

# REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1.1 Creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

Mediante la Ley N° 30220 – Ley Universitaria se creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – Sunedu, como organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa para el ejercicio de sus funciones. Tiene personería 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.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley Universitaria, la Sunedu es responsable de:

- a. Otorgar licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose licenciamiento como el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.
- b. Supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones que, por normativa específica, se encuentren facultadas a otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades.
- c. Fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad.



### 1.2 Sobre la función de supervisión de la Sunedu

De acuerdo a lo previsto en el artículo 228-A de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incorporado en el Decreto Legislativo N° 1272, la función de supervisión<sup>1</sup> es definida como aquella actividad que incluye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el estado u otra fuente jurídica.

El citado artículo precisa que las actividades de la supervisión deben realizarse bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión de riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

En ese sentido, la función de supervisión —como actividad de la función fiscalizadora— tiene por finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones supervisables<sup>2</sup>,



<sup>1</sup> El artículo citado emplea el término “fiscalización”, en un sentido amplio. En el caso de la Sunedu, se denomina a esta función como de supervisión, en el marco de la división funcional seguida en el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU.

<sup>2</sup> Las obligaciones supervisables de competencia de la Sunedu son aquellas obligaciones derivadas de la Ley Universitaria y de la normativa conexas, de los documentos normativos de carácter general —Reglamentos— emitidos por la Sunedu, así como de los mandatos emitidos por la Sunedu, como son las medidas preventivas, medidas cautelares, medidas correctivas, obligaciones derivadas del plan de cumplimiento —que tienen calidad de medida preventiva y/o correctiva— y otros requerimientos efectuados por la Sunedu en el ejercicio de sus funciones.



prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los sujetos supervisados, es decir, a aquellos sujetos que se encuentran bajo el ámbito de competencia de la Sunedu.

### 1.3 Sobre el enfoque de cumplimiento basado en un análisis de riesgo

En línea con lo establecido en el Artículo 228-A de la Ley Procedimiento Administrativo General, en el presente proyecto normativo se ha incorporado un enfoque preventivo que promueve el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Universitaria y normativa conexas, así como en los instrumentos normativos emitidos por la Sunedu y otras fuentes jurídicas.

Bajo esa línea, la Sunedu ha enfocado la actividad de supervisión como un mecanismo que incentiva la subsanación voluntaria de las infracciones antes de que sean revisadas en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. De esta manera, la Sunedu busca promover la subsanación oportuna de las conductas infractoras y, al mismo tiempo, optimizar el cumplimiento de la Ley Universitaria por parte de los sujetos supervisados.

Por otro lado, es importante señalar que la actividad de supervisión no solo crea cargas para los administrados, sino que, además, generan costos administrativos para el Estado, siendo un deber de este el mantenerlos al mínimo necesario. Ello requiere que la ejecución de acciones de supervisión sea eficaz y eficiente a partir de una asignación adecuada de recursos humanos y materiales.

Dentro de dicho marco, es importante incorporar a las acciones de supervisión un enfoque de riesgo, no solo en la ejecución misma sino, también, en la planificación, a efectos de seleccionar el universo de sujetos supervisados y definir el momento en que corresponde ejecutar la supervisión.

Al respecto, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, en el documento denominado “*Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria – Política Regulatoria en el Perú*”, ha señalado como una debilidad de la regulación peruana que las agencias ejecutoras, en particular de los ministerios, no realizan un análisis de riesgo en sus inspecciones, en tanto que las áreas de inspección desarrollan planes de trabajo anuales sobre sus actividades de inspección pero no integran a ellos un debido análisis de riesgo<sup>3</sup>.

Debido a ello, la OCDE recomendó al Perú la inclusión de una política de inspecciones y ejecución de regulaciones basadas en análisis de riesgo como parte integral de su política regulatoria. Sobre dicha base, el gobierno peruano debía incluir y enfatizar la importancia del cumplimiento y la ejecución de la regulación como parte de su declaración de política regulatoria para la consecución de objetivos generales.

En ese sentido, en el presente proyecto normativo posee un enfoque de cumplimiento basado en un análisis de riesgo, por lo que se ha puesto especial énfasis en el dictado de recomendaciones y de medidas de corrección de conductas, que tienen como propósito la subsanación voluntaria de las conductas infractoras, principalmente, de aquellas que generan mayor afectación a la comunidad universitaria afectada y, al estado en general.



<sup>3</sup> La OCDE precisa que algunas agencias ejecutoras independientes son la excepción, ya que incorporan un análisis de riesgo para priorizar inspecciones en productos, actividades o etapas que representan un riesgo mayor para los consumidores o para el medio ambiente.

## 1.4 Contenido y justificación de la propuesta normativa

### OBJETO, FINALIDAD Y PROPÓSITO

El Reglamento de Supervisión de la Sunedu tiene por objeto regular las acciones de supervisión que se ejecutan con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones supervisables a efectos de contribuir con la mejora continua de la calidad del servicio de educación superior.

### TIPOS DE SUPERVISIÓN

El reglamento establece que, de acuerdo con su programación, la supervisión puede ser regular o especial. Es regular —también denominada como programada— cuando la acción de supervisión se encuentra planificada previamente y prevista en el Plan de Supervisión institucional. Por el contrario, es especial cuando las acciones de supervisión derivan de la toma de conocimiento de hechos que involucran el presunto incumplimiento o riesgo de incumplimiento de obligaciones supervisables.

### ETAPAS DE LA SUPERVISIÓN

De acuerdo con lo contemplado en el reglamento, la supervisión engloba las etapas de planificación, ejecución y resultados.

- ✓ En la etapa de planificación se programan las acciones de supervisión, se identifica las obligaciones supervisables, los indicadores y medios de verificación correspondientes, para lo cual se elabora fichas, formatos y otros instrumentos necesarios, se acopia y analiza información acerca de la universidad, proveniente de cualquier fuente como denuncias, expedientes de la Sunedu, supervisiones previas, entre otros.
- ✓ En la etapa de ejecución se llevan a cabo acciones que tienen como propósito verificar el cumplimiento de obligaciones supervisables y prevenir presuntos incumplimientos.
- ✓ La etapa de resultados consiste en el análisis de la información en la etapa de ejecución, a efectos de determinar el nivel de cumplimiento de las obligaciones supervisables verificadas. Se inicia con la elaboración del informe preliminar y concluye con la emisión del informe de resultados y su posterior remisión, de ser el caso, a la Dirección de Fiscalización y Sanción.

### EFFECTOS DE LA SUBSANACIÓN VOLUNTARIA DE LOS HECHOS DETECTADOS DURANTE LAS ACCIONES DE SUPERVISIÓN

El reglamento privilegia las acciones de subsanación voluntaria de los hechos detectados con motivo de la supervisión. En ese sentido, en caso el sujeto supervisado efectúe la subsanación de modo voluntario y antes de que se le notifique la imputación de cargos que dé inicio al procedimiento sancionador, dicha circunstancia constituirá eximente de responsabilidad administrativa única y exclusivamente por los hechos que hayan sido objeto de subsanación, lo que incluye los efectos de la conducta infractora.

Dentro de dicho marco, si el órgano instructor considera que se ha acreditado la comisión de una infracción, antes de emitir su propuesta de resolución al órgano sancionador puede solicitar al órgano supervisor que informe sobre los hallazgos que



hayan sido subsanados o, en su defecto, el nivel de implementación de las recomendaciones planteadas en el Informe Preliminar correspondiente.

Ello es acorde con el artículo 236-A de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que indica como eximente de responsabilidad *la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos.*

#### TIPOLOGÍA DE DOCUMENTOS A EMITIR POR EL ÓRGANO SUPERVISOR

El proyecto de reglamento propone que el órgano supervisor, en ejercicio de su función de supervisión, emita los siguientes documentos:

- a) **Acta de supervisión:** Documento elaborado por el órgano supervisor en ejercicio de la función de supervisión, en el que se deja constancia —de forma objetiva, clara y concisa— de los hechos verificados, los requerimientos de información efectuados durante la supervisión de campo y demás incidencias vinculadas con ella.
- b) **Informe Preliminar:** Documento emitido por el órgano supervisor en el que se describen los hechos detectados en las acciones de supervisión y los medios probatorios que los sustentan. Es emitido en caso el órgano supervisor detecte presuntos incumplimientos de obligaciones supervisables. Este informe es previo al Informe de Resultados, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, y es notificado al sujeto supervisado a efectos que presente la información, medios probatorios o formule los argumentos que considere pertinentes.
- c) **Informe de Resultados:** Documento técnico legal emitido por el órgano supervisor en el que se detalla las obligaciones supervisables, el análisis de los resultados finales de las acciones de supervisión y los medios probatorios que los sustentan. El Informe de Resultados es notificado al sujeto supervisado.



## II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El reglamento plantea un conjunto de disposiciones respecto del ejercicio de la función de supervisión, especificando la finalidad y los tipos de supervisión. Ha considerado, además, los principios previstos en la Ley Universitaria N° 30220, la Ley N° 28044, Ley General de Educación y la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en lo que resulten aplicables.



Los principales beneficios de la propuesta normativa son los siguientes:

- (i) Implementación de mecanismos de subsanación voluntaria de hechos que podrían constituir infracciones administrativas.
- (ii) Determinación clara de etapas de la supervisión y de documentos que son puestos en conocimiento de los administrados para que, de considerarlo pertinente, aporten información que ayude a dilucidar la existencia de presunta responsabilidad en los hechos detectados.

Sobre la base de lo señalado, con el presente reglamento la Sunedu no solo lleva a cabo acciones de supervisión para lograr que los sujetos supervisados cumplan con la Ley





Universitaria, sino también realiza acciones de carácter preventivo, en caso se advierta una circunstancia que pueda poner en riesgo la calidad del servicio educativo.

Asimismo, se busca que los sujetos supervisados, al conocer los beneficios del cumplimiento voluntario de las obligaciones supervisables, no incurran en infracciones.

Esto tiene como fundamento que, *la existencia de una regulación que establezca un mecanismo de control ex ante de las conductas puede conducir a un estilo menos confrontacional y de mayor negociación entre la Administración y los administrados en la aplicación de la regulación*<sup>4</sup>.

En conclusión, la supervisión contribuye a la mejora continua del servicio de educación superior puesto que involucra a las universidades y las hace partícipes de su propio desarrollo. Promueve mecanismos de incentivos para motivar el cumplimiento de las obligaciones supervisables a partir de la oportunidad para subsanar los hechos que podrían constituir incumplimiento. De esta manera, la supervisión contribuye al cumplimiento de la Ley Universitaria y a la mejora del servicio de educación superior.

Los costos derivados de la implementación del reglamento se encuentran relacionados, principalmente, con los recursos que deberán destinarse para el desarrollo de las supervisiones regulares y especiales.



Asimismo, deberá invertirse recursos para que los supervisores y el personal administrativo puedan adaptarse al nuevo enfoque de supervisión que recoge el reglamento, lo que implicará un conjunto de acciones que orienten su aplicación; entre ellas, la capacitación a los equipos multidisciplinares, así como los costos que genere la acción misma de supervisión.

Considerando lo expuesto, se concluye que los beneficios que se derivan de la vigencia del Reglamento de Supervisión son mayores que los costos que ocasionará, por lo que se ha estimado conveniente su aprobación y aplicación al proceso de supervisión bajo el ámbito de competencia de la Sunedu.

### III. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Reglamento de Supervisión de la Sunedu regula el ejercicio de la función de supervisión prevista en los artículos 13 y 15 de la Ley N° 30220 – Ley Universitaria y en el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – Sunedu, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU.



### IV. SOBRE LA PUBLICACIÓN DEL PROYECTO DE REGLAMENTO

De acuerdo con lo señalado en el numeral 7 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS – Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general, las Resoluciones Administrativas que aprueban reglamentos, cuando sean de ámbito general, deben ser obligatoriamente publicadas en el diario oficial *El Peruano*.

Mediante Resolución N° 001-2017-SUNEDU/CD de fecha 17 de enero de 2017, el Consejo Directivo de la Sunedu, acordó por unanimidad disponer la publicación del proyecto normativo que aprobaría el "Proyecto de Reglamento de Supervisión de la Superintendencia

KAGAN, R. A. (1994). "Regulatory Enforcement". En: ROSEMBLOOM, D. H. y SCHWARTZ, R.D. (editores). Handbook of Regulation and Administrative Law. Nueva York: Marcel Dekker. En: FALLA JARA, Alejandro. P. 493.



Nacional de Educación Superior Universitaria”, conjuntamente con su exposición de motivos en el Portal Institucional de la Sunedu ([www.sunedu.gob.pe](http://www.sunedu.gob.pe)), a fin de recoger las opiniones, comentarios y aportes de la ciudadanía, de las universidades, instituciones, escuelas de educación superior, y de la ciudadanía en general.

Habiéndose recabado comentarios, sugerencias y observaciones de los interesados, corresponde aprobar el texto definitivo del Proyecto de Reglamento de Supervisión de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria.

Al respecto, debido a que el Reglamento regula el ejercicio de la función de supervisión de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – Sunedu, es claro que su alcance es de ámbito general y, por tanto, corresponde su publicación en el diario oficial *El Peruano*.

