

30 de mayo de 2013

**EXPEDIENTE N° 000346-2012/CEB  
PROCEDIMIENTO DE OFICIO CONTRA LA UNIVERSIDAD NACIONAL SAN LUIS  
GONZAGA DE ICA  
RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara barreras burocráticas ilegales las exigencias que impone la Universidad Nacional “San Luis Gonzaga” de Ica en los procedimientos para acceder al grado académico de bachiller y al título universitario (consignados en el Anexo 1 de la presente resolución), debido a que contravienen las siguientes disposiciones en materia de simplificación administrativa establecidas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:***

- (i) Numerales 1.1) y 1.2) del artículo 40º, en la medida que se trata de información expedida por la propia Universidad y, en consecuencia, no puede ser solicitada.***
- (ii) Numeral 1.8) del artículo 40º, en tanto no ha quedado acreditado que, en reemplazo de la constancia de pago, la Universidad le permita a sus alumnos indicar el día del pago y el número de dicha constancia.***
- (iii) Artículo 41º, el cual privilegia la presentación de documentos en copias simples (en lugar de documentos originales, autenticados o legalizados) salvo que sea indispensable, lo cual la Universidad no ha acreditado durante la tramitación del presente procedimiento.***

***Se dispone que, una vez quede firme la presente resolución en sede administrativa, se proceda conforme a lo establecido en el artículo 48º de la Ley N° 27444 y 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. Investigación de oficio:**

1. El 28 de diciembre de 2012, la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión)<sup>1</sup> inició una investigación de oficio respecto al cumplimiento de determinadas disposiciones en materia de simplificación administrativa, establecidas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por parte de las universidades públicas en Lima Metropolitana y el Callao.

**B. Inicio de procedimiento:**

2. Mediante Resolución N° 0483-2012/STCEB-INDECOPI del 28 de diciembre de 2012, se inició el presente procedimiento de oficio contra la Universidad Nacional “San Luis Gonzaga” de Ica (en adelante, la Universidad), otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos, por la presunta imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad consistentes en los requisitos de los procedimientos establecido en el Texto Único de Procedimiento Administrativo<sup>2</sup>, consignados en el Anexo 1 de la presente resolución, por los motivos que a continuación se exponen:
  - (i) La constancia de ingreso, certificado de estudios originales, copia de la tarjeta de notas legalizada por el Secretario Académico de la Facultad, constancia de egresado, constancia de no adeudar libros, constancia de no adeudar equipos y materiales., constancia de no adeudar dinero,

---

<sup>1</sup> Al amparo de las facultades que le han sido legalmente conferidas para supervisar el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa, establecidas en las siguientes disposiciones

**Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26°BIS.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...).

**Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi Artículo 23°.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-**

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas aplicar las leyes que regulan el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que afectan a los ciudadanos y empresas, y velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

**Decreto Legislativo N° 807**

Artículo 23°.- El procedimiento ante el órgano funcional correspondiente podrá iniciarse a pedido de parte o de oficio. El procedimiento se inicia de parte mediante la presentación de una solicitud dirigida al Secretario Técnico de la Comisión conteniendo los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INDECOPI. El procedimiento se inicia de oficio por decisión de la Comisión o del Secretario Técnico, en este último caso con cargo de dar cuenta a la Comisión.

<sup>2</sup> Aprobado mediante Resolución Rectoral N° 075-R-UNICA-2008.

constancia de egresado, acta de sustentación de título, copia del diploma de Bachiller (autenticada), constancia de ingreso, certificado de estudios originales, record académico, constancia de no adeudar dinero, constancia no adeudar libros, constancia de no adeudar materiales de laboratorio y talleres; podrían significar una trasgresión del artículo 40º de la Ley N° 27444, en la medida que se trate de información y/o documentación expedida por la propia Universidad.

- (ii) La presentación del recibo de pago por derecho de diploma, recibo de pago por derecho de cuadernillo y el recibo de pago por caligrafiado; podrían significar una trasgresión del numeral 1.8) artículo 40º de la Ley N° 27444, en tanto que dicho artículo prohíbe expresamente requerir la presentación de constancias de pagos realizados ante la propia entidad.
- (iii) La presentación de un certificado de estudios originales, copia de la tarjeta de notas legalizada por el Secretario Académico de la Facultad, copia legalizada del DNI, acta de sustentación de título, copia del diploma de bachiller autenticada, certificado de estudios originales y copia legalizada de DNI podrían significar una trasgresión al artículo 41º de la Ley N° 27444, toda vez que dicho artículo privilegia la presentación de documentos en copias simples. Adicionalmente, la Universidad no ha acreditado a lo largo de la investigación que sea indispensable solicitar documentos autenticados.

3. Dicha resolución fue notificada a la Universidad el 03 de enero de 2013, conforme consta en el cargo de recepción de la Cédula de Notificación N° 2000-2012/CEB que obra en el expediente.

**C. Descargos:**

4. Mediante escrito de fecha 10 de enero de 2013, la Universidad presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) El artículo 18º de la Constitución Política del Perú establece que las Universidades tienen autonomía de gobierno, académico, administrativo y económico.
  - (ii) Dentro de dicha autonomía se encuentra el régimen normativo, que consiste en la facultad que tienen las universidades para reglamentar y regular la institución universitaria.

- (iii) La Universidad es respetuosa de las normas vigentes y más aun de los derechos de los estudiantes que conforman la comunidad educativa, la finalidad de dichos procedimientos tienen como objeto verificar la veracidad de los documentos y pagos efectuado a nuestra entidad.
- (iv) Los requisitos cuestionados se encuentran incluidos en diversos Tupas de otras universidades con la finalidad de resguardar sus intereses, tal es el caso de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

## II. ANALISIS:

### A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

- 5. Las universidades públicas son personas jurídicas de derecho público interno<sup>3</sup> a las cuales se le reconoce autonomía y cumplen sus potestades conforme han sido expresa y taxativamente establecidas por la Constitución y las leyes<sup>4</sup>.
- 6. De acuerdo al artículo 22<sup>o</sup> de la Ley N<sup>o</sup> 23733, Ley Universitaria, se atribuye a las universidades la facultad exclusiva de otorgar los grados de bachiller y títulos profesionales *en nombre de la Nación*<sup>5</sup>.
- 7. Dichas facultades constituyen el ejercicio de una función administrativa<sup>6</sup> que ha sido encargada por el Estado a las universidades, en la medida que tiende a satisfacer una necesidad de interés público como es el asegurar<sup>7</sup> que los

---

<sup>3</sup> **Ley N<sup>o</sup> 23733, Ley Universitaria.**

Artículo 6<sup>o</sup>.- Las Universidades son públicas o privadas, según se creen por iniciativa del Estado o de particulares. Las primeras son personas jurídicas de derecho público interno y las segundas son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro.

<sup>4</sup> **Ley N<sup>o</sup> 27444**

**Artículo IV<sup>o</sup>.- Principios del procedimiento administrativo**

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

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

<sup>5</sup> **Ley N<sup>o</sup> 23733.**

Artículo 22<sup>o</sup>.- 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.

<sup>6</sup> La función administrativa es entendida como el "*conjunto de actividades encaminadas hacia un fin con presidencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica. Como (...) cuando la gestión y el servicio lo son en función del interés colectivo, estaremos en presencia de Administración Pública.*" (DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Gaceta Jurídica. 1<sup>o</sup> Edición Peruana 2005, Pág. 197). "

<sup>7</sup> Ley N<sup>o</sup> 23733

Artículo 22<sup>o</sup>.- (...)

El título profesional se obtendrá:

estudiantes que cuentan con título profesional, cumplen con un determinado perfil definido por ley<sup>8</sup> y los estatutos de la Universidad.

8. De ese modo, en tanto que dichas entidades ejercen función administrativa, las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos establecidas en la Ley N° 27444 también le son aplicables a las universidades (cuando estas ejercen función administrativa<sup>9</sup>), más aún cuando esta ley las incluye dentro del concepto de Entidad de la Administración Pública<sup>10</sup>.

---

a) A la presentación y aprobación de la tesis; o,  
b) Después de ser egresado y haber prestado servicios profesionales durante tres años consecutivos en labores propias de la especialidad. Debiendo presentar un trabajo u otro documento a criterio de la Universidad.

c) Cualquier otra modalidad que estime conveniente la Universidad

Artículo 23°.- Los títulos profesionales de Licenciado o sus equivalentes requieren estudios de una duración no menor de diez semestres académicos o la aprobación de los años o créditos correspondientes, incluidos los de cultura general que los preceden. Además son requisitos la obtención previa del Bachillerato respectivo y, cuando sea aplicable, el haber efectuado práctica profesional calificada. Para obtener el título de Licenciado o sus equivalentes, se requiere la presentación de una tesis o de un examen profesional.

<sup>8</sup> **Ley N° 23733**

**Artículo 2°.- Son fines de las Universidades:**

(...)

c) Formar humanistas, científicos y profesionales de alta calidad académica, de acuerdo con las necesidades del país, desarrollar en sus miembros los valores éticos y cívicos, las actitudes de responsabilidad y solidaridad social y el conocimiento de la realidad nacional, así como la necesidad de la integración nacional, latinoamericana y universal.

Artículo 25°.- Las Universidades están obligadas a mantener sistemas de evaluación interna para garantizar la calidad de sus graduados y profesionales. Ofrecen servicios de orientación psicopedagógica y de asesoría a sus estudiantes.

Artículo 62.- Son graduados quienes, habiendo terminado los estudios correspondientes, han obtenido en la Universidad un grado académico o título profesional con arreglo a ley y al Estatuto de la Universidad.

<sup>9</sup> **Ley N° 27444.**

**Artículo II°.- Contenido**

1. La presente Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades.

<sup>10</sup> **Ley N° 27444.**

**Artículo I°.- 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:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía;
7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
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 a la normativa de la materia.

9. El artículo 26°BIS<sup>11</sup> del Decreto Ley N° 25868<sup>12</sup> en concordancia con la Tercera Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley N° 28335, Ley que Crea el Índice de Barreras Burocráticas de Acceso al Mercado Impuestas a Nivel Local<sup>13</sup> y el artículo 23° de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi<sup>14</sup>, establecen que la Comisión es la encargada de velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa, dentro de las cuales se encuentran las disposiciones contempladas en el Capítulo I del Título II de Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y que son de obligatorio cumplimiento para las entidades de la Administración Pública.
10. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si la

---

<sup>11</sup> **Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26°BIS.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...).

<sup>12</sup> Aún vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi, que a la letra dice:

**Disposiciones Finales**

**PRIMERA.- Vigencia de los Artículos 26 y 26BIS del Decreto Ley N° 25868.-**

Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26 y 26BIS, los que permanecerán vigentes hasta que se dicten las leyes que regularán las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias y del Servicio Nacional de Acreditación, siendo de aplicación todas las normas complementarias y reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

<sup>13</sup> **Ley N° 28335, Ley que Crea el Índice de Barreras Burocráticas de Acceso Al Mercado Impuestas a Nivel Local**

**Disposiciones complementarias Transitorias y Finales (...)**

**Tercera.- Competencia de la Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI**

La Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la administración pública (...) que contravengan las disposiciones generales contenidas en el Capítulo I del Título II de la Ley N° 27444; de conformidad con lo establecido en el artículo 26° BIS del Decreto Ley N° 25868 y en normas afines.

<sup>14</sup> **Decreto Legislativo N° 1033, Ley De Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi**

**Artículo 23°.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-**

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (...) velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) racional o irracional.<sup>15</sup>

## B. Cuestión previa:

11. En el presente caso, la Universidad ha argumentado gozar de autonomía conforme lo establece la Ley Universitaria y la Constitución Política del Estado, lo cual implica que las universidades se regulan por sus normas internas (estatutos y reglamentos). De ese modo, manifiesta que los requisitos materia del presente procedimiento han sido establecidos en ejercicio de la autonomía universitaria.
12. El artículo 18º de la Constitución<sup>16</sup> y el artículo 1º de la Ley N° 23733, Ley Universitaria<sup>17</sup> reconocen que las universidades gozan de *autonomía*, tal como lo precisan estas mismas disposiciones (en forma expresa), dicha autonomía no es ilimitada toda vez que solo debe ser ejercida dentro del marco de la ley<sup>18</sup>. En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional señala que:

---

<sup>15</sup> Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

<sup>16</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

**Artículo 18.- Educación universitaria**

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

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

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

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

(Énfasis añadido)

<sup>17</sup> **Ley N° 23733.**

**Artículo 1º.-** Las Universidades están integradas por profesores, estudiantes y graduados. Se dedican al estudio, la investigación, la educación y la difusión del saber y la cultura, y a su extensión y proyección sociales. Tienen autonomía académica, económica, normativa y administrativa, dentro de la ley.

(Énfasis añadido)

<sup>18</sup> Un ejemplo de restricción a la autonomía económica de las universidades se encuentra en el artículo 86º de la propia Ley N° 23733, que establece lo siguiente:

Artículo 86º.- Las Universidades públicas están sujetas al Sistema Nacional de Control. También lo están las Universidades privadas en cuanto a la asignación que reciben del Estado.

La Asamblea Nacional de Rectores puede ordenar la práctica de auditorías destinadas a velar por el recto uso de los recursos de las Universidades. Dentro de los seis meses de concluido un período presupuestal, las Universidades Públicas rinden cuenta del ejercicio a la Contraloría General, informan al Congreso y publican gratuitamente en el Diario Oficial el balance respectivo.

La Universidades privadas rinden análoga cuanta y proporcionan igual informe por la asignación del Estado. Publican su balance con la misma gratuidad en el Diario Oficial.

El incumplimiento de estas normas determina la suspensión del pago de la asignación fiscal hasta que se regularice la situación.

*“(…) la referida autonomía puede ser objeto de una “(…) determinación legislativa en cuanto a su extensión, siempre que ésta respete y permita desarrollar las ideas nucleares y los contenidos esenciales que la Constitución ha fijado sobre la materia” (Expediente N.º 4232-2004-AA/TC, fundamento 23).”<sup>19</sup>*

*“En general, la autonomía universitaria, puede ser entendida como la facultad de autorregulación que tienen todas las universidades ya sea en el ámbito normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico, destacando además que dicha autorregulación no implica autonomía absoluta, sino relativa pues su ejercicio debe ser compatibilizado con otros bienes constitucionales que también exijan materialización como con lo dispuesto en aquellas leyes compatibles con la Constitución.”*

(…)

*Tal como lo ha señalado este Tribunal, si bien las garantías institucionales reservan un margen de actuación que garantiza contenidos objetivos ajenos al legislador, ello no significa la creación de un espacio de autosuficiencia extraño al resto del ordenamiento, por lo que en todos los casos, ese ámbito de actuación -como cualquier otro de un Estado de Derecho- está sujeto a la Constitución y las Leyes. (STC 0010-2006-PI/TC, fundamento 6).*

(…)

*Asimismo, en la STC 00025-2006-PI/TC fundamentos 19 al 24, este Colegiado ha establecido que la autonomía universitaria debe comprenderse a partir de la Constitución y las leyes que regulen su funcionamiento, debiendo rechazarse interpretaciones que contemplen la autonomía universitaria como una autarquía. El nivel de autodeterminación debe medirse sobre la base de la Constitución, que determina que los estatutos de las universidades deben encontrarse adecuados a la Constitución y a la Ley. Es decir, por mandato constitucional se faculta al legislador regular los aspectos estructurales mínimos del sistema universitario.*

*En efecto, si bien es cierto que la autonomía universitaria garantiza la independencia de las universidades, en diversos aspectos, también lo es que la misma no le da carta blanca para actuar abusando de una libertad irrestricta, más aún cuando dicha actuación es contraria a la ley o a la Constitución, pues de este modo se estaría avalando el abuso de derecho. En ese orden de ideas, la Corte Constitucional de Colombia ha precisado que “la autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución superior, le impide la arbitrariedad” (Sentencia C-008/2001, fundamento 3).<sup>20</sup>*  
(Énfasis añadido)

13. Asimismo, el contenido de la autonomía universitaria ha sido desarrollado en el artículo 4º de la Ley N° 23733, del cual se desprende que esta implica organizar

<sup>19</sup> Sentencia emitida en el Expediente N° 0025-2006-PI/TC.

<sup>20</sup> Sentencia emitida en el Expediente N° 00037-2009-PI/TC.



su sistema académico, económico y administrativo<sup>21</sup>. Así ha sido reconocido expresamente por el Tribunal Constitucional cuando señaló que:

*“De igual manera, la autonomía universitaria puede afectarse si al regularse otros aspectos relativos a su función, se amenaza o afecta desproporcionadamente la misión que la Constitución ha otorgado a las universidades. Tales aspectos se manifiestan en los siguientes cinco planos: a) Régimen normativo: Implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinados a regular, per se, la institución universitaria. b) Régimen de gobierno: Implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir, per se, la institución universitaria. Es formalmente dependiente del régimen normativo. c) Régimen académico: Implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Ello comporta 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. d) Régimen 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. e) Régimen 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 financieros”. (STC 4232-2004-AA/TC, fundamento 28).”<sup>22</sup>*

14. De lo señalado se advierte que la autonomía universitaria no contempla la posibilidad de desconocer la Constitución, ni las leyes, toda vez que ello implicaría una desnaturalización de dicha autonomía, convirtiéndola, en palabras del Tribunal Constitucional, en una autarquía, una autonomía absoluta o un abuso de derecho.
15. Es por ello que la evaluación que se realiza en el presente caso no desconoce en modo alguno la autonomía de las universidades, sino que lo que pretende determinar es si la Universidad, en ejercicio de su autonomía, ha respetado las disposiciones sobre simplificación administrativa contenidas en la Ley N° 27444, al momento de establecer los requisitos administrativos para los procedimientos que importen el ejercicio de una función administrativa, como es el otorgar el grado de bachiller o títulos profesionales *en nombre de la Nación*<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> **Ley N° 23733.**

**Artículo 4º.-** La autonomía inherente a las Universidades se ejerce de conformidad con la Constitución y las leyes de la República e implica los derechos siguientes:

- a) Aprobar su propio Estatuto y gobernarse de acuerdo con él;
- b) Organizar su sistema académico, económico y administrativo,
- c) Administrar sus bienes y rentas, elaborar su presupuesto y aplicar sus fondos con la responsabilidad que impone la ley.

La violación de la autonomía de la Universidad es sancionable conforme a ley.

<sup>22</sup> Sentencia emitida en el Expediente N° 00037-2009-PI/TC.

<sup>23</sup> Conforme ha sido explicado previamente en esta resolución. Ver los numerales del 8 al 13.

16. Asimismo, se debe tener en cuenta que las entidades (entre ellas, las universidades) cuando ejercen función administrativa, están sujetas al principio de legalidad, lo que implica que sus actuaciones y las disposiciones que de ellas emanen, se encuentran limitadas al ámbito de facultades que la Constitución y las leyes (en este caso el artículo 4º de la Ley N° 23733) les han otorgado<sup>24</sup> en forma expresa.
17. Por lo tanto, cualquier requisito, exigencia, prohibición o cobro que haya sido establecido por una entidad en ejercicio de su función administrativa debe estar sustentada en facultades expresas de la entidad, sin poder considerarse para ello facultades genéricas o no prohibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 61º de la Ley N° 27444<sup>25</sup>.
18. En ese sentido, se debe desestimar el argumento planteado por la Universidad referido a que los requisitos materia del presente procedimiento han sido emitidos al amparo de su autonomía y que, en consecuencia, no se encontrarían sujetas a las normas sobre simplificación administrativa.

**C. Cuestión controvertida:**

19. Determinar si los requisitos que impone la Universidad establecidos en los procedimientos consignados en el Anexo 1 de la presente resolución constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

**D. Evaluación de legalidad:**

20. Conforme se ha señalado en diversos pronunciamientos<sup>26</sup>, no es suficiente que una entidad de la Administración Pública se encuentre facultada a regular o establecer requisitos o exigir la tramitación de determinados procedimientos, sino que en el ejercicio de dicha atribución, es necesario que se respete las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa.

---

<sup>24</sup> **Ley N° 27444**  
**Título Preliminar**  
**Artículo IVº.- (...)**

**1.1º. Principio de Legalidad:** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

<sup>25</sup> **Ley N° 27444**

**Artículo 61º.- Fuente de competencia administrativa**

61.1. La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan.

<sup>26</sup> Ver Resoluciones N° 284-2011/CEB y N° 0125-2012/CEB.

21. En el marco legal peruano, estas disposiciones se encuentran principalmente en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la cual es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y constituye una garantía para que el ejercicio de las funciones administrativas por parte del Estado no sea excesivo o arbitrario frente a los derechos de las personas que acuden a sus dependencias, de tal manera que los trámites y requisitos que se exigen sean simples y razonables.
  22. En el presente caso, si bien la Universidad cuenta con atribuciones legales para establecer los requisitos necesarios para tramitar la obtención de grados académicos y títulos universitarios, corresponderá verificar si es que se han cumplido con determinadas disposiciones legales en materia de simplificación administrativa.
- D.1. Solicitud de información y/o documentación expedida por la misma entidad:
23. Los numerales 1.1) y 1.2) del artículo 40° de la Ley N° 27444 disponen que las entidades se encuentran prohibidas de solicitar documentación y/o información que haya sido expedida por la misma entidad solicitante o que esta última posea en virtud a algún trámite que se haya seguido previamente ante sus dependencias<sup>27</sup>.
  24. La referida disposición legal establece una de las prohibiciones más importantes para garantizar la simplificación de trámites, en la medida que restringe la posibilidad de trasladar el costo de búsqueda u obtención documental a los administrados cuando ello debe ser asumido por la propia entidad que posee esta información<sup>28</sup>. Así, bajo la regla de que los requisitos que se exigen en un

---

<sup>27</sup> **Ley N° 27444**

**Artículo 40°.- Documentación prohibida de solicitar**

40.1 Para el inicio, prosecución o conclusión de un procedimiento, las entidades quedan prohibidas de solicitar a los administrados la presentación de la siguiente información o la documentación que la contenga: (...)

40.1.1 Aquella que la entidad solicitante posea o deba poseer en virtud de algún trámite realizado anteriormente por el administrado en cualquiera de sus dependencias, o por haber sido fiscalizado por ellas, durante cinco (5) años anteriores inmediatos, siempre que los datos no hubieren sufrido variación ni haya vencido la vigencia del documento entregado. Para acreditarlo, basta que el administrado exhiba la copia del cargo donde conste dicha presentación, debidamente sellado y fechado por la entidad ante la cual hubiese sido suministrada.

40.1.2 Aquella que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde recabarlas a la propia entidad a solicitud del administrado. (...)

<sup>28</sup> Al respecto MORÓN URBINA ha señalado: *“El legislador ha sido consciente que una de las deficiencias más visibles para la ciudadanía es la excesiva sobrecarga de exigencias de información y documentación que la Administración solicita a los interesados en los procedimientos. No se trata aquí de información o documentos impertinentes como los que trata de corregir los artículos anteriores, sino de aquellos que pudiendo ser pertinentes para el procedimiento, no corresponden aportarlos a los administrados sino a la propia administración en aplicación del principio de oficialidad. (...)”*. *“Documentación preexistente en la entidad (...)”*. *“Por ejemplo, si con anterioridad se solicitó a la persona sus certificados de notas, no puede volver a exigirle esta información aun sea entregado en*

trámite deben ser los estrictamente necesarios (principio de simplicidad<sup>29</sup>), no resulta razonable que se pida información que la autoridad evaluadora ya conoce.

25. En el caso particular de la Universidad, es ella quien cuenta con la información que contienen los certificados de estudios y las constancias que exige, la cual se fue generando mientras los alumnos recibían los servicios brindados por la referida institución educativa. Por tanto, cualquier documento que se vincule a información que ya posea la entidad será considerada ilegal.
26. De la revisión del TUPA de la Universidad se advierte que los siguientes documentos se encuentran relacionados con la información que ya posee la entidad y, en algunos casos, con documentación que obra en poder de sus dependencias:

**Cuadro N° 1**

Procedimiento	Requisitos
<p style="text-align: center;">“Otorgamiento de Grados y Títulos - Bachiller” (Procedimiento N° 39)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constancia de Ingreso</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 materiales.</li> <li>• Constancia de no adeudar Dinero</li> </ul>

---

*otro procedimiento.*” (Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Segunda Edición. Editorial Gaceta Jurídica. Págs. 153 y 154).

<sup>29</sup> **Ley N° 27444**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

(...)

**1.13. Principio de simplicidad.-** Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

<p style="text-align: center;">“Otorgamiento de Grados y Títulos – Título Profesional” (Procedimiento N° 40)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constancia de Egresado</li> <li>• Acta de Sustentación de Título (modalidad)</li> <li>• Copia del Diploma de Bachiller, autenticada</li> <li>• Constancia de Ingreso</li> <li>• Certificado de Estudios Originales</li> <li>• Record Académico</li> <li>• Constancia de no adeudar Dinero</li> <li>• Constancia de no adeudar Libros</li> <li>• Constancia de no adeudar materiales de laboratorio y talleres</li> </ul>
--	---

27. Por lo tanto, se determina que los requisitos antes señalados, contenidos en los procedimientos materia del presente caso, al ser información y/o documentación que posee la propia Universidad, constituyen barreras burocráticas ilegales que vulneran lo establecido en los numerales 1.1) y 1.2.) del artículo 40º de la Ley N° 27444.
28. Por consiguiente, los requisitos contenidos en los procedimientos consignados en el Cuadro N° 1, al estar vinculados con información que posee la propia Universidad y que, en algunos casos, se trata de documentación expedida por dicha entidad, constituyen barreras burocráticas ilegales que vulneran lo establecido en el numeral 1.1) y 1.2) del artículo 40º de la Ley N° 27444.

D.2. Exigencia de presentar constancias de pago:

29. El numeral 1.8) del artículo 40º de la Ley N° 27444 dispone que las entidades se encuentran prohibidas de solicitar la presentación de una constancia de un pago efectuado ante la propia entidad<sup>30</sup>, siendo suficiente indicar el día del pago y el número de la constancia de pago.
30. En sus descargos, la Universidad no ha formulado observaciones ni planteado argumentos dirigidos a desvirtuar la presente imputación. Tampoco ha señalado

<sup>30</sup> **Ley N° 27444**

**Artículo 40º.- Documentación prohibida de solicitar**

40.1 Para el inicio, prosecución o conclusión de un procedimiento, las entidades quedan prohibidas de solicitar a los administrados la presentación de la siguiente información o la documentación que la contenga:

(...)

40.1.2 Aquella que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde recabarlas a la propia entidad a solicitud del administrado.

(...)

40.1.8 Constancia de pago realizado ante la propia entidad por algún trámite, en cuyo caso el administrado sólo queda obligado a informar en su escrito el día de pago y el número de constancia de pago, correspondiendo a la administración la verificación inmediata.

que los pagos correspondientes a los procedimientos previstos en el TUPA se exijan ante una entidad distinta a la propia Universidad, supuesto en el cual sí resulta válido efectuar este tipo de requerimiento.

31. De la revisión de su TUPA, se aprecia que los recibos exigidos por la Universidad, son los siguientes:

**Cuadro N° 2**

Procedimiento	Requisitos
“Otorgamiento de Grados y Títulos - Bachiller” (Procedimiento N° 39)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibo de pago por derecho de Diploma</li> <li>• Recibo de pago por derecho de Cuadernillo</li> <li>• Recibo por Caligrafiado</li> </ul>
“Otorgamiento de Grados y Títulos – Título Profesional” (Procedimiento N° 40)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibo de pago por derecho de Diploma</li> <li>• Recibo por derecho de Cuadernillo</li> <li>• Recibo por pago por Caligrafiado.</li> </ul>

32. Por consiguiente, el requisito de presentar un comprobante o recibo de pago en los procedimientos consignados en el Cuadro N° 2 constituyen una trasgresión del artículo 40° numeral 1.8) de dicha ley, en tanto la Universidad no ha acreditado que, en su reemplazo, le permita a sus alumnos indicar el día del pago y el número de la constancia de pago correspondiente.
33. Tampoco ha acreditado que este tipo de requerimiento sea efectuado en los casos en que los pagos sean realizados ante entidades del sistema financiero u otra entidad (fuera de la Universidad), supuesto en el cual sí resulta posible exigir una constancia de pago, conforme fuera señalado en anteriores pronunciamientos emitidos por la Comisión sobre dicha materia<sup>31</sup>.
34. Por tanto, corresponde declarar que dichas exigencias resultan ilegales y, en consecuencia, constituyen barreras burocráticas ilegales.

**D.3. Solicitud de documentos originales, autenticados o legalizados:**

35. Sin perjuicio de la ilegalidad detectada, debe tenerse en cuenta que el artículo 41° de la Ley N° 27444, prohíbe a las entidades solicitar documentos originales, autenticados o legalizados en lugar de copias simples<sup>32</sup>, salvo que la entidad

<sup>31</sup> Ver Resoluciones N° 184-2012/CEB y N° 185-2012/CEB.

<sup>32</sup> **Ley N° 27444**

**Artículo 41°.- Documentos**

41.1. Para el cumplimiento de los requisitos correspondientes a los procedimientos administrativos, las entidades están obligadas a recibir los siguientes documentos e informaciones en vez de la documentación oficial, a la cual reemplazan con el mismo mérito probatorio:

demuestre que son razonablemente indispensables. Inclusive el referido artículo permite, en determinados casos, la presentación de declaraciones del administrado con carácter jurado<sup>33</sup>.

36. Dicha disposición guarda concordancia con el principio de presunción de veracidad<sup>34</sup>, establecido también en la Ley N° 27444, según el cual la autoridad administrativa debe partir de la premisa de que los administrados proceden con la verdad en sus actuaciones y declaraciones durante un procedimiento<sup>35</sup>, asumiendo la administración la carga de acreditar lo contrario.
37. Bajo dicho razonamiento, la autenticación o legalización de un documento resulta excepcional (siempre que se acredite su necesidad), siendo admisible la presentación de documentos en copia simple o inclusive declaraciones con carácter jurado.
38. De la revisión del TUPA de la Universidad se aprecia que exige los siguientes documentos:

**Cuadro N° 3**

Procedimiento	Requisitos
“Otorgamiento de Grados y Títulos - Bachiller” (Procedimiento N° 39)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificado de Estudios originales.</li> <li>• Copia de la Tarjeta de Notas legalizadas por el Secretario Académico de la Facultad.</li> <li>• Copia legalizada del DNI</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acta de Sustentación de Título</li> </ul>

41.1.1 Copias simples o autenticadas por los fedatarios institucionales, en reemplazo de documentos originales o copias legalizadas notarialmente de tales documentos. Las copias simples serán aceptadas, estén o no certificadas por notarios, funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y tendrán el mismo valor que los documentos originales para el cumplimiento de los requisitos correspondientes a la tramitación de procedimientos administrativos seguidos ante cualquier entidad. Sólo se exigirán copias autenticadas por fedatarios institucionales en los casos en que sea razonablemente indispensable.

<sup>33</sup> **Artículo 41.- Documentos**

41.1. Para el cumplimiento de los requisitos correspondientes a los procedimientos administrativos, las entidades están obligadas a recibir los siguientes documentos e informaciones en vez de la documentación oficial, a la cual reemplazan con el mismo mérito probatorio:

41.1.3 Las expresiones escritas del administrado contenidas en declaraciones con carácter jurado mediante las cuales afirman su situación o estado favorable en relación con los requisitos que solicita la entidad, en reemplazo de certificaciones oficiales sobre las condiciones especiales del propio administrado, tales como antecedentes policiales, certificados de buena conducta, de domicilio, de supervivencia, de orfandad, de viudez, de pérdida de documentos, entre otros.

<sup>34</sup> **Ley N° 27444**

(...) **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.

<sup>35</sup> Ver MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentario a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Segunda Edición – Gaceta Jurídica (Lima-Perú). Pág. 36.

<p>“Otorgamiento de Grados y Títulos – Título Profesional” (Procedimiento N° 40)</p>	<p>(modalidad).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Copia del Diploma de Bachiller, autenticada.</li> <li>• Certificado de Estudio originales.</li> <li>• Copia legalizada DNI</li> </ul>
--	--

39. En sus descargos, la Universidad no ha acreditado que los documentos originales, copias autenticadas y copias legalizadas sean razonablemente indispensables, ni ha formulado observaciones o ha planteado argumentos dirigidos a desvirtuar la presente imputación.
40. Por consiguiente, además de la ilegalidad detectada en el apartado D.1 y D.2, los requisitos contenidos en los procedimientos consignados en el Cuadro N° 3 constituyen una trasgresión del artículo 41° de la Ley N° 27444, el cual privilegia la presentación de documentos en copias simples (en lugar de documentos originales, autenticados o legalizados) salvo que sea indispensable, lo cual la Universidad no ha acreditado durante la tramitación del presente procedimiento. Por tanto, constituyen barreras burocráticas ilegales.
41. Finalmente, cabe indicar que la Universidad no ha acreditado, hasta el momento en que se emite la presente resolución, que haya dejado de exigirle a sus alumnos las referidas formalidades, por lo que esta Comisión no cuenta con elementos suficientes que permitan sostener lo contrario.

**E. Evaluación de razonabilidad:**

42. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que los requisitos establecidos en los procedimientos consignados en el Anexo 1 de la presente resolución constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad.

**POR LO EXPUESTO:**

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

**RESUELVE:**



**Primero:** declarar barreras burocráticas ilegales los requisitos que impone la Universidad Nacional “San Luis Gonzaga” de Ica en los procedimientos vinculados a la obtención del grado académico de bachiller y título universitario (consignados en el Anexo 1 de la presente resolución), que se encuentran contenidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), aprobado por Resolución Rectoral N° 075-R-UNICA-2008.

**Segundo:** disponer la eliminación de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, conforme lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

***Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Jorge Chávez Álvarez, Eduardo García-Godos Meneses y Abelardo Aramayo Baella; y, con la abstención de los señores José Luis Sardón de Taboada y Alfredo Mendiola Cabrera.***

**JORGE CHÁVEZ ÁLVAREZ  
VICE-PRESIDENTE**

## ANEXO 1

Procedimiento	Requisitos
“Otorgamiento de Grados y Títulos - Bachiller” (Procedimiento N° 39)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constancia de Ingreso</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>• Constancia de No adeudar Dinero</li> <li>• Recibo de pago por derecho de Diploma</li> <li>• Recibo de pago por derecho de Cuadernillo</li> <li>• Recibo por Caligrafiado</li> <li>• Copia legalizada del DNI</li> </ul>
“Otorgamiento de Grados y Títulos – Título Profesional” (Procedimiento N° 40)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constancia de Egresado</li> <li>• Acta de Sustentación de Título (modalidad)</li> <li>• Copia del Diploma de Bachiller, autenticada</li> <li>• Constancia de Ingreso</li> <li>• Certificado de Estudios Originales</li> <li>• Record Académico</li> <li>• Constancia de no adeudar Dinero</li> <li>• Constancia de no adeudar Libros</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>• Acta de Sustentación de Título (modalidad).</li> <li>• Copia Legalizada DNI</li> </ul>