas².
10. A su vez, el artículo 7, literal c), del mismo cuerpo legal, establece como una de las funciones del Consejo Directivo de la Sunedu la de resolver los recursos de reconsideración interpuestos contra sus resoluciones.
11. En este sentido, de acuerdo al marco legal expuesto, el Consejo Directivo es el órgano competente para resolver el presente recurso.

2.2. De los requisitos para la interposición del recurso de reconsideración

12. Con relación al plazo para interponer los recursos administrativos y resolverlos, el artículo 218, numeral 218.2. del TUO de la LPAG, establece que el término para su presentación es de quince (15) días hábiles³, y el artículo 207 de la LPAG señala que los recursos de reconsideración deben resolverse en el plazo de quince (15) días hábiles⁴.
13. De acuerdo a ello, tomando en cuenta que la RCD se notificó a través de la Cédula N° 0008-2023-SUNEDU, el 16 de febrero de 2022, y que el recurso de reconsideración fue presentado por la Universidad el 9 de marzo de 2023, el escrito cumple con el referido requisito.

² **Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, aprobado mediante Decreto Supremo N° 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.

³ De conformidad con el artículo 144, numeral 144.1 del TUO de la LPAG, el cómputo de los plazos es iniciado a partir del día hábil siguiente de la notificación del acto administrativo.

⁴ **Ley N° 31603, Ley que modifica el Artículo 207 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, a fin de reducir el plazo para resolver el recurso de reconsideración**

Artículo único.- Modificación del artículo 207 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Se modifica el artículo 207 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en los términos siguientes:

“Artículo 207. Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso de que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días, con excepción del recurso de reconsideración que se resuelve en el plazo de quince (15) días”.



14. Por otro lado, el artículo 221 del TUO de la LPAG señala que el escrito a través del cual se interpone el recurso deberá indicar el acto administrativo que se cuestiona, debiendo, además, cumplir con los requisitos previstos en el artículo 124 de la referida norma⁵. Así, de la revisión del escrito presentado por la Universidad, se corrobora que este señala el acto administrativo que se cuestiona y que, además, cumple con los requisitos establecidos en el citado artículo.

2.3. Fundamentos del recurso de reconsideración

2.3.1. Respecto a la intervención de Sunedu en la supervisión del uso de activos de las universidades

15. En su recurso de reconsideración, la Universidad argumenta que la Ley Universitaria no otorga expresamente a la Sunedu la función de fiscalizar la utilización de los recursos de las universidades privadas, y menos de las universidades societarias, y que tal actuación vulnera la autonomía universitaria en los ámbitos administrativo y económico. Alega, además, lo siguiente:
- La Sunedu no puede fiscalizar el uso de los bienes y recursos de las universidades privadas, pues estas no utilizan recursos públicos. La Universidad no ha tenido excedentes o beneficios otorgados por ley durante el periodo de fiscalización, por lo tanto, sus activos, adquiridos con recursos propios, están fuera del ámbito de fiscalización de la Sunedu.
 - En el nuevo RIS, la Sunedu ha creado, de manera ilegal e inconstitucional, el rubro 5 “Infracciones relacionadas al uso de los bienes de las universidades”, y ha fabricado la infracción 5.1. “Utilizar los bienes de la universidad para fines distintos a los universitarios y/o prohibidos por la Ley Universitaria y el marco legal vigente”, lo cual resulta violatorio de la autonomía universitaria, de la propia Ley Universitaria y vulnera el Principio de razonabilidad recogido en artículo IV, numeral 1.4. del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
 - El artículo 116 de la Ley Universitaria, referido a los parámetros que rigen los bienes y beneficios de las universidades privadas, debe ser interpretado de manera sistemática junto con los artículos 8, 13, 15, 21 y 115 de la Ley Universitaria; por

⁵ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo 124.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.



tanto, debe entenderse que el uso de los bienes de las universidades para fines exclusivamente universitarios debe estar sujeto que dichos bienes hayan sido adquiridos con los excedentes o beneficios otorgados por el marco legal a las universidades. Solo en la medida que usar dichos bienes (los adquiridos con excedentes o beneficios otorgados por el marco legal) para fines distintos a los universitarios, afecte las condiciones básicas de calidad o la calidad del servicio educativo, la Sunedu tendrá la potestad de aplicar la sanción que corresponda, que de ninguna manera podrá ser por la infracción contenida en el numeral 5.1 del anexo del nuevo RIS.

16. Sobre el particular, consideramos pertinente desarrollar el marco teórico que regula la intervención de la Sunedu en la supervisión del uso de activos de las universidades.
17. El artículo 12 de la Ley Universitaria, dispone la creación de la Sunedu como ente autónomo. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica.
18. De acuerdo con lo establecido en el artículo 15, numeral 15.7 del mencionado cuerpo legal, la Sunedu tiene entre sus funciones, la de fiscalizar si los recursos públicos, la reinversión de excedentes y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades han sido destinados a fines educativos, en el marco de las normas vigentes sobre la materia y en coordinación con los organismos competentes, con el objetivo de mejorar la calidad educativa.
19. Asimismo, el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunedu, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU (en adelante, el **ROF**), establece que la Dirección de Supervisión, (en adelante, **Disup**) es el órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y ejecutar el proceso de supervisión de la autorización, cumplimiento de condiciones básicas de calidad, funcionamiento y cese de actividades de universidades, filiales y demás establecimientos, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, cuando corresponda.
20. Agrega el segundo párrafo del artículo mencionado en el párrafo precedente que, la Disup verifica el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Universitaria, las normas sobre licenciamiento, las normas sobre el uso educativo de los recursos públicos y/o beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, entre otras. Precisa que dicha Dirección depende jerárquicamente de la Superintendencia. Bajo esta premisa, los incisos b) y g) del artículo 44 del ROF de la Sunedu detallan las funciones que le fueron asignadas a la Disup.
21. En definitiva, dado que las universidades son instituciones educativas que brindan servicios de educación superior universitaria conducentes a la obtención de grados académicos y/o títulos profesionales y, en atención al marco normativo citado precedentemente, la Sunedu cuenta con la competencia para supervisar y verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Universitaria y la normativa conexas por parte



de las referidas instituciones, incluidas las normas sobre el uso educativo de los recursos públicos y/o beneficios otorgados por el marco legal vigente.

22. En ese orden de ideas, en lo que respecta a la restricción del uso de los bienes de las universidades privadas exclusivamente para fines educativos, establecida en el artículo 116 de la Ley Universitaria⁶, la Sunedu tiene la responsabilidad y la función de supervisar y, de ser el caso, imponer las sanciones que correspondan, cuando la institución educativa no logre demostrar que dicho uso esté íntimamente ligado al quehacer universitario; es decir, que el uso de los activos de la universidad reditúe sobre ella misma o produzca beneficios en pro de la comunidad universitaria.
23. Ahora bien, es importante en este punto traer a colación el artículo 230, numeral 4, del TUO de la LPAG, que recoge el Principio de tipicidad:

Artículo 248. 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.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

(Los subrayados son nuestros)

24. El citado principio, en materia sancionadora constituye, en los términos del Tribunal Constitucional, “la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta”⁷. Así, como lo señala Morón Urbina, se considerará legalmente válida una tipificación de

⁶ Ley N° 30220, Ley Universitaria

Artículo 116. Bienes y beneficios

Los bienes y beneficios de la universidad privada se rigen por los parámetros siguientes:

116.1 Los bienes de la institución universitaria se usan exclusivamente para los fines universitarios, y constan en las partidas correspondientes en caso de ser bienes registrables.

116.2 Los excedentes generados por las universidades privadas asociativas no son susceptibles de distribución o uso fuera de lo previsto por la presente Ley; no pueden ser distribuidos entre sus miembros ni utilizados por ellos, directa ni indirectamente.

116.3 Los excedentes que generan las universidades privadas societarias considerados utilidades, están afectos a las normas tributarias del Impuesto a la Renta. Los programas de reinversión son supervisados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y por la SUNEDU para verificar que estos contribuyan de modo efectivo al desarrollo académico de la institución.

116.4 Los convenios de cooperación celebrados entre instituciones universitarias y otras personas jurídicas de cualquier naturaleza que tengan por finalidad contribuir a la mejora de la calidad educativa, científica, tecnológica y al desarrollo deportivo del país, gozan de beneficios tributarios, conforme a la legislación pertinente sobre la materia.

Es responsabilidad de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y la SUNEDU, en el marco de sus competencias, verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.



infracción siempre que la autoridad administrativa subsuma la conducta en la falta que contenga claramente descritos los elementos objetivos y subjetivos de la conducta⁸.

25. Como se puede advertir, el Principio de Tipicidad exige el cumplimiento de la reserva de ley para la descripción de las conductas pasibles de sanción; es decir, garantiza que las normas con rango de ley sean las únicas a través de las se califiquen conductas sancionables administrativamente. No obstante, la propia norma citada flexibiliza esta exigencia, al permitir de manera excepcional, que la ley autorice la tipificación vía reglamentaria⁷.
26. Para el caso del régimen sancionador de la Sunedu, el artículo 21 de la Ley Universitaria determina lo siguiente:

Artículo 21. Infracciones y sanciones

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

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

- a) Infracciones leves: multa.
- b) Infracciones graves: multa y/o suspensión de la licencia de funcionamiento.
- c) Infracciones muy graves: multa y/o cancelación de la licencia de funcionamiento.

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

(Los subrayados son nuestros)

27. Del dispositivo legal citado, se verifica que, mediante norma con rango de ley (la Ley Universitaria) se determina como infracciones pasibles de sanción las acciones u omisiones que infrinjan las normas sobre uso educativo de los recursos públicos y/o beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, entre otras. Adicionalmente, el régimen sancionador de la Sunedu se acoge a la excepción a la garantía de la reserva de ley descrita precedentemente, y remite la tipificación y desarrollo de las infracciones al correspondiente Reglamento de Infracciones y Sanciones.
28. Descrito este marco normativo, y teniendo en cuenta que el artículo 116, numeral 116.1 de la Ley Universitaria exige a las universidades el deber de usar sus bienes exclusivamente para fines universitarios, el incumplimiento de tal obligación se encuentra previsto en el artículo 21 del mismo cuerpo legal al constituirlo como una infracción pasible de sanción, y en el numeral 5.1 del Anexo del nuevo RIS (para el presente caso) su correspondiente tipificación y desarrollo.

⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Décimo Cuarta Edición. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 419-420.



29. Es así que el nombre del numeral 5 del Anexo del nuevo RIS es “Infracciones relacionadas al uso de los bienes de las universidades”, y en el numeral 5.1 se tipifica como infracción muy grave “Utilizar los activos de la universidad para fines distintos a los universitarios”, sin hacer referencia a los excedentes ni a los beneficios legales. En este orden de ideas el numeral 5.1 del Anexo del antiguo RIS se condice con lo dispuesto en el numeral 116.1 del artículo 116 de la Ley Universitaria, que determina que los bienes de una institución universitaria se usan exclusivamente para los fines universitarios, sin distinguir sobre el tipo de universidad privada; por tanto, es coherente que resulte exigible tanto para universidades asociativas como para las societarias.
30. Por tanto, contrariamente a lo señalado por la Universidad, el numeral 5.1 del Anexo del nuevo RIS no se limita a los excedentes o beneficios legales, sino que establece que todos los activos universitarios deben emplearse para fines universitarios. Cabe señalar que, evidentemente, un uso no universitario de los activos –es decir, una mala gestión por el desmedro patrimonial– tendrá consecuencias en la capacidad de la universidad para generar recursos.
31. Sin perjuicio de lo antes señalado, existen otros tipos infractores del numeral 5 del Anexo del nuevo RIS que responden a obligaciones de la Ley Universitaria directamente relacionadas con excedentes y beneficios legales, y donde el propio tipo infractor sí exige que se detalle si el monto cuestionado proviene de excedentes o se precisen los beneficios legales recibidos.
32. Finalmente, se advierte además que, la Universidad cuestiona particularmente un acto normativo emitido por el Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación), como lo es el nuevo RIS; haciendo énfasis en la ilegal e inconstitucional tipificación de la infracción por la utilización de los bienes de la universidad para fines distintos a los universitarios.
33. Al respecto, conviene señalar que el mecanismo constitucional previsto por nuestro ordenamiento para cuestionar las disposiciones y alcances de una norma con rango reglamentario es la Acción Popular⁸, de modo que si la Universidad no está de acuerdo con el Decreto Supremo N° 005-2019-MINEDU, que aprobó el nuevo RIS de la Sunedu, debió ejercer tal acción. Los recursos administrativos, como el presente recurso de reconsideración, no son la vía prevista legalmente para cuestionar un reglamento.
34. Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de la recurrente en este extremo.

2.3.2. Sobre la asignación de dos (2) unidades inmobiliarias a favor del señor Acuña

35. La Universidad alega que toda la argumentación de la Sunedu gira en torno que la asignación de las viviendas a favor del señor Acuña no ha tenido una finalidad universitaria, lo cual no se ajusta a la realidad, pues se ha demostrado que la mencionada persona tenía la condición de trabajador de la Universidad y, en consecuencia, le son de aplicación todas las normas que rigen la relación laboral del sector privado, teniendo, por

⁸ La Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 200, regula las Garantías Constitucionales, entre las que se encuentra la Acción Popular, la cual procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.



lo tanto, derecho a las condiciones de trabajo dada la naturaleza de sus funciones y de su cargo.

36. Asimismo, manifiesta que la Sunedu ha cometido un error al exigir a la Universidad que, en el “Acuerdo de Condición de Trabajo”, analizara y considerara la naturaleza de las actividades realizadas por el trabajador, el lugar de prestación de las mismas, el lugar de residencia o las propiedades inmobiliarias con las que pueda contar el trabajador, las características de los inmuebles otorgados, requisitos que no se encuentran prescritos en ninguna norma legal para el otorgamiento de vivienda como condición de trabajo.
37. Como se puede apreciar de la lectura de los argumentos del recurso de reconsideración en este extremo, la Universidad reitera los mismos alegatos expuestos en sus descargos a la imputación de cargos y en sus descargos al IFI, de modo que el Consejo Directivo ya efectuó un análisis al respecto, por lo que nos remitimos a lo señalado en los numerales 43 al 46 de la RCD, en los que se indicó lo siguiente:
43. Ahora bien, en sus descargos al IFI, la UCV señaló que debía motivarse la exigencia de que la asignación de vivienda a un colaborador solo sea posible si este no cuenta con residencia en el lugar donde realizará sus funciones.
44. Al respecto, conforme se expuso en los párrafos precedentes, tanto la doctrina como jurisprudencia laboral y tributaria son enfáticas en precisar que la asignación de una condición de trabajo –la cual puede ser un inmueble– se sustenta en su carácter indispensable o necesario para viabilizar las actividades del empleador, siendo que, en el marco de ese análisis de necesidad, se pueden evaluar distintos criterios, entre ellos, el acceso a una residencia o vivienda de parte del colaborador beneficiado.
45. En ese sentido y, contrariamente a lo señalado por la UCV en sus descargos al IFI, la sola existencia de diversas sedes y filiales de la universidad no justificaba por sí sola la atribución de viviendas como condición de trabajo, siendo importante el análisis de necesidad considerando las actividades que realizaba, lugar de trabajo y viviendas que poseía; no obstante, la universidad no ha formulado argumentos dirigidos a acreditar que la asignación de los predios resultaba “Indispensable” o “necesaria para el cabal desempeño de sus funciones”.
46. Dada la inexistencia de necesidad de asignarle al señor CAP inmuebles como condición de trabajo, ya que poseía inmuebles propios con características de vivienda en las ciudades urbanas donde debía desempeñar funciones, dichas asignaciones de vivienda no contribuyen a los fines universitarios; por el contrario, este hecho únicamente beneficiaba al señor CAP pues se le permitió residir en inmuebles de valor de propiedad de la UCV sin cargo alguno.
- (Los subrayados son nuestros)
38. De acuerdo a ello, este Consejo Directivo reitera la posición respecto a la necesidad de evaluar previamente el carácter de indispensable o necesario de asignación de vivienda como condición de trabajo.
39. Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de la recurrente en este extremo.

2.3.3. De los gastos excesivos para la construcción de un campo deportivo en un predio del señor Acuña Peralta



40. La Universidad manifiesta que no es cierto que la construcción de un campo deportivo en Av. El Milagro s/n Sector El Milagro obedeciera a un plan preconcebido de construir dicho campo en tres etapas; si no, que las inversiones en dicho predio se fueron realizando como consecuencia del surgimiento de nuevas necesidades por parte de la comunidad universitaria que hacía uso de ese espacio deportivo.
41. Adicionalmente argumenta que, en el supuesto negado que alguna infracción se hubiere cometido por las inversiones realizadas en el campo deportivo de El Milagro, las realizadas en los años 2015, 2016 y 2017 han prescrito, pues no es cierto que se configure una infracción continuada ya que no existe el nexo de continuidad entre las conductas realizadas hasta el 2017 y las realizadas en el 2019.
42. Una vez más, se advierte que la Universidad reitera exactamente los mismos argumentos expuestos en sus descargos al IFI, respecto del cual el Consejo Directivo ya efectuó el respectivo análisis y emitió pronunciamiento previo, por lo que nos remitimos a lo señalado en los numerales 15 al 19 de la RCD, en donde se indicó lo siguiente:
 15. De otro lado, la UCV señaló en sus descargos al IFI que la infracción materia de imputación, referida a las inversiones en exceso en un predio ajeno materializadas entre el 2015 y 2019, no tenía naturaleza continuada dado que en el año 2018 no hubo inversiones, con lo cual habrían prescrito los hechos relativos a las inversiones de los años 2015 al 2017.
 16. Como lo ha señalado la Doctrina [ANGELES DE PALMA DEL TESO. Infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción], la figura de la infracción continuada es tomada del Derecho Penal y comporta los siguientes requisitos: (i) la realización de un plan preconcebido o el aprovechamiento de idéntica ocasión; (ii) la realización de una pluralidad de acciones con una unidad psicológica y material; y (iii) la infracción del mismo o semejantes preceptos administrativos.
 17. En el presente caso, se observan los tres requisitos citados, ya que las inversiones objeto de imputación obedecen a un mismo plan preconcebido de construcción de un campo deportivo en tres etapas [la construcción del campo deportivo en 3 etapas fue descrita en los escritos e informes presentados por la UCV con los RTD N.º 012545-2022 del 17 de febrero de 2022 y RTD N.º 0332277-2022 del 14 de junio de 2022], además, hay una pluralidad de acciones unidas por dicho plan y se infringe el mismo precepto administrativo. Como se puede apreciar, el énfasis en esta figura está dada por la existencia de un plan preconcebido, más que la mera continuidad cronológica.
 18. A mayor abundamiento, es pertinente señalar que, en el año 2018, pese a que no hubo inversiones, tampoco hubo ninguna circunstancia—entendida como adecuación de la conducta infractora— que implique una ruptura del citado plan preconcebido de ejecución de la infracción.
 19. Por lo tanto, contrariamente a lo sostenido por la UCV, sí nos encontramos ante una infracción de naturaleza continuada en el extremo de imputación objeto de análisis.
43. Finalmente, cabe precisar que, no es el objetivo de los recursos administrativos—máxime de los recursos de reconsideración, que son interpuestos ante la misma autoridad que emitió el acto cuestionado—, que tal órgano cambie el sentido de su decisión con solo



pedírselo, pues se estima que, dentro de una línea de actuación responsable, dicha autoridad ha emitido la mejor decisión que a su criterio cabe en el caso en concreto y ha aplicado la regla jurídica que estima idónea. Por ello, perdería seriedad pretender que pueda modificarlo con tan solo un nuevo pedido o una nueva argumentación sobre los mismos hechos⁹.

44. En tal sentido, la simple discrepancia de la recurrente con los motivos de la decisión adoptada, no constituye sustento suficiente para que se configuren nuevos alegatos que proporcionen diferentes y/o mayores elementos de juicio a fin de que pueda considerarse un cambio de criterio o la modificación de la decisión adoptada y actualmente cuestionada.
45. Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de la recurrente en este extremo.

2.3.4. Cuestionamientos a la graduación de la sanción

46. La Universidad manifiesta que la Sunedu no ha demostrado que la asignación de las viviendas a favor del señor Acuña, así como el exceso de inversiones en la construcción del campo deportivo de El Milagro, hayan afectado la situación financiera o la mejora continua de la Universidad, o que hayan afectado las condiciones básicas de calidad.

Por el contrario, la Sunedu habría cometido un error al considerar que el daño producido está representado por el costo de oportunidad; es decir, el mejor uso alternativo del dinero, como podría haber sido los ingresos obtenidos por alquilar los inmuebles o la ganancia que pudo generar cada monto de inversión destinado a la construcción del campo deportivo.

Concluye que para que el daño pueda generar consecuencias jurídicas no puede ser hipotético sino cierto y real.

47. Sobre el particular, tal como se ha señalado en anteriores pronunciamientos, las conductas cuestionadas en el presente caso son los hechos mismos de haber otorgado viviendas de propiedad de la Universidad a favor de un tercero y haber realizado un exceso de inversiones en el predio de un tercero, actuaciones respecto de las cuales no se ha demostrado que tengan finalidad universitaria. En ese contexto, el análisis sobre una posible afectación al patrimonio, sostenibilidad financiera o condiciones básicas de calidad de la Universidad, solo se constituye en una circunstancia adicional vinculada al deber de diligencia de la universidad en el uso de sus recursos, lo cual resulta importante, pues toda decisión que involucre el uso de activos debe estar precedida de un análisis financiero y del costo de oportunidad, pues los activos pueden emplearse para otras actividades que sí impacten en beneficio de los intereses de la comunidad universitaria.
48. Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de la recurrente en este extremo.

2.3.5. Sobre el pedido de sustracción de la materia

⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Décimo Cuarta Edición. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 216.



PERÚ

Ministerio de Educación

Superintendencia Nacional de Educación
Superior Universitaria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

49. La Universidad argumenta que la Sunedu ha cometido un error al no acceder al pedido de declaración de sustracción de la materia y archivo del PAS, pues no existe ningún impedimento para que se aplique, de manera supletoria al PAS, el artículo 321, numeral 1, del Código Procesal Civil, que regula la sustracción de la materia.
50. Respecto a este punto, en la RCD impugnada se señalaron y desarrollaron los motivos por los cuales no procede aplicar en sede administrativa, y más tratándose de un procedimiento administrativo especial como lo es un procedimiento administrativo sancionador, la figura de la sustracción de la materia recogida en el Código Procesal Civil:
 74. Al respecto, conforme a lo regulado por el numeral 1 del artículo 321 del Código Procesal Civil, la sustracción de la materia es una figura del proceso civil prevista como medio para dar por concluido el proceso, sin declaración sobre el fondo, cuando la pretensión se sustrae del ámbito jurisdiccional; no obstante, en sede administrativa, la figura de la sustracción de la materia no está contemplada en el TUO de la LPAG.
 75. Asimismo, si bien dicho cuerpo normativo prevé la facultad de la administración para poner fin al procedimiento por causas sobrevinientes que hagan imposible continuarlo, conforme al numeral 2 del artículo 197, esto solo aplica para el procedimiento administrativo en general, no para el PAS, siendo este último un procedimiento especial.
51. En tal sentido, y considerando que la Universidad no ha aportado argumentos y/o elementos de juicio que permitan efectuar un análisis distinto sobre este aspecto de la RCD, corresponde al Consejo Directivo reiterar la posición respecto a la improcedencia de la aplicación de la norma procesal sobre la sustracción de la materia.
52. De acuerdo a todo lo desarrollado ampliamente en el presente pronunciamiento, corresponde declarar infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la Universidad contra la Resolución del Consejo Directivo N° 011-2023-SUNEDU/CD.

Estando a lo acordado por el Consejo Directivo en la sesión N.° 035-2023, con el voto unánime de los doctores Castillo Venegas, Vallejos Flores, Hernández García, Ramos Salas y Sardón de Taboada, y contando con el visado de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Sunedu;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de reconsideración presentado por la Universidad César Vallejo S.A.C. contra la Resolución del Consejo Directivo N° 011-2023-SUNEDU/CD, del 16 de febrero de 2023; en consecuencia, se **CONFIRMA** la acotada resolución en todos sus extremos, por los fundamentos expuestos.

SEGUNDO.- Dar por agotada la vía administrativa, de conformidad con el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



PERÚ

Ministerio de Educación

**Superintendencia Nacional de Educación
Superior Universitaria**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

TERCERO.- NOTIFICAR la presente resolución a la Universidad César Vallejo S.A.C., encargando a la Unidad de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario realizar el trámite correspondiente.

Regístrese y comuníquese.

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
MANUEL ENEMECIO CASTILLO VENEGAS
Presidente del Consejo Directivo de la Sunedu