



INFORME DE ADJUNTÍA N° 16 -2017-DP/AEE

EL DERECHO A LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA PÚBLICA Y LOS COBROS EFECTUADOS POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO – FILIAL CAÑETE -

I. Antecedentes.-

El 10 de marzo de 2017, con Memorando N° 066-2017-DP/OD-LIMA-SUR, la Oficina Defensorial de Lima Sur formula consulta a la Adjuntía para la Administración Estatal sobre si corresponde o no derivar a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) la queja presentada por el señor Roosevelt Quispe Chumpitaz.

El referido ciudadano presentó una queja contra la Universidad Nacional del Callao (UNAC), filial de Cañete, debido a los cobros indebidos efectuados por los siguientes conceptos:

- a) Reserva de vacante, con un costo de S/. 200.00
- b) Derecho de matrícula, con un costo de S/. 150.00
- c) Pensión de enseñanza, con un costo de S/. 150.00

El rector de la UNAC informó a la Defensoría del Pueblo que dichos cobros fueron aprobados en el proyecto de creación de la filial de la ciudad de Cañete y que se mantienen porque el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no cumple con asignar los recursos ordinarios necesarios para el funcionamiento de la filial. Además, precisa que los recursos obtenidos son destinados para el pago del personal docente, servicios básicos y gastos administrativos.

En tal sentido, el presente informe tiene por objetivo delimitar el derecho a la gratuidad de la educación superior universitaria pública y la legalidad de los referidos cobros efectuados por la UNAC filial Cañete, con el fin de determinar si corresponde remitir el presente caso a la Sunedu.



II. Análisis del caso

2.1 El derecho a la educación superior universitaria y el derecho a la gratuidad de la educación superior universitaria pública.

De acuerdo a la Observación general N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU¹, la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, como componentes del derecho a la educación, son comunes en todas sus formas y en todos sus niveles, incluyendo a la educación superior universitaria. Sobre la educación superior, esta observación establece que debe ser disponible “en diferentes formas”, como la educación secundaria, y que, a diferencia de ésta, la educación superior no debe ser generalizada, sino accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno.

Respecto al derecho fundamental a la educación universitaria, el Tribunal Constitucional (TC) peruano ha precisado que este garantiza el derecho de acceso

¹ Este documento desarrolla el contenido del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y constituye el tratamiento más completo del derecho a la educación.



en condiciones de igualdad, el derecho de permanecer en ella libre de limitaciones arbitrarias, e incluso la obtención del respectivo título universitario una vez cumplidos los requisitos administrativos²

Con relación al derecho a la gratuidad de la educación brindada por el Estado, la Constitución ha establecido en su artículo 17 una diferencia entre la educación básica y la educación superior. Respecto a la primera, ordena la gratuidad plena, mientras que en el caso de la segunda, precisa que se garantiza ese derecho a estudiantes que “mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación”.³

El artículo 100 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, establece los derechos de los estudiantes universitarios, y el numeral 100.2 reconoce el derecho a la gratuidad de la enseñanza en la universidad pública, de manera general y sin repetir las condiciones remarcadas por la Constitución.

Esta norma no entra en conflicto o contradicción con el citado artículo 17 constitucional, pues responde a la obligación del Estado de adoptar medidas progresivamente para garantizar la efectividad de los derechos sociales, contemplada en diversos tratados de derechos humanos de los cuales el Perú es parte⁴. Tampoco es contrario al criterio establecido en la Observación general N° 13, pues según éste la educación superior no debe ser generalizada, sino accesible a todos en base a la capacidad de cada persona, término que no se refiere a la condición económica, sino a “los conocimientos y experiencia de cada cual”.

2.2 La regulación de las filiales de las universidades en la Ley y la función de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – Sunedu.



De acuerdo a la jurisprudencia del TC, la creación de filiales es un modo de optimizar el derecho fundamental de acceso a la educación, el cual se concreta en el mandato constitucional según el cual “el Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera” (artículo 17 de la Constitución).

El artículo 15 de la Ley Universitaria establece las funciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), entre ellas, normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de universidades y filiales⁵, así como determinar infracciones e imponer las sanciones que correspondan. Es decir, el marco legal vigente reconoce la existencia de las filiales.

A su vez, el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, contempla como falta muy grave la infracción 8.1 “No respetar la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas conforme a lo dispuesto en la Ley N° 30220”.⁶

² Sentencia del Tribunal Constitucional peruano, recaído en el Expediente N° 10034-2005-PA/TD, fundamento 15.

³ En el Pleno Jurisdiccional de los Expedientes 0014-2014-PI/TD, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 007-2015-PI/TC, el TC desarrolla en los fundamentos 35 a 37 la gratuidad de la universidad pública.

⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 2.1; Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 26; Protocolo de San Salvador, artículo 1.

⁵ A través de la Dirección de Supervisión, conforme al Reglamento de Organización y Funciones de la Sunedu, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU, publicado el 31 de diciembre de 2014.

⁶ Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, publicado el 20 de diciembre de 2015.

2.3 Los cobros efectuados por la Universidad Nacional del Callao – filial Cañete, desde el derecho a la gratuidad de la educación universitaria pública.

En el marco de lo establecido previamente, respecto al derecho a la gratuidad de la educación superior universitaria pública, analizaremos los cobros efectuados por la Universidad Nacional del Callao – filial Cañete. Esta efectúa los siguientes cobros:

- a) Constancia de ingreso (o reserva de vacante)
- b) Matrícula
- c) Pensión de estudios

De ellos, el que directamente vulnera el derecho a la gratuidad de la educación universitaria pública es la pensión de estudios, pues implica un gasto directo de los y las estudiantes por la enseñanza recibida, situación contraria al mandato legal, pues ese carácter gratuito implica necesariamente que el Estado tiene la obligación de asumir sus costos.

Además, el cobro de pensión de estudios por parte de una universidad pública o su filial puede restringir el derecho a la educación universitaria, en la medida que aquellas personas que no puedan asumir su costo corren el peligro de no acceder, continuar o culminar su formación profesional, aspectos que de acuerdo al TC forman parte del contenido constitucional del derecho a la educación universitaria.

Con relación a los otros dos cobros, la Constancia de ingreso para postulantes que alcanzaron vacante en el Proceso de admisión está recogida formalmente en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Universidad Nacional del Callao (TUPA UNAC) del año 2017⁷, en el procedimiento número 5.1, el cual comprende un costo de 200 soles.

Respecto a la matrícula, a diferencia del TUPA UNAC del año 2016⁸, este año dicho documento no recoge el trámite de matrícula y menos un costo por el mismo, en consecuencia, conforme al artículo 36 numeral 36.1 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General⁹ (LPAG), es ilegal el cobro efectuado por la filial de Cañete por dicho concepto.

Sin embargo, el artículo 38 numeral 38.1 de la LPAG¹⁰, señala que el TUPA es aprobado, en el caso de organismos constitucionales autónomos como las universidades, por resolución del titular; asimismo, el numeral 38.2 establece que la norma que aprueba el TUPA se publica en el diario oficial El Peruano. De la revisión efectuada, la resolución rectoral que aprobó el TUPA UNAC 2017 no ha cumplido con dicho requisito legal, por lo que jurídicamente no debe surtir efectos. Es decir, la UNAC filial Cañete viene efectuando cobros en base a un TUPA ilegal, afectando el derecho al debido procedimiento de los y las estudiantes por contravenir el principio de legalidad.

⁷ Aprobado por Resolución Rectoral N° 006-2017-CALLAO, de fecha 3 de enero de 2017.

⁸ Contempla el procedimiento 14.1 "Matrícula y carpeta de alumnos regulares de Pregrado (desde código 95)", que comprende un costo total de 83 soles.

⁹ Modificado por el Decreto Legislativo N° 1272 Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, publicado el 21 de diciembre de 2016.

¹⁰ Modificada por el Decreto Legislativo N° 1272.



Por otra parte, la UNAC debe, además de publicar la resolución rectoral en el diario El Peruano, analizar la naturaleza de los referidos cobros y establecer si corresponden ser incluidos en el respectivo TUPA¹¹. De ser así, dichos cobros deben estar justificados (en una estructura de costos) y ser razonables, respetando los límites establecidos en el artículo 45¹² de la LPAG, es decir, deben responder al costo real que la ejecución del servicio prestado genera en la entidad, y, en su caso, por el costo real de producción de documentos que expida la entidad.

En consecuencia, el cobro por concepto de pensión de estudios es contrario a la ley y vulnera el derecho a la gratuidad de la educación universitaria pública. Los otros dos conceptos, el cobro por matrícula es ilegal porque no está incluido en el respectivo TUPA de la entidad, mientras que la constancia de ingreso, pese a estar incluido como procedimiento administrativo, aquél documento no ha cumplido con el requisito legal de su publicación en el diario oficial El Peruano.

III. Conclusiones.

1. La Universidad Nacional del Callao – filial Cañete viene cobrando a sus estudiantes tres conceptos: pensión de estudios, derecho de matrícula y constancia de ingreso. De ellos, el primero vulnera el derecho a la gratuidad de la educación universitaria. Los otros dos conceptos, si bien, en principio, no afectan ese derecho, son establecidos en un TUPA que no ha sido publicado en El Peruano, como manda el artículo 38 numeral 38.2 de la Ley N° 30220, Ley de Procedimiento Administrativo General.
2. Por mandato legal, la Sunedu debe supervisar el funcionamiento de las universidades y sus filiales, así como determinar la comisión de infracciones e imposición de sanciones. El no respetar la gratuidad de la enseñanza en universidad pública constituye una falta muy grave, conforme al Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu.



Lima, 06 de junio de 2017.

¹¹ Conforme al artículo 37 de la LPAG, modificado por Decreto Legislativo N° 1272.

¹² Artículo modificado por Decreto Legislativo N° 1272.