

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE REGLAMENTO PARA LA AUTORIZACIÓN DE INICIO DE ACTIVIDADES DE LAS PROMOTORAS DE UNIVERSIDADES PRIVADAS

I. OBJETO

Es objeto del presente Reglamento establecer el procedimiento para la autorización del inicio de actividades de la promotora de una universidad privada en el territorio peruano.

II. FINALIDAD

El presente Reglamento tiene por finalidad garantizar el derecho que tiene toda persona jurídica nacional o extranjera para promover la creación de una universidad privada en el territorio peruano, en el marco de lo dispuesto por la Ley N.º 30220, Ley Universitaria.

III. ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO

En los Estados contemporáneos, los órganos legislativos no son los únicos investidos de poder para emitir normas que vinculen a la generalidad de ciudadanos. Las Administraciones Públicas también tienen potestad normativa y sus productos, si bien se sitúan en un plano inferior a las leyes, constituyen la gran mayoría de las normas.

La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (**Sunedu**), en su calidad de ente autónomo de derecho público interno, tiene, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 30220 (en adelante, **Ley Universitaria**), el carácter de “autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo las funciones de licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia”.

Teniendo en cuenta lo señalado, la potestad reglamentaria de la Sunedu se encuentra sustentada en la Ley Universitaria que, de forma expresa, le confiere una potestad reglamentaria de carácter general, habilitándola a emitir normas y establecer procedimientos en los ámbitos de su competencia, ello con el propósito de cumplir las funciones de licenciamiento, supervisión de las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades y filiales, fiscalización del uso de los recursos públicos otorgados a las universidades, autorización de inicio de actividades de promotoras de universidades privadas, administración del Registro Nacional de Grados y Títulos, entre otras establecidas en la Ley Universitaria.

Asimismo, es pertinente precisar que, en diversos artículos de la Ley Universitaria, se establece que la Sunedu —en ejercicio de su potestad reglamentaria— deberá emitir instrumentos normativos. Entre ellos se pueden citar los siguientes: aprobar las condiciones básicas de calidad (CBC) exigibles para el funcionamiento de las universidades y filiales; establecer los criterios técnicos para la convalidación y/o revalidación de estudios, grados y títulos obtenidos en otros países; entre otros.

En cuanto al órgano competente para establecer documentos normativos, de acuerdo con lo establecido en el literal e) del artículo 8 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunedu¹, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 032-2014-SUNEDU, una función del Consejo Directivo de la Sunedu es aprobar y proponer, cuando corresponda, documentos de gestión. Asimismo, según lo previsto en el numeral 10.7 del artículo 10 del Reglamento que establece el procedimiento de elaboración de normas de la Sunedu², aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2016-SUNEDU-CD, compete al Consejo Directivo de la Sunedu evaluar las propuestas normativas y, de estar conforme con ellas, expedir la Resolución que ordene la publicación del proyecto o, de ser el caso, su aprobación.

Sobre la facultad de la Sunedu para autorizar el inicio de actividades de las promotoras de universidades privadas

La Ley Universitaria, en su artículo 26, establece que las universidades públicas se crean mediante ley y que las universidades privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores³. Además, el artículo 115 de este mismo cuerpo normativo establece que “toda persona natural o jurídica tiene derecho a la libre iniciativa privada para constituir una persona jurídica, con la finalidad de realizar actividades en la educación universitaria, ejerciendo su derecho de fundar, promover, conducir y gestionar la constitución de universidades privadas (...)”.

Asimismo, en los párrafos siguientes del artículo precitado, se precisa que “en caso de que la promotora tenga fines lucrativos se constituye bajo la forma societaria y en caso no tenga fines de lucro, bajo la forma asociativa”, añadiendo que “para iniciar sus actividades, la promotora debe contar con la autorización de la SUNEDU, de conformidad con las normas y atribuciones que se señalan en la presente Ley”⁴ (énfasis añadido).

¹ **Reglamento de Organización y Funciones de la Sunedu, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 032-2014-SUNEDU**
"Artículo 8.- Funciones del Consejo Directivo

Son funciones del Consejo Directivo las siguientes:

(...)

e. Aprobar y proponer, cuando corresponda, documentos de gestión y documentos normativos."

² **Reglamento que establece el procedimiento de elaboración de normas de la Sunedu, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2016-SUNEDU-CD.**

(...)

10.7 El Consejo Directivo evalúa la propuesta normativa y, de estar conforme con ella, expide la Resolución de Consejo Directivo aprobando su publicación a prepublicación."

³ **Ley N° 30220 - Ley Universitaria**

"Artículo 26. Creación de universidades

"Las universidades públicas se crean mediante ley y las universidades privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores.

Los proyectos de ley de creación de universidades públicas deben contar con opinión técnica favorable del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad".

⁴ **Ley N° 30220 - Ley Universitaria**

"Artículo 115. Definición

Toda persona natural o jurídica tiene derecho a la libre iniciativa privada para constituir una persona jurídica, con la finalidad de realizar actividades en la educación universitaria, ejerciendo su derecho de fundar, promover, conducir y gestionar la constitución de universidades privadas. En caso de que la promotora tenga fines lucrativos se constituye bajo la forma societaria y en caso no tenga fines de lucro, bajo la forma asociativa.

Para iniciar sus actividades, la promotora debe contar con la autorización de la SUNEDU, de conformidad con las normas y atribuciones que se señalan en la presente Ley.

Adicionalmente, se deben sujetar a las siguientes reglas:

115.1 La persona jurídica promotora de la institución universitaria se constituye con la finalidad exclusiva de promover solo una institución universitaria.

De lo mencionado anteriormente, se establece que, para efectos de la Ley Universitaria, existe una secuencia de actuaciones que una persona, natural o jurídica, en ejercicio de su libre iniciativa, decide ejecutar con el fin de realizar actividades en materia universitaria. La referida Ley ha desarrollado esta secuencia con la finalidad de constituir, de manera efectiva, una universidad privada. En términos generales, esta secuencia es la siguiente:

- i) Constitución de la promotora, como una persona jurídica, ya sea asociación (sin fines de lucro) o societaria (con fines de lucro), con el único objeto de que esta promueva una sola universidad privada.
- ii) Habilitación administrativa, con la finalidad de que la promotora pueda desplegar las actividades derivadas de su propio fin, que la Ley desarrolla en los siguientes términos: fundación, promoción, conducción y gestión de la universidad creada o promovida. Cabe considerar que este ejercicio debe estar alineado con las facultades que se hayan establecido en sus propios Estatutos
- iii) Ejercicio de los derechos de la promotora que correspondería, entre otros, a la materialización cuando se constituya la universidad privada, y que está sujeto al marco legal y a sus normas internas.

Adicionalmente, el artículo 122 de la Ley Universitaria⁵ reconoce que, una vez que la promotora ha fundado la universidad privada, sus derechos para promoverla, conducirla y gestionarla subsisten. Estos derechos se encuentran establecidos en el estatuto de la universidad.

En ese sentido, si bien la Ley Universitaria reconoce el derecho de iniciativa privada⁶ o libertad de emprendimiento, la legislación establece un parámetro de autorización previa para la creación de una nueva universidad privada. Este parámetro se aplica al inicio de actividades de una promotora.

A este respecto, es oportuno mencionar que la figura de una promotora cumple un rol predominante para el inicio de las actividades de una nueva universidad privada, pues su accionar, delimitado por la Ley y sus Estatutos, guardan como finalidad promover, conducir y gestionar la universidad que, en términos prácticos, contribuye en generar mejor y mayor acceso en la educación universitaria.

En tal sentido, habiendo culminado el periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas establecido en la Ley N° 31193⁷, y

115.2 Las actividades de extensión y proyección social se sujetan a lo establecido por sus autoridades académicas, quienes deben tener en cuenta las necesidades más urgentes de la población de su región”.

⁵ **Ley N° 30220 - Ley Universitaria**

"Artículo 122.- Régimen de gobierno y de docentes de las universidades privadas

“(…)

El Estatuto regula el derecho de participación de los profesores, estudiantes y graduados en los órganos de gobierno Con respeto a los derechos de los promotores de promover, conducir y gestionar la universidad que fundaron.

⁶ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

"Artículo 58.- La iniciativa privada es libre.

Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”.

⁷ **Ley N° 31193, Ley que establece la moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas**

Artículo 1. Moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas

Establécese la moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas, por el plazo de un (1) año. La moratoria no alcanza a aquellas universidades que cuentan con licencia institucional denegada y las establecidas en la Ley 30597.

conforme lo dispone el artículo 115 de la Ley Universitaria, la Sunedu, se encuentra habilitada legalmente para autorizar el inicio de actividades de las promotoras de universidades privadas constituidas a partir de la entrada en vigencia de la Ley Universitaria.

Facultad Normativa de la Dirección de Evaluación del Servicio Educativo Superior Universitario

El artículo 22 de la Ley Universitaria establece que la Sunedu es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo a nivel universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia.

Ahora bien, en el contexto del cese de actividades de universidades con licencia denegada, la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de cese precisa que, la ex Dirección de Supervisión -actualmente Unidad de Verificación del Servicio Educativo Superior Universitario-, conforme con lo dispuesto en la Resolución de Superintendencia N.º 035-2024-SUNEDU es responsable de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el referido reglamento.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley Universitaria, en concordancia con los artículos 56 y 57 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, aprobado por la Resolución de Superintendencia N.º 032-2024-SUNEDU (adelante, **Texto Integrado del ROF**) indica que la Unidad de Verificación del Servicio Educativo Superior Universitario (en adelante, **UVE**) que depende de la Dirección de Evaluación del Servicio Educativo Superior Universitario (en adelante, **Diresesu**) es responsable de verificar y supervisar las CBC del servicio educativo exigibles para aprobar o denegar la creación y funcionamiento de universidades y filiales; así como, de supervisar su mantenimiento.

En esa misma línea, en atención a lo dispuesto en el literal a) del artículo 57 y en el literal a) del artículo 54 del Texto Integrado del ROF, la UVE puede elaborar documentos normativos y disposiciones administrativas, en el ámbito de su competencia; mientras que, la Diresesu puede proponer y coordinar, a través de la Dirección Técnico Normativa Superior Universitaria, documentos normativos en el ámbito de su competencia.

3.1 Justificación de la emisión del Proyecto de Reglamento

Necesidad de autorización de promotoras de universidades privadas

En el año 2010, el Tribunal Constitucional del Perú (en adelante, el TC) en su sentencia recaída en el expediente Nº 00017-2008-PI/TC⁸, dejó establecido en el punto resolutive 4) la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* de carácter estructural en el sistema educativo universitario. Asimismo, dispuso que se adoptaran las medidas legislativas,

Artículo 2. Moratoria para la creación y licenciamiento de filiales de universidades públicas y privadas

Establécese la moratoria para la creación y funcionamiento de filiales de universidades privadas por el plazo de tres (3) años; solamente podrán solicitar licenciamiento de filiales las universidades públicas licenciadas⁸.

⁸ Por su parte, el fundamento 219 de la citada sentencia señaló que, entre las medidas a adoptarse, se encontraba la necesidad de crear una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias: (i) evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas pertinentes para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa; y, (ii) evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas a autorizadas por el Consejo Nacional para la Autorización y Funcionamiento de Universidades (en adelante, el Conafu), adoptando las medidas para, cuando sea necesario, elevar el nivel del servicio educativo que presten.

administrativas, económicas y de otra índole necesarias para reformar el sistema de educación universitaria en el país y garantizar el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido en la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución).

Asimismo, en la referida resolución (F.J. N° 166), el TC indicó que “la supervisión de la calidad de la educación, conforme a las exigencias que derivan del artículo 16° de la Constitución, debe adoptar diversas formas, dependiendo de la oportunidad y del origen de los órganos llamados a ejercerla. De esta manera, debe tratarse, en primer término, de *una supervisión ex ante*, en el sentido de que debe ejercerse con rigurosidad y eficiencia antes de que los promotores sean autorizados a desarrollar la actividad educativa. Asimismo, debe también ser un *control ex post*, de forma tal que, a través de una evaluación permanente y rigurosa, quede asegurado que en ningún intervalo de su ejercicio aquélla se desvincule de la finalidad general de lograr el desarrollo integral de la persona humana (artículo 13° de la Constitución), y, en el caso específico de la educación universitaria, del objetivo de lograr la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística, y la investigación científica y tecnológica (artículo 18° de la Constitución)”.

Así, en cumplimiento de lo dispuesto por el TC, la Ley Universitaria dividió este control *ex ante* en tres etapas: i) autorización de las promotoras de universidades privadas (artículo 115 de la Ley Universitaria); ii) evaluación de los instrumentos básicos de planeamiento para la creación de una institución universitaria (artículo 27 de la Ley Universitaria); y, iii) licenciamiento institucional (artículo 13 de la Ley Universitaria). En tal sentido, este reglamento se enmarca en la primera etapa y tiene como objetivo realizar un control *ex ante* del derecho de los particulares para promover, conducir y gestionar universidades privadas, a fin de delimitar su ejercicio. Las restantes etapas de este control se someten a las disposiciones pertinentes aprobadas por la Sunedu.

Sobre la representación de la promotora

De acuerdo al artículo 115 de la Ley Universitaria, la promotora es una persona jurídica que se constituye como sociedad, en caso tuviera fines de lucro, o como asociación civil, si no los tuviera. En tal caso, el proceso de constitución de la promotora se rige por la ley peruana de la materia.

En cuanto a las asociaciones, el Código Civil, en sus artículos 76, 77 y 78 señala que su existencia, capacidad, régimen, derechos, obligaciones y fines, se determinan por las disposiciones de dicha norma o las leyes respectivas. Asimismo, se precisa que la existencia de esta persona jurídica es distinta de la de sus miembros y que adquiere personalidad jurídica el día de su inscripción en el registro respectivo, salvo disposición distinta de la ley. Por su parte, el artículo 6 de la Ley General de Sociedades establece que la sociedad adquiere personalidad jurídica desde su inscripción en el registro y la mantiene hasta que se inscribe su extinción. Al igual que las asociaciones, tiene existencia distinta a la de sus miembros.

Como ha señalado el TC, “una adecuada interpretación del artículo 18° de la Constitución lleva a la conclusión de que el fin último de la educación universitaria no es la institucionalización de *profesiones*, sino la formación de *profesionales*, entendidos éstos como egresados universitarios con una colocación laboral digna. Es ese el mandato del artículo 14° de la Constitución, al señalar que “la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física

y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad⁹". En tal sentido, a juicio de dicho tribunal, el interés de los promotores debe identificarse con esta finalidad y privilegiar la función social que una universidad constitucionalmente implementada está llamada a cumplir, esto es, brindar un servicio educativo de calidad y orientado al trabajo digno¹⁰.

Por ello, en la citada resolución, manifiesta el TC que la regulación que se establezca para los proyectos destinados a la creación de universidades debe incluir la demostración de que las carreras profesionales que se pretenden implementar se adecúan a la demanda del mercado laboral¹¹. En esa línea, el artículo 27 de la Ley universitaria establece requisitos básicos que se deben contemplar en los instrumentos de planeamiento para la creación de una institución universitaria, en cualquiera de los niveles, los mismos que también son verificados en el proceso de licenciamiento¹².

Sobre el plan del Proyecto de Constitución y Funcionamiento de la Universidad

El artículo 27 de la Ley Universitaria establece un conjunto de requisitos básicos que los instrumentos de planeamiento deben cumplir para la creación de una institución universitaria. En ese sentido, para autorizar el inicio de actividades de una promotora de universidad privada, ésta deberá demostrar, con las evidencias correspondientes, que su proyecto universitario es pertinente y se enmarca en las políticas nacionales o regionales de educación superior universitaria; esto incluye una articulación con las leyes y políticas nacionales de promoción de la investigación científica. En segundo término, la promotora debe demostrar, mediante un análisis y evidencias, que el proyecto universitario se creará en un área de influencia que tiene demanda y necesidad de atención. Por último, la promotora debe mostrar evidencias de contar con recursos humanos con el perfil profesional necesario, así como con los recursos económicos para llevar a cabo la implementación de su proyecto universitario.

⁹ Tribunal Constitucional Del Perú, sentencia recaída en el Expediente N° 00017 2008-AI/TC, F.J. N° 195.

¹⁰ Ibid. F.J. N° 200.

¹¹ Ibid. F.J. N° 207.

¹² **Ley N° 30220 - Ley Universitaria**

"Artículo 27. Requisitos para la creación de universidades

Los requisitos básicos que se deben contemplar en los instrumentos de planeamiento para la creación de una institución universitaria, en cualquiera de los niveles, son los siguientes:

27.1 Garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria.

27.2 Vincular la oferta educativa propuesta a la demanda laboral.

27.3 Demostrar disponibilidad de recursos humanos y económicos, para el inicio y sostenibilidad de las actividades proyectadas, que le sean exigibles de acuerdo a su naturaleza.

Estos requisitos también son verificados en el proceso de licenciamiento de las universidades, conjuntamente con las condiciones básicas que establezca la SUNEDU, de conformidad al artículo siguiente."

IV. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

4.1 SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

Con la finalidad de una mejor comprensión del problema público se muestra el árbol de problemas:

Gráfico 1. Árbol de problemas



Elaboración DIRTENSU

En el marco de la necesidad de la regulación ex - ante se identificó el problema público el incremento porcentual de instituciones de nivel universitario con deficiencias en su creación.

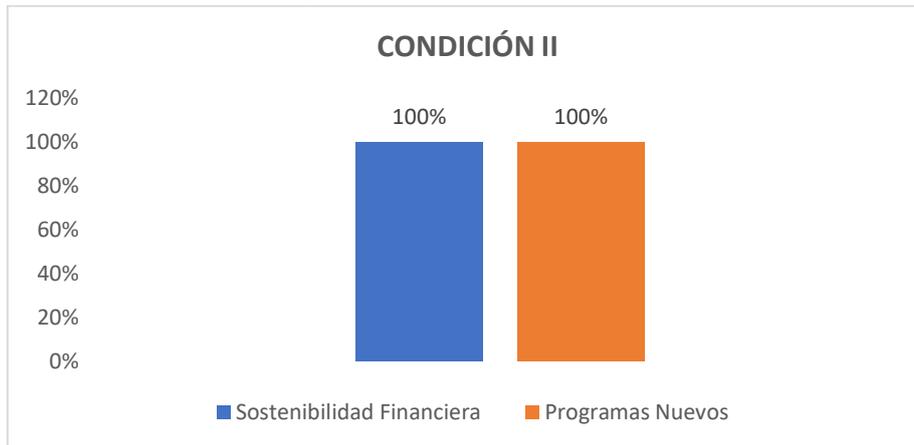
Este problema tiene como causa universidades sin recursos humanos y económicos. En lo que consta a las universidades privadas, el tribunal Constitucional expresó que los servicios educativos que prestan las universidades privadas se configuran como "servicios públicos" realizado por sí mismo o por un tercero bajo la supervisión del Estado".

Ahora bien, también es importante señalar que el tribunal Constitucional ha señalado que esta norma no puede interpretarse en el sentido de que otorga el derecho a una institución educativa a convertirse en una simple sociedad sujeta a la regulación de la oferta y la demanda del mercado. De hecho, cuando el Estado permite que determinadas actividades que le son encomendadas, en principio, sean realizadas por particulares, crea una obligación especial de vigilancia y supervisión de los servicios prestados, ya que su cumplimiento afecta no sólo a los particulares, sino también a los relacionados con los objetivos.

Asimismo, se pudo observar que en las universidades con licencias denegadas que pasaron la primera etapa de licenciamiento, respecto a la condición básica de calidad II: Sostenibilidad Financiera su incumplimiento fue del 100%, demostrando que no contaban

con los recursos financieros para poder ejecutar las actividades que se hubiesen programado.

Grafica N° 2 Incumplimiento de CBC II: Sostenibilidad Financiera



Elaboración DIRTENSU

Otra causa es que la regulación para controlar la creación de universidades no se implementó. En esa línea, los artículos 18 y 19 de la Constitución de la Política del Perú determinan un marco normativo dentro del cual debe desenvolverse el legislador a la hora de regular tanto la creación y funcionamiento de universidades como la cancelación de la licencia para el ejercicio de tal actividad. Así, el artículo 18 de la Constitución indica lo siguiente:

“(…) 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.
(…)”

Mientras que el artículo 19 señala:

“(…) Para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta”.

Asimismo, el Tribunal Registral en la Resolución N° 1590-2021-SUNARP-TR diferencia entre la definición de promotor y la universidad, la cual expresa que:

“(…) de la Ley Universitaria, se desprende que el promotor y la universidad son dos personas jurídicas distintas, pues la promotora tiene por finalidad promover la creación de una universidad, mientras que la universidad es una comunidad académica orientada a la investigación y a la docencia que cuenta con sus propias normas internas (…).

Estando a lo antes señalado, de pretender la creación de la institución universitaria, deberá previamente constituir la persona jurídica promotora, bajo sus normas exigidas de la ley y reglamento. (...)”.

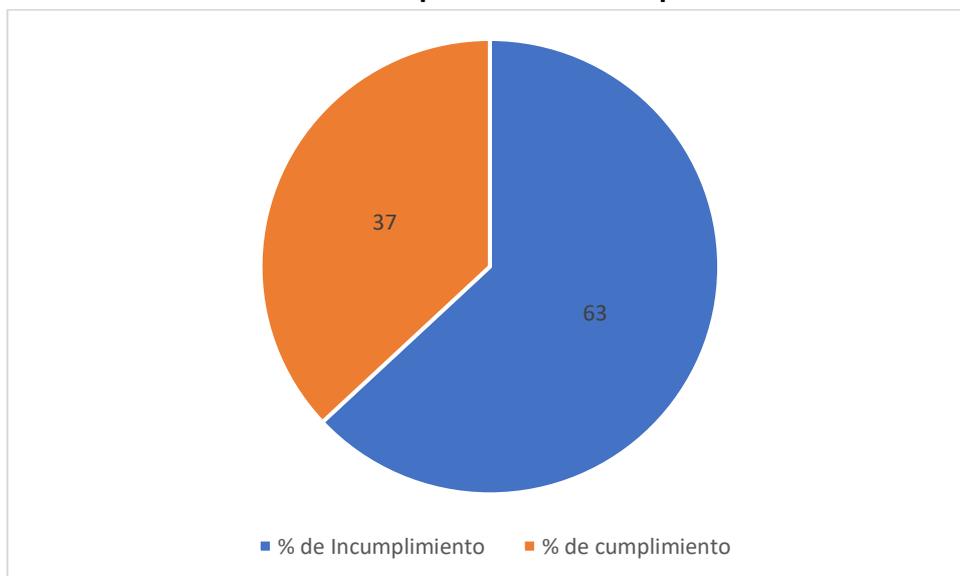
Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha sostenido en ocasiones anteriores que la educación no es solo un derecho, sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones y fines del Estado, cuya ejecución puede operar directamente o a través de terceros (entidades privadas), aunque siempre bajo fiscalización estatal. En la lógica de la finalidad del Estado Constitucional anteriormente mencionada, es conveniente subrayar la importancia que la educación representa para la persona, así como anotar cuáles son las condiciones que debe promover ese mismo Estado para cumplir con dicha misión de manera efectiva a la par que eficiente¹³.

Lo mencionado anteriormente se encuentra acorde con el artículo 115 de la Ley universitaria, el cual faculta a la Sunedu a normar la autorización del inicio de actividades de promotoras de universidades privadas.

Al impacto de la creación de universidades privadas en el 2015 no se implementó dicha reglamentación, sino la aprobación de dos moratorias que limitaron la creación de universidades nuevas, siendo esta prohibición una solución transitoria.

Y como última causa, las universidades no atienden la necesidad social educativa, en la cual se puede observar más del 50% en el incumplimiento de las condiciones básicas de calidad demostrando que las universidades denegadas no atienden la necesidad social educativa; ya que no pueden cumplir con un proceso continuo de desarrollo en la orientación de los objetivos y metas adecuados al contexto del individuo. Tal como sigue:

Gráfico N° 3 Comparativo de incumplimiento

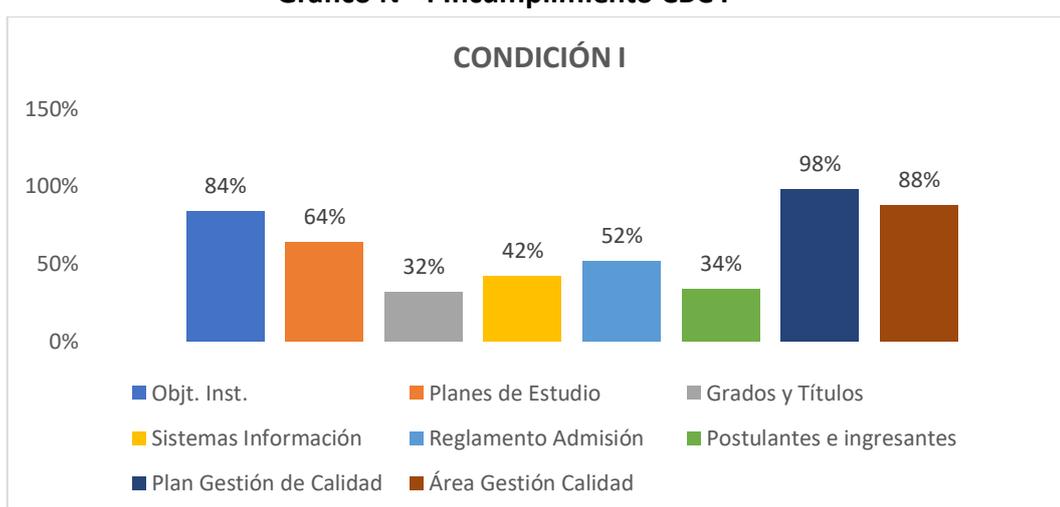


Elaboración DIRTENSU

¹³ (STC 04646-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 25)

Así también, se puede visualizar por condiciones básicas de calidad el incumplimiento de las universidades denegadas. De la condición básica de calidad I, se observa la falta de existencia de objetivos académicos y planes de estudio una desarticulación entre las estrategias y los objetivos, así como falencias en la construcción de los indicadores para el seguimiento del cumplimiento de las metas trazadas las cuales no permiten garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales propuestos. Así también, los programas académicos presentaron inconsistencias no solo en la cantidad de créditos asignados, sino también en su estructura. Además, no se contó con documentos de planificación de la gestión de la calidad que garanticen el cumplimiento de los objetivos planteados y el seguimiento de la implementación de las actividades no garantizando la disponibilidad de personal para el cumplimiento de las actividades. Como sigue:

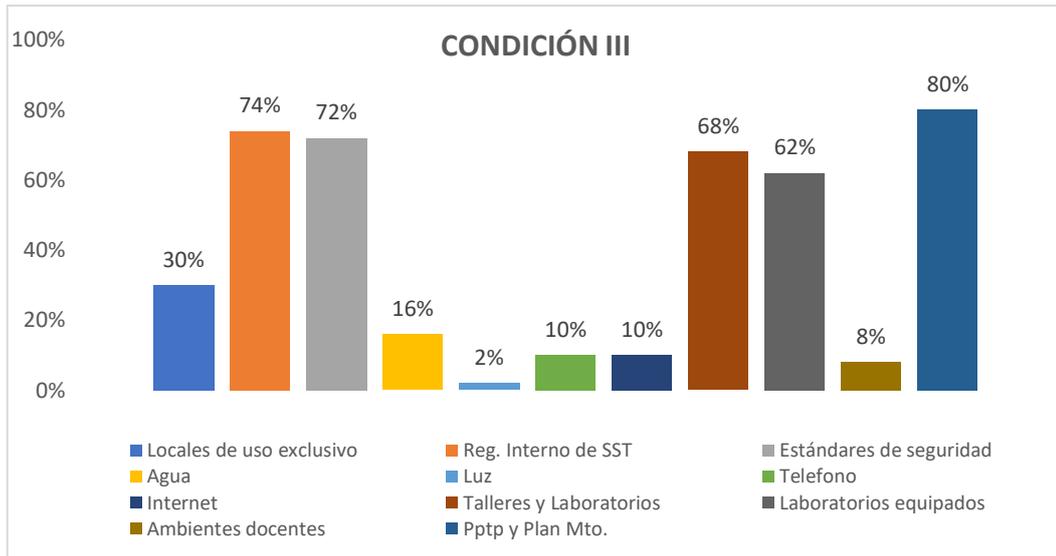
Gráfico N° 4 Incumplimiento CBC I



Elaboración DIRTENSU

Respecto a la condición básica de calidad III: Infraestructura y equipamiento adecuado al cumplimiento de sus funciones. Las universidades denegadas no cumplieron con los estándares de seguridad que exige la norma en los reglamentos de seguridad y salud en el trabajo, plan de seguridad, plan de seguridad en laboratorios de cómputo, lineamientos para el manejo de residuos de aparatos eléctricos de laboratorios de cómputo, así como su no equipamiento. Además, no contaban con instrumentos consistentes que puedan servir para la proyección, monitoreo y evaluación del mantenimiento de su infraestructura y equipamiento. Como se observa a continuación:

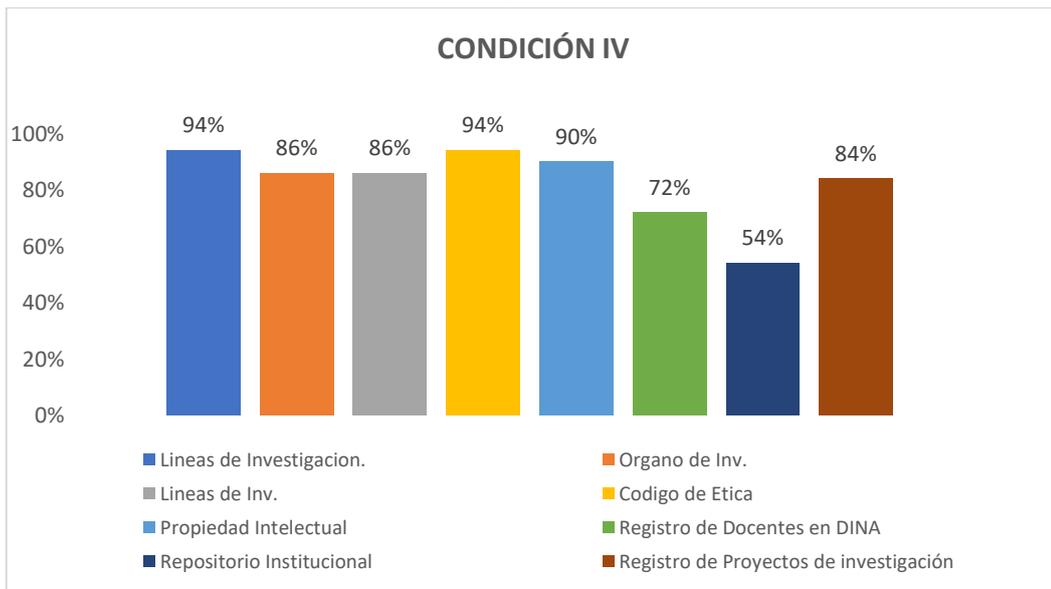
Gráfico N°5 Incumplimiento CBC III



Elaboración DIRTENSU

Respecto a la condición básica de calidad IV: Líneas de investigación a ser desarrolladas. Las universidades denegadas no contaron con procedimientos claros presentando deficiencia en la gestión y planificación de la política institucional de investigación. Además, se presentó inconsistencias entre su planificación y su normativa interna generando que los proyectos de investigación no se desarrollen de forma coherente evidenciando dificultades en su gestión. Adicionalmente, no contó con un repositorio institucional que contenga su producción académica que pueda estar disponible para la comunidad universitaria. Como sigue:

Gráfico N° 6 Incumplimiento CBC IV

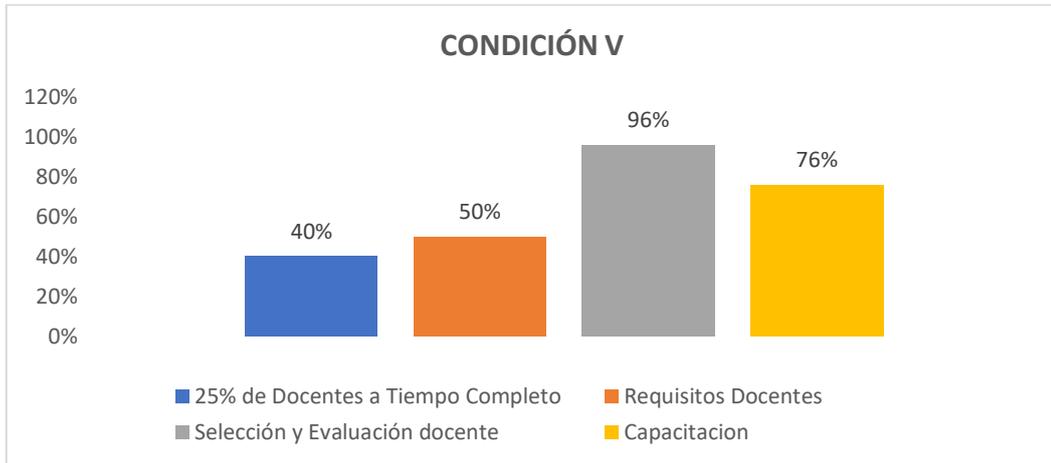


Elaboración DIRTENSU

Respecto a la condición básica de calidad V: Verificación de la disponibilidad de personal docente calificado con no menos del 25% de docentes a tiempo completo. Las universidades denegadas no evidenciaron los recursos humanos respecto a docentes, tampoco un plan para la contratación, promoción o evaluación de docentes que se puedan insertar a la universidad. Además, no evidenció contar con acciones de

monitoreo y seguimiento de adecuación de los docentes conforme a la Ley Universitaria. Como se observa a continuación:

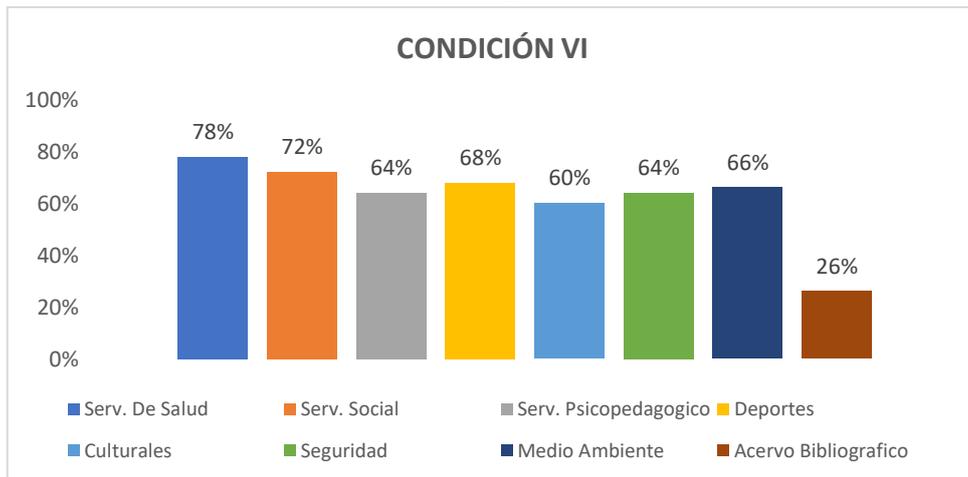
Gráfico N° 7 Incumplimiento CBC V



Elaboración DIRTENSU

Respecto a la condición básica de calidad VI: Verificación de los servicios educacionales complementarios básicos. Las universidades denegadas no evidenciaron la disponibilidad del servicio de salud durante toda la jornada de estudio en los locales. Tampoco, hubo del otorgamiento de becas contempladas en el Reglamento de Becas, ni el funcionamiento del servicio de bus universitario, ni la ejecución de programas de voluntariado con participación de los estudiantes.

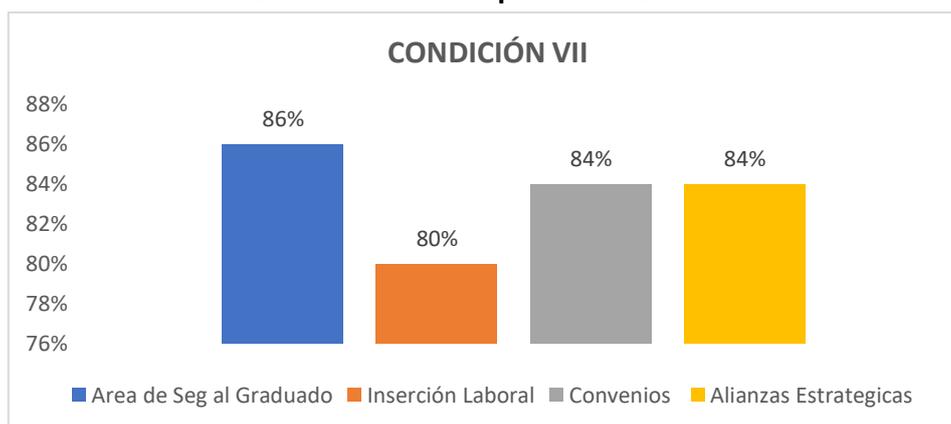
Gráfico N° 8 Incumplimiento CBC VI



Elaboración DIRTENSU

Respecto a la condición básica de calidad VII: Existencia de mecanismo de mediación e inserción laboral. Las universidades denegadas evidenciaron que los planes de seguimiento al graduado carecieron de un diagnóstico de la situación laboral de sus egresados y graduados. No se evidenció el seguimiento ni la ejecución de alguna actividad orientada a la inserción laboral. Como se observa:

Gráfico N° 9 Incumplimiento CBC VII



Elaboración DIRTENSU

En esa misma línea, y como efecto del problema público, señalamos a las universidades que no responde a una necesidad y/o sin recursos. Otro efecto es que las universidades que tienen licencia se encuentran riesgo del no cumplir con las CBC.

Las normas de las instituciones de educación superior son constitucionales y tienen por objeto asegurar las condiciones para que los sujetos de las instituciones de educación superior desempeñen sus funciones de manera autodeterminada. En este sentido, corresponde al legislativo determinar la estructura y reglas básicas del sistema universitario y complementar lo establecido por la Constitución en la configuración de la autonomía universitaria. Las propias normas básicas son claras y establecen que el estatuto universitario debe sujetarse siempre al marco de la ley y la constitución. En otras palabras, la ley en definitiva da contenido a la autonomía de la universidad. Por tanto, según la Ley de Universidades esta autonomía se refleja en medidas específicas y al mismo tiempo estructura el presupuesto operativo de la universidad¹⁴.

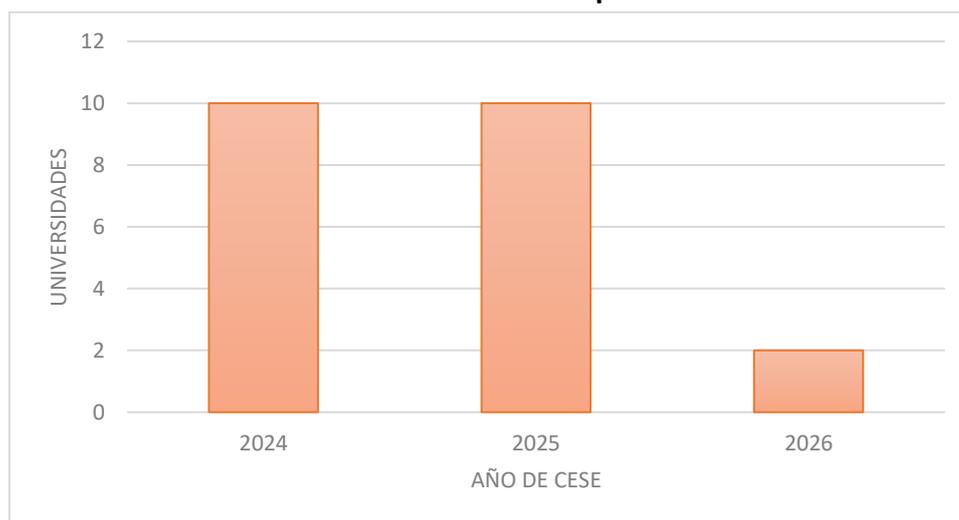
Es así, sin duda de ponderar la exigencia de una educación universitaria de calidad basada en las libertades aludidas (de cátedra y cultural), pero sin que de ello se desprenda una ausencia total del Estado en la supervisión y control de la calidad del servicio público de la educación universitaria, en un contexto donde confluyen gestores públicos y privados¹⁵.

Por último, otro efecto es la interrupción de los estudios del estudiante universitario. Con la configuración de la denegatoria de licencia los estudiantes deben de identificar su costo de oportunidad pudiendo trasladarse a una universidad licenciada que tenga un convenio o continuar sus estudios en la misma universidad, sobre todo cuando se encuentran en los últimos años. Si bien es cierto el establecimiento del plazo de cese de la universidad es el interés superior del estudiante. Las universidades con licencia denegada han necesitado una ampliación de plazo el cual se ha extendido hasta el año 2026 en algunas, demostrando la falta de recursos financieros y humanos dentro de estas universidades. Como sigue:

¹⁴ (STC 00025-2006-AI/TC, Fundamento Jurídico 7).

¹⁵ (STC 00023-2007-AI/TC, Fundamento Jurídico 36);

Grafica N° 10 Universidades en periodo de cese



Elaboración DIRTENSU

Así también, en este proceso de cese algunas universidades denegadas se encuentran pendiente el traslado de acervo académico a la Sunedu. En consecuencia, se podría visualizar la afectación del estudiante por parte de las universidades denegadas.

4.2 SOBRE EL ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN FÁCTICA QUE SE PRETENDE REGULAR

En décadas recientes, el sistema universitario peruano experimentó cambios significativos en su organización y gestión. A partir de la promulgación del Decreto Legislativo N.º 882, Ley de Promoción de la Inversión en Educación, la oferta formativa de educación superior universitaria incrementó 129 %. Sin embargo, este proceso no promovió mejoras sustanciales en las condiciones básicas de calidad del servicio educativo que aseguren una formación integral. Para afrontar este desafío, en el año 2012, se publicó la Ley N.º 31193, que establecía la moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas; y dos años después, en el año 2014, se aprobó la Ley Universitaria N.º 30220, que regula las condiciones básicas de calidad en las universidades, la cual fue modificada por la Ley N.º 31520 para continuar impulsando el mejoramiento de la calidad educativa.

Con la aprobación de la Ley Universitaria, se le da potestad reglamentaria a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (**Sunedu**); así mismo, en su artículo 26, establece que las universidades públicas se crean mediante ley y que las universidades privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores. Además, el artículo 115 de este mismo cuerpo normativo establece que “toda persona natural o jurídica tiene derecho a la libre iniciativa privada para constituir una persona jurídica, con la finalidad de realizar actividades en la educación universitaria, ejerciendo su derecho de fundar, promover, conducir y gestionar la constitución de universidades privadas (...)”.

Ahora bien, desprendiéndose de la Ley Universitaria la necesidad de reglamentación de las promotoras y bajo el estado de necesidad de atender el periodo de licenciamiento al crecimiento desmedido y desproporcional de la creación de universidades privadas, el 25

de abril del 2018, se publicó la Ley 30759, Ley que establece la moratoria para la creación de universidades públicas y privadas, esta ley estableció una moratoria de dos (2) años para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas. Asimismo, se suspendió por el mismo período la creación de filiales de universidades públicas y privadas.

Durante estos años, y en pro de mejorar la calidad de la educación universitaria, la SUNEDU inicio un arduo proceso de licenciamiento de las universidades, siendo que a la fecha existen a 98 universidades entre públicas y privadas (incluidas dos escuelas de posgrado), que han recibido su licencia de funcionamiento para ofrecer el servicio educativo superior universitario, después de verificar el cumplimiento de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC). Sin embargo, se le denegó el licenciamiento a cincuenta y uno (51) universidades, la última de ellas en febrero de 2021.

Actualmente, a pesar de los esfuerzos realizados, aún subsisten deficiencias en el sistema universitario, los cuales deben superarse progresivamente. Además, se puede mencionar que, respecto de las universidades con licencia denegadas, cinco (5) de ellas pasaron por un segundo licenciamiento; sin embargo, éstas aún se encuentran en cumplimiento de su proceso de cese anterior. Tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N° 1 Universidades denegadas con segundo proceso de licenciamiento

N°	Universidad	RCD de denegatoria	Plazo de cese ampliación (RCD N° 044-2020)	Plazo de cese ampliación (RCD N° 030-2022)	Plazo de cese ampliación (RCD N° 017-2023)
1	Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica	137-2019-SUNEDU/CD	24/12/2023		
2	Universidad Privada de Trujillo	005-2020-SUNEDU/CD		3/10/2023	3/10/2024
3	Universidad Peruana del Centro	065-2020-SUNEDU/CD	27/09/2025		
4	Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo	038-2020-SUNEDU/CD	14/02/2026		
5	Universidad Nacional Ciro Alegría	003-2021-SUNEDU/CD			31/07/2024

Elaboración DIRTENSU

Actualmente, en atención a la conclusión de la moratoria establecida por la Ley 31193, para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas (moratoria vigente hasta el 16 de mayo de 2022); y la disposición establecida por la Ley 31193, de que “(...)la moratoria no alcanza a aquellas universidades que cuentan con licencia institucional denegada y las establecidas en la Ley 30597 (...)”; a la fecha, se cuentan con solicitudes de autorización de inicio de nuevas universidades; b) solicitudes de licenciamiento de universidades con licencia denegada, las mismas que se presentan bajo el modelo de “licenciamiento de universidades nuevas”, donde la prohibición incluye a aquellos procedimientos que se encontraban en trámite a la entrada de la vigencia de la Ley N° 31193, dicha moratoria concluyó el 16 de mayo del presente año; existiendo la necesidad de la misma norma de establecer la

reglamentación de promotoras y con ello un crecimiento proporcionado con el control previo evitando lo sucedido en el pasado.

4.3 SOBRE LA IDENTIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS

Tomando en cuenta el problema identificado, con la entrada en vigencia de la propuesta normativa se espera alcanzar el siguiente objetivo:

Gráfico 2. Árbol de objetivos, medios y fines



Tabla N° 2 Objetivo Relacionado al problema público

N°	Problema	Objetivo Principal
1	Incremento porcentual de instituciones de nivel universitario con deficiencias en su creación	Disminución del porcentaje de instituciones de nivel universitario con deficiencias en su creación

Elaboración DIRTENSU

4.4 SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO

Necesidad

El análisis de necesidad consiste en verificar si la medida empleada es necesaria o si existen otras medidas alternativas que son igualmente eficaces para alcanzar la finalidad normativa perseguida.

Dicho ello, y teniendo presente la problemática expuesta, en el siguiente cuadro se desarrollan las posibles alternativas que brindarían solución y tratamiento al problema planteado:

Tabla N° 3 Alternativas no regulatorias y regulatorias

N°	ALTERNATIVA	COMENTARIO	DECISIÓN
1	No regular	Una alternativa podría ser no tomar medidas manteniendo el status quo, pero ello implicaría que no se atendiera la necesidad de la norma y el administrado. Así pues, la consecuencia natural de una inacción sería la de intensificar el problema público.	Alternativa Descartada
2	Campañas de sensibilización a las promotoras para contener lo mínimo requerido por la norma (Opción no regulatoria)	Si bien es cierto las campañas de sensibilización pueden llegar al administrado, para que tome conciencia de la necesidad de la creación de una universidad con los requisitos mínimos que exige la norma, no se podría verificar con certeza que ello fuera pasar. Por motivo que no habría estándares homogéneos en los cuales se podría pasar los requisitos mínimos que exige la misma norma. Además, que existiría asimetría dentro del propio mercado, y implicaría mayores costos para el estado al implementar dichas campañas.	Alternativa Descartada
3	Proyecto de Reglamento para la autorización de inicio de actividades de las promotoras de universidades privadas (regulatoria)	El presente Reglamento desarrolla el procedimiento para autorizar el inicio de actividades de las promotoras de universidades privadas. Dentro de este marco, resulta conveniente exponer los siguientes beneficios cualitativos que conllevan la implementación del presente reglamento: - <u>Facilita el cumplimiento de los fines de la universidad.</u> - Teniendo en cuenta que la educación superior universitaria es un servicio público esencial, y que los representantes de	Alternativa Viable

N°	ALTERNATIVA	COMENTARIO	DECISIÓN
		<p>las promotoras participan en la gestión de las universidades, de acuerdo a lo previsto en la Ley Universitaria y en el estatuto, éstos deben cumplir con las condiciones éticas y morales exigibles para acceder al ejercicio de la función pública. Más aún, si se tiene en cuenta que entre los fines de la universidad se encuentra el de formar profesionales de alta calidad de manera integral y con pleno sentido de responsabilidad social de acuerdo a las necesidades del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Reorientación de la inversión en la educación universitaria.</u> - A través de esta normativa se busca que el interés de los promotores se identifique con los fines que debe cumplir la universidad y privilegia la función social que está llamada a cumplir, esto es, brindar un servicio educativo de calidad y orientado al trabajo digno. - <u>Mayor predictibilidad para la entidad y promotoras.</u> - El Reglamento coadyuva con la predictibilidad a través del establecimiento de disposiciones a las que deben someterse tanto la entidad como las promotoras que solicitan su autorización de funcionamiento. 	

Elaboración DIRTENSU

De las alternativas señaladas que podrían ser aplicadas para dar solución al problema público identificado, se ha optado por la alternativa 3 referida a la implementación de la reglamentación de promotoras

Viabilidad

El numeral 3 del artículo 11 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que los Decretos Supremos son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la Ley, y son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

Por su parte, la reglamentación de la autorización de promotoras viene a ser de alcance nacional en el cual se establece las disposiciones que regulan la autorización de promotoras para la creación de universidades privadas. En esa línea, para abordar los problemas públicos descritos, se plantea dicha reglamentación.

Oportunidad

Mediante la presente reglamentación se busca atender la necesidad de disminuir el porcentaje de universidades con deficiencias en su creación. Además de atender el procedimiento específico para la autorización del inicio de actividades de las promotoras de universidades privadas, constituidas a partir de la entrada en vigencia de la Ley Universitaria, y de acuerdo a lo previsto en el artículo 115 de la misma Ley.

V. DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

En atención a la problemática descrita, constituida a partir de la entrada en vigencia de la Ley Universitaria, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 de la misma Ley se presenta el proyecto normativo que dispone la autorización de inicio de actividades de las promotoras de las universidades privadas, el cual tiene por finalidad garantizar el derecho que tiene toda persona para promover la creación de una universidad en territorio peruano.

VI. SOBRE EL NUEVO ESTADO QUE GENERA EL PROYECTO

En el futuro, con la aplicación de la reglamentación del inicio de actividades de las promotoras para universidades privadas, se generará la creación de universidades con promotoras autorizadas, dando cumplimiento al artículo 115 de la Ley Universitaria donde establece que “toda persona natural o jurídica tiene derecho a la libre iniciativa privada para constituir una persona jurídica, con la finalidad de realizar actividades en la educación universitaria, ejerciendo su derecho de fundar, promover, conducir y gestionar la constitución de universidades privadas (...)”.

Asimismo, en su artículo 26 establece que las universidades públicas se crean mediante ley y que las universidades privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores. Se daría cumplimiento con la potestad regulatoria de la Sunedu. Y como consecuencia, se atendería el problema público con la disminución de un crecimiento desmedido y desproporcional de la creación de universidades privadas.

Además, se salvaguarda el interés superior del estudiante. Ya que se verificaría la creación de universidades con estándares mínimos de calidad que generen la continuidad de los estudios de los alumnos.

VII. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

Como se expuso anteriormente en el cuadro de “Alternativas regulatorias y no regulatorias”, se identificaron como alternativas: 1) opción cero, 2) opción no regulatoria, 3) reglamento para la autorización de inicio de actividades de las promotoras de universidades privadas. Dicho ello, en el siguiente párrafo se identifica el principal

actor involucrado y una aproximación cualitativa de los costos y beneficios en estas alternativas:

Se identifica como grupo afectado a la sociedad civil entendido como persona jurídica; donde esta se define como el conjunto de organizaciones, grupos, movimientos y ciudadanos que se asocian de manera voluntaria e independiente del Estado, para promover intereses comunes, influir en la toma de decisiones públicas y defender los derechos y la justicia social, con sus diversos representantes. Mediante el aporte de cada uno de sus miembros se sostiene para generar desarrollo, innovación y conocimiento, en busca de mejores y mayores oportunidades para todos y todas, con el fin de contribuir al logro de una sociedad más justa y equitativa.

A continuación, el cuadro breve de impactos para cada una de las alternativas:

Tabla N° 4 Tabla de impactos

Identificación de impactos de alternativas de solución *				
Grupos afectados/ Impactos	Persona Jurídica		Otros	
Opción Cero: Mantener el "status quo"				
Impactos económicos	Negativo	Fuerte	No Aplicable	Seleccione significancia
	<p><u>Funcionamiento del mercado</u> Existe una reducción en la elección del consumidor por motivo que al mantener el status quo existe una desigualdad dentro del mercado porque no permite crear universidades al no tener la autorización expresa de la norma</p>			-
Impactos sociales	Negativo	Fuerte	No Aplicable	Seleccione significancia
	<p><u>Acceso y efectos sobre los sistemas de protección social, salud y educación</u> Existe una afectación al acceso de las personas a la educación privada al no poder crearse universidades para atender la necesidad social</p>			-
Impactos ambientales	No Aplicable	Seleccione significancia	Seleccione valor	Seleccione significancia
	-			-
Opción No Regulatoria: Campañas de sensibilización a las promotoras para contener lo mínimo requerido por la norma				
Impactos económicos	Negativo	Fuerte	No Aplicable	Seleccione significancia

	<u>Funcionamiento del mercado</u> Dicho funcionamiento excluye a los consumidores más débiles del mercado, ya que crearía una segmentación del mercado al no conocer los recursos del promotor		-	
Impactos sociales	Negativo	Fuerte	No Aplicable	Seleccione significancia
	<u>Inclusión social y protección de grupos particulares</u> Existe una afectación de igualdad en el acceso a los servicios de interés en entrada y salida del mercado al aplicarlo de forma individual como persona jurídica		-	
Impactos ambientales	No Aplicable	Seleccione significancia	No Aplicable	Seleccione significancia
	-		-	
Opción Regulatoria: Proyecto de Reglamento para la autorización de inicio de actividades de las promotoras de universidades privadas				
Impactos económicos	Positivo	Fuerte	No Aplicable	Seleccione significancia
	<u>Consumidores y familias</u> No afecta la protección del consumidor, ya que a largo plazo al crearse nuevas universidades con calidad mejora la situación de los consumidores y las familias dentro mercado laboral.		-	
Impactos sociales	Positivo	Fuerte	No Aplicable	Seleccione significancia
	<u>Acceso y efectos sobre los sistemas de protección social, salud y educación</u> Existe un impacto positivo sobre la calidad de la creación de las universidades al asegurar los recursos financieros y garantizar la necesidad social educativa.		-	
Impactos ambientales	No Aplicable	Seleccione significancia	No Aplicable	Seleccione significancia
	-		-	

Elaboración DIRTENSU

Tabla N° 5 Cuadro detallado de costos y beneficios

Cuadro detallado de costos y beneficios **								
Costos / beneficios			Opción cero		Opción No Regulatoria		Opción Regulatoria	
			Persona Jurídica	Total	Persona Jurídica	Total	Persona Jurídica	Total
C.1.Costos Directos (CD)	C.1.1. Costos de cumplimiento	C.1.1.1.Pagos directos	No Aplicable	0	No Aplicable	0	2	2
		C.1.1.2. Costos sustantivos de cumplimiento	No Aplicable	0	3	3	No Aplicable	0
		C.1.1.3.Cargas administrativas	No Aplicable	0	No Aplicable	0	3	3
C.2.Costos de observancia o de implementación (CO)	C.2.1. Costos únicos de adaptación		No Aplicable	0	3	3	No Aplicable	0
	C.2.2. Costos de información		No Aplicable	0	No Aplicable	0	No Aplicable	0
	C.2.3. Costos de monitoreo, inspecciones y sanciones		No Aplicable	0	3	3	2	2
Costos totales (CD + CI + CO)			0	0	9	9	7	7
B-1 Beneficios Directos (BD)	B-1.4 Eficiencia de mercado y B-1.5 Reducción de costos		No Aplicable	0	1	1	3	3
B-1 Beneficios Indirectos (BI*)	B-2.1 Beneficios indirectos de cumplimientos		No Aplicable	0	Seleccione significancia	0	3	3
B-3 Beneficios no monetizables (BNM)	B-3.1 Otros beneficios no monetizados		No Aplicable	0	Seleccione significancia	0	3	3
Beneficios totales (BD + BI)			0	0	1	1	9	9
Beneficios Neto (Beneficios totales - Costos totales)			0	0	-8	-8	2	2

Elaboración DIRTENSU

VIII. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO - AIR EX ANTE

Mediante Decreto Legislativo N° 1448, se modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de Mejora de Calidad Regulatoria, estableciéndose en el artículo 5 que, el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante) es un instrumento para la Mejora de la Calidad Regulatoria.

El Decreto Supremo N° 063-2021-PCM aprueba el Reglamento que desarrolla el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece los Lineamientos generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante.

El problema público que genera la intervención regulatoria está incluido en el Anexo de la Agenda Temprana 2024 - Sunedu aprobado por Resolución de Superintendencia N°0010-2024-SUNEDU.

El Reglamento para la autorización de inicio de actividades de las promotoras de universidades privadas, se encuentra en el ámbito de aplicación del AIR Ex Ante, ya que se enmarca en los supuestos previstos en el artículo 10 del Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, toda vez que es una norma de carácter general que establece obligaciones que deben cumplir la sociedad civil, con la finalidad garantizar el derecho que tiene toda persona jurídica nacional o extranjera para promover la creación de una universidad privada en el territorio peruano, en el marco de lo dispuesto por la Ley N.° 30220, Ley Universitaria

IX. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la propuesta normativa no contraviene el ordenamiento jurídico vigente, toda vez que sus objetivos se enmarcan de acuerdo a la Ley N° 30220, Ley Universitaria.

El presente reglamento desarrolla y complementa las disposiciones establecidas en los artículos 27, 115 y 122 de la Ley Universitaria, no derogando ninguna norma reglamentaria de similar rango anteriormente establecida.