

# EL ROL DE LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS ILEGALES Y/O CARENTES DE RAZONABILIDAD EN EL OTORGAMIENTO DE GRADOS ACADÉMICOS Y TÍTULOS PROFESIONALES A NOMBRE DE LA NACIÓN POR UNIVERSIDADES PRIVADAS\*

César Alonso Armas Portilla<sup>1</sup>

Anthony Jhoan Castillo Figueroa<sup>2</sup>

## Resumen

El Indecopi ha declarado diversas barreras burocráticas ilegales impuestas por universidades públicas, en el marco del otorgamiento de grados académicos y títulos profesionales a nombre de la Nación, en beneficio de la simplificación administrativa. Al considerar que las universidades privadas, en un supuesto similar, ejercen función administrativa por delegación legal, se encuentran bajo competencia de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi, así como de las Comisiones con funciones desconcentradas en la materia, y, por tanto, los provechos pueden ser trasladados también a sus egresados.

**Palabras clave:** barreras burocráticas, universidades privadas, simplificación administrativa.

## Abstract

Indecopi has declared several illegal bureaucratic barriers imposed by public universities in the context of granting of academic degrees and professional titles on behalf of the Nation, for the benefit of administrative simplification. Considering that private universities, in a similar situation, exercise administrative functions by law delegation, they are under the competence of the Commission for the Elimination of Bureaucratic Barriers of Indecopi, as well as the Commissions with deconcentrated functions to correspond, and, therefore, the benefits can also be transferred to their graduates.

**Keywords:** bureaucratic barriers, private universities, administrative simplification.

*Joaquín viene de egresar de la Universidad Privada de Trámites Innecesarios (UPTI) y para trabajar como profesional en la empresa que siempre anheló, le requieren contar con Diploma de Bachiller y Título Profesional, por lo que empieza con antelación los trámites para su obtención.*

*Nuestro protagonista tiene una ventaja frente a sus compañeros debido a sus excelentes calificaciones y recomendaciones. Sin embargo, al llegar a la Ventanilla N° 1 de su facultad sus ilusiones se diluyen frente al panel que le informa sobre la enorme cantidad de requisitos a cumplir. Acabados los varios minutos que le tomó la lectura de los requerimientos, empieza a sollozar cuando le indican que, para obtener tales documentos, deberá presentar los recibos de pagos correspondientes en la Ventanilla N° 2 y, posteriormente, aquellos serán sellados en la Ventanilla N° 3. Por último, le comunican que los plazos dependen de la cantidad de personal disponible en la UPTI y por estar en temporada de verano, el trámite tardaría varias semanas.*

*El horizonte laboral inmediato para Joaquín, sin el grado académico ni título profesional, no es nada auspicioso, puesto que la empresa no lo esperará demasiado. El joven no sabe ante quién acudir para obtener una solución.*

\* Las opiniones vertidas en este artículo representan la visión exclusiva de los autores sobre las diferentes materias abordadas y no comprometen, en modo alguno, la posición de los órganos resolutivos y otras áreas de la institución.

1 Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios de especialización en Derecho Administrativo en la Universidad Esan. Asistente en la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi.

2 Abogado por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, egresado de la Maestría en Derecho de la Empresa de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, egresado del Programa de Gobernabilidad y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asistente en la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi.

## I. INTRODUCCIÓN

Mediante Decreto Ley N° 25868<sup>3</sup> se aprobó la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el Indecopi) y con el Decreto Ley N° 26116, Ley de Reestructuración Patrimonial<sup>4</sup>, se modificó su artículo 18° y se creó la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado, órgano al que se le encomendó supervisar la imposición de barreras burocráticas que impidan la salida del mercado de empresas (reestructuración patrimonial) y, de modo relegado en la práctica<sup>5</sup>, el acceso o su incorporación al mercado<sup>6</sup>.

La acumulación de la función exclusiva en un solo órgano funcional del Indecopi, para eliminar las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que afecten el acceso y/o permanencia de agentes económicos en el mercado y la simplificación administrativa, se gestó con la emisión del artículo 26BIS° contenido en el Decreto Legislativo N° 807<sup>7</sup>, el cual creó la Comisión de Acceso al Mercado, hoy denominada Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la CEB)<sup>8</sup>. Sus competencias iniciales comprendían conocer actos y disposiciones que impongan requisitos, exigencias, prohibiciones y/o cobros e inaplicarlos, en caso se detectase su ilegalidad y/o carencia de razonabilidad.

Con la Ley N° 30056<sup>9</sup> se agregó la materialización de barreras burocráticas en «cualquier otra actuación de la administración pública» y, finalmente, a partir del Decreto Legislativo N° 1256<sup>10</sup> se define a las barreras burocráticas como las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros materializados en actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales<sup>11</sup>.

Del artículo 1° de este último cuerpo normativo se advierte que la prevención y eliminación de las barreras burocráticas que resultan ilegales y/o carentes de razonabilidad tiene como finalidad garantizar lo siguiente<sup>12</sup>:

- (i) El acceso y/o permanencia de agentes económicos en el mercado, lo que implica proteger derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa.
- (ii) El cumplimiento de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública.

3 Publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de noviembre de 1992.

4 Publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 1992.

5 Lindley-Russo, Alfredo. Las Medidas Correctivas en el Mecanismo Peruano de Eliminación de Barreras Burocráticas: «[...] en los hechos -dada la coyuntura económica del país de aquel entonces- la labor de acceso al mercado se encontraba relegada frente a la labor de salida del mercado que concentraba la mayor carga procesal en los procedimientos de reestructuración patrimonial (hoy sistema concursal)».

6 **Decreto Ley N° 26116, Ley de Reestructuración Patrimonial.**

Tercera.- La Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado a que se refiere el inciso g) del artículo 18 del Decreto Ley N° 25868, que forma parte del INDECOP, tiene por objeto supervisar que no se impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen el acceso o salida de las empresas de la actividad económica, velando por el cumplimiento de las disposiciones sobre simplificación administrativa contenidas en el Título IV del Decreto Legislativo N° 757 Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, así como el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto Ley.

7 Publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de abril de 1996. El artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868 consideraba que la Comisión de Acceso al Mercado (luego, Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas) se encontraba facultada para velar por el cumplimiento, entre otros, de la Ley N° 25035, Ley de Simplificación Administrativa (hoy derogada), en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su artículo 2°.

8 La actual denominación de la CEB se estableció en la Quinta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1033.

9 Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de julio de 2013.

10 Decreto Legislativo que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2016 y vigente a la fecha.

11 En la actualidad, las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que identifique la CEB pueden ser inaplicadas con efectos generales o al caso concreto, según desarrollan los artículos 8° y 10° del Decreto Legislativo N° 1256, respectivamente.

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

**Artículo 1°.- Finalidades de la ley**

La presente ley tiene como finalidad supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública.

En el presente artículo se debe considerar que la referencia a CEB comprende, además del órgano funcional de la sede central del Indecopi, a las Comisiones adscritas a las oficinas regionales de la institución que cuenten con funciones desconcentradas, en materia de eliminación de barreras burocráticas, según acuerdo del Consejo Directivo<sup>13</sup>.

## II. BARRERAS BUROCRÁTICAS

Las barreras que pueden afectar actividades económicas o la simplificación administrativa pueden ser económicas, legales, tecnológicas, entre otras. Sin embargo, de acuerdo con el marco legal, únicamente son de competencia de la CEB las «burocráticas», esto es, las medidas que provienen o tienen origen en las entidades que conforman la administración pública<sup>14</sup>.

El artículo I° del Título Preliminar del Texto Único Ordenado (en adelante, el TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, no define a la administración pública; no obstante, adopta un criterio orgánico y establece la relación de las entidades que la integran<sup>15</sup>.

Bajo un criterio similar, se considera que la administración pública es el conjunto de organismos, órganos y personas-órgano estatales y no estatales que ejercen la función administrativa del poder, lo que no debe equipararse con la noción de «Estado»<sup>16</sup>.

En cuanto a su función, es importante destacar que la administración pública cumple con diversos objetivos, metas y políticas orientadas a lo colectivo y protección del bien común. De igual modo, cuenta con el compromiso de desenvolverse con apego a la legalidad y constitucionalidad, que son condiciones para valorarla de modo prudente y efectivo en la producción de los resultados de gobierno<sup>17</sup>.

Por consiguiente, en tanto la CEB verifique la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de este tipo de barreras burocráticas (derivadas de la administración pública) en un procedimiento particular (iniciado a pedido de parte o de oficio por la CEB), resulta posible que las inaplique a los denunciantes e inclusive a todas las empresas y ciudadanos que se vean afectados con su imposición<sup>18</sup>, a fin de obtener los fines antes descritos en beneficio del mercado y de la simplificación de trámites administrativos.

---

13 Directiva N° 0011-2013/DIR-COD-INDECOPI, Directiva que modifica el Anexo N° 03 de la Directiva N° 005-2010/DIR-COD-INDECOPI que establece reglas sobre la competencia desconcentrada en las comisiones adscritas a las oficinas regionales y demás sedes del Indecopi.

14 A diferencia de las barreras burocráticas, las barreras legales son expedidas por el Congreso de la República (o por el Poder Ejecutivo en los casos de delegación) en ejercicio de función legislativa. De esta forma, las restricciones se encuentran contenidas en normas con rango de ley como son las leyes, decretos legislativos y decretos leyes.

Colocar a la CEB como instancia que supervise el ejercicio de potestades legislativas conllevaría a soslayar que el ejercicio de función administrativa (su competencia) se encuentra subordinado y delimitado por lo expresamente contemplado en las normas legales en virtud de Principio de Legalidad del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

El impedimento de la CEB para conocer barreras legales se encuentra en el literal a. del punto 3. del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1256.

15 El criterio orgánico o estructural sobre la administración pública implica la enumeración de las entidades que la conforman. Sobre el particular, concordamos con Guzman Napurí respecto a que esta visión no resulta muy aproximada, en tanto, por ejemplo, los órganos judiciales y legislativos considerados en la lista, además de función administrativa, desarrollan principalmente función legislativa y jurisdiccional, respectivamente.

16 Salazar Chávez señala que «[...] Administración Pública no es sinónimo de Estado, por cuanto en primer término dicho concepto no comprende a todo el Estado, sino únicamente a los organismos, órganos y personas-órgano que ejercen función administrativa (no todos los órganos de los organismos del Estado ejercen función administrativa) y en segundo término, porque fuera del Estado existen personas naturales y jurídicas que por estar investidas de una cuota de Función Administrativa también forman parte de la Administración Pública.»

Salazar Chávez, Ricardo. Proyecciones para la Función Administrativa y la Administración Pública en el Perú. En: Revista de Derecho Administrativo, Año 2, N° 3. Lima, 2007, p. 197-220.

17 Uvalle Berrones, Ricardo. El Control y la Evaluación en la Administración Pública, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado.

18 Sobre la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas, de acuerdo con el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1256, se requiere que sean declaradas ilegales, se encuentren materializadas en disposiciones administrativas y que un extracto de la resolución de la Comisión o de la segunda instancia, de ser el caso, sea publicado en el diario oficial El Peruano.

### III. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La función principal de la administración pública constituye la función administrativa cuyo objetivo, conforme se mencionó, tiene como fundamento cautelar el interés general con carácter concreto, permanente y continuo<sup>19</sup>.

Del mismo modo, se concibe a la función administrativa como la satisfacción regular de las necesidades colectivas de seguridad y bienestar de los individuos a través de decisiones y operaciones dentro de las orientaciones generales trazadas por las políticas públicas y el gobierno, mediante normas legales, el estímulo, coordinación u orientación de actividades privadas<sup>20</sup>.

Además de conseguir objetivos de servicio público y de desarrollo sustentable del país, ejecutar la función administrativa debe permitir crear condiciones sociales que posibiliten a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con el respeto a los derechos y garantías constitucionales<sup>21</sup>.

De hecho, tal finalidad de la función administrativa de proteger el interés general se encuentra reconocida en el artículo III° del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>22</sup>.

De esta manera, es mediante el ejercicio de esta función del poder que la administración pública impone barreras burocráticas y, al perseguir fines con carácter colectivo y general, ocasiona una afectación a intereses de los particulares. Por ejemplo, la exigencia o carga a los interesados de tramitar ante municipalidades o autoridades sectoriales autorizaciones para desarrollar actividades económicas implica que se proteja la seguridad de los ciudadanos o el medio ambiente, de acuerdo con cada caso.

En los ejemplos antes mencionados, el rol de la CEB persigue, como objetivo, conseguir un equilibrio entre el ejercicio de la función administrativa que salvaguarda intereses generales y los que impone barreras burocráticas, frente al interés de los privados de desarrollar la actividad económica de su preferencia o tramitar un procedimiento administrativo, sin que resulte engorroso.

Ahora bien, es importante remarcar la diferencia entre las actividades que conllevan ejercicio de función administrativa (por el interés público y exclusividad que involucran) respecto de otras desplegadas por la administración pública en los casos de subsidiariedad, esto es, en situaciones en las que las actividades se reservan, en primer lugar, a los agentes económicos privados, los cuales no se encuentran en condiciones de efectuarlo.

En este último supuesto, la CEB ha reconocido<sup>23</sup> que no cuenta con competencia para su análisis, al no tener fundamento en función administrativa, esto es, carecen de exclusividad y son realizadas por la administración pública, excepcionalmente cuando los agentes económicos privados y grupos sociales no se encuentren en la posibilidad de realizarlos, al considerar la importancia de la actividad para el desarrollo de la economía y en aras de evitar la paralización de otras actividades económicas que dependan de esta<sup>24</sup>.

19 Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997, p.81.

20 Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2011. p. 22.

21 Pantoja, Baúza, Rolando. El Concepto de Función Administrativa en el Derecho Chileno. Derecho Administrativo Iberoamericano, Caracas, p. 522- 523.

22 **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo III°. - Finalidad.**

La presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

23 Cfr. Resolución N° 0192-2017/CEB del 24 de marzo de 2017, denuncia presentada por Concesionaria Peruana de Vías - COVINCA S.A. contra el Instituto Nacional de Calidad, confirmada por la Resolución N° 0031-2018/SEL-INDECOPI y la Resolución N° 0739-2017/SDC-INDECOPI, denuncia presentada por Inmune S.A. contra el Instituto Peruano de Energía Nuclear.

24 Expediente N° 1535-2006-PA/TC:

«94. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional estableció que el Principio de Subsidiariedad tiene dos dimensiones: una vertical y otra horizontal. Respecto de la segunda, **se impide que el Estado actúe en el ámbito que es propio de la sociedad civil, concepto que apoya la libertad de empresa y de mercado**, y que solo reserva al Estado la función de supervisor y corrector.

95. Ello es así, pues el fundamento del Principio de Subsidiariedad parte del supuesto de que el Estado aparece como el garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en intervenir en forma directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, **pero solo en aquellas situaciones en las que la colectividad y los grupos sociales –a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención– no están en condiciones de hacerlo**.

96. De este modo, la Carta de 1993 ha consagrado la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía, planteando el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado **ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos en aras del bien común**, resultando ser, antes que un mecanismo de defensa contra el Estado, un instrumento para la conciliación de conflictos.»

(Énfasis añadido).

## IV. ACTIVIDADES EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA QUE LA CEB PUEDE CONOCER

Con las nociones antes desarrolladas, no todas las actividades de la administración pública que impliquen función administrativa son susceptibles de análisis ante la CEB. Una delimitación necesaria ha sido desarrollada por su jurisprudencia y por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante, la Sala)<sup>25</sup>, con sus características y finalidades propias<sup>26</sup>, tal como se expone a continuación:

- (i) La **actividad de policía**, según la cual la actuación de la administración pública «se manifiesta a través de normas o actos “de imperio”, en cuanto se imponen coactivamente a los ciudadanos. Se trata de limitaciones, condicionamientos o cargas, necesarios para una ordenada convivencia»<sup>27</sup>.
- (ii) La **actividad de fomento**, a través de la cual la administración pública orienta e incentiva «la acción económica privada, encaminando la acción de los agentes hacia la producción de determinados bienes y servicios, necesarios para la colectividad»<sup>28</sup>.

En lo que concierne a las actividades de fomento, en términos de la Sala, la administración pública no tiene como finalidad restringir, limitar y/o condicionar derechos (como ocurre en la actividad de policía), sino estimular o incentivar, en aplicación de diversos mecanismos existentes y sin coacción, el desarrollo de ciertas actividades que considera necesarias para garantizar el interés general, por lo que no son de atribución de la CEB.

Al igual que este último escenario, existen otras categorías de actividades bajo función administrativa que no se sustentan en la potestad de imperio de la administración pública, como los acuerdos o convenciones celebrados entre entidades y los particulares, conforme lo reconoce el Decreto Legislativo N° 1256 y anterior jurisprudencia de la CEB y la Sala<sup>29</sup>.

Frente a ello, cabe precisar que, a fin de que el Indecopi pueda conocer una barrera burocrática, es una condición necesaria que derive de las facultades de imperio de la administración pública cuyo propósito conlleva la imposición de condiciones de obligatorio cumplimiento a efecto de que todos los agentes económicos puedan acceder y/o permanecer en el mercado o tramitar procedimientos administrativos<sup>30</sup>.

Precisamente, debido a la fuerza de coacción de estas medidas de la administración pública para hacer valer su observancia, poseen origen en el ejercicio de la actividad de policía y es dentro de estos márgenes que la CEB evalúa su legalidad y razonabilidad<sup>31</sup>.

25 Actualmente denominada Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas. Cfr. Resoluciones N° 0256-2016/CEB-INDECOP y N° 1505-2013/SDC-INDECOP.

26 Guzmán Napuri, Christian, La Cosa Pública. En dicha se considera que las funciones de la administración pública se clasifican de la siguiente forma:

- Actividad de policía.
- Actividad prestacional.
- Actividad de fomento.
- Actividad normativa; y,
- Actividad sancionadora.

27 Ariño Ortiz, Gaspar, en su obra «Modalidades de actuación administrativa en la vida económica», pág. 336-337.

28 Ariño Ortiz, Gaspar, Ob. Cit., p. 337.

29 **Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba de la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. Artículo 3°. - Definiciones**

Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

Sin perjuicio de las responsabilidades que se deriven de la aplicación de la normativa correspondiente, no se consideran barreras burocráticas dentro del ámbito de la presente ley:

[...].

b. Las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros contenidos en contratos suscritos por una entidad, procesos de subasta o bases de algún tipo de concurso para contratar con el Estado.

30 Ver Resoluciones N° 0192-2005/CAM-INDECOP, N° 0195-2009/CEB-INDECOP, N° 0166-2012/CEB-INDECOP y N° 1554-2013/SDC-INDECOP.

31 Dicho criterio ha sido adoptado por la Sala en la Resolución N° Resolución 1554-2013/SDC-INDECOP.

En otros términos, el ámbito de competencia de la CEB se circunscribe a aquellas actividades que, vía función administrativa, afectan el acceso o permanencia de agentes económicos en el mercado y/o la simplificación administrativa a través de manifestaciones unilaterales en ejercicio del *ius imperium* de la administración pública, ya sea con efectos particulares (como los actos administrativos) o generales (como son las disposiciones administrativas)<sup>32</sup>.

A mayor abundamiento, tal facultad de las autoridades administrativas se entiende como el poder jurídico para imponer normas y organizarse, imponer sanciones, hacer expropiaciones, imponer tributos, y administrar los recursos, y ejecutar actos administrativos<sup>33</sup>.

De ahí que, además de la actividad de policía en mención, la CEB se encuentra habilitada para conocer otro tipo de actividades de la administración pública que llevan consigo la obligatoriedad de medidas y su obediencia por los administrados, por ejemplo, la actividad normativa.

## V. CONTEXTO EN EL CUAL LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EJERCEN FUNCIÓN ADMINISTRATIVA QUE LA CEB PUEDE EVALUAR

Para contar con una mayor aproximación al tema central, es importante traer a colación el análisis del Indecopi con relación a la imposición de barreras burocráticas por universidades públicas en ejercicio de función administrativa.

El artículo 18° de la Constitución Política del Perú determina lo siguiente:

- » La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica, la cual puede ser promovida por entidades públicas o privadas.
- » Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico, y se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y las leyes.

La Ley N° 30220 aprobó la nueva Ley Universitaria cuyo artículo 3° define a la universidad, i) pública (de derecho público) o ii) privada (de derecho privado), como aquella comunidad académica orientada a la investigación y a la docencia, que brinda formación humanística, científica y tecnológica con una clara conciencia de nuestro país como realidad multicultural<sup>34</sup>.

Entre los fines de las universidades (en general) se encuentra la formación de profesionales de alta calidad, de manera integral y con pleno sentido de la responsabilidad social, de acuerdo con las necesidades del país<sup>35</sup>.

32 En lo que concierne a las actuaciones materiales, a criterio de los autores, estas pueden tener alcances generales (p. ej. un cartel ubicado en una avenida que limita una actividad económica) o particulares (p. ej. una orden de demolición de una antena).

33 Flores Torrejón, Edwin. Restricciones al *Ius Imperium* y a la Autonomía de los Gobiernos Locales, p.1.

34 Ley N° 30220, Ley Universitaria.

Artículo 3°. Definición de la universidad.

La universidad es una comunidad académica orientada a la investigación y a la docencia, que brinda una formación humanista, científica y tecnológica con una clara conciencia de nuestro país como realidad multicultural. Adopta el concepto de educación, como derecho fundamental y servicio público esencial. Está integrada por docentes, estudiantes y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo con la ley.

Las universidades son públicas o privadas. Las primeras son personas jurídicas de derecho público y las segundas son personas jurídicas de derecho privado.

35 **Ley N° 30220, Ley Universitaria.**

**Artículo 6°. Fines de la universidad.**

La universidad tiene los siguientes fines:

[...].

6.2 Formar profesionales de alta calidad de manera integral y con pleno sentido de responsabilidad social de acuerdo con las necesidades del país.

[...].

En sus resoluciones, la CEB se ha basado en que las universidades públicas son personas jurídicas de derecho público interno a las cuales se les reconoce autonomía y cumplen sus potestades conforme han sido expresa y taxativamente establecidas por la Constitución Política del Perú y las leyes.

Sin embargo, el motivo principal para considerar que las universidades públicas ejercen función administrativa radica en una **habilitación legal para un fin público**, en este caso, otorgar grados académicos y títulos profesionales a nombre de la Nación a sus egresados a fin de que, sobre la base de estándares de formación de calidad, posean un sentido de las necesidades del país, de acuerdo con su realidad.

En la actualidad, el artículo 44° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, recoge lo antes mencionado<sup>36</sup>:

*Ley N° 30220, Ley Universitaria.*

*«Artículo 44°. Grados y títulos.*

*Las universidades otorgan los grados académicos de Bachiller, Maestro, Doctor y los títulos profesionales que correspondan, a nombre de la Nación. Las universidades que tengan acreditación reconocida por el organismo competente, en materia de acreditación, pueden hacer mención de tal condición en el título a otorgar.*

*Para fines de homologación o revalidación, los grados académicos o títulos otorgados por universidades o escuelas de educación superior extranjeras se rigen por lo dispuesto en la presente Ley.».*

*(Énfasis añadido).*

De ese modo, con el otorgamiento de grados académicos de Bachiller, Maestro, Doctor y los títulos profesionales que correspondan a nombre de la Nación, las universidades públicas ejercen función administrativa, por cuanto, en tales supuestos, vía legal, se les encarga la satisfacción de un interés colectivo consistente en asegurar que los egresados (con tales grados académicos) cumplan con un determinado perfil definido por ley y los estatutos de la universidad aprobados por su autonomía<sup>37</sup>.

Es en esta situación que el Indecopi ha reconocido que las universidades públicas son parte de la administración pública y pueden imponer barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad a través de actos administrativos, disposiciones administrativas y/o actuaciones materiales por contravenir, entre otras normas, las que afecten la simplificación administrativa del TUO de la Ley N° 27444.

En cuanto a la materialización de barreras burocráticas impuestas por universidades públicas, en la mayoría de los pronunciamientos de la CEB y de la Sala, se materializa, a través de sus textos únicos de procedimientos administrativos (en adelante, TUPA) y en documentos informativos denominados título profesional [...] requisitos – pagos<sup>38</sup>.

36 Lo citado se encontraba regulado en el artículo 22° de la Ley N° 23733, anterior Ley Universitaria:

**«Artículo 22°.-** Sólo las **Universidades otorgan los grados académicos de Bachiller**, Maestro y Doctor. Además, **otorgan, en Nombre de la Nación, los títulos profesionales de Licenciado y sus equivalentes** que tienen denominación propia, así como los de segunda especialidad profesional.»

(Énfasis añadido).

37 **Ley N° 30220, Ley Universitaria.**

**Artículo 45°. - Obtención de grados y títulos.**

La obtención de grados y títulos se realiza de acuerdo con las exigencias académicas que cada universidad establezca en sus respectivas normas internas. Los requisitos mínimos son los siguientes:

45.1 Grado de Bachiller: Requiere haber aprobado los estudios de pregrado, así como la aprobación de un trabajo de investigación y el conocimiento de un idioma extranjero, de preferencia inglés o lengua nativa.

45.2 Título Profesional: Requiere del grado de Bachiller y la aprobación de una tesis o trabajo de suficiencia profesional. Las universidades acreditadas pueden establecer modalidades adicionales a estas últimas. El título profesional solo se puede obtener en la universidad en la cual se haya obtenido el grado de bachiller.

45.3 Título de Segunda Especialidad Profesional: Requiere licenciatura u otro título profesional equivalente, haber aprobado los estudios de una duración mínima de dos semestres académicos con un contenido mínimo de cuarenta (40) créditos, así como la aprobación de una tesis o un trabajo académico. En el caso de residentado médico, se rige por sus propias normas.

45.4 Grado de Maestro: requiere haber obtenido el grado de Bachiller, la elaboración de una tesis o trabajo de investigación en la especialidad respectiva, haber aprobado los estudios de una duración mínima de dos (2) semestres académicos con un contenido mínimo de cuarenta y ocho (48) créditos y el dominio de un idioma extranjero o lengua nativa.

45.5 Grado de Doctor: requiere haber obtenido el grado de Maestro, la aprobación de los estudios respectivos con una duración mínima de seis (6) semestres académicos, con un contenido mínimo de sesenta y cuatro (64) créditos y de una tesis de máxima rigurosidad académica y de carácter original, así como el dominio de dos idiomas extranjeros, uno de los cuales puede ser sustituido por una lengua nativa.

38 Ver Resolución N° 0034-2018/SEL-INDECOPI del 7 de febrero de 2018.

Los TUPA tienen como función acumular información relativa a los procedimientos a iniciativa de parte o servicios tramitados en condición de exclusividad ante las entidades públicas para satisfacer los intereses y derechos de los ciudadanos y empresas, siempre que se cuente con respaldo legal. Dicho instrumento de gestión facilita la relación entre los agentes económicos y la administración pública, al dotarla de transparencia y seguridad.<sup>39</sup>

Según el artículo 42° del TUO de la Ley N° 27444, los TUPA contienen los procedimientos de parte tramitados ante una entidad, su calificación y silencio administrativo de corresponder, los requisitos exigidos, el monto por derecho de tramitación, las vías de recepción, la autoridad competente, entre otros. En los procedimientos seguidos contra universidades públicas ante la CEB, se constató que sus respectivos TUPA consignaban los siguientes requisitos para la obtención del grado académico de bachiller y título profesional en diversas modalidades, los cuales fueron declarados barreras burocráticas ilegales:

Universidades públicas	Requisitos declarados barreras burocrática ilegales
<p><b>Universidad Nacional San Agustín de Arequipa</b></p> <p>(Resolución N° 0370-2013/CEB-INDECOPI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Original de certificado oficial de estudios completos.</li> <li>• Constancia de no adeudar material bibliográfico, expedido por la Dirección General de Bibliotecas.</li> <li>• Constancia de no adeudar bienes a la facultad, expedida por el Docente Secretario Administrativo de la Facultad respectiva.</li> <li>• Constancia de Egresado.</li> <li>• Original del Certificado de Estudios completo.</li> <li>• Fotocopia legalizada del Documento Nacional de Identidad (DNI) y Libreta Militar (LM).</li> <li>• Fotocopia fedateada del recibo de pago por derechos (Caja Central).</li> </ul>
<p><b>Universidad Nacional de Tumbes</b></p> <p>(Resolución N° 0449-2013/CEB-INDECOPI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud del usuario</li> <li>• Copia Simple del DNI.</li> <li>• Constancia de egresado</li> <li>• 04 fotos T/P reciente en B/N papel liso</li> <li>• Certificados de estudios (en original)</li> <li>• Hoja de no adeudar a la UNT</li> <li>• Derecho de pago por expediente de grado o Título Profesional.</li> <li>• Constancia de haber cumplido con una de las modalidades de titulación (Tesis, trabajo de investigación o PET)</li> <li>• Resolución de Consejo Universitario que confiere el Título Profesional</li> <li>• Diploma de Bachiller</li> <li>• 07 ejemplares de tesis (trab. Inv)</li> <li>• 07 ejemplares de informe (exp. prof.)</li> </ul>
<p><b>Universidad Nacional del Altiplano - Puno</b></p> <p>(Resolución N° 0390-2013/CEB-INDECOPI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibo de pago derecho de grado en caja:</li> <li>• Grado académico de bachiller del egresado.</li> <li>• Diploma Profesional.</li> <li>• Constancia electrónica de no adeudar a la Universidad – Caja C.U.</li> <li>• Copia legalizada del DNI.</li> <li>• Partida de nacimiento original.</li> <li>• Declaración jurada del interesado de no haber sido condenado por delito calificado.</li> <li>• Copia Fotostática Legalizada del grado académico de bachiller.</li> <li>• Constancia de la coordinación de investigación de la facultad, sobre la modalidad de investigación utilizada.</li> </ul>

39 Informe Legal N° 048-2016-JUS/DGDOJ del 22 de marzo de 2016, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el artículo 42° (Contenido del Texto Único de Procedimientos Administrativos) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Universidades públicas	Requisitos declarados barreras burocrática ilegales
Universidad Nacional de Piura  (Resolución N° 0325-2013/CEB-INDECOPI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoja de no adeudar firmada y sellada por dependencias.</li> <li>• Pago por derechos Grado Académico o Título Profesional (Voucher visado por la Oficina central de Ejecución Presupuestal)</li> <li>• Copia legalizada del DNI o Carné de Extranjería.</li> <li>• Copia legalizada de Certificado de idioma Inglés y de Computación Básica.</li> <li>• Para egresados de la UNP, Copia simple del Grado Académico de Bachiller.</li> <li>• Para optar el Título de Abogado, se debe adjuntar certificado de haber cumplido el SECIGRA en derecho o el Certificado de Prácticas preprofesionales en área legal de la institución privada o pública elegida Ley N° 27687.</li> </ul>
Universidad Nacional San Antonio Abad (Resolución 0213-2013/CEB-INDECOPI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificados de estudios originales, que acrediten haber aprobado los créditos exigidos en el Plan de Estudios.</li> <li>• Constancia de no ser deudor a la Universidad.</li> <li>• Recibo de caja por derechos de bachillerato original y copia fedateada, así como de título fedateado.</li> <li>• Recibo de caja por derechos de caligrafiado de diploma.</li> <li>• Copia fedateada de DNI.</li> <li>• Copia fedateada del certificado que acredite conocimiento de un idioma extranjero y de computación básica.</li> <li>• Dictamen original de la Comisión Revisora de Expedientes de Grados y Títulos de la Facultad.</li> <li>• Resolución original Aprobación de Expediente de Título Profesional emitido por la Facultad.</li> <li>• Resolución original de Aprobación de Dictamen de Tesis emitido por la Facultad.</li> <li>• Resolución original de Fecha, Hora y Lugar de Sustentación de Trabajo de Tesis o la modalidad de titulación que corresponda.</li> <li>• Fotocopia del Acta de Sustentación del Trabajo de Tesis o la modalidad de titulación que corresponda en la Facultad autenticada por el Secretario Docente.</li> <li>• Cinco ejemplares del Proyecto de Resolución Rectoral confiriendo el Título Profesional respectivo, los cuales deben llevar la firma y post firma del Decano al margen izquierdo</li> </ul>
Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica (Resolución 0209-2013/CEB-INDECOPI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constancia de Ingreso o de Egresado, de acuerdo con el caso.</li> <li>• Certificado de estudios originales</li> <li>• Copia de la Tarjeta de Notas legalizada por el Secretario Académico de la Facultad</li> <li>• Constancia de Egresado</li> <li>• Constancia de no Adeudar libros</li> <li>• Constancia de no adeudar equipos y material.</li> <li>• Acta de Sustentación de Título (modalidad)</li> <li>• Copia del Diploma de Bachiller, autenticada</li> <li>• Récord Académico</li> <li>• Constancia de no adeudar materiales de laboratorio y talleres</li> <li>• Recibo de pago por derecho de diploma</li> <li>• Recibo por derecho de Cuadernillo</li> <li>• Recibo por pago por Caligrafiado.</li> <li>• Copia Legalizada DNI</li> </ul>

Universidades públicas	Requisitos declarados barreras burocrática ilegales
<p><b>Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann</b></p> <p>(Resolución 0195-2013/CEB-INDECOPI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fotocopia simple de la Constancia de Egresado</li> <li>• Certificados Depurados de Estudios (OASA, por año)</li> <li>• Constancia de no estar incurso en Procesos Disciplinarios (SEGE)</li> <li>• Constancia de No Adeudo de Bienes a la UNJBG (OEFI)</li> <li>• Copia de Resolución de Exoneración de Pago por 1er Puesto.</li> <li>• Resolución de Facultad aprobando informe prácticas Pre profesionales si corresponde</li> <li>• Resolución de Facultad aprobando Grado Académico de Bachiller (Adjuntado por la facultad)</li> <li>• Comprobante de Pago por derecho de Grado (siempre que sea exigido cuando el pago se ha efectuado ante la misma Universidad)</li> <li>• Fotocopia legalizada por SEGE del Grado de Bachiller</li> <li>• Fotocopia simple del Acta de Sustentación de Tesis</li> <li>• Resolución de Facultad aprobando Título Profesional</li> <li>• Comprobante de Pago por derecho de Título, según corresponda (Tesis; Examen Profesional o Suficiencia; y Trabajo Informe). (Siempre que sea exigido cuando el pago se ha efectuado ante la misma Universidad)</li> <li>• Certificado de Trabajo original que acredite haber laborado tres años en la especialidad, después de ser egresado (para la modalidad de Trabajo Informe).</li> </ul>
<p><b>Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle</b></p> <p>(Resolución 0032-2013/CEB-INDECOPI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibo de pago (original).</li> <li>• Certificado original de estudios (los egresados de los programas de complementación presentarán además copia autenticada del grado o título).</li> <li>• Informe académico expedido por la Oficina Central de Registro y Servicios Académicos.</li> <li>• Hoja de no adeudar (pregrado).</li> <li>• Constancia de no adeudar matrículas y pensión de enseñanza (PROCASE).</li> <li>• Copia autenticada, fedateada o legalizada del grado de bachiller.</li> <li>• Copia autenticada de resolución de Facultad aprobando el bachiller.</li> <li>• Documentos que contengan la calificación aprobatoria de la modalidad de titulación adoptada según reglamento de Grados y Títulos.</li> <li>• Recibo de pago.</li> </ul>
<p><b>Universidad Nacional Mayor de San Marcos</b></p> <p>(Resolución N° 0253-2012/CEB-INDECOPI y Resolución N° 0312-2017/CEB-INDECOPI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constancia de Expedito para optar por el Grado Académico de Bachiller.</li> <li>• Constancia de no adeudar libros a la Biblioteca Central y Facultad.</li> <li>• Constancia de no adeudar dinero a la Administración Central y Facultad.</li> <li>• Certificado de estudios originales y una copia fotostática.</li> <li>• Copia fotostática del Diploma de Bachiller.</li> <li>• Copia fotostática de certificado de estudios.</li> <li>• Copia simple de la Resolución Decanal que acredite los 72 Créditos.</li> <li>• Copia simple de la Constancia de Ingreso emitida por la Oficina Central de Admisión.</li> <li>• Copia simple del Diploma del Grado Académico de Bachiller.</li> <li>• Copia legalizada del Diploma que acredite el dominio del idioma en el nivel avanzado.</li> <li>• El cobro de S/. 2.00 por concepto de Carpeta de Licenciatura.</li> </ul>

El motivo de ilegalidad fue la contravención a las siguientes disposiciones de la Ley N° 27444 vigente en aquel momento (hoy recogidas en su TUO), de acuerdo con cada caso:

- (i) El numeral 1) del artículo 36°, en tanto no se presentó documentación que acredite que los requisitos fueron determinados por decisión del titular de la universidad, expresada en una disposición normativa.

La CEB consideró que se exigían requisitos por distintas facultades sin que estos hayan sido creados por resolución rectoral<sup>40</sup>.

- (ii) Los numerales 1.1) y 1.2) del artículo 40°, toda vez que se trata de información y/o documentación que posee la propia universidad y, en consecuencia, no puede ser solicitada conforme a ley.

El fundamento de estos numerales es que la universidad cuenta con lo requerido o lo ha expedido a través de sus distintos órganos. Precisamente, tales instituciones poseen información contenida en los certificados de estudios, constancias y otros documentos, la que se fue generando mientras los alumnos recibían los servicios de educación superior brindados.

- (iii) El numeral 1.8) del artículo 40°, dado que las universidades requieren presentar a los egresados constancias de pago.

Con ello, se busca evitar que la administración pública traslade al administrado la carga de aportar documentos al expediente, en lugar de asumir su obtención por su propia acción<sup>41</sup>. En efecto, si el pago ha sido efectuado ante la propia entidad, es razonable que la entidad pueda confirmar con facilidad su realización, siempre que cuente con dos elementos mínimos que le permitan identificarlo, esto es, el día de pago y número de constancia del mismo, que es la única información que debe ser proporcionada por el administrado.

De ahí que, la prohibición en comentario alcanza únicamente a los pagos efectuados ante la misma entidad y no a los que han sido efectuados ante terceros como entidades financieras, no obstante que estos últimos fueron abonados a favor de la universidad<sup>42</sup>.

- (iv) El numeral 1.1) del artículo 41°, que privilegia la presentación de documentos en copias simples (en lugar de documentos originales, autenticados o legalizados, salvo que sea indispensable), normativa que la universidad no acreditó haber cumplido.

La obligación a la entidad de recibir dichos documentos (o de declaraciones con carácter jurado) tiene sustento, salvo que se demuestre que la presentación de que un documento original o copia legalizada resulte razonablemente indispensable.

---

40 **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (vigente en aquel entonces).**

**Artículo 36°. - Legalidad del procedimiento.**

36.1 Los procedimientos, requisitos y costos administrativos se establecen exclusivamente mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, norma de la más alta autoridad regional, de Ordenanza Municipal o de la decisión del titular de las entidades autónomas conforme a la Constitución, según su naturaleza. Dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobados para cada entidad.

36.2 Las entidades solamente exigirán a los administrados el cumplimiento de procedimientos, la presentación de documentos, el suministro de información o el pago por derechos de tramitación, siempre que cumplan con los requisitos previstos en el numeral anterior. Incurrir en responsabilidad la autoridad que procede de modo diferente, realizando exigencias a los administrados fuera de estos casos.

41 Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Editorial Gaceta Jurídica. Segunda Edición, 2003, p. 153.

42 De hecho, la CEB consideró que el artículo 46° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, distinguía ambos supuestos, al contemplar pagos realizados a favor de la entidad a través de terceros:

**Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (vigente en aquel entonces).**

**Artículo 46°. - Cancelación de los derechos de tramitación.**

La forma de cancelación de los derechos de tramitación es establecida en el TUPA institucional, debiendo tender a que el pago a favor de la entidad pueda ser realizado mediante cualquier forma dineraria que permita su constatación, incluyendo abonos en cuentas bancarias o transferencias electrónicas de fondos.

La CEB concluyó que permitir incorporar copias simples de documentos guarda correspondencia con el principio de presunción de veracidad de la Ley N° 27444<sup>43</sup>, según el cual la autoridad debe partir de la premisa de que los administrados proceden con la verdad en sus actuaciones y declaraciones durante un procedimiento<sup>44</sup>, debiendo asumir la administración la carga de acreditar lo contrario.

De otro lado, la CEB consideró que otros requisitos fueron exigidos por las universidades públicas a través de comunicados, documentos extra-normativos o actos, sin que se demuestre que se encontraban compendiados y sistematizados en el TUPA en contravención de los numerales 1) y 2) del artículo 36° del TUO de la Ley N° 27444.

## **VI. PROCEDIMIENTO DE OFICIO SEGUIDO CONTRA EL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA**

En nuestra aproximación al tema central, resulta importante resaltar el criterio desarrollado por la CEB en el procedimiento de oficio seguido contra el Colegio de Abogados de Lima, bajo el Expediente N° 000321-2016/CEB<sup>45</sup>, para profundizar la noción de la función administrativa en una entidad, respecto de la cual, además se reconocen funciones privadas, e identificar los aspectos en los cuales la CEB sí se encuentra facultada para analizar la imposición de barreras burocráticas.

La función administrativa proviene de potestades administrativas, esto es, del otorgamiento de poder por las normas con rango de ley para una determinada finalidad pública. De esta manera, la función administrativa se encuentra subordinada a lo habilitado por la función legislativa, motivo por el cual se advierte que la administración pública carece de libertad negativa o principio de no coacción<sup>46</sup>.

Asimismo, se encuentra supervisada por la función jurisdiccional, toda vez que las decisiones en vía administrativa pueden ser cuestionadas ante el Poder Judicial con la acción contenciosa administrativa.<sup>47</sup>

De acuerdo con lo explicado líneas arriba, el ejercicio de la función administrativa por la administración pública que se enmarca dentro del análisis de la CEB, implica una actividad que necesariamente cuenta con naturaleza de imposición obligatoria en virtud de manifestación del *ius imperium*. Esto ya ha sido considerado por la Sala con anterioridad<sup>48</sup>.

En el caso del Colegio de Abogados de Lima, tal como se reconoció para las universidades públicas, la CEB advirtió una delegación legal en su favor, dado que el único medio para ejercer la profesión, en el patrocinio de casos ante el Poder Judicial, constituye el estar incorporado en el Colegio de Abogados del Distrito Judicial correspondiente (estar colegiado), de conformidad con el artículo 284° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

A su turno, la Sala ha manifestado que los colegios profesionales tienen una naturaleza *sui generis*, en tanto son entes públicos no estatales creados por ley que: (i) realizan funciones privadas en beneficio de sus agremiados y en defensa de los intereses de estos últimos, y (ii) por otro, ejercen funciones administrativas reguladas por las normas de derecho público<sup>49</sup>. El factor determinante para una u otra función varía de acuerdo con la naturaleza de lo desarrollado.

43 **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General** (vigente en aquel entonces).

### **Título Preliminar.**

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

**1.7. Principio de presunción de veracidad.** - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

44 Morón Urbina, Juan Carlos. «Comentario a la Ley del Procedimiento Administrativo General», Segunda Edición – Gaceta Jurídica (Lima-Perú), p. 36.

45 Resolución N° 0079-2017/CEB-INDECOPI del 27 de enero de 2017, confirmada por la Resolución N° 0116-2018/SEL-INDECOPI del 2 de mayo de 2018.

46 Ello en contraposición con la libertad concedida a los particulares para realizar aquello que la ley no manda

47 Antonio, Abruña. Derecho Administrativo Contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo, Palestra Editores, Lima, 2007, pp. 131-141.

48 Cfr. Resoluciones N° 0253-2015/SDC-INDECOPI, N° 1180-2007/TDC-INDECOPI y N° 1800-2010/SC1-INDECOPI.

49 Ver las Resoluciones 1180-2007/TDC-INDECOPI, 1800-2010/SC1-INDECOPI y 0253-2015/SDC-INDECOPI.

La tutela de intereses públicos en la función de los colegios profesionales ha sido considerada por el Tribunal Constitucional al sostener que cuentan con una garantía frente a la sociedad de que sus profesionales inscritos actúan correctamente en el ejercicio profesional, dado que ello repercute directamente en los ciudadanos que recaban sus servicios y comprometen valores fundamentales confiados. De esta manera, su finalidad consiste en el control del ejercicio profesional, lo que guarda estrecha relación, o está directamente conectado, con los intereses profesionales de sus integrantes.<sup>50</sup>

Por tanto, esta institución de derecho público<sup>51</sup>, en el supuesto del control objetivo de las condiciones de ingreso en la profesión, ejerce función administrativa por delegación legal y, es en este contexto, que se valoró por la CEB como una entidad de la administración pública<sup>52</sup>.

En suma, en tanto el Colegio de Abogados de Lima tiene una dualidad de regímenes jurídicos aplicables (como privado y público)<sup>53</sup>, la CEB determinó que constituía una entidad de la administración pública en este último ámbito por el numeral 1.8 del artículo 1º del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444<sup>54</sup>, por lo que la imposición de sus exigencias, requisitos, prohibiciones, limitaciones o cobros resultan susceptibles de ser evaluados en el marco de un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

## VII. PERSONAS JURÍDICAS PRIVADAS QUE, EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, PUEDEN IMPONER BARRERAS BUROCRÁTICAS

La función administrativa transita por diversos organismos estatales e incluso puede ser realizada por particulares por medio de la delegación, autorización o concesión<sup>55</sup>. Por lo tanto, debe ser entendida como el conjunto de actividades dirigidas hacia un fin encaminado a la generalidad, con presidencia del órgano o agente que la realice, y que se traduce en una ejecución concreta y práctica, por ejemplo, cuando la gestión y el servicio lo son en función del interés colectivo<sup>56</sup>.

El hecho de que los privados participen en el ejercicio de función administrativa tiene fundamento en la aparición de formas estructurales en la administración pública en las cuales son habilitadas de modo unilateral por ley para tal objetivo comunitario<sup>57</sup>.

En este punto radica la diferencia entre la función administrativa, viable de ser encargada a los particulares por delegación, autorización o concesión de la autoridad estatal, en contraposición con las funciones legislativas y jurisdiccionales del poder<sup>58</sup>.

50 Sentencia recaída en el Expediente N° 3954-2006-PA/TC.

51 **Constitución Política del Perú de 1993.**

**Artículo 20°. - Colegios Profesionales.**

Los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria.

52 García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás – Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Palestra Temis, Lima – Bogotá, 2006, Tomo I, págs. 421-428. Texto replicado en el Informe N° 016-2007/GEL del 7 de mayo de 2007 para el expediente N° 0030-2007/CAM.

Santamaría Pastor, Juan A. y Caballero Sánchez, Rafael. Las técnicas de regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados. IUSITEL, Madrid, 2011, p.588.

53 **Pública:** atribuida por el artículo 20° de la Constitución Política del Perú en tanto se rigen por las normas del derecho público.

**Privada:** vinculada con la toma de decisiones (a las cuales se les aplica las normas del derecho civil), así como, otros asuntos en beneficio y defensa de sus agremiados.

54 La CEB estimó que el numeral 8. del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 («Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme con la normativa de la materia») cuenta con una mayor aproximación al ser el Colegio de Abogados de Lima autorizado por ley para el ejercicio de la función administrativa, ello en lugar del numeral 6. de esta norma («Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía») que además fue valorado.

55 Guzmán, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General, Lima: Instituto Pacífico, p. 13 - 28.

Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009; p. 245: «igualmente corresponde al derecho administrativo el estudio del ejercicio de la función administrativa, cuando ésta aparece otorgada a entidades o instituciones privadas o públicas no estatales».

56 Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Tomo I. Gaceta Jurídica. 1ª Edición Peruana 2005, p. 197.

57 García Moreno, Gustavo. Magistrado Tribunal Administrativo de Antioquia, Profesor de Derecho Administrativo Colombiano y Procesal en las Universidades de Antioquia, Medellín y U.P.B. La Actividad Administrativo y sus Controles, p. 198.

58 Guzmán Napuri, Christian. Un acercamiento al concepto de función administrativa en el Estado de Derecho. En: Derecho & Sociedad, Año 19, N° 31. Lima, 2008, pp 285-291.

Precisamente, el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, reconoce que las personas jurídicas de carácter privado pueden conformar la administración pública y, por tanto, desarrollar función administrativa en el siguiente supuesto:

**«Artículo 1°. Ámbito de aplicación de la ley**

*La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.*

*Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública: [...].*

*8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme con la normativa de la materia.*

*Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuese aplicable, de acuerdo con su naturaleza privada.»*

El Tribunal Constitucional, de igual modo, ha reconocido que son susceptibles de formar parte de la administración pública las personas jurídicas privadas, lo que ha sido evidenciado en casos de acceso a información (pública) por terceros sobre la actividad vinculada con la función administrativa que ejercen:

**Exp. N.° 03156-2009-PHD/TC:**

«7. Conforme ha establecido este Colegiado en anterior oportunidad (Exp. N° 0390-2007-HD/TC), debe entenderse que las personas jurídicas privadas que efectúen servicios públicos o efectúan funciones administrativas están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que prestan, sus tarifas **y sobre las funciones administrativas que ejercen**. Lo que supone que la información accesible siempre habrá de referirse a alguno de estos tres aspectos y no otros, siendo este el ámbito de información que puede solicitarse a una persona jurídica de derecho privado.»

**Exp. N.° 03733-2011-PHD/TC**

«5. Que el Tribunal Constitucional estima que la demanda debe ser desestimada por varias razones. En primer lugar, porque de autos fluye que, equivocadamente, el actor enmarca su pretensión en el derecho de acceso a la información pública, cuando lo cierto es que la emplazada es una empresa privada que no presta servicios públicos ni ejerce función administrativa por delegación, concesión o autorización del Estado.»

**Exp. N.° 06006-2013-PHD/TC**

« Respecto del acceso a la información que se encuentra en poder de entes no estatales, es decir, personas jurídicas de Derecho privado, no toda la información que posean se encuentra exenta **de ser conocida, ya que en atención al tipo de labor que realizan es posible que obre en su poder alguna que sea de naturaleza pública, y por ende, susceptible de ser exigida y conocida por el público en general**. En este contexto, las personas jurídicas a quienes puede solicitarse este tipo de información son aquellas que, pese a encontrarse bajo el régimen privado, **prestan servicios públicos o ejercen función administrativa** en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, de acuerdo con lo establecido en el inciso 8 del artículo 1° de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.»

(Énfasis añadido).

Por su parte, la Sala ha manifestado que, si las personas jurídicas que normalmente actúan bajo las normas de derecho privado ejercen una función que en principio le corresponde al Estado, en su calidad de garante del bien común, aquellas ejercen función administrativa y, en tal supuesto, conforman la administración pública<sup>59</sup>. El factor que determina que una persona de derecho privado se asimila a una entidad administrativa no son los términos en que fue creada, el régimen laboral de su personal o la recepción de fondos públicos, sino la naturaleza de las funciones que desarrolla, si poseen el carácter de obligatoriedad por representar una manifestación del ius imperium estatal y poseen el carácter de exclusividad<sup>60</sup>.

59 Cfr. Resolución N° 0675-2013/SDC-INDECOPI del 18 de abril de 2013.

60 Cfr. Resolución N° 01800-2010/SC1-INDECOPI del 8 de junio de 2010.

En la Resolución 15001-23-31-000-2002-2006-01 (AG-065), del 20 de marzo de 2003, la Sala contencioso administrativa del Poder Judicial de Colombia ha determinado lo siguiente:

«[...] la naturaleza de la función administrativa está determinada ante todo por su origen y su inmanencia al Poder Público, en cuanto es sustancialmente expresión o forma suya de manifestarse, y no porque se trate de actividad desarrollada por el Estado o regulado, vigilada y controlada por el mismo cuando la presten los particulares».

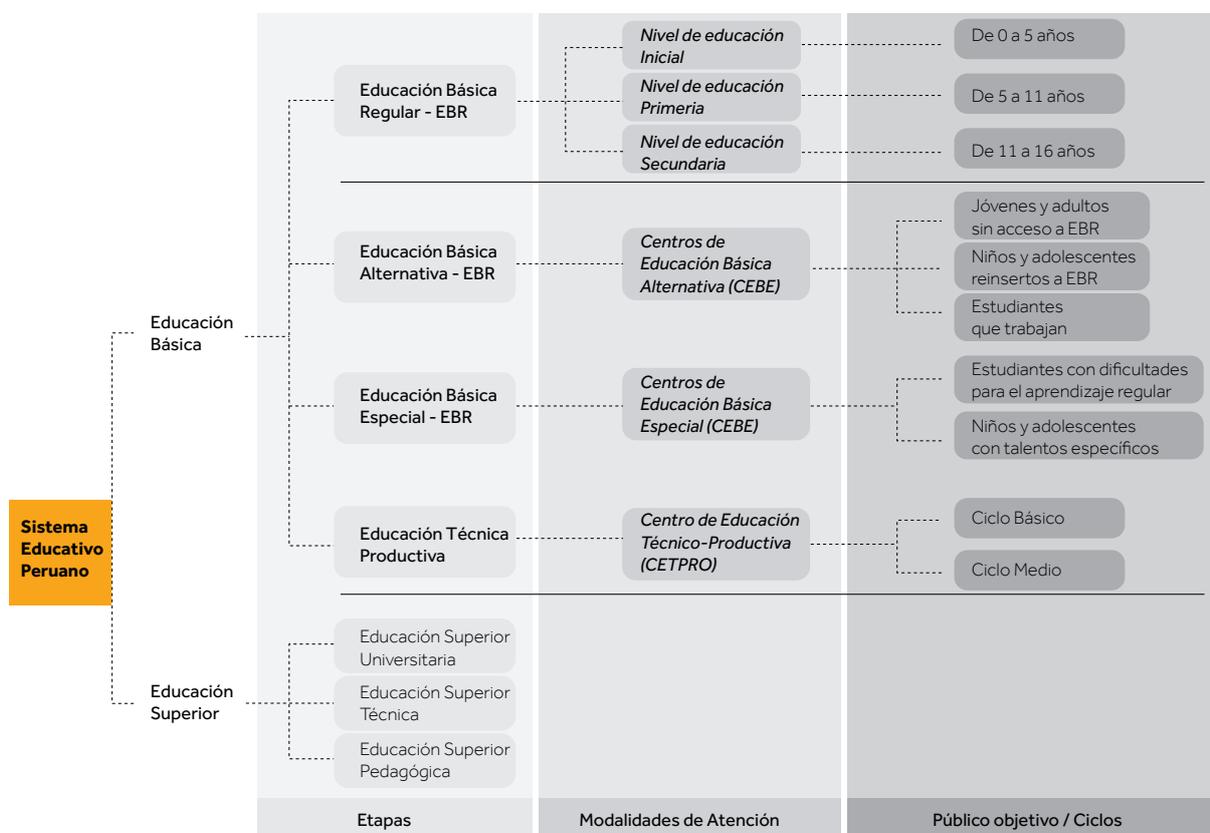
De ahí que, las personas jurídicas bajo el régimen privado desarrollarán función administrativa y son parte de la administración pública si el servicio o actividad que prestan involucra protección de intereses generales, para lo cual deben ser habilitadas vía concesión, delegación o autorización. Es en este ámbito que la CEB ha considerado la delegación (legal) que hemos referido para los casos de universidades públicas y el Colegio de Abogados de Lima.

Sin embargo, es menester hacer hincapié en que las normas que regulan la función administrativa no serán aplicables a las actividades económicas que desarrollen los privados y carezcan de trascendencia pública o bienestar colectivo, así como aquellas que no tengan origen o titularidad en organismos estatales.

## VIII. UNIVERSIDADES PRIVADAS E IMPOSICIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Para una mayor comprensión de la actividad de educación superior universitaria, particularmente la prestada por universidades privadas, cabe considerar que se encuentra comprendida, dentro del Sistema Educativo Peruano, tal como se detalla en el siguiente cuadro<sup>61</sup>:

**Gráfico 2. Sistema Educativo Peruano: Esquema (2014)**



61 Guillermo Jopen, Walter Gomez y Herbert Olivera. Sistema educativo peruano: balance y agenda pendiente. Lima, Departamento de Economía, 2014. (Documento de Trabajo 379). Página 10.

En el año 1996<sup>62</sup>, se decidió liberalizar el mercado educativo, lo cual permitió el lucro en ciertas universidades con la finalidad de atraer la inversión privada que pudiese atender la creciente demanda de servicios de educación superior<sup>63</sup>.

La demanda de servicios educativos forma parte de los servicios de interés general que, en suma, constituyen una realidad compleja y en constante evolución. Además, la forma como se ha organizado este servicio difiere en función de las tradiciones culturales, la historia y las condiciones geográficas de cada Estado<sup>64</sup>.

En el Perú, la Ley N° 30220, Ley Universitaria, reconoce a las universidades privadas como aquellas que su creación se constituye por iniciativa de sus promotores<sup>65</sup>. En efecto, dicho cuerpo legal determina que **cualquier persona natural o jurídica, en ejercicio de la libre iniciativa privada, puede constituir una persona jurídica con la finalidad de realizar actividades de educación universitaria**, ejerciendo su derecho de fundar, promover, conducir y gestionar la constitución de universidades privadas<sup>66</sup>.

La actividad de las empresas privadas que prestan servicios educativos universitarios está sujeta a las políticas educativas orientadas, en general, a mejorar la calidad y la cantidad de la oferta de profesionales y técnicos. Sin embargo, el hecho de no conseguir que los graduandos encuentren empleo puede fomentar el incremento de subempleados calificados o incentivar la migración internacional. Por lo tanto, es fundamental, entre otros, **promover el empleo para los egresados de educación superior**, para lo cual se requiere una estrategia de desarrollo económico, así como de ciencia y tecnología<sup>67</sup>.

Conforme se indicó, la CEB consideró que las universidades públicas ejercen función administrativa por delegación legal, en tanto expiden los grados académicos de Bachiller, Maestro, Doctor y los títulos profesionales que correspondan a nombre de la Nación, en atención al artículo 44° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, y su anterior regulación. El interés público inmerso procura garantizar la formación de profesionales de alta calidad, de manera integral y con pleno sentido de la responsabilidad social, de acuerdo con las necesidades del país.

En la misma línea, con sustento en el artículo 284° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dicho órgano funcional del Indecopi ha considerado que el Colegio de Abogados de Lima ejerce función administrativa por delegación legal en el escenario de otorgar la colegiatura, como un control del ejercicio de la profesión en el patrocinio de casos ante el Poder Judicial, al ser la única vía para tal efecto y tener repercusión en los ciudadanos.

62 Con la emisión del Decreto Legislativo 882 de 1996, que aprueba la Ley de Promoción de la Inversión en Educación y que permitió el funcionamiento de instituciones con fines de lucro de acuerdo con lo dispuesto previamente por la Constitución Política del Perú.

63 Cuenca, Ricardo. La educación universitaria en el Perú: democracia, expansión y desigualdades, ed. Lima, IEP, 2015. (Estudios sobre Desigualdad, 10).

64 Véase la Comunicación de la Comisión «Los servicios de interés general en Europa», COM (2003) 270 final, 21 de mayo de 2003, p. 6.

65 **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 previa favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para su aprobación.

66 **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.

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.

67 Gonzales de Olarte, Efraín. 2016. Aproximaciones a la educación Universitaria. Primera Edición. Pontificia Universidad Católica del Perú. Página 18. Lima – Perú.

En sintonía con estos dos casos, es factible colegir que la prerrogativa conferida a las universidades privadas, para emitir grados académicos y los títulos profesionales correspondientes, a nombre de la Nación, con base en el artículo 44° de la Ley N° 30220, es originada en una delegación legal de función administrativa para proteger intereses generales, de modo similar a lo explicado respecto de las universidades públicas. Adicionalmente, podemos agregar lo considerado por la CEB sobre la posibilidad con relación a que las personas jurídicas bajo el régimen privado pueden conformar la administración pública en caso presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, establecido en el numeral 8. del artículo 1° del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

Con esta premisa, se infiere que las universidades privadas, solo en un supuesto de encargo legal, conforme ha sido comentado, son susceptibles de ser denunciadas ante la CEB o ser sujetos de un procedimiento de oficio en su contra, por la presunta imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, toda vez que constituye una función exclusiva, de obligatoria observancia por los egresados y con fundamento en interés público.

De modo concordante, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente sobre el rol de las universidades (públicas y privadas), en lo concerniente a la función con interés general que desarrollan en el escenario de otorgar grados académicos y títulos profesionales, a nombre de la Nación:

*«[...] la educación se configura también como un **servicio público**, en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal».*<sup>68</sup>

*«La Universidad, por su condición de centro de transmisión de conocimientos y de formación de ciudadanos profesionales, **cumple con un requerimiento de la sociedad, que es el de contar con personas capacitadas (técnica y moralmente) que colaboren en la conducción del país desde ámbitos tan diversos como la economía, la política, la ciencia o la cultura.** La relación entre sociedad y centros de enseñanza superior es pues, necesaria, más aún en un contexto como el actual, donde el conocimiento ha pasado a ser el factor de riqueza preponderante.»*<sup>69</sup>  
(Énfasis añadido)

En ese orden de ideas, la Sala ha sostenido, con anterioridad, que la facultad de otorgar títulos a nombre de la Nación, como se desprende de su propia denominación, es inherente y exclusiva al Estado y no a los privados, lo que puede ser delegado, por norma con rango de ley, a las universidades o institutos privados, según la ley correspondiente, sin que este traslado implique perder la característica de ius imperium público<sup>70</sup>.

A partir de lo concluido, la función delegada a las universidades privadas para expedición de grados académicos y títulos a nombre de la Nación se encuentra sujeta al cumplimiento de normas con rango de ley, esencialmente, a aquellas que regulan la simplificación administrativa como el TUO de la Ley N° 27444 y que la CEB supervisa tal como a las universidades públicas.

Esto último tiene sustento en el Principio de Legalidad o sujeción de la función administrativa a la legislativa antes evidenciada, lo que ha sido materia de pronunciamientos por el Tribunal Constitucional y en los cuales se ha sostenido que la capacidad de autogobierno de la administración pública, para desenvolverse con libertad y discrecionalidad se despliega sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no solo por el Estado, sino por el ordenamiento jurídico que la rige<sup>71</sup>.

Es así que concluimos, en los términos del Tribunal Constitucional, que la autonomía (universitaria) no debe confundirse con la autarquía al encontrar sus límites en las normas legales vigentes y la Constitución Política del Perú.

68 Sentencia emitida en el Expediente N° 4232-2004-AA/TC.

69 Sentencia emitida en el Expediente N° 0025-2006-PI/TC.

70 Cfr. Resolución N° 0675-2013/SDC-INDECOPI del 18 de abril de 2013.

71 Cfr. Sentencia recaída en el Expediente N° 0010-2003-AI.

Por tanto, el análisis de las CEB, en este supuesto, abarcaría la exigencia por universidades privadas de, por ejemplo, documentos originales, copias legalizadas, documentos emitidos por la propia universidad, recibos de pago, entre otros. Asimismo, el análisis de las barreras burocráticas identificadas se efectuaría según la metodología contenida en los artículos 13° al 18° del Decreto Legislativo N° 1256, con la finalidad de evaluar su ilegalidad y/o carencia de razonabilidad.

Es importante enfatizar que lo expuesto, de modo alguno, afecta la autonomía universitaria consagrada en la Ley N° 30220, Ley Universitaria, vinculada a otro tipo de actividades, a saber, establecer las formas de ingreso y egreso; estructurar, organizar y conducir la institución universitaria con atención a su naturaleza, características y necesidades; establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión; administrar y disponer del patrimonio institucional; así como fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos<sup>72</sup>.

A modo complementario, las actividades antes señaladas, que cada universidad puede «autorregular», pueden ser entendidas, en función de las áreas identificadas por el Centro Interuniversitario de Desarrollo y sus etapas en el proceso educativo superior<sup>73</sup>:

Etapas del proceso	
<b>Acceso y permanencia</b>	Admisibilidad
	Perfil académico de los estudiantes
	Perfil socioeconómico de los estudiantes
	Heterogeneidad de los estudiantes
	Permanencia en la universidad
<b>Proceso educativo</b>	Personal docente
	Perfeccionamiento docente
	Electividad curricular
	Componente virtual de la formación ofrecida
	Logro académico
	Coficiente de progresión
<b>Egreso y empleabilidad</b>	Inserción laboral
	Ingresos

72 **Ley N°30220, Ley Universitaria.**

**Artículo 8° - Autonomía universitaria.**

El Estado reconoce la autonomía universitaria. La autonomía inherente a las universidades se ejerce de conformidad con lo establecido en la Constitución, la presente Ley y demás normativa aplicable. Esta autonomía se manifiesta en los siguientes regímenes:

8.1 Normativo, implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinadas a regular la institución universitaria.

8.2 De gobierno, implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir la institución universitaria, con atención a su naturaleza, características y necesidades. Es formalmente dependiente del régimen normativo.

8.3 Académico, implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Supone el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, etc. Es formalmente dependiente del régimen normativo y es la expresión más acabada de la razón de ser de la actividad universitaria.

8.4 Administrativo, implica la potestad autodeterminativa para establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, tendientes a facilitar la consecución de los fines de la institución universitaria, incluyendo la organización y administración del escalafón de su personal docente y administrativo.

8.5 Económico, implica la potestad autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos.

73 Lemaitre, María Jose; López, Trinidad. Información para la toma de decisiones - Calidad de la formación universitaria, Centro Interuniversitario de Desarrollo Pág.22. Santiago de Chile. 2016.

Empero, es en este último punto de egreso y empleabilidad, dado el interés público inmerso, que la función administrativa delegada se sujetaría a las normas legales aplicables que regulan su ejercicio y la simplificación administrativa, puesto que nos hallamos ante la emisión de grados académicos de Bachiller, Maestro, Doctor y los títulos profesionales que correspondan a nombre de la Nación, conforme se ha explicado.

En efecto, los artículos 41° al 43° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, contemplan que los estudios de educación superior comprenden los estudios generales de pregrado, los estudios específicos y de especialidad de pregrado y los estudios de posgrado, cuya conclusión conlleva a la emisión de estos grados u títulos por delegación legal<sup>74</sup>.

La obtención de los grados y títulos se realizará de acuerdo con las exigencias académicas de cada universidad y a los requisitos mínimos previstos por la Ley N° 30220, que se detallan a continuación<sup>75</sup>:

<b>Artículo 45° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria Exigencias mínimas para la obtención de grados y títulos</b>	
<b>Grado de Bachiller</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobar estudios de pregrado.</li> <li>Aprobar un trabajo de investigación.</li> <li>Conocimiento de un idioma extranjero, de preferencia inglés o lengua nativa.</li> </ul>
<b>Proceso educativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grado de Bachiller.</li> <li>Aprobar una tesis o trabajo de suficiencia profesional. Las universidades acreditadas pueden establecer modalidades adicionales a estas últimas.</li> <li>Solo se puede obtener en la universidad en la cual se haya obtenido el grado de bachiller.</li> </ul>

**74 Ley N°30220, Ley Universitaria.**

**Artículo 41°. Estudios generales de pregrado**

Los estudios generales son obligatorios. Tienen una duración no menor de 35 créditos. Deben estar dirigidos a la formación integral de los estudiantes.

**Artículo 42°. Estudios específicos y de especialidad de pregrado**

Son los estudios que proporcionan los conocimientos propios de la profesión y especialidad correspondiente. El periodo de estudios debe tener una duración no menor de 165 créditos.

**Artículo 43°. Estudios de posgrado**

Los estudios de posgrado conducen a Diplomados, Maestrías y Doctorados. Estos se diferencian de acuerdo con los parámetros siguientes:

43.1 Diplomados de Posgrado: Son estudios cortos de perfeccionamiento profesional, en áreas específicas. Se debe completar un mínimo de 24 créditos.

43.2 Maestrías: Estos estudios pueden ser:

43.2.1 Maestrías de Especialización: Son estudios de profundización profesional.

43.2.2 Maestrías de Investigación o académicas: Son estudios de carácter académico basados en la investigación.

Se debe completar un mínimo de 48 créditos y el dominio de un idioma extranjero.

43.3 Doctorados: Son estudios de carácter académico, basados en la investigación. Tienen por propósito desarrollar el conocimiento al más alto nivel. Se deben completar un mínimo de 64 créditos, el dominio de dos idiomas extranjeros, uno de los cuales puede ser sustituido por una lengua nativa.

Cada institución universitaria determina los requisitos y exigencias académicas, así como las modalidades en las que dichos estudios se cursan, dentro del marco de la presente Ley.

**75 Ley N° 30220, Ley Universitaria.**

**Artículo 45°. - Obtención de grados y títulos**

La obtención de grados y títulos se realiza de acuerdo con las exigencias académicas que cada universidad establezca en sus respectivas normas internas. Los requisitos mínimos son los siguientes:

45.1 Grado de Bachiller: Requiere haber aprobado los estudios de pregrado, así como la aprobación de un trabajo de investigación y el conocimiento de un idioma extranjero, de preferencia inglés o lengua nativa.

45.2 Título Profesional: requiere del grado de Bachiller y la aprobación de una tesis o trabajo de suficiencia profesional. Las universidades acreditadas pueden establecer modalidades adicionales a estas últimas. El título profesional sólo se puede obtener en la universidad en la cual se haya obtenido el grado de bachiller.

45.3 Título de Segunda Especialidad Profesional: Requiere licenciatura u otro título profesional equivalente, haber aprobado los estudios de una duración mínima de dos semestres académicos con un contenido mínimo de 40 créditos, así como la aprobación de una tesis o un trabajo académico. En el caso de residentado médico, se rige por sus propias normas.

45.4 Grado de Maestro: requiere haber obtenido el grado de Bachiller, la elaboración de una tesis o trabajo de investigación en la especialidad respectiva, haber aprobado los estudios de una duración mínima de dos semestres académicos con un contenido mínimo de 48 créditos y el dominio de un idioma extranjero o lengua nativa.

45.5 Grado de Doctor: requiere haber obtenido el grado de Maestro, la aprobación de los estudios respectivos con una duración mínima de seis semestres académicos, con un contenido mínimo de 64 créditos y de una tesis de máxima rigurosidad académica y de carácter original, así como el dominio de dos idiomas extranjeros, uno de los cuales puede ser sustituido por una lengua nativa.

<b>Artículo 45° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria Exigencias mínimas para la obtención de grados y títulos</b>	
<b>Egreso y empleabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura u otro título profesional equivalente.</li> <li>• Aprobar los estudios de una duración mínima de dos semestres académicos con un contenido mínimo de cuarenta (40) créditos.</li> <li>• Aprobar una tesis o un trabajo académico.</li> <li>• En el caso de residentado médico se rige por sus propias normas.</li> </ul>
<b>Grado de Maestro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado de Bachiller.</li> <li>• Elaboración de una tesis o trabajo de investigación en la especialidad respectiva.</li> <li>• Aprobar los estudios de una duración mínima de dos semestres académicos con un contenido mínimo de 48 créditos.</li> <li>• Dominio de un idioma extranjero o lengua nativa.</li> </ul>
<b>Grado de Doctor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado de Maestro.</li> <li>• Aprobar estudios respectivos con una duración mínima de seis semestres académicos, con un contenido mínimo de 64 créditos.</li> <li>• Aprobar una tesis de máxima rigurosidad académica y de carácter original.</li> <li>• Dominio de dos idiomas extranjeros, uno de los cuales puede ser sustituido por una lengua nativa.</li> </ul>

De lo expuesto, Joaquín, el protagonista del prólogo del presente artículo, valiéndose de la función de la CEB, bien por una denuncia de parte, bien por un procedimiento de oficio, podría obtener la tramitación y celeración de su Diploma de Bachiller y Título Profesional, a nombre de la Nación, debido a la eliminación (deseablemente voluntaria) de las barreras burocráticas ilegales que la UPTI impone a sus egresados.

## IX. CONCLUSIONES

1. Las barreras burocráticas que la CEB analiza son impuestas en ejercicio de función administrativa y derivadas de facultades de imperio de la administración pública, lo que incluye a las personas jurídicas bajo el régimen privado por autorización, delegación o concesión del Estado.
2. Las universidades privadas al otorgar grados académicos de Bachiller, Maestro, Doctor y los títulos profesionales que correspondan a nombre de la Nación ejercen función administrativa por delegación legal, al igual que las universidades públicas, en virtud del artículo 44° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria. El interés público involucrado en tal contexto pretende la formación de profesionales de calidad con determinados parámetros.
3. Las universidades privadas, en el escenario de expedición de grados académicos y títulos profesionales que correspondan a nombre de la Nación, pueden ser denunciadas u objeto de un procedimiento de oficio ante la CEB por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad, en caso se transgredan, entre otros, las normas que contienen los principios de simplificación administrativa, principalmente, en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
4. La materialización de barreras burocráticas por universidades privadas puede darse en actos administrativos (con efectos concretos), disposiciones administrativas (con efectos abstractos) y/o actuaciones materiales (como podría resultar la visualización en su portal electrónico).
5. Los egresados de las universidades privadas, como Joaquín de la UPTI, se verían beneficiados con la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, lo que se traduce en un acceso al mercado laboral más simplificado y menos oneroso.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- a. Ariño Ortiz, Gaspar, en su obra «Modalidades de actuación administrativa en la vida económica», pág. 336-337.
- b. Abruña, Antonio, Derecho Administrativo Contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo, Palestra Editores, Lima, 2007, pp. 131-141.
- c. Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997, p.81.
- d. Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Tomo I. Gaceta Jurídica. 1º Edición Peruana 2005, Pág. 197.
- e. Flores Torrejón, Edwin. Restricciones al *ius Imperium* y a la Autonomía de los Gobiernos Locales, p.1.
- f. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás – Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Palestra Temis, Lima – Bogotá, 2006, Tomo I, págs. 421-428.
- g. García Moreno, Gustavo. Magistrado Tribunal Administrativo de Antioquia, Profesor de Derecho Administrativo Colombiano y Procesal en las Universidades de Antioquia, Medellín y U.P.B. La Actividad Administrativa y sus Controles, p. 198.
- h. Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009.
- i. Guzmán Napuri, Christian, La Cosa Pública. En dicha se considera que las actividades funciones de la administración pública se clasifican de la siguiente forma:
- j. Lindley-Russo, Alfredo. Las Medidas Correctivas en el Mecanismo Peruano de Eliminación de Barreras Burocráticas.
- k. Salazar Chávez, Ricardo. Proyecciones para la Función Administrativa y la Administración Pública en el Perú. En: Revista de Derecho Administrativo, Año 2, N° 3. Lima, 2007, pp 197-220.
- l. Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2011, p. 22.
- m. Pantoja, Baúza, Rolando. El Concepto de Función Administrativa en el Derecho Chileno, Derecho Administrativo Iberoamericano, Caracas, p. 522- 523.
- n. Santamaría Pastor, Juan A. y Caballero Sánchez, Rafael. Las técnicas de regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados. IUSITEL, Madrid, 2011, p.588.
- o. Uvalle Berrones, Ricardo. El Control y la Evaluación en la Administración Pública, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado.