

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

**RACIONALIDAD LEGISLATIVA DEL CAPÍTULO II DE LA LEY
N°30220 QUE CREA Y REGULA LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA**

PRESENTADO POR:

Br. AHOKI EDSON AIMITUMA COLQUE
Br. RICHARD SUAREZ SANCHEZ

**PARA OPTAR AL TÍTULO
PROFESIONAL DE ABOGADO**

ASESORA:

Mg. ROXANA VIZCARDI VILLALBA

CUSCO - PERÚ

2025



Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco

INFORME DE SIMILITUD

(Aprobado por Resolución Nro.CU-321-2025-UNSAAC)

El que suscribe, el Asesor Mg. ROXANA VIZCARDO VILLALBA
..... quien aplica el software de detección de similitud al
trabajo de investigación/tesis titulada: Racionalidad Legislativa del
Capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula
la superintendencia nacional de educación superior
Universitaria

Presentado por: AHOKI EDSON AINITUMA COLQUE DNI N° 76800216
presentado por: RICHARD SUAREZ SANCHEZ DNI N° 23945736
Para optar el título Profesional/Grado Académico de Abogado

Informo que el trabajo de investigación ha sido sometido a revisión por 2 veces, mediante el
Software de Similitud, conforme al Art. 6° del **Reglamento para Uso del Sistema Detección de**
Similitud en la UNSAAC y de la evaluación de originalidad se tiene un porcentaje de 6 %.

Evaluación y acciones del reporte de coincidencia para trabajos de investigación conducentes a grado académico o título profesional, tesis

Porcentaje	Evaluación y Acciones	Marque con una (X)
Del 1 al 10%	No sobrepasa el porcentaje aceptado de similitud.	<u>X</u>
Del 11 al 30 %	Devolver al usuario para las subsanaciones.	
Mayor a 31%	El responsable de la revisión del documento emite un informe al inmediato jerárquico, conforme al reglamento, quien a su vez eleva el informe al Vicerrectorado de Investigación para que tome las acciones correspondientes; Sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan de acuerdo a Ley.	

Por tanto, en mi condición de Asesor, firmo el presente informe en señal de conformidad y **adjunto**
las primeras páginas del reporte del Sistema de Detección de Similitud.

Cusco, 29 de ENERO de 2026

Roxana Vizcardo Villalba

Firma

Post firma ROXANA VIZCARDO VILLALBA

Nro. de DNI 24000979

ORCID del Asesor 0000-0001-9935-3698

Se adjunta:

1. Reporte generado por el Sistema Antiplagio.
2. Enlace del Reporte Generado por el Sistema de Detección de Similitud: **oid:** 27259:546199522

TESIS EDSON RICHARD 30 dic.25 pasar turnitin.pdf

 Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::27259:546199522

Fecha de entrega

14 ene 2026, 12:47 p.m. GMT-5

Fecha de descarga

14 ene 2026, 12:57 p.m. GMT-5

Nombre del archivo

TESIS EDSON RICHARD 30 dic.25 pasar turnitin.pdf

Tamaño del archivo

2.8 MB

477 páginas

102.667 palabras

638.872 caracteres

6% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- Bibliografía
- Texto citado
- Texto mencionado
- Coincidencias menores (menos de 10 palabras)

Fuentes principales

- 4%  Fuentes de Internet
- 2%  Publicaciones
- 4%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco y a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, por brindarnos las herramientas académicas y éticas necesarias para convertirnos en profesionales comprometidos con la sociedad y el derecho.

A nuestro Decano, Dr. José Béjar, por sus enseñanzas y su aliento durante todo el proceso.

A la Mag. Roxana Vizcardo Villalba, nuestra asesora, por su orientación, exigencia académica y consejos que fueron esenciales para la elaboración de este trabajo.

A nuestros docentes, quienes, con su experiencia, sabiduría y pasión por la enseñanza, nos inspiraron a pensar críticamente, investigar con rigor y actuar con justicia.

A nuestros compañeros y amigos, por su apoyo fraterno, sus palabras de ánimo y por compartir esta etapa con nosotros.

A las instituciones que participaron en esta investigación, por brindarnos acceso a la información, por su colaboración y por permitirnos acercarnos a la realidad jurídica que quisimos analizar.

Finalmente, a todas las personas que, de una u otra manera, contribuyeron a esta investigación.

Cada gesto, cada palabra y cada momento han sido parte fundamental del logro que hoy celebramos.

DEDICATORIA

Con profunda gratitud y amor, dedico esta tesis a mis padres, Celso y Juliana, pilares de mi vida, quienes con su incansable esfuerzo, sabiduría y entrega me enseñaron el verdadero significado del trabajo honesto, la perseverancia y la dignidad. Su ejemplo ha sido el faro que ha guiado cada uno de mis pasos.

A mis hermanos y hermanas, fuente constante de inspiración, afecto y compañía. En sus palabras de aliento, en sus gestos sencillos pero sinceros, encontré fuerza para continuar incluso en los momentos más difíciles.

Extiendo esta dedicatoria a mis mentores y profesores, cuyas enseñanzas trascendieron las aulas y marcaron profundamente mi camino académico. A los amigos que estuvieron presentes, celebrando mis logros y brindándome ánimo en las horas de incertidumbre: gracias por caminar a mi lado en este viaje que hoy culmina.

A todos ustedes, este logro también les pertenece.

Ahoki Edson Aimituma Colque

Apus de mi tierra, sagrados abuelos, nos acogen, nos rodean. Rezando a tus cumbres: medicinas cordilleras.

Apus de mi tierra, con la Mama Coca, le rezo a mi tierra. Por mi gente voy rezando, levantando medicina. Nuestros valles, nuestros ríos, verte alegre Pachamama. Y ser parte de la tribu que cuida a sus padres, que respeta a su hermano y así ama a su tierra.

Madre Ayahuasca, Sagrada abuelita, que nos curas, nos enseñas a tener la fuerza, que nos brinda la esperanza de salvar la tierra tomando conciencia de salvar la tierra.

Ayllu masikunapa, es el grito que levanta nuestra voz y la consciencia somos hijos de la tierra.

Abuelas medicinas que nos da la tierra rezamos con nuestra coca y así honramos la tierra.

Dedico con amor y gratitud al Señor de Torrechayoq, a mi Madre Ayahuasquita, a mi Apu Saywa y a mi ayllu: Juana, mamá grande, Mábel, Micaela, Túpac, Illary y Amaru.

Richard.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTO	II
DEDICATORIA	III
ÍNDICE DE TABLAS	X
ÍNDICE DE FIGURAS.....	XIV
INTRODUCCIÓN	1
RESUMEN	4
ABSTRAC	6

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.Descripción del problema.....	8
1.2.Formulación del problema.....	11
1.2.1.Problema general	10
1.2.2.Problemas específicos.....	11
1.2.Objetivo de la investigación	11
1.2.1. Objetivo general.....	11
1.2.2.Objetivos específicos	12
1.3. Justificación	12
1.3.1. Relevancia social	12
1.3.2. Valor teórico	13
1.3.3.La conveniencia	14
1.3.4.Utilidad metodológica.....	15
1.3.5.Viabilidad y factibilidad	16

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación.....	17
2.1.1. Antecedentes Internacionales.....	17
2.1.2. Antecedentes Nacionales.....	22
2.1.3. Balance de los estudios en relación con la investigación	35
2.2. Bases teóricas	38
2.2.1. Teoría de la legislación.....	38
2.2.2. La ciencia de la legislación.....	47
2.2.3. Diferencia entre ciencia de la legislación y teoría de la legislación	50
2.2.4. La técnica legislativa	51
2.2.5. La Función legislativa en un estado de derecho	54
2.2.6. Teoría de la racionalidad legislativa	56
2.2.7. Contexto Normativo y Político	147
2.3. Marco legal.....	168
2.4. Definición de términos	169

CAPITULO III

HIPÓTESIS Y VARIABLES

3.1. Hipótesis.....	173
3.1.1. Hipótesis general.....	173
3.1.2. Hipótesis específicas.....	173
3.1.3. Categoría, subcategorías, dimensiones y enfoque	174
3.1.4. Matriz de Operacionalización de Categorías y Subcategorías del estudio	183

CAPITULO IV

METODOLOGÍA

4.1. Enfoque de investigación.....	195
------------------------------------	-----

4.2. Nivel de Investigación Jurídica	197
4.3. Unidad de análisis.....	197
4.4. Evaluación y determinación del nivel de racionalidad.....	198
4.5. Técnicas e instrumentos de la investigación	200
4.6. Instrumentos de investigación	211
4.7. Fuentes de información	214
4.8. Métodos de Investigación Jurídica	218
4.8.1. Método Hermenéutico Jurídico	218
4.8.2. Método Dogmático Jurídico	218
4.8.3. Método de Análisis Dogmático Jurisprudencial	219
4.9. Aspectos éticos de la investigación	220

CAPITULO V

INTERPRETACION Y RESULTADOS

5.1. Resultados de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del capítulo II de la Ley 30220.....	221
5.1.1. Evaluación de la racionalidad Lingüística-Comunicativa del subcapítulo I: naturaleza, finalidad y funciones de la SUNEDU: (<i>Artículos 12 al 15-A de la Ley Universitaria N.º 30220</i>).....	225
5.1.2. Evaluación de la racionalidad Lingüística-Comunicativa del subcapítulo II: organización de la SUNEDU (Artículos 16 al 20 de la Ley Universitaria N.º 30220).....	230
5.1.3. Evaluación de la Racionalidad Lingüística-comunicativa del Subcapítulo III: Régimen Sancionador (Artículo 21) de la Ley Universitaria N.º 30220)	232
5.1.4. Evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del Subcapítulo IV: Articulación y Coordinación (Artículos 22 y 23 de la Ley Universitaria N.º 30220).....	234
5.1.5. Evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del Subcapítulo V: Régimen Económico y Laboral (Artículos 24 y 25 de la Ley Universitaria N.º 30220).....	239

5.1.6. Síntesis y conclusiones de la Evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del Capítulo II de la Ley Universitaria 30220	241
5.1.7. Recomendaciones	243
5.2. Resultados de la Racionalidad Formal Jurídica del Capítulo II de la Ley Universitaria...	244
5.2.1. Resultados analítico de la Naturaleza, finalidad y funciones de SUNEDU (artículos 12, 13, 14 y 15) de la Ley Universitaria 30220	246
5.2.2. Resultados analíticos de la organización interna de SUNEDU (artículos 16, 17, 18, 19 y 20)	267
5.2.3. Resultados analíticos del Régimen sancionador (artículo 21) de la Ley universitaria 30220	289
5.2.4. Resultados analíticos de la Articulación y coordinación (artículos 22 y 23) de la Ley universitaria	29393
5.2.5. Resultados analíticos de los Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)	304
5.2.6. Resultado general sobre el nivel de racionalidad jurídico formal del capítulo 2 SUNEDU de la Ley universitaria 30220	305
5.2.7. Conclusiones del análisis del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220 y el nivel de racionalidad jurídico-formal	308
5.3. Resultados de la racionalidad pragmática de la normatividad SUNEDU en general, Ley universitaria 30220	309
5.3.1. Resultados de apoyo, adhesión de la ciudadanía sobre SUNEDU: Racionalidad Pragmática según la ciudadanía en general	310
5.3.2. Resultados de apoyo, adhesión de actores universitarios organizados: Racionalidad Pragmática según actores universitarios	316
5.3.3. Resultados de apoyo, a la normativa SUNEDU de actores universitarios UNSAAC	334
5.3.4. Evaluación Global del Nivel de Racionalidad Pragmática sobre la SUNEDU: Ciudadanía, actores universitarios nacionales y UNSAAC	348
5.4. Resultados de la racionalidad teleológica de los fines materiales (artículo 13) de la normativa SUNEDU en la Ley universitaria 30220	349
5.4.1. Resultados del Licenciamiento sostenido	350
5.4.2. Supervisión y fiscalización	360

5.4.3. Resultados de la evaluación del Nivel de Racionalidad Teleológica de los fines de SUNEDU (artículo 13).....	368
5.5. Resultados racionalidad ética (R5) del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU	375
5.5.1. Racionalidad ética de la normatividad SUNEDU en su dimensión de Coherencia Sustantiva	375
5.5.2. Racionalidad Ética de la Dimensión: Estructura y Diseño Institucional de la SUNEDU.....	381
5.5.3. Evaluación global de la racionalidad ética del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220.....	395
5.6. Resultado general de la Racionalidad legislativa	397
5.6.1. Interpretación del Resultado Final de la Racionalidad Legislativa de la Normatividad de la SUNEDU (Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220)	400
CONCLUSIONES	403
RECOMENDACIONES GENERALES	406
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	409
WEBGRAFÍA.....	418
ANEXOS	424

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: <i>Diferencia entre ciencia de la legislación y teoría de la legislación</i>	50
Tabla 2: <i>Dimensiones de la racionalidad lingüística comunicativa e indicadores</i>	66
Tabla 3: <i>Niveles para la evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa</i>	77
Tabla 4: <i>Niveles para determinar la racionalidad formal jurídica según redundancias</i>	98
Tabla 5: <i>Niveles para determinar racionalidad formal-jurídica según presencia de lagunas jurídicas.</i>	99
Tabla 6: <i>Niveles para determinar la racionalidad formal-jurídica según presencia de antinomia</i>	100
Tabla 7: <i>Niveles de racionalidad formal-jurídica según incoherencia normativa</i>	101
Tabla 8: <i>Matriz integral: niveles de racionalidad jurídico-formal</i>	102
Tabla 9: <i>Niveles de racionalidad pragmática de ciudadanía en general frente a la Normatividad SUNEDU</i>	112
Tabla 10: <i>Dimensiones, Indicadores y Datos esperados de la racionalidad pragmática</i>	112
Tabla 11: <i>Niveles de Racionalidad Pragmática de actores universitarios frente a la Normatividad SUNEDU</i>	113
Tabla 12: <i>Niveles para determinar la racionalidad pragmática sobre SUNEDU de actores universitarios UNSAAC</i>	115
Tabla 13: <i>Evaluación de la racionalidad pragmática en general (ciudadanía en general, actores universitarios de organizaciones a nivel nacional y actores universitarios UNSAAC)</i>	116
Tabla 14: <i>Niveles de evaluación del nivel de racionalidad teleológica de SUNEDU</i>	127
Tabla 15: <i>Descripción de los niveles de racionalidad teleológica</i>	128
Tabla 16: <i>Condición Básica de Calidad (CBC)</i>	130
Tabla 17: <i>Nivel de racionalidad ética por dimensiones</i>	138
Tabla 18: <i>Cuadro de Determinación del Nivel de Racionalidad Ética</i>	140
Tabla 19: <i>Descripción de los niveles de racionalidad ética.</i>	143
Tabla 20: <i>Hipótesis – Categorías – Subcategorías –</i>	175
Tabla 21: <i>Categorización del contenido – Capítulo II Ley N° 30220 respecto de las racionalidades</i>	178
Tabla 22: <i>Categoría, subcategorías, dimensiones y enfoque.</i>	180

Tabla 23: <i>Estructura del Capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU.</i>	182
Tabla 24: <i>Matriz de Operacionalización de la Subcategoría: Racionalidad Lingüística Comunicativa (R1) del capítulo II de la Ley N°30220.</i>	183
Tabla 25: <i>Matriz de Operacionalización de la subcategoría Racionalidad Jurídico-Formal del capítulo II de la Ley N°30220.</i>	185
Tabla 26: <i>Matriz de operacionalización de la sub categoría racionalidad pragmática del capítulo II de la Ley N°30220.</i>	188
Tabla 27: <i>Matriz de operacionalización de la sub categoría Racionalidad teleológica del capítulo II de la Ley N°30220.</i>	191
Tabla 28: <i>Matriz de operacionalización de Racionalidad Ética del capítulo II de la Ley N°30220.</i>	193
Tabla 29: <i>Técnicas e instrumentos de la investigación.</i>	200
Tabla 30: <i>Instrumentos de investigación.</i>	211
Tabla 31: <i>Fuentes de información.</i>	214
Tabla 32: <i>Capítulo II de la Ley N.° 30220 y Subcapítulos/categorías de estudio.</i>	222
Tabla 33: <i>Dimensiones analíticas de la racionalidad lingüística-comunicativa.</i>	223
Tabla 34: <i>Niveles de Racionalidad lingüística-comunicativa.</i>	224
Tabla 35: <i>Cuadro de Repeticiones Normativas – Subcapítulo I (Art. 13, 15, 15-A).</i>	227
Tabla 36: <i>Cuadro de uso del nombre completo.</i>	228
Tabla 37: <i>Categorías analizadas y resultados por subcapítulo.</i>	241
Tabla 38: <i>Cuadro de la racionalidad jurídica formal y sus dimensiones(R2).</i>	245
Tabla 39: <i>Artículo 15. y 15.5: Funciones generales de la SUNEDU.</i>	258
Tabla 40: <i>Redundancias en la categoría I: I. Naturaleza, finalidad y funciones de SUNEDU.</i> 261	
Tabla 41: <i>Cuadro comparativo artículos 17 y 19.</i>	267
Tabla 42: <i>Cuadro comparativo entre el artículo 17.1 y el artículo 19 de la Ley Universitaria, que permite identificar las diferencias en términos de contenido, alcance y solidez normativa.</i>	270
Tabla 43: <i>Antinomia aparente entre la Ley Universitaria y la Ley del Servicio Civil.</i>	273
Tabla 44: <i>Cuadro comparativo; artículo 17 de Ley universitaria 30220 y principios del TC.</i> ..	276
Tabla 45: <i>Artículo 19. Funciones del Consejo Directivo.</i>	285
Tabla 46: <i>Artículo 17. Consejo Directivo.</i>	287
Tabla 47: <i>Cuadro: articulación y coordinación.</i>	294

Tabla 48: Cuadro comparativo: artículos de la articulación y coordinación.	296
Tabla 49: Artículo 22. Carácter de autoridad central.	299
Tabla 50: Tensión conceptual artículo 22 de Ley universitaria y artículo 4, 5 y 6 de Ley SINEACE.	300
Tabla 51: Cuadro resumen de resultados de la racionalidad jurídico formal del capítulo 2 SUNEDU de la Ley universitaria 30220.	305
Tabla 52: Resultados sobre el nivel de adhesión o apoyo de la ciudadanía en general sobre SUNEDU.	314
Tabla 53: Resumen de resultados de la racionalidad pragmática.	333
Tabla 54: Adhesión y aceptación a la normativa SUNEDU de actores universitarios (UNSAAC).	335
Tabla 55: Nivel de acuerdo o apoyo al licenciamiento realizado por SUNEDU.	336
Tabla 56: Conformidad y/o apoyo a la supervisión y fiscalización de SUNEDU a las universidades.	337
Tabla 57: Comparación del Nivel de Apoyo de Autoridades Universitarias a la SUNEDU (Normativa, Licenciamiento, Fiscalización).	338
Tabla 58: Comparación del Nivel de Apoyo de Representantes Docentes a la SUNEDU (Normativa, Licenciamiento, Fiscalización).	341
Tabla 59: Comparación del nivel de apoyo de dirigentes estudiantiles a la SUNEDU (normativa, licenciamiento, fiscalización).	343
Tabla 60: Resultados de la racionalidad pragmática – actores UNSAAC.	345
Tabla 61: Universidades con Licencia Institucional en el Perú.	351
Tabla 62: Escuelas profesionales de universidades licenciadas con acreditación.	352
Tabla 63: Escuelas profesionales de universidades licenciadas sin acreditación.	353
Tabla 64: Escuelas profesionales acreditadas, según entidad.	357
Tabla 65: Resultado de la racionalidad sobre la finalidad: licenciamiento.	359
Tabla 66: Resultados de la evaluación del Nivel de Racionalidad Teleológica (supervisión) de los fines de SUNEDU (artículo 13).	361
Tabla 67: Resultados de la evaluación del Nivel de Racionalidad Teleológica (fiscalización) de los fines de SUNEDU (artículo 13).	365
Tabla 68: Matriz de evaluación del nivel de racionalidad teleológica de SUNEDU.	368

Tabla 69: <i>Resultados por dimensión de la racionalidad teleológica.</i>	370
Tabla 70: <i>Evaluación Ética – Dimensión: Coherencia Sustantiva.</i>	380
Tabla 71: <i>Artículo 17. Consejo Directivo.</i>	383
Tabla 72: <i>Principios Ético-Jurídicos sobre educación a nivel internacional.</i>	388
Tabla 73: <i>Evaluación Ética – Dimensión: Estructura y Diseño Institucional.</i>	394
Tabla 74: <i>Resumen de resultados de las racionalidades del Capítulo II de la Ley Universitaria</i> <i>N.º 30220.</i>	399

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	345
----------------	-----

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objeto analizar el nivel de racionalidad legislativa del capítulo II de la Ley N.º 30220, norma que crea y regula la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). Esta entidad fue instituida como parte del proceso de reforma universitaria en el Perú con el objetivo de garantizar condiciones básicas de calidad en las instituciones de educación superior. Sin embargo, su creación y posterior actuación han generado controversias jurídicas, políticas e institucionales que exigen una evaluación crítica de su fundamentación normativa, su validez constitucional y su legitimidad social.

En tal sentido, esta investigación parte de una concepción integral de la racionalidad legislativa, entendida como el conjunto de criterios que permiten valorar si una norma responde de manera coherente a fines jurídicos legítimos, respeta principios constitucionales, goza de aceptación social, es operativamente eficaz y está redactada conforme a estándares técnicos de claridad y precisión. El estudio se enfoca en cinco dimensiones de la racionalidad: lingüístico-comunicativa, jurídica-formal, pragmática, teleológica y ética, aplicadas específicamente al capítulo II de la Ley Universitaria, que establece la naturaleza, funciones y estructura de la SUNEDU.

Para el desarrollo de la investigación, se ha estructurado el contenido en cinco capítulos.

En el Capítulo I se presenta el planteamiento del problema, que expone la tensión normativa en torno al rol de SUNEDU como ente regulador de la calidad universitaria. Se formula la pregunta general y las preguntas específicas de investigación, se plantean los objetivos

correspondientes, y se justifica la relevancia del estudio, tanto desde el punto de vista académico como desde su impacto en las políticas públicas educativas y legislativas.

El Capítulo II está dedicado al desarrollo del marco teórico, normativo y doctrinario que sustenta la investigación. En este apartado se examinan, en primer lugar, los antecedentes relevantes que permiten contextualizar el problema jurídico y educativo abordado. Se abordan también los fundamentos de la teoría y la ciencia de la legislación, incorporando los conceptos clave de racionalidad legislativa y sus diversas manifestaciones: racionalidad ética, jurídica-formal, pragmática, teleológica y lingüístico-comunicativa. Asimismo, se desarrollan los enfoques filosófico-jurídicos sobre la validez normativa y las teorías críticas del Derecho que permiten evaluar la calidad de las normas desde una perspectiva garantista y constitucional. De manera específica, se analiza el contexto histórico y político de la Ley Universitaria N.º 30220, con especial atención a las tensiones generadas en torno a la creación y actuación de la SUNEDU, incluyendo las marchas y contramarchas legislativas, los conflictos institucionales y los debates públicos sobre su legitimidad. También se expone el marco normativo nacional e internacional en materia del derecho a la educación superior, recogiendo los principios y estándares del bloque de constitucionalidad y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Finalmente, se definen los términos operativos que serán utilizados en el estudio, permitiendo delimitar conceptual y metodológicamente las categorías de análisis empleadas.

El Capítulo III presenta la hipótesis general y las hipótesis específicas, así como la operacionalización de las categorías de estudio. Se identifican las dimensiones e indicadores asociados a cada una de las formas de racionalidad legislativa, y se precisan los criterios de evaluación que serán aplicados para el análisis del capítulo II de la Ley N.º 30220. Este capítulo

permite establecer una relación estructurada entre los marcos teóricos y el trabajo empírico de campo y documental.

En el Capítulo IV se desarrolla la metodología de la investigación. Se define el enfoque cualitativo de carácter interpretativo, con una anidación complementaria de técnicas cuantitativas en la dimensión pragmática. Para ello, se aplicaron métodos como el análisis documental, el análisis del discurso y el análisis jurídico, junto con una encuesta de tipo Likert dirigida a autoridades, docentes y estudiantes de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC). Se detalla la selección de fuentes, las técnicas de recolección de datos, los instrumentos elaborados y los criterios de validación ética y metodológica.

Finalmente, el Capítulo V presenta los resultados obtenidos a partir del análisis de las cinco dimensiones de la racionalidad legislativa. Se discuten los hallazgos más relevantes, se contrastan con las hipótesis planteadas y se formulan conclusiones orientadas a evaluar la calidad normativa del capítulo II de la Ley N.º 30220. Asimismo, se proponen recomendaciones para el perfeccionamiento legislativo del marco regulador de la SUNEDU, a fin de fortalecer la gobernanza universitaria, el respeto a la autonomía institucional y el derecho a una educación superior de calidad.

RESUMEN

La investigación tuvo como objetivo evaluar el nivel de racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220, que crea y regula la SUNEDU, mediante un enfoque multidimensional: racionalidades lingüística-comunicativa, jurídico-formal, pragmática, teleológica y ética. El estudio se desarrolló en un contexto de conflictividad política y jurídica, caracterizado por demandas de inconstitucionalidad: reformas y contrarreformas legislativas, lo que generó inestabilidad normativa, debilitamiento institucional y fragmentación en la gobernanza universitaria.

La metodología fue cualitativa, de nivel descriptivo-explicativo, basada en el análisis documental, jurídico-hermenéutico, dogmático, jurisprudencial y socio jurídico. De manera complementaria, la evaluación de la racionalidad pragmática incorporó un componente cuantitativo mediante encuestas aplicadas a actores universitarios y de percepción ciudadana.

Los resultados evidencian un nivel precario de racionalidad legislativa general. Se identificaron ambigüedades, redundancias e incoherencias normativas que afectan la claridad y coherencia del texto legal, así como una legitimidad social fragmentada y un debilitamiento institucional. La racionalidad teleológica fue considerada irracional por la desalineación entre los fines normativos y los resultados observables, salvo en aspectos específicos de fiscalización. La racionalidad ética también resultó precaria debido a riesgos para la independencia, imparcialidad y neutralidad de la SUNEDU tras las reformas recientes.

Se concluye que el Capítulo II presenta deficiencias estructurales y funcionales que comprometen su eficacia regulatoria y legitimidad normativa, siendo necesaria una revisión

legislativa orientada a fortalecer la calidad normativa, la gobernanza universitaria y el derecho a una educación superior de calidad.

Palabras clave: Racionalidad legislativa, SUNEDU, Ley Universitaria N.º 30220, Regulación universitaria

ABSTRACT

The research aimed to evaluate the level of legislative rationality of Chapter II of Law No. 30220, which establishes and regulates SUNEDU, through a multidimensional approach encompassing linguistic-communicative, legal-formal, pragmatic, teleological, and ethical rationalities. The study was conducted in a context of political and legal conflict, characterized by constitutional challenges as well as legislative reforms and counter-reforms, which generated regulatory instability, institutional weakening, and fragmentation in university governance.

The methodology was qualitative, with a descriptive-explanatory scope, based on documentary, legal-hermeneutic, dogmatic, jurisprudential, and socio-legal analysis. Complementarily, the evaluation of pragmatic rationality incorporated a quantitative component through surveys administered to university stakeholders and citizen perception surveys.

The results reveal a precarious level of overall legislative rationality. Ambiguities, redundancies, and normative inconsistencies were identified, affecting the clarity and coherence of the legal text, along with fragmented social legitimacy and institutional weakening. Teleological rationality was deemed irrational due to the misalignment between normative objectives and observable outcomes, except in specific oversight aspects. Ethical rationality was also found to be precarious due to risks to SUNEDU's independence, impartiality, and neutrality following recent reforms.

It is concluded that Chapter II presents structural and functional deficiencies that undermine its regulatory effectiveness and normative legitimacy, making a legislative review necessary

to strengthen normative quality, university governance, and the right to quality higher education.

Keywords: Legislative rationality, SUNEDU, University Law No. 30220, University regulation

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Descripción del problema

El Capítulo II de la Ley N.º 30220, que establece la naturaleza, fines, funciones y estructura de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), evidencia una débil racionalidad legislativa. Dicha debilidad se manifestó por las intensas polarizaciones en los actores sociales y universitarios, y en algunos casos se plantearon demandas de inconstitucionalidad de ciertos artículos que colisionaban con principios constitucionales y dificultades en su implementación institucional. Esta problemática se ha intensificado como consecuencia de las reformas y contrarreformas legislativas producidas entre los años 2021 y 2023, las cuales han generado un escenario de inestabilidad normativa, debilitamiento institucional y creciente controversia política en torno a la gobernanza de la educación superior universitaria.

Las causas de esta deficiente racionalidad legislativa son de naturaleza estructural y multifactorial. En primer lugar, se advierte la incidencia de intereses económicos y políticos de

determinados grupos de poder con presencia en el Congreso de la República, orientados a diseñar, modificar o debilitar la regulación universitaria conforme a conveniencias particulares.

En segundo lugar, se constata la elaboración de proyectos de ley carentes de soporte técnico y científico, sin análisis jurídico sistemático, estudios comparados ni evidencia empírica que respalde sus contenidos. A ello se suma la ausencia de análisis económico del derecho, evaluaciones costo-beneficio y estudios prospectivos sobre el impacto fiscal, institucional y social de la norma. Asimismo, predominan prácticas legislativas basadas en el cálculo electoral y el populismo normativo, que priorizan la rentabilidad política inmediata en detrimento de la coherencia y eficacia regulatoria. Finalmente, se observa una débil articulación entre el principio de autonomía universitaria y la función fiscalizadora del Estado, lo que da lugar a normas ambiguas y contradictorias.

Este problema se inserta en un contexto normativo nacional caracterizado por la inflación normativa y la crisis de la ley, fenómenos asociados a la producción acelerada de normas con bajos estándares de racionalidad legislativa. En el Perú, resulta evidente la proliferación de leyes simbólicas y populistas, orientadas más a emitir mensajes políticos que a resolver de manera efectiva los problemas públicos. Este escenario refuerza la fragilidad de la racionalidad legislativa del marco normativo que regula la SUNEDU.

Las consecuencias derivadas de esta insuficiente racionalidad legislativa son significativas. Entre ellas se encuentran la polarización política y social en torno a la SUNEDU, la débil adhesión y legitimidad social de la norma —especialmente entre los actores universitarios— y los problemas de aplicabilidad e interpretación que afectan la seguridad jurídica. Asimismo, se produce el incumplimiento de los fines materiales de la ley, particularmente la garantía del derecho a una educación universitaria de calidad, así como una progresiva pérdida de confianza en la ley como

instrumento de regulación social, configurándose una crisis de legitimidad normativa. Estas consecuencias generan, además, colisiones con principios constitucionales como la progresividad de los derechos fundamentales, la calidad educativa y el fortalecimiento institucional del Estado.

De persistir esta débil racionalidad legislativa, el pronóstico es un mayor deterioro de la gobernanza universitaria, caracterizado por un marco normativo inestable, politizado y de escasa eficacia. Ello profundizará la desconfianza ciudadana en la ley, consolidará la producción de normas simbólicas de baja efectividad y limitará la capacidad del Estado para garantizar estándares mínimos de calidad educativa y sostenibilidad institucional.

El control de este escenario negativo requiere una evaluación crítica e integral de la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220, desde una perspectiva interdisciplinaria que articule dimensiones lingüístico-comunicativas, jurídico-formales, pragmáticas, teleológicas y éticas. Dicho análisis permitirá elevar la calidad técnico-legislativa, reducir la discrecionalidad política, fortalecer la legitimidad normativa y formular propuestas de mejora coherentes con la Constitución y con los estándares internacionales de gobernanza universitaria.

La importancia de este estudio radica en que aporta criterios técnicos orientados a superar la crisis de la ley, mejorar la calidad de la legislación universitaria y fortalecer la legitimidad democrática e institucional de la SUNEDU, en defensa del derecho fundamental a una educación superior universitaria de calidad.

1.2. Formulación del problema

1.2.1. Problema general

¿Cuál es el nivel de Racionalidad Legislativa capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?

1.2.2. Problemas específicos

¿Cuál es el nivel de racionalidad Lingüística Comunicativa del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?

¿Cuál es el nivel de racionalidad Jurídica - Formal del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?

¿Cuál es el nivel de racionalidad Pragmática del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?

¿Cuál es el nivel de racionalidad Teleológica del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?

¿Cuál es el nivel de racionalidad Ética del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?

1.2. Objetivo de la investigación

1.2.1. Objetivo general

Evaluar y explicar el nivel de Racionalidad Legislativa capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU.

1.2.2. Objetivos específicos

Evaluar y explicar el nivel de racionalidad Lingüística Comunicativa del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU.

Evaluar y explicar el nivel de racionalidad Jurídica - Formal del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU

Evaluar y explicar el nivel de racionalidad Pragmática del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU

Evaluar y explicar el nivel de racionalidad Teleológica del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU

Evaluar y explicar el nivel de racionalidad Ética del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU

1.3. Justificación

1.3.1. Relevancia social

La presente investigación posee una alta relevancia social, ya que aborda directamente uno de los pilares fundamentales del desarrollo nacional: la calidad de la educación superior. Evaluar la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220, que crea y regula la SUNEDU, permite analizar la normativa que rige el sistema de supervisión y licenciamiento universitario, con implicancias directas en el derecho a una educación de calidad, en la autonomía de las universidades y en la función reguladora del Estado.

En un contexto de constantes reformas legislativas, tensiones políticas e incertidumbre institucional, este estudio proporciona una base argumentativa que contribuye a fortalecer el marco

legal que sustenta a SUNEDU. Esto es especialmente relevante dado que una legislación débil o incoherente puede traducirse en una supervisión ineficaz, pérdida de confianza en las instituciones educativas y afectación del futuro académico y profesional de miles de estudiantes peruanos.

Al proponer un análisis técnico y normativo que permita identificar deficiencias legislativas y sugerir mejoras, la investigación ofrece un aporte concreto para el diseño de políticas públicas educativas más justas, estables y orientadas al bien común. En consecuencia, el impacto social de este trabajo se refleja en su contribución a la consolidación de un sistema universitario transparente, eficiente y comprometido con la formación integral de los ciudadanos, promoviendo así el desarrollo humano y la equidad social en el país.

También se indica que la teoría de la legislación desarrollada aporta criterios operativos para elevar la calidad de la producción normativa, al ofrecer estándares concretos de racionalidad, deliberación y justificación que pueden guiar la actuación del legislador. La aplicación de estos estándares puede permitir reducir la arbitrariedad legislativa, prevenir incoherencias normativas, evitar leyes simbólicas o populistas y fortalecer la legitimidad social de las normas. Asimismo, contribuye a mejorar la gobernanza pública, al promover leyes más estables, eficaces y orientadas al cumplimiento de fines constitucionales, lo que resulta especialmente relevante en contextos de alta conflictividad política e institucional como el peruano.

1.3.2. Valor teórico

La investigación aporta información sobre la calidad de la Ley universitaria en cuanto a la SUNEDU y contribuirá con elementos conceptuales sobre la teoría de la legislación proporcionando un análisis de los criterios de racionalidad formal, comunicativa, pragmática, teleológica y ética propuestos por Manuel Atienza. Este enfoque teórico permitió una comprensión más profunda de cómo se producen y justifican las normas legislativas en el ámbito educativo.

En términos generales, la teoría de la legislación propuesta y desarrollada posee un alto valor teórico para mejorar la práctica de la producción legislativa en el Perú, en tanto permite reconceptualizar la ley no solo como un producto formal del procedimiento parlamentario, sino como una decisión normativa que debe ser racionalmente justificada, además la racionalidad legislativa y su integración con la teoría de la argumentación jurídica y los principios del Estado constitucional, destacando que la validez democrática de la ley exige coherencia interna, claridad lingüística, consistencia sistemática, adecuación a fines constitucionales y justificación ética. De este modo, la teoría de la legislación se constituye en un marco conceptual que explica y critica las deficiencias estructurales del proceso legislativo peruano, superando enfoques voluntaristas, meramente políticos o formalistas.

1.3.3. La conveniencia

La presente investigación es conveniente tanto en el ámbito académico como en el jurídico-político, debido a la relevancia del objeto de estudio y al contexto actual de la educación superior en el Perú. En primer lugar, analizar la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220, que crea y regula la SUNEDU, permite abordar una problemática normativa que ha generado constantes debates en torno a la legitimidad, coherencia y eficacia de la regulación universitaria. En ese sentido, esta investigación contribuye a esclarecer el grado de racionalidad de una norma que incide directamente en la calidad educativa, la autonomía universitaria y la función supervisora del Estado.

Asimismo, el estudio resulta conveniente porque aplica una metodología normativa sólida basada en la teoría de la legislación de Manuel Atienza, lo que permite evaluar críticamente los fundamentos y efectos de la norma desde una perspectiva multidimensional. Este tipo de análisis es escaso en el contexto peruano, donde muchas veces las normas se elaboran sin una evaluación

rigurosa de su racionalidad. Por ello, la investigación no solo contribuye al desarrollo doctrinario del derecho legislativo, sino que también puede servir como insumo para futuras reformas normativas orientadas a garantizar un sistema legal más coherente, eficiente y orientado al bien común.

Por otro lado, los resultados obtenidos permiten a las autoridades educativas, legisladores y operadores jurídicos contar con un diagnóstico argumentado sobre las debilidades normativas del régimen de SUNEDU, ofreciendo propuestas que podrían contribuir a su fortalecimiento institucional. De este modo, la conveniencia de la investigación se expresa en su capacidad para incidir tanto en el ámbito teórico como en la mejora práctica de la legislación educativa nacional.

1.3.4. Utilidad metodológica

Desde una perspectiva metodológica, la teoría de la legislación proporcionó herramientas analíticas sistemáticas para evaluar críticamente las leyes antes y después de su aprobación. Se destaca la utilidad como método de análisis normativo, al articular enfoques dogmáticos, argumentativos, empíricos y deliberativos que permiten examinar los distintos niveles de racionalidad legislativa. Este valor metodológico facilita no solo el control académico y constitucional de la ley, sino también la formulación de propuestas de mejora normativa, contribuyendo a institucionalizar una cultura legislativa basada en la razón práctica, la deliberación informada y la calidad regulatoria. En este orden de ideas, la aplicación de la propuesta metodológica de Manuel Atienza, al caso de la Ley universitaria, en cuanto a la SUNEDU, constituye un aporte fundamental para su replicación, es más, desde el presente estudio se han realizado algunos ajustes y mejoras para garantizar un análisis normativo exhaustivo y productivo.

La metodología utilizada podrá ser aplicada en futuros estudios, ampliando su utilidad y contribuyendo al desarrollo de investigaciones similares en otros contextos.

1.3.5. Viabilidad y factibilidad

La presente investigación es plenamente viable y factible desde los planos teórico, metodológico y operativo. Su viabilidad teórica se sustenta en el marco conceptual propuesto por Atienza, el cual permite evaluar integralmente la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220 a través de cinco dimensiones: lingüística-comunicativa, jurídica-formal, pragmática, teleológica y ética. Este enfoque ha sido validado en estudios comparables, lo que respalda su aplicabilidad al contexto normativo peruano.

Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque cualitativo que combina el análisis normativo y doctrinal con la recolección de datos mediante cuestionarios dirigidos a actores universitarios (de manera complementaria). Esta estrategia permite una comprensión más completa del impacto de la norma en la realidad institucional y educativa.

Desde el punto de vista operativo, el estudio cuenta con acceso a fuentes jurídicas primarias (leyes, jurisprudencia y doctrina especializada), así como con el respaldo institucional de la UNSAAC, lo que facilita la obtención de datos relevantes. Además, los instrumentos de recolección han sido validados y no se requiere una inversión extraordinaria en recursos materiales o tecnológicos.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación

2.1.1. Antecedentes Internacionales

Palacios (2013), en su estudio titulado La calidad de la educación superior en un enfoque comparativo: sugerir un modelo de autoevaluación en el marco del sistema de garantía interna de calidad en las universidades, desarrollado en la Universidad de Granada, tuvo como objetivo analizar comparativamente los Sistemas de Garantía Interna de Calidad (SGIC) recomendados por las agencias de calidad de España y Colombia, dentro del contexto iberoamericano. Empleó una metodología de análisis documental comparativo, revisando directrices, procedimientos y modelos establecidos por dichas agencias, con especial énfasis en su relación con la autonomía universitaria. Concluyó que, para asegurar la calidad en la educación superior y respetar la autonomía institucional, las agencias deben permitir que las universidades elaboren sus propios SGIC. Asimismo, destacó que el modelo español, diseñado por la ANECA, presenta directrices claras y procedimientos estandarizados que facilitan su implementación. La vinculación con la

presente investigación radica en que ambas se centran en el análisis de la calidad en la educación superior y en la evaluación de marcos normativos e institucionales. Sin embargo, se diferencian en que el trabajo de Palacios se orienta al diseño y comparación de sistemas internos de calidad en el ámbito internacional, mientras que la presente investigación analiza la racionalidad legislativa de un marco normativo específico —el Capítulo II de la Ley N° 30220—, aplicando dimensiones jurídicas, lingüísticas, pragmáticas, teleológicas y éticas en el contexto peruano.

Pérez y Santos (2020), en su trabajo de fin de grado titulado *La teoría de la legislación de Manuel Atienza: aproximación y aplicación práctica al análisis de la Ley de Amnistía de 1977*, realizado en la Universidad de Valladolid, tuvieron como objetivo aplicar la teoría legislativa de Manuel Atienza para evaluar la racionalidad de la Ley 46/1977, de Amnistía. La metodología fue cualitativa, basada en el análisis jurídico-doctrinal y en la revisión de fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales. Examinaron la ley desde su contexto histórico y contenido, valorando su racionalidad en cinco dimensiones: lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica y ética. Concluyeron que la teoría de Atienza constituye un marco sólido para evaluar la adecuación de las normas a los principios jurídicos y morales, al integrar los fines del legislador con su implementación práctica y considerar tanto el contexto histórico como la coherencia con las concepciones morales de la sociedad.

La conexión con la presente investigación es directa, dado que también se emplean las dimensiones de racionalidad legislativa propuestas por Atienza como marco teórico central. No obstante, difiere en que Pérez y Santos aplicaron este modelo a una ley histórica en el contexto español, mientras que en la investigación actual se analiza un marco normativo vigente en el Perú, incorporando además un enfoque mixto al incluir datos cuantitativos en el estudio de la racionalidad pragmática.

Fustero, F. (2022). La evaluación de impacto normativo en el marco de la gobernanza regulatoria: régimen jurídico y perspectivas de futuro. Tesis doctoral, Universidad de Zaragoza. El objetivo de esta investigación fue analizar el régimen jurídico que sustenta la evaluación de impacto normativo (EIN) en el marco de la gobernanza regulatoria y explorar sus perspectivas de evolución futura. La metodología empleada consistió en un análisis jurídico-comparado de marcos normativos nacionales e internacionales, complementado con revisión documental y análisis crítico de experiencias regulatorias. Entre sus conclusiones, el autor sostiene que la EIN se ha consolidado como una herramienta clave para anticipar y valorar los efectos económicos, sociales y medioambientales de las regulaciones, contribuyendo a mejorar la calidad normativa, la transparencia y la participación ciudadana. Asimismo, advierte sobre la necesidad de perfeccionar los métodos de evaluación, ampliar los criterios de análisis y adaptarlos a los cambios tecnológicos y sociales.

En relación con la presente investigación, este estudio se vincula en la medida en que ambos comparten el interés por evaluar la calidad y racionalidad normativa, aunque se diferencian en el objeto y alcance: Fustero se enfoca en la evaluación previa al dictado de normas (ex ante) en el marco de la gobernanza regulatoria, mientras que la presente investigación analiza la racionalidad legislativa de una norma específica ya vigente, con un enfoque mixto que incorpora dimensiones cualitativas y cuantitativas.

Celemín, J., Fuentes, M., & Contreras, C. (2022). Control y calidad de la Ley: Evaluación de los sistemas de control de calidad legislativa y su implementación en Colombia, Informe de investigación, Universidad del Rosario. El objetivo de este estudio fue examinar la calidad legislativa en Colombia y evaluar la efectividad de los sistemas de control implementados para garantizarla, en un contexto de crisis de representación política. La metodología se desarrolló en

tres fases: (1) revisión exploratoria de literatura académica sobre calidad legislativa y mecanismos de supervisión; (2) análisis de la legislación colombiana y de resoluciones de la Corte Constitucional; y (3) evaluación crítica con propuestas de mejora. Los resultados revelan que los sistemas actuales son insuficientes para evaluar la coherencia, eficacia y pertinencia de las normas, y que se requieren mecanismos más sólidos para garantizar que las leyes respondan de forma adecuada a los problemas sociales.

Este antecedente se vincula con la presente investigación en su propósito de evaluar la calidad normativa, particularmente en lo que respecta a la racionalidad legislativa. Sin embargo, se diferencia en que el estudio colombiano se centra en un diagnóstico general de los sistemas de control legislativo, mientras que la investigación actual aplica el análisis de racionalidad legislativa a un caso específico —el Capítulo II de la Ley N° 30220 en Perú— utilizando un marco teórico basado en las dimensiones de Manuel Atienza y con una integración de datos cualitativos y cuantitativos.

Marquina, Giménez, Rodríguez y Mazzeo (2022), en el estudio titulado Implicancias del Aseguramiento de la Calidad (AC) en las universidades argentinas, desarrollado en el marco del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) de Argentina, tuvieron como propósito analizar el impacto de las políticas de aseguramiento de la calidad en el sistema universitario argentino, implementadas desde la década de 1990 bajo la influencia de la Nueva Gestión Pública (NGP). La investigación adoptó un enfoque metodológico mixto que combinó la recolección y análisis de información institucional, la aplicación de encuestas a personal universitario y la realización de entrevistas en profundidad. Entre sus principales conclusiones, se identificó que los procesos de evaluación institucional y acreditación de programas han modificado la estructura organizacional de las universidades, generado nuevos perfiles profesionales y transformado de manera

significativa la dinámica de la vida universitaria. La conexión con la presente investigación radica en el interés compartido por evaluar la calidad y el impacto de marcos normativos y de gestión en la educación superior; sin embargo, difiere en que el estudio de Marquina et al. se centra en políticas de aseguramiento de la calidad en el contexto argentino, mientras que el presente trabajo aplica las dimensiones de racionalidad legislativa de Atienza para examinar un marco normativo específico —el Capítulo II de la Ley N.º 30220— vigente en el Perú, incorporando un enfoque mixto que incluye datos cuantitativos en la dimensión pragmática.

López (2021), en la investigación titulada Educación superior de alta calidad y acreditación en México: La situación del Consejo de Acreditación de la Educación Superior (COPAES), desarrollada en el seno del propio COPAES, tuvo como objetivo examinar el proceso de acreditación de programas de educación superior en México, desde sus orígenes y reformas gubernamentales impulsadas por la Secretaría de Educación Pública, hasta el rol actual del organismo como promotor y regulador de la calidad educativa. El estudio, de carácter descriptivo y documental, se basó en el análisis del marco regulatorio, los estándares definidos por el COPAES y su alineación con tendencias internacionales de acreditación. Las conclusiones resaltaron que el modelo de acreditación promovido por el Consejo prioriza los resultados y el aprendizaje de los estudiantes, así como la mejora continua, incorporando indicadores sobre recursos y procesos en la acreditación inicial. Además, se subrayó la importancia de mantener marcos regulatorios actualizados y coherentes con las mejores prácticas internacionales. La vinculación con la investigación actual se encuentra en el interés mutuo por la regulación de la calidad en la educación superior; no obstante, se diferencia en que el estudio de López se enfoca en el análisis institucional de un organismo acreditador y su marco normativo en México, mientras que el presente trabajo

examina la racionalidad legislativa de una norma peruana, evaluando su coherencia, pertinencia y efectividad en cinco dimensiones propuestas por Atienza.

Franco, Luis (2023). La racionalidad legislativa en las teorías de la legislación. El objetivo del estudio es analizar críticamente las principales concepciones teóricas de la racionalidad legislativa en la filosofía del derecho, identificando sus fundamentos conceptuales, alcances normativos y limitaciones, así como reconstruir un marco analítico que permita comprender la actividad legislativa como una práctica racional justificable. La metodología empleada es de carácter teórico–dogmático, descriptivo y analítico, sustentada en el análisis conceptual, la revisión sistemática de literatura iusfilosófica clásica y contemporánea, y la reconstrucción crítica de teorías de la legislación (Ilustración, utilitarismo, legisprudencia, teorías argumentativas y realistas). Los resultados y conclusiones sostienen que la racionalidad legislativa no puede reducirse a una mera racionalidad instrumental o política, sino que debe entenderse como una práctica de razón práctica orientada por principios de coherencia, justificación, necesidad y proporcionalidad, concluyéndose que una teoría sólida de la legislación racional es indispensable para mejorar la calidad normativa, fortalecer la legitimidad democrática de la ley y superar la crisis contemporánea de la legislación. Este estudio se vincula con la presente investigación por que comparte la necesidad de desarrollar una argumentación y deliberación legislativa para mejorar la calidad de la producción de normas.

2.1.2. Antecedentes nacionales

Ku Yanasupo, Lily (2025). Teoría de la legislación. Aportes para mejorar la calidad argumentativa de las leyes en el Perú. El objetivo del estudio es analizar la racionalidad y la argumentación legislativa en el contexto peruano, demostrando que la actividad legislativa puede y debe someterse a criterios de racionalidad jurídica propios del Estado Constitucional y de la democracia deliberativa, así como proponer arreglos institucionales y normativos que mejoren la

calidad argumentativa de las leyes. La metodología empleada es de enfoque cualitativo, teórico–empírico y analítico, sustentada en la reconstrucción doctrinal de la teoría de la legislación y la jurisprudencia —principalmente desde los aportes de Manuel Atienza— y en el análisis de casos legislativos concretos, mediante el examen de la discusión, aprobación y control constitucional de tres leyes laborales peruanas. Los resultados y conclusiones evidencian graves deficiencias en los distintos niveles de racionalidad legislativa y en los procesos de deliberación parlamentaria, concluyéndose que la incorporación sistemática de estándares de racionalidad, justificación y deliberación puede fortalecer la legitimidad democrática de las leyes, reducir la arbitrariedad legislativa y mejorar la calidad institucional del Parlamento peruano. El estudio de Ku Yanasupo (2025) se vincula directamente con la presente investigación en tanto proporciona el marco teórico y metodológico sobre la racionalidad y la argumentación legislativa en el contexto peruano, desde una perspectiva propia del Estado constitucional y la democracia deliberativa. Mientras Ku Yanasupo identifica deficiencias estructurales en los distintos niveles de racionalidad legislativa y en los procesos de deliberación parlamentaria mediante el análisis de leyes laborales, la presente investigación traslada y operacionaliza dichos estándares teóricos al análisis específico del Capítulo II de la Ley N.º 30220, incorporando además una evaluación empírica de sus efectos institucionales y de su legitimidad social. En ese sentido, este estudio amplía y complementa los aportes de Ku Yanasupo al aplicar un enfoque multidimensional de la racionalidad legislativa a la regulación de la SUNEDU, evidenciando cómo las deficiencias argumentativas y normativas señaladas a nivel general se materializan en el ámbito de la gobernanza universitaria y afectan la eficacia regulatoria y la legitimidad normativa del sistema de educación superior universitaria.

Obando Gamarra, Leslie Denisse (2022). La racionalidad legislativa y su incidencia en la calidad de las normas jurídicas en el Perú. El objetivo del estudio fue analizar el nivel de

racionalidad legislativa presente en la producción normativa peruana y determinar su incidencia en la calidad de las leyes, considerando los estándares propios del Estado constitucional de derecho. La metodología empleada fue de enfoque cualitativo, de nivel descriptivo–analítico, sustentada en el análisis documental, dogmático y jurídico–hermenéutico de normas legales y doctrina especializada en teoría de la legislación y argumentación jurídica. Los resultados y conclusiones evidenciaron deficiencias significativas en los distintos niveles de racionalidad legislativa, tales como falta de coherencia normativa, insuficiente justificación de las decisiones legislativas y escasa deliberación parlamentaria, concluyéndose que estas falencias afectan la eficacia, legitimidad y calidad del ordenamiento jurídico, por lo que se requiere incorporar criterios sistemáticos de racionalidad y argumentación en el proceso de elaboración de las leyes. La presente investigación se vincula con el estudio de Obando Gamarra (2022) en cuanto ambos analizan la racionalidad legislativa como un factor determinante de la calidad normativa; sin embargo, mientras Obando aborda el problema desde una perspectiva general del sistema jurídico peruano, este estudio profundiza en un análisis específico y multidimensional del Capítulo II de la Ley N.º 30220, incorporando además una evaluación empírica de sus efectos institucionales y de su legitimidad social en el ámbito de la gobernanza universitaria.

Escobar del Castillo, Liliana Olga (2023), en su informe titulado Informe sobre Expediente 00008-2022-PI/TC. Caso de la Reforma de la Ley Universitaria, presentado en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, analiza los fundamentos jurídicos de la sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente 00008-2022-PI/TC, que confirmó la constitucionalidad de la Ley N.º 31520. El objetivo central de la investigación fue determinar si la referida norma vulnera el derecho a la educación superior de calidad, la autonomía de la SUNEDU

y principios constitucionales como la separación de poderes y la progresividad de los derechos sociales.

La autora empleó una metodología de análisis jurídico-doctrinal y jurisprudencial, contrastando el contenido de la ley impugnada con estándares constitucionales y tratados internacionales en materia educativa. Entre sus principales conclusiones, sostiene que la Ley N.º 31520 constituye un retroceso en la reforma universitaria, al disminuir la independencia de la SUNEDU, subordinarla al Ministerio de Educación y debilitar la supervisión estatal de la calidad universitaria. Además, advierte una contradicción en la actuación del Congreso, pues algunos de sus miembros promovieron la aprobación de la norma y luego interpusieron una demanda de inconstitucionalidad contra la misma, lo que revela un uso estratégico del Tribunal Constitucional. Finalmente, argumenta que la sentencia analizada carece de un examen profundo sobre el impacto de la reforma, priorizando la autonomía universitaria sobre el derecho a una educación de calidad, y que la norma vulnera el principio de progresividad de los derechos sociales y la cosa juzgada constitucional establecida en la STC 00017-2008-AI/TC.

La conexión de este antecedente con la presente investigación es directa, ya que ambas abordan el marco normativo de la SUNEDU y sus implicancias en la calidad universitaria. No obstante, se diferencian en el enfoque: mientras Escobar del Castillo analiza la constitucionalidad y los efectos jurídicos de una reforma legislativa específica (Ley N.º 31520), la presente investigación evalúa de manera integral la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220, incorporando un análisis multidimensional que incluye aspectos lingüístico-comunicativos, jurídico-formales, pragmáticos, teleológicos y éticos.

Quintanilla Puente, Gianmarco Alonso (2021), en su tesis titulada *¿Cuáles son los factores claves que permitieron una implementación relativamente exitosa en la agencia reguladora*

SUNEDU durante el periodo 2014-2020 en Perú?, presentada en la Pontificia Universidad Católica del Perú (Escuela de Gobierno y Políticas Públicas), tuvo como propósito identificar y analizar los elementos que favorecieron el cumplimiento de los objetivos regulatorios de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) en dicho periodo. El objetivo central fue determinar qué acciones y actores intervinieron para lograr una implementación satisfactoria de la política de supervisión y regulación del sistema universitario peruano.

La metodología utilizada fue de enfoque cualitativo, con análisis de información documental y entrevistas semiestructuradas a informantes clave vinculados a la gestión de la SUNEDU. El estudio identificó tres factores interrelacionados que explican el éxito relativo de la implementación: la construcción de capacidad estatal dentro de la organización, la coordinación interna para fortalecer los procesos de regulación y la formación de alianzas con actores nacionales para protegerse frente a la oposición política y sectorial.

Entre sus conclusiones, el autor señala que la efectividad de la SUNEDU se sustentó en la combinación de estos factores, lo que permitió superar resistencias de actores influyentes y garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad universitaria.

La relación con la presente investigación radica en que ambas abordan el análisis de la SUNEDU como institución reguladora, aunque con enfoques distintos. Mientras que Quintanilla se centra en los factores organizativos y políticos que explican la efectividad de su implementación en un periodo histórico determinado (2014-2020), la presente investigación evalúa la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220 que crea y regula la SUNEDU, aplicando las dimensiones de racionalidad propuestas por Atienza e incorporando un análisis mixto que combina la interpretación cualitativa con datos cuantitativos en la dimensión pragmática.

Serna Silva, V. (2021), en su tesis titulada *El acceso a una educación superior de calidad como derecho fundamental de la persona humana*, presentada en la Universidad Andina del Cusco, tuvo como objetivo principal describir y analizar la situación de la educación superior en la región Cusco en relación con el respeto al derecho fundamental a la educación de calidad. La autora se propuso examinar cómo las universidades cumplen con los estándares de calidad establecidos por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y cómo los estudiantes perciben y aprovechan dichos esfuerzos. Metodológicamente, empleó un enfoque descriptivo y analítico, utilizando encuestas y revisión documental para contrastar la normativa vigente con las condiciones reales del servicio educativo. Entre sus conclusiones, identificó que, si bien las universidades cumplen con las condiciones básicas de calidad exigidas por la SUNEDU, existe una desconexión entre los esfuerzos institucionales y la percepción de los estudiantes, quienes muchas veces desconocen o no aprovechan plenamente los servicios complementarios ofrecidos.

En relación con la presente investigación, el trabajo de Serna se vincula por su interés en evaluar el impacto de la normativa universitaria en la calidad educativa, pero se diferencia en que su análisis se centra en la experiencia de los usuarios (estudiantes) y en la percepción de la calidad, mientras que el presente estudio aborda la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220 desde cinco dimensiones propuestas por Atienza, incorporando también una evaluación mixta que combina análisis documental, jurídico y datos cuantitativos en la dimensión pragmática.

Velásquez Gallegos, J. L. (2022), en su tesis *La autonomía y el licenciamiento contrarreformista en la universidad peruana*, presentada en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, tuvo como objetivo analizar los procedimientos de licenciamiento implementados por la SUNEDU, con el fin de determinar sus implicaciones académicas y administrativas en las universidades peruanas.

El autor aplicó un enfoque cualitativo de carácter crítico-documental, basado en el análisis normativo, revisión de resoluciones, informes institucionales y casos específicos de universidades afectadas. Entre sus principales hallazgos, sostuvo que el proceso de licenciamiento, lejos de ser un mecanismo consensuado para garantizar la calidad, se presenta como una imposición normativa con sesgos políticos, que afecta la autonomía universitaria y, en algunos casos, ha favorecido a instituciones que no cumplían con los mismos estándares exigidos a otras. Concluyó que este procedimiento se ha utilizado como herramienta punitiva y con un enfoque centralista, contrario a las libertades reconocidas por la Constitución peruana.

La conexión con la presente investigación radica en el análisis crítico del marco normativo que regula la educación superior, pero difiere en el alcance y enfoque: mientras Velásquez estudia el licenciamiento como procedimiento específico y sus implicancias en la autonomía universitaria, el presente trabajo examina integralmente la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220, abarcando las dimensiones lingüística-comunicativa, jurídica-formal, pragmática, teleológica y ética, y evaluando la coherencia, legitimidad y efectividad de la norma desde un marco teórico-legislativo.

Condori Meléndez, Hugo (2020), en su tesis *Nivel de conocimiento de la Ley Universitaria 30220 y la gestión del capital humano en docentes de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*, presentada en la Facultad de Educación de la UNMSM, tuvo como propósito determinar el nivel de conocimiento de la Ley Universitaria N.º 30220 en los docentes de dicha facultad y su relación con la gestión del capital humano. Se empleó un enfoque cuantitativo con diseño correlacional, utilizando dos listas de cotejo: una para medir el conocimiento de la Ley Universitaria y otra para evaluar la gestión del capital humano. La muestra estuvo conformada por 120 docentes de pregrado y posgrado, tanto ordinarios como contratados.

Los hallazgos revelaron un nivel de conocimiento heterogéneo de la normativa, lo que pone en evidencia la necesidad de reforzar la capacitación en legislación universitaria para su correcta aplicación. El estudio concluye que la implementación efectiva de la Ley N.º 30220 requiere no solo que los docentes la conozcan, sino que también se desarrollen estrategias institucionales que promuevan su aplicación en la gestión del capital humano. Este antecedente se vincula con la investigación actual en cuanto al interés por evaluar la aplicación y comprensión de la Ley Universitaria; no obstante, difiere en que se centra en un grupo específico de actores (docentes de una facultad) y en una relación con la gestión del capital humano, mientras que la presente investigación examina la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220 desde un enfoque más amplio y multidimensional.

Vásquez Álvarez (2023), en su trabajo académico titulado *Expediente 00008-2022-PI/TC. Caso de la reforma de la Ley Universitaria*, presentado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, analiza el impacto de la sentencia del Tribunal Constitucional que validó la Ley N.º 31520, la cual modificó la composición del Consejo Directivo de la SUNEDU para permitir la inclusión de representantes de las universidades. El objetivo del estudio fue determinar si esta reforma vulnera principios constitucionales, tales como la progresividad de los derechos fundamentales, la imparcialidad en la supervisión universitaria y la garantía de calidad educativa. La metodología empleada fue jurídico-constitucional, basada en el análisis normativo de la Ley Universitaria y su reforma, así como en el examen de la jurisprudencia relevante en materia de derechos humanos y educación superior. Los resultados evidenciaron que la sentencia del Tribunal Constitucional adoptó un enfoque formalista, sin evaluar los efectos prácticos de la reforma en la supervisión universitaria, concluyendo que la Ley N.º 31520 representa un retroceso en la reforma universitaria y compromete la independencia de la SUNEDU. Este antecedente se vincula directamente con la

investigación actual, ya que ambas abordan el impacto normativo sobre la SUNEDU; sin embargo, difieren en que el estudio de Vásquez Álvarez se centra en el análisis constitucional de una reforma específica, mientras que la presente investigación evalúa integralmente la racionalidad legislativa del capítulo II de la Ley N.º 30220, empleando el marco teórico de las dimensiones de racionalidad legislativa.

Oré León, Velázquez Fernández y Norabuena Castañeda (2021) desarrollaron el estudio titulado *Autonomía y gestión universitaria según la Ley 30220: Estudio de caso*, publicado por High Rate Consulting. La investigación tuvo como objetivo determinar la influencia de la implementación de la Ley Universitaria N.º 30220 en la gestión institucional de la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV) durante el periodo 2014-2016, con especial énfasis en el impacto sobre la autonomía universitaria en los ámbitos académico, administrativo y financiero.

Metodológicamente, se aplicó un enfoque mixto. En la fase cualitativa, se realizó un análisis crítico de la Ley N.º 30220 y un grupo focal con doce autoridades académicas y administrativas; mientras que en la fase cuantitativa se utilizó un cuestionario estructurado aplicado a 360 docentes de distintas facultades, validado mediante el coeficiente V de Aiken (0,90).

Los resultados evidenciaron que la Ley N.º 30220 introdujo restricciones significativas a la autonomía universitaria de la UNFV, limitando su capacidad de autogobierno y afectando la independencia en la toma de decisiones estratégicas. Asimismo, se identificaron tensiones entre la supervisión estatal y la gestión autónoma de la universidad, lo que incidió negativamente en la planificación académica y en la administración de recursos financieros.

Los autores concluyen que la implementación de la Ley N.º 30220 tuvo un impacto adverso en la autonomía institucional, por lo que recomiendan revisar la normativa vigente para alcanzar un equilibrio entre la supervisión estatal y la independencia universitaria, garantizando así la calidad educativa.

Este estudio se vincula con la presente investigación al abordar de forma directa la tensión entre autonomía y supervisión estatal en el sistema universitario peruano. No obstante, se diferencia en que la presente investigación no se limita a un estudio de caso, sino que analiza de forma comparativa el marco normativo y sus reformas recientes, evaluando su incidencia en la gobernanza universitaria y la calidad educativa a nivel nacional.

Gallegos Ruiz Conejo, A. L., Bazán, J. A., Bouroncle Velásquez, M. R., y Zea Marquina, E. (2023), en su trabajo *Reforma en las leyes universitarias peruanas*, presentado en la Universidad César Vallejo, examinan el concepto de reforma universitaria en el contexto peruano, considerando la Ley Universitaria vigente y su reciente modificación orientada a restablecer la autonomía universitaria. El objetivo central fue analizar el impacto de estas reformas sobre la autonomía y determinar si han generado mejoras en la calidad educativa.

La investigación adoptó un enfoque descriptivo, transeccional y de campo, utilizando entrevistas semiestructuradas aplicadas a ocho expertos del ámbito universitario, entre ellos directivos, docentes, investigadores y rectores de universidades públicas y privadas.

Los resultados evidencian que, aunque el debate en torno a la reforma universitaria ha sido amplio, no existe evidencia sólida que confirme mejoras significativas en la calidad de la educación superior. Un punto crítico es la creación de la SUNEDU, percibida como un organismo que centraliza las decisiones de licenciamiento y gestión institucional, afectando la autonomía

universitaria. Asimismo, se señala que el cierre de universidades sin planes claros de reubicación estudiantil ha generado incertidumbre y desconfianza en la comunidad académica.

Se concluye que la reforma no ha alcanzado los resultados esperados en términos de desarrollo académico. Se recomienda fortalecer la institucionalidad y la autonomía universitaria como mecanismos para garantizar la independencia y la calidad de la educación superior.

Este antecedente se vincula estrechamente con el presente estudio, ya que ambos analizan el rol de la SUNEDU y el impacto de las reformas universitarias. Sin embargo, se diferencian en que Gallegos et al. abordan la reforma universitaria desde una perspectiva amplia, considerando su impacto global en la autonomía y calidad educativa, mientras que la presente investigación se centra en evaluar la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220, desglosada en cinco dimensiones específicas, con un enfoque normativo y metodológicamente más estructurado.

Ríos (2016), en su investigación titulada *Análisis comparativo de las condiciones básicas de calidad de la Nueva Ley Universitaria 30220 con respecto al cumplimiento de la Universidad Nacional de San Martín 2016*, tuvo como objetivo evaluar el grado de cumplimiento de las condiciones básicas de calidad establecidas en la Ley Universitaria N.º 30220 por parte de la Universidad Nacional de San Martín (UNSM). La investigación empleó una metodología descriptiva-comparativa, contrastando las 55 condiciones básicas de calidad definidas por la norma con la situación real de la universidad.

Los resultados revelaron que en 2016 la UNSM cumplía únicamente con el 27% de dichas condiciones (15 de 55), lo que evidenciaba un incumplimiento significativo y un reto sustancial para adecuarse a la normativa. El estudio concluyó que la universidad debía implementar cambios estructurales y organizacionales urgentes para alcanzar los estándares requeridos, reforzando

políticas internas y asegurando la calidad académica. En relación con la presente investigación, este estudio se vincula en el interés por evaluar el impacto y aplicación de la Ley Universitaria 30220, aunque se diferencia en que Ríos se centra exclusivamente en el grado de cumplimiento de las condiciones básicas de calidad en una universidad específica, mientras que la investigación actual analiza la racionalidad legislativa del *Capítulo II* de la Ley, considerando cinco dimensiones (lingüística-comunicativa, jurídico-formal, pragmática, teleológica y ética).

Yufra, J. W. (2018), en su tesis titulada *Nivel de percepción y conocimiento de la Ley 30220 de los docentes de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2016*, presentada en la Escuela de Posgrado de la Universidad Católica de Santa María para optar el grado de Maestro en Educación Superior, tuvo como objetivo conocer la percepción y determinar el nivel de conocimiento que poseen los docentes de la Universidad Nacional de San Agustín (UNSA) respecto a la Ley Universitaria N.º 30220.

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, con un nivel exploratorio y descriptivo. Se aplicó la técnica de la encuesta, empleando como instrumento un cuestionario dirigido a docentes de la UNSA, con el fin de obtener información sobre su percepción e interpretación de la ley, así como su impacto percibido en la dinámica universitaria. Los resultados evidenciaron que la mayoría de los docentes percibía positivamente la implementación de la Ley 30220, respaldando sus propuestas de cambio y mejora; sin embargo, el nivel de conocimiento era bajo, ya que gran parte desconocía de manera clara sus disposiciones, mientras que solo una minoría demostraba dominio sobre la normativa. Esta desconexión entre percepción positiva y bajo conocimiento llevó a recomendar la implementación de programas de capacitación y difusión de la ley, para asegurar su correcta aplicación en la gestión académica y administrativa universitaria.

En relación con la investigación actual, este estudio se vincula en el interés por evaluar la comprensión e impacto de la Ley Universitaria, pero se diferencia en que Yufra se enfoca en la percepción y conocimiento de los docentes respecto a la norma en una institución específica, mientras que la presente investigación analiza la racionalidad legislativa del *Capítulo II* de la ley, con un enfoque normativo y estructural.

Gallegos, C. A. (2017). *Educación superior y licenciamiento: El caso de las universidades del Perú*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. El propósito de esta investigación fue analizar el impacto del proceso de licenciamiento universitario establecido por la Ley Universitaria N.º 30220 en la autonomía de las universidades peruanas, así como su relación con el poder político. El estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo de carácter descriptivo, basado en la revisión documental de normativa, reglamentos y directrices emitidas por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), complementada con el análisis crítico de fuentes periodísticas y testimoniales.

Los resultados evidenciaron que, si bien el licenciamiento buscaba garantizar estándares mínimos de calidad, su aplicación estuvo acompañada de cuestionamientos sobre la independencia de SUNEDU. Se documentó la incorporación en su equipo directivo de personas vinculadas políticamente al Ministerio de Educación y a organismos internacionales, así como la emisión de reglamentos y resoluciones que intervinieron en los procesos electorales universitarios, modificaron mandatos y establecieron requisitos que generaron una estructura burocrática externa a la dinámica académica.

Se concluyó que la implementación de la Ley Universitaria y el proceso de licenciamiento, tal como se ejecutaron, afectaron la autonomía universitaria y la gobernanza institucional, al concentrar decisiones clave en un ente regulador con presunta influencia política.

Este antecedente se vincula con la presente investigación en el análisis crítico del marco normativo que regula a SUNEDU. Sin embargo, mientras Gallegos estudia el licenciamiento como un proceso político-administrativo que incide en la autonomía universitaria, la presente investigación aplica un modelo de racionalidad legislativa para evaluar de manera sistemática el Capítulo II de la Ley N.º 30220 en cinco dimensiones (lingüística-comunicativa, jurídica-formal, pragmática, teleológica y ética), con un enfoque normativo y estructural.

2.1.3. Balance de los estudios en relación con la investigación

El análisis de los antecedentes revisados, tanto internacionales como nacionales, revela un panorama diverso en torno a la calidad normativa, el aseguramiento de la calidad en la educación superior y la implementación de la Ley N.º 30220, así como sobre el rol e institucionalidad de la SUNEDU.

A nivel internacional, estudios como Franco (2023) en la racionalidad legislativa en las teorías de la legislación dota de elementos panorámicos el desarrollo de teorías que aportan y reflexionan sobre la producción legislativa y la necesidad de mejorar su calidad. Por otro lado, Palacios (2013) y Marquina et al. (2022) abordan la calidad educativa y los sistemas de garantía desde perspectivas institucionales y comparativas, enfatizando el diseño y evaluación de políticas de aseguramiento de la calidad. Aunque ofrecen marcos valiosos para comprender los estándares y procesos internacionales, no profundizan en la noción de *racionalidad legislativa* ni en las dimensiones propuestas por Atienza. En cambio, Pérez y Santos (2020) aplican directamente la teoría de la legislación de Atienza a la Ley de Amnistía de 1977, demostrando su pertinencia como herramienta metodológica, aunque en un contexto y marco normativo distinto. De manera complementaria, Fustero (2022) y Celemín et al. (2022) examinan la calidad legislativa y la evaluación de impacto normativo desde la gobernanza regulatoria y los sistemas de control, lo que

aporta criterios útiles para el análisis normativo. Por su parte, López (2021) estudia la acreditación de la educación superior en México, resaltando la importancia de marcos regulatorios claros y coherentes. Todos estos trabajos aportan elementos que enriquecen la presente investigación, pero se diferencian en que ninguno aplica de manera integral el modelo de racionalidad legislativa de Atienza a una ley vigente del ámbito universitario peruano.

En el plano nacional, los estudios de Obando Gamarra (2022) y Ku Yanasupo (2025) se vinculan con la presente tesis en cuanto establecen los fundamentos teóricos y críticos de la racionalidad legislativa y la calidad argumentativa de las leyes en el Perú; sobre dicha base, esta investigación concreta y profundiza esos aportes mediante un análisis multidimensional y empírico del Capítulo II de la Ley N.º 30220, evidenciando cómo las deficiencias de racionalidad normativa inciden directamente en la legitimidad y eficacia de la gobernanza universitaria.

Otro grupo de investigaciones se concentran mayormente en los efectos prácticos o políticos de la Ley N.º 30220. Por ejemplo, Quintanilla (2021) identifica factores organizativos y políticos que favorecieron la implementación de la SUNEDU entre 2014 y 2020; Serna (2021) y Condori Meléndez (2020) analizan la calidad educativa y el conocimiento de la ley desde la perspectiva de actores específicos; Oré, Velázquez y Norabuena (2021) estudian la tensión entre autonomía y supervisión estatal; mientras que Velásquez Gallegos (2022) y Gallegos (2017) cuestionan la imparcialidad y los sesgos políticos en los procesos de licenciamiento. Otros trabajos, como los de Escobar del Castillo (2023) y Vásquez Álvarez (2023), examinan las reformas más recientes (Ley N.º 31520) desde un enfoque jurídico-constitucional, poniendo énfasis en la afectación a la independencia de la SUNEDU. Asimismo, Gallegos et al. (2023) amplían la discusión sobre las reformas universitarias y sus implicancias para la autonomía y la calidad educativa. Estudios como los de Ríos (2016) y Yufra (2018), aunque más focalizados, aportan

información sobre el grado de cumplimiento y el nivel de conocimiento de la Ley N.º 30220 en contextos universitarios específicos.

A partir de este corpus, se identifican tres limitaciones principales:

1. Enfoque parcial en los efectos prácticos; la mayoría de los estudios se concentra en las consecuencias políticas, administrativas o de gestión, sin evaluar de manera exhaustiva la *arquitectura normativa* de la Ley N.º 30220.
2. Aplicación limitada del modelo de Atienza; pese a su utilidad, las dimensiones de racionalidad legislativa propuestas por este autor han sido escasamente empleadas en el análisis de leyes nacionales vigentes.
3. Falta de enfoque multidimensional; no se han abordado de forma integrada las dimensiones lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica y ética, lo que limita la comprensión profunda de los problemas estructurales de la ley y de las causas por las cuales algunas reformas no han logrado sus objetivos en cuanto a la ley universitaria, capítulo II: SUNEDU

La presente investigación se diferencia de las anteriores porque parte de una hipótesis explícita sobre la debilidad estructural de la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220 y la analiza aplicando las cinco dimensiones de Atienza. Este enfoque teórico-metodológico permite no solo detectar deficiencias en el diseño normativo, sino también examinar sus implicancias pragmáticas, éticas y teleológicas, incluyendo efectos no previstos como la fragmentación institucional, la instrumentalización política y el debilitamiento de la SUNEDU.

De esta manera, el estudio no se limita a describir impactos, sino que ofrece un análisis normativo estructurado, con una mirada integral que conecta teoría legislativa, derecho

constitucional y política educativa. Su originalidad radica en aplicar un marco teórico robusto y poco explorado en el contexto peruano, y su pertinencia se sustenta en el momento crítico que atraviesa la educación superior, en el que el debate sobre autonomía, calidad y supervisión universitaria sigue siendo central. Así, este trabajo no solo contribuye al conocimiento académico sobre técnica legislativa, sino que también aporta insumos para la mejora de los procesos normativos en el ámbito de la educación superior.

2.2. Bases Teóricas

2.2.1. Teoría de la legislación

Según Simões (2023), la teoría de la legislación es un campo del conocimiento que estudia cómo se elaboran las leyes, con el objetivo de mejorar su calidad y justificación. Se encarga de responder preguntas fundamentales como: ¿cómo hacer buenas leyes? y ¿cómo legislar mejor?. No se limita únicamente a la técnica legislativa (redacción y estructura de las normas), sino que también analiza los fundamentos y valores que justifican la producción normativa en un Estado de Derecho. Esta teoría debe ser más realista, incorporando el estudio de las prácticas legislativas reales y las capacidades institucionales de cada sistema político. Para ello, se basa en el postpositivismo jurídico, que considera el derecho no solo como un conjunto de normas, sino como una práctica social orientada a la consecución de valores y fines colectivos.

En un Estado de Derecho, la legislación no solo debe ser un conjunto de normas impuestas por la autoridad, sino que debe estar racionalizada y justificada a través de la presentación de razones claras y fundamentadas. Esto implica que cada ley debe ser elaborada con base en principios jurídicos sólidos, garantizar su coherencia dentro del ordenamiento y responder a las necesidades sociales. En este sentido, el derecho funciona como una herramienta de control social, lo que significa que su eficacia depende de la justificación de la corrección y adecuación de las

normas. Cuando las leyes carecen de una base racional o se crean por intereses políticos particulares, se debilita la legitimidad del sistema normativo y se pone en riesgo la estabilidad del Estado de Derecho.

Según Fernández Blanco (2022) la teoría legislativa, también conocida como "legisprudencia", es una disciplina que busca mejorar la fundamentación de las normas mediante la incorporación de evidencia científica y una relación más estrecha entre el derecho y la legislación., esta disciplina ha cobrado relevancia en los últimos años debido a la necesidad de racionalizar la producción normativa y asegurar que las leyes sean no solo válidas, sino también efectivas y justificadas.

Los objetivos de la teoría legislativa, según Fernández, se centran en mejorar la calidad y racionalidad de las normas a través de un enfoque interdisciplinario. En primer lugar, busca superar el aislamiento del legislador, ya que históricamente la legislación ha estado desvinculada de la teoría jurídica y de otras ciencias, lo que ha generado normas poco fundamentadas y carentes de coherencia. Para corregir esto, la legisprudencia integra enfoques jurídicos, políticos y científicos en el diseño de las normas. Además, promueve la justificación legislativa, exigiendo que las leyes no solo sean válidas desde un punto de vista formal, sino que también estén respaldadas por razones racionales y empíricas, lo que obliga a los legisladores a fundamentar sus decisiones y evaluar el impacto normativo de las normas.

Otro de sus objetivos es incorporar métodos de evaluación normativa, impulsando el uso de evaluaciones ex ante y ex post para verificar si una ley cumple con sus objetivos y determinar si debe ser modificada o derogada. En este sentido, se propone que el proceso legislativo contemple estudios de impacto social, económico y jurídico antes de aprobar nuevas regulaciones. Finalmente, la teoría legislativa busca reducir la irracionalidad legislativa, aplicando criterios de

racionalidad lingüística, jurídica, pragmática y teleológica para evitar la creación de normas confusas, contradictorias o ineficaces. De esta manera, se garantiza una legislación más clara, accesible y adaptada a la realidad social.

En el contexto del sistema legislativo peruano, que atraviesa una crisis de legitimidad y funcionalidad, la importancia de la teoría de la legislación se hace más evidente. En los últimos años, el Perú ha experimentado un uso inadecuado del poder legislativo, con la aprobación de normas sin el debido debate y sin criterios claros de justificación. Esto ha generado un panorama de inseguridad jurídica, caracterizado por leyes contradictorias, poco efectivas o abiertamente inconstitucionales. Además, la falta de deliberación racional en el Congreso ha llevado a la aprobación de normas populistas o con motivaciones políticas, lo que afecta la confianza ciudadana en las instituciones. (Cruz y Rodríguez, 2015)

En este contexto, la teoría de la legislación cumple un papel fundamental al proporcionar herramientas para mejorar la calidad de las normas y reforzar su legitimidad. Desde un enfoque postpositivista, esta teoría no solo se preocupa por la técnica legislativa, sino que también busca garantizar que las leyes respondan a principios éticos y democráticos. Un sistema legislativo en crisis necesita normas bien justificadas, que sean producto de una deliberación racional y que contribuyan a la transformación social en lugar de generar más conflictos.

Para superar la crisis del sistema legislativo peruano, es imprescindible reforzar el papel de la teoría de la legislación en la formación de los parlamentarios, promoviendo una cultura legislativa basada en la argumentación, la coherencia normativa y la justificación racional de las leyes. Solo así será posible recuperar la legitimidad del Congreso y fortalecer el Estado de Derecho, garantizando que la legislación no sea un mero instrumento político, sino una verdadera herramienta de justicia y desarrollo social.

Por tanto, es importante una teoría de la legislación, ya que:

1. Garantiza leyes de mayor calidad. Permite mejorar la estructura y coherencia de las normas, asegurando que sean claras, justificadas y efectivas.
2. Fortalece la legitimidad del sistema jurídico. Al exigir que las leyes se fundamenten en razones y valores democráticos, refuerza la confianza en el derecho y las instituciones.
3. Reduce la arbitrariedad legislativa. Obliga a los legisladores a justificar sus decisiones, evitando leyes caprichosas o basadas en intereses particulares.
4. Contribuye a la transformación social. Al centrarse en la finalidad y el impacto de las normas, la teoría de la legislación ayuda a diseñar leyes que realmente respondan a los problemas y necesidades de la sociedad. (Marcilla, 2013)
5. Supera enfoques formalistas. No se limita a aspectos técnicos de redacción, sino que busca integrar la justificación ética, política y jurídica en el proceso legislativo.

La teoría de la legislación es fundamental para garantizar un derecho más justo, racional y eficaz. Su enfoque no solo debe ser normativo, sino también práctico, asegurando que las leyes sean comprensibles, aplicables y legítimas dentro de un sistema democrático.

En esta perspectiva la teoría de la legislación sostiene que el proceso de creación de normas debe tener una justificación legislativa. Que consiste en la obligación de los legisladores de presentar razones adecuadas que expliquen el propósito, fundamento y necesidad de una norma dentro del ordenamiento jurídico. Sin embargo, aunque la justificación legislativa es un requisito clave en el marco de un Estado de Derecho democrático, aún no existe un derecho fundamental

que obligue a los legisladores a justificar cada norma de manera explícita y estructurada. En este sentido es importante la justificación legislativa por las siguientes razones:

a. Legitimidad democrática

- La justificación legislativa refuerza la confianza ciudadana en las instituciones, asegurando que las leyes sean el resultado de una deliberación racional y no de intereses políticos arbitrarios.
- Una norma debidamente justificada permite que la sociedad comprenda el porqué de su existencia y fomenta una mayor aceptación y cumplimiento.

b. Racionalidad en la producción normativa (Cruz y Rodríguez, 2015)

- Exigir una justificación legislativa adecuada evita la creación de normas innecesarias, contradictorias o ineficaces.
- Permite que el derecho responda a problemas reales y no sea utilizado como un mero instrumento político o electoralista.

c. Seguridad jurídica y control constitucional

- Una ley que carece de justificación clara puede generar ambigüedades en su interpretación y aplicación, afectando la seguridad jurídica.
- Los tribunales constitucionales pueden exigir que las normas cumplan ciertos estándares de racionalidad y proporcionalidad, aunque la falta de justificación legislativa no siempre conlleva su invalidez.

d. Debate parlamentario y transparencia (Fernández Blanco, 2022)

- La exigencia de justificar las normas obliga a los legisladores a participar en debates más sólidos y fundamentados.
- Promueve la transparencia en el proceso legislativo, permitiendo que la ciudadanía y otros actores puedan evaluar críticamente las decisiones normativas.

A pesar de la importancia de la justificación legislativa, no existe un derecho fundamental que obligue a los legisladores a presentar una justificación exhaustiva en todas las normas que aprueban. Esto significa que, en muchos casos, se aprueban leyes sin una argumentación sólida que explique su necesidad y pertinencia. En algunos países, existen mecanismos que exigen informes de impacto normativo o estudios previos, pero su cumplimiento es variable y no siempre vinculante.

La ausencia de un derecho fundamental a la justificación legislativa permite que en ocasiones se aprueben leyes de manera apresurada, sin análisis técnico o jurídico suficiente. Esto puede derivar en normas ineficaces, contradictorias o inconstitucionales, que posteriormente deben ser corregidas o derogadas, generando inestabilidad en el ordenamiento jurídico (Marcilla. 2013)

La justificación legislativa es una herramienta fundamental para la creación de normas racionales, legítimas y eficaces. Aunque aún no existe un derecho fundamental que obligue a los legisladores a justificar todas sus decisiones, su importancia dentro de un Estado de Derecho es indiscutible. Implementar mecanismos que exijan una mayor justificación en el proceso legislativo contribuiría a mejorar la calidad de las leyes, fortalecer la seguridad jurídica y reforzar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas.

La teoría de la legislación se sustenta en un enfoque realista, en efecto, los modelos teóricos tradicionales sobre legislación han tendido a idealizar el papel del legislador, suponiendo que actúa

de manera completamente racional y orientada al bien común. Sin embargo, esta visión desconoce las dinámicas reales de la política y el proceso legislativo, donde las decisiones no siempre se toman con base en criterios estrictamente racionales, sino que están influidas por intereses partidarios, estrategias parlamentarias y presiones externas.

En la práctica, el legislador no es un actor imparcial que simplemente busca optimizar el derecho en beneficio de la sociedad, sino que opera dentro de un contexto político donde debe negociar, ceder y priorizar ciertos intereses sobre otros. En muchos casos, las leyes no son el resultado de un proceso puramente argumentativo, sino de acuerdos políticos, compromisos estratégicos y, en ocasiones, presiones de grupos de poder.

Por ello, es necesario un enfoque más realista de la teoría de la legislación, que no solo se base en la racionalidad normativa, sino que también considere las estrategias políticas que influyen en la producción legislativa. Este enfoque reconoce que la toma de decisiones legislativas no ocurre en un vacío racional, sino en un escenario donde los legisladores buscan asegurar apoyo político, responder a demandas de sus electores y, en algunos casos, mantener su permanencia en el poder. (Simões, 2023),

Abogar por un modelo realista de legislación implica aceptar que las normas no solo deben diseñarse con criterios técnicos y jurídicos, sino también con una comprensión de las dinámicas políticas y sociales que afectan su implementación. La calidad de la legislación no se garantiza únicamente con normas bien estructuradas, sino con un proceso de creación de leyes que logre equilibrar los principios jurídicos con la viabilidad política.

Constituye un reto fundamental superar los modelos idealizados del legislador como un actor puramente racional y reconocer que la política real influye en la producción normativa. Un

enfoque más realista en la teoría de la legislación permitirá diseñar mejores estrategias para la elaboración de leyes más efectivas, legítimas y adaptadas a la compleja realidad social y política.

La teoría de la legislación tiene como objeto de estudio el análisis sistemático y crítico de la legislación como fenómeno jurídico y social, abordando los fundamentos, principios y procesos que subyacen a la creación, interpretación, aplicación y evaluación de las leyes. Desde su perspectiva específica, la teoría de la legislación no solo estudia la producción normativa desde un punto de vista técnico, sino que también incorpora aspectos filosóficos, políticos y sociales, con el propósito de garantizar normas racionales, legítimas y eficaces dentro del sistema jurídico.

2.2.1.1. Ámbitos de análisis de la teoría de la legislación

La teoría de la legislación constituye un campo fundamental del pensamiento jurídico orientado al estudio racional y crítico de las normas jurídicas. Su enfoque no se limita a la mera descripción técnica de la ley, sino que aborda dimensiones filosóficas, estructurales, políticas y sociales que influyen en su creación, aplicación y evaluación. Entre sus principales ámbitos de análisis se encuentran la normatividad y fundamentación de las leyes, el proceso legislativo, la estructura y contenido de las normas, su interpretación y aplicación, así como la evaluación y reforma del ordenamiento legal (Atienza, 1989) y (Ferrajoli, 2014)

En primer lugar, la teoría de la legislación analiza la naturaleza, función y justificación de las normas jurídicas, poniendo énfasis en los principios filosóficos y éticos que deben guiar su creación. Se interesa por los criterios que permiten determinar la validez, legitimidad y justicia de las normas en el contexto de un sistema jurídico, considerando no solo su legalidad formal, sino también su adecuación a los valores democráticos y constitucionales (Ferrajoli, 2014).

Asimismo, examina detalladamente el proceso legislativo, incluyendo las fases de elaboración de las leyes, los actores políticos involucrados —como el Congreso, el Poder Ejecutivo y la sociedad civil— y los mecanismos institucionales de deliberación y consulta. Este análisis permite evaluar el grado de transparencia, participación y racionalidad que caracteriza al proceso de producción normativa, aspectos que son esenciales para su legitimidad y eficacia (Habermas, 1998).

Otro ámbito relevante es el estudio de la estructura y el contenido de las leyes. Desde esta perspectiva, la teoría de la legislación se enfoca en la redacción, jerarquización y organización de las disposiciones normativas dentro del sistema jurídico. Evalúa si las leyes responden adecuadamente a las problemáticas sociales que buscan regular y si mantienen coherencia con el resto del ordenamiento (Atienza, 1989).

También se ocupa de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. En este punto, examina los métodos interpretativos utilizados por jueces, legisladores y operadores del derecho, así como la relación entre legislación y jurisprudencia. La teoría analiza el papel de la argumentación jurídica en la resolución de conflictos normativos y en la implementación práctica de las leyes, destacando los desafíos que pueden surgir en su aplicación efectiva (Atienza, 1989).

Finalmente, la teoría de la legislación incluye entre sus preocupaciones la evaluación crítica de las leyes vigentes y la propuesta de reformas legislativas. Este enfoque busca mejorar la calidad normativa a través de un análisis racional basado en evidencias empíricas y fundamentos éticos. Se valora la coherencia interna de las normas, su eficacia en la consecución de objetivos sociales y su adecuación a principios como la justicia, la equidad y el respeto a los derechos humanos (Ferrajoli, 2014).

En conjunto, la teoría de la legislación ofrece un enfoque integral que permite analizar las leyes no solo como productos normativos, sino como instrumentos fundamentales para el fortalecimiento del Estado de Derecho. Su aplicación es clave para garantizar que las normas sean legítimas, racionales y funcionales, y que respondan adecuadamente a las necesidades y valores de una sociedad democrática.

2.2.2. La ciencia de la legislación

La ciencia de la legislación es una disciplina que estudia la producción normativa desde un enfoque técnico, metodológico y racional. Su objetivo principal es mejorar la calidad de las leyes, asegurando su claridad, coherencia y eficacia dentro del ordenamiento jurídico. Según Atienza (2001) la ciencia de la legislación debe concebirse como una disciplina institucionalizada, en la que los órganos encargados de la creación de normas sigan procedimientos racionales y estructurados para garantizar que las leyes cumplan su función social y política.

Desde un enfoque metodológico, la ciencia de la legislación se basa en herramientas de la lógica, la lingüística y la sistemática jurídica, permitiendo que las normas sean formuladas de manera precisa y comprensible. Además, se diferencia de la teoría de la legislación porque no solo analiza los fundamentos filosóficos del derecho, sino que se enfoca en los medios prácticos para optimizar la creación normativa.

En cuanto a su relación con la política, la ciencia de la legislación reconoce que las leyes no solo son el resultado de la técnica jurídica, sino que también responden a intereses y estrategias políticas. Sin embargo, busca establecer criterios objetivos que permitan reducir la arbitrariedad en la producción legislativa y garantizar que las normas reflejen principios de racionalidad y justicia.

La ciencia de la legislación es fundamental para el fortalecimiento del Estado de Derecho, ya que permite la creación de normas bien justificadas, racionales y alineadas con los objetivos de la sociedad.

La ciencia de la legislación busca analizar y evaluar la legislación existente y proponer mejoras en el proceso legislativo. Esto implica el examen detallado de las leyes, su estructura, contenido y lógica interna, así como su relación con otros aspectos del sistema legal, como los precedentes judiciales, la jurisprudencia y los principios constitucionales.

En síntesis, la ciencia de la legislación tiene como objeto de estudio el análisis técnico y metodológico de la producción normativa, con el propósito de mejorar la calidad de las leyes y garantizar su claridad, coherencia y eficacia dentro del sistema jurídico. Mora-Donatto (2006) señala que a diferencia de la teoría de la legislación, que se centra en la justificación y legitimidad de las normas, la ciencia de la legislación se enfoca en los criterios formales y técnicos que deben seguirse en la elaboración y aplicación de las leyes.

2.2.2.1. Ámbitos de análisis de la ciencia de la legislación

A) Técnica Legislativa y redacción normativa

- Se ocupa de la correcta redacción de las leyes, asegurando que sean claras, precisas y comprensibles para su correcta aplicación.
- Analiza las estructuras lingüísticas y gramaticales utilizadas en las normas para evitar ambigüedades y errores interpretativos.

B) Coherencia y sistematicidad del ordenamiento jurídico

- Busca garantizar la consistencia interna del sistema legal, evitando contradicciones (antinomias) y vacíos normativos (lagunas jurídicas).
- Examina la interrelación entre distintas normas y su adecuada integración en el marco jurídico existente.

C) Procedimientos legislativos y regulación de la producción normativa

- Estudia los procesos formales de elaboración de leyes, estableciendo criterios técnicos y metodológicos para su desarrollo.
- Evalúa la eficiencia de los procedimientos parlamentarios y administrativos en la creación normativa. (Villota, et al 2015)

D) Eficacia y aplicabilidad de las leyes

- Analiza si las normas cumplen con sus objetivos y si su implementación es viable desde una perspectiva técnica y administrativa.
- Se enfoca en el impacto de la legislación en la realidad social y en los mecanismos de supervisión y cumplimiento de las normas. (Cruz y Rodríguez, 2015)

E) Instrumentos de evaluación y mejora de la legislación

- Desarrolla herramientas para medir la calidad de las normas y propone reformas para optimizar la producción legislativa.
- Se interesa en modelos comparados de legislación para adoptar buenas prácticas en la técnica normativa.

El objeto de la ciencia de la legislación es el estudio de la producción normativa desde una perspectiva técnica, con el fin de optimizar la calidad, coherencia y eficacia de las leyes. A diferencia de la teoría de la legislación, que se preocupa por la justificación y legitimidad de las normas, la ciencia de la legislación se enfoca en su estructura, técnica redaccional y aplicación efectiva. Su contribución es esencial para garantizar un ordenamiento jurídico claro, accesible y funcional, que facilite el cumplimiento del derecho y la seguridad jurídica en la sociedad.

2.2.3. Diferencia entre ciencia de la legislación y teoría de la legislación

La ciencia de la legislación y la teoría de la legislación son dos enfoques complementarios en el estudio de la producción normativa, pero se diferencian en su alcance, propósito y metodología.

Tabla 1:

Diferencia entre ciencia de la legislación y teoría de la legislación

Aspecto	Ciencia de la legislación	Teoría de la legislación
Definición	Disciplina que estudia la elaboración de normas desde una perspectiva técnica y metodológica.	Enfoque filosófico y normativo que analiza los fundamentos, justificación y legitimidad de las leyes.
Enfoque principal	Se centra en la técnica legislativa, es decir, en la correcta formulación, redacción y estructuración de las normas	Examina el sentido y justificación de las leyes, cuestionando su racionalidad, validez y conformidad con principios democráticos y éticos.

Aspecto	Ciencia de la legislación	Teoría de la legislación
	para garantizar su claridad, coherencia y aplicabilidad.	
Objetivo	Mejorar la calidad de las leyes en términos formales y estructurales.	Comprender el papel de la legislación dentro del Estado de Derecho y su impacto en la sociedad.
Método de estudio	Se basa en herramientas de la lógica, la lingüística y la sistemática jurídica para optimizar la redacción normativa.	Emplea la filosofía del derecho, la argumentación jurídica y la teoría política para evaluar la justificación y los valores detrás de las leyes.
Relación con la política	Más técnica, enfocada en mejorar la redacción y coherencia normativa sin entrar en debates filosóficos o ideológicos.	Considera la legislación como un fenómeno político y social, analizando los intereses y valores en juego en el proceso legislativo.
Ejemplo de aplicación	Establecer criterios para la correcta redacción de normas en un código legal.	Analizar si una ley es justa y legítima dentro de un sistema democrático.

El presente estudio se sustenta en los dos enfoques, ya que complementan el análisis de la racionalidad de la ley universitaria, específicamente la normativa SUNEDU.

2.2.4. La técnica legislativa

La técnica legislativa es el conjunto de principios, métodos y estrategias utilizados para la formulación, redacción y estructuración de normas jurídicas. Su finalidad principal es garantizar que las leyes sean claras, coherentes, sistemáticas y eficaces en su aplicación práctica. Desde esta

perspectiva, la norma jurídica no es solo un producto técnico, sino un instrumento fundamental para regular la convivencia social en un Estado de derecho. Autores como Mora-Donatto (2006) y García-Escudero (2013) coinciden en que la técnica legislativa implica tanto la correcta redacción como la coherente inserción de las normas dentro del sistema jurídico, asegurando su funcionalidad, accesibilidad y legitimidad.

La técnica legislativa, tal como la recoge el Congreso de la República del Perú (2023), establece parámetros normativos y formales para garantizar que las iniciativas legislativas se formulen con claridad conceptual, precisión terminológica y coherencia con el marco legal vigente. Además, dicho reglamento resalta la importancia de una adecuada sistematización normativa para evitar contradicciones, lagunas o superposiciones que afecten la seguridad jurídica, específicamente en el artículo 76.

En cuanto a los principios lingüísticos y conceptuales, la técnica legislativa exige que las normas se redacten en un lenguaje claro, directo y comprensible para sus destinatarios. Deben evitarse ambigüedades, vaguedades y tecnicismos innecesarios que dificulten su interpretación. Asimismo, se requiere precisión terminológica y conceptual: cada término jurídico debe estar definido de forma estricta, preferentemente dentro del texto normativo, para evitar múltiples interpretaciones (Villota, et al 2015). La técnica legislativa busca prevenir errores normativos que afectan la claridad y funcionalidad de las leyes, siendo los más relevantes las antinomias, lagunas y ambigüedades. Las antinomias surgen cuando dos normas del mismo ordenamiento jurídico se contradicen; para evitarlas, se aplican principios como el de jerarquía, especialidad o temporalidad (Villota, et al 2015). Las lagunas aparecen ante la ausencia de una norma aplicable a un caso concreto, por lo que se recomienda una redacción integral que contemple supuestos generales y específicos (Mora-Donatto, 2006). Finalmente, las ambigüedades resultan de un lenguaje

impreciso, lo cual se mitiga mediante una terminología clara y definida. Prevenir estos errores no solo mejora la calidad legislativa, sino que refuerza la seguridad jurídica y la aplicabilidad del derecho.

Desde el punto de vista estructural y sistémico, la ley debe organizarse lógicamente mediante títulos, capítulos, secciones y artículos, de acuerdo con una jerarquía normativa clara. Esta estructura no solo facilita la lectura e interpretación de la norma, sino que garantiza su integración armónica dentro del ordenamiento jurídico. La coherencia interna y externa de la norma es esencial: sus disposiciones deben concordar entre sí y no contradecir otras normas vigentes.

En relación con los principios contextuales y participativos, la técnica legislativa moderna considera la necesidad de adaptar las leyes al contexto social, político y económico donde serán aplicadas. Para ello, es indispensable realizar un análisis de impacto normativo que permita valorar la viabilidad de la norma antes de su promulgación. Igualmente, se reconoce la importancia de la participación ciudadana y la consulta a expertos durante la elaboración de las leyes, promoviendo un proceso más democrático, transparente y pluralista (Mora-Donatto, 2012).

Un elemento adicional y esencial de la técnica legislativa contemporánea es la incorporación de mecanismos de evaluación normativa ex ante y ex post. Esta práctica es recomendada por la OCDE en sus lineamientos sobre gobernanza normativa, que destacan la necesidad de prever los efectos, evaluar su implementación y ajustar la normativa conforme a los resultados observados (OCDE, 2012). Las evaluaciones ex ante permiten prever los efectos esperados de la ley antes de su entrada en vigencia, mientras que las evaluaciones ex post miden su aplicación real, eficacia y pertinencia en la práctica.

Desde esta perspectiva, la técnica legislativa no solo se limita a la correcta redacción de las normas, sino que constituye un enfoque integral que considera la coherencia, claridad, aplicabilidad y legitimidad del producto legislativo. Estos principios son esenciales para evaluar la racionalidad normativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220, en tanto permiten verificar si dicha norma cumple con los criterios técnicos y sustantivos necesarios para ser funcional, justa y coherente dentro del sistema educativo y jurídico peruano.

2.2.5. La Función legislativa en un estado de derecho

En un Estado de derecho, la función legislativa constituye uno de los pilares esenciales del sistema democrático, junto con las funciones ejecutiva y judicial. Esta función se refiere a la facultad de los órganos legislativos para crear, modificar y derogar leyes, garantizando así el marco normativo que regula la convivencia social y el ejercicio del poder público (Villota, et al 2015). A través de la elaboración normativa, los legisladores representan a la ciudadanía, participan en debates parlamentarios y contribuyen al control y equilibrio de los demás poderes del Estado.

Desde una perspectiva clásica, la función legislativa no solo implica la producción de normas jurídicas, sino también la garantía de pluralismo político y la inclusión de diversas voces sociales en el proceso legislativo. De este modo, se busca asegurar la representatividad democrática, el respeto a los derechos fundamentales y la transparencia institucional (Villota, et al 2015).

No obstante, diversos estudios han evidenciado una serie de críticas hacia la práctica legislativa contemporánea, señalando deficiencias que afectan tanto la calidad normativa como la legitimidad del derecho. Fernández Blanco (2022) identifica un fenómeno denominado la "soledad del legislador", que se refiere a la desvinculación histórica entre la actividad legislativa y la teoría jurídica, así como de otras disciplinas científicas como la economía o la sociología. Esta

desconexión ha llevado a la aprobación de leyes incoherentes, mal diseñadas o difíciles de aplicar, lo que debilita la seguridad jurídica y la confianza ciudadana en el ordenamiento legal.

Entre las principales consecuencias de esta desconexión se encuentran la falta de racionalidad normativa —es decir, la ausencia de criterios técnicos claros para evaluar la validez y coherencia de las leyes—, la desconexión con la realidad social y económica, y la excesiva influencia de factores políticos o ideológicos en la producción legislativa (Fernández, 2022). Todo ello contribuye a la aprobación de normas populistas, contradictorias o de escasa aplicabilidad, así como a un incremento en la carga judicial derivada de la ambigüedad legislativa.

Para contrarrestar estas debilidades, diversos autores proponen estrategias orientadas a mejorar la calidad y racionalidad del proceso legislativo. Entre ellas destacan el desarrollo de la "legisprudencia", entendida como una disciplina enfocada en el estudio crítico de la actividad legislativa con base en principios argumentativos y científicos; la implementación de Evaluaciones de Impacto Normativo (EIN), que permiten anticipar los efectos sociales, económicos y jurídicos de las leyes antes de su aprobación; y la incorporación sistemática de expertos y académicos en las distintas fases del proceso legislativo (Fernández Blanco, 2022). Asimismo, se subraya la necesidad de aplicar principios de racionalidad legislativa, tales como la claridad, la coherencia, la proporcionalidad y la adecuación al contexto social.

En suma, la función legislativa en un Estado de derecho no debe limitarse a la simple producción de normas, sino que debe sustentarse en una práctica reflexiva, interdisciplinaria y orientada al bien común. Solo así se garantizará un marco normativo legítimo, eficaz y acorde con los principios democráticos y los derechos fundamentales.

2.2.6. Teoría de la racionalidad legislativa

El término racionalidad hace referencia a la capacidad de pensar, actuar y tomar decisiones con base en la lógica, la coherencia y la justificación de razones. Se trata de un concepto fundamental en filosofía, derecho, economía y ciencias sociales, ya que implica la búsqueda de soluciones efectivas y fundamentadas para resolver problemas o tomar decisiones.

Desde un enfoque general, la racionalidad se puede dividir en diferentes tipos:

- a) Racionalidad Teórica. Se basa en el uso del pensamiento lógico y el conocimiento para comprender el mundo.
- b) Racionalidad Práctica. Se refiere a la toma de decisiones basada en objetivos y medios adecuados para alcanzarlos.
- c) Racionalidad Instrumental. Evalúa la eficacia de los medios utilizados para lograr un fin determinado.
- d) Racionalidad Comunicativa. Enfatiza el diálogo y la argumentación como formas de alcanzar consensos fundamentados.

En el ámbito jurídico, la racionalidad legislativa implica que las leyes deben ser claras, coherentes, justificadas y aplicables, asegurando su integración dentro del sistema normativo y su impacto positivo en la sociedad. La racionalidad es el principio que permite que las decisiones, normas o acciones estén fundamentadas en razones lógicas y justificadas, garantizando su eficacia y coherencia en distintos contextos.

La racionalidad legislativa se refiere a los principios y estándares utilizados para analizar la calidad, legitimidad y efectividad de las normas dentro de un ordenamiento jurídico. Su

propósito es asegurar que las leyes sean comprensibles, consistentes, viables y fundamentadas, evitando la promulgación de disposiciones ambiguas, incompatibles o ineficaces (Atienza, 1998).

La "Racionalidad Legislativa" en general se refiere al proceso mediante el cual se desarrollan, redactan, promulgan y entra en vigencia las leyes de manera lógica, coherente y basada en principios razonables. Implica que las decisiones legislativas están fundamentadas en un análisis cuidadoso, considerando evidencia, valores éticos, y buscando el bien común.

La racionalidad legislativa se refiere a la coherencia, justificación y eficacia en la creación de normas jurídicas. No solo es una cuestión de técnica normativa, sino también un proceso de argumentación que fortalece la legitimidad de las leyes dentro de un sistema democrático (Marcilla, 2013)

La autora destaca que la racionalidad legislativa puede abordarse desde dos enfoques principales:

- Minimalista. Se limita a evaluar la eficiencia y técnica de la norma sin cuestionar sus valores subyacentes.
- Maximalista. Incluye la justificación ética y la coherencia con principios democráticos, garantizando que las leyes respondan a valores fundamentales de justicia y equidad.

En el contexto legislativo, la racionalidad implica que las leyes se crean con un propósito claro, se redactan de manera comprensible, y se basan en un razonamiento sólido. Esto implica considerar cuidadosamente los objetivos de la legislación, evaluar las posibles consecuencias, y garantizar que las leyes sean coherentes con los principios jurídicos y éticos.

La racionalidad legislativa también puede referirse a la capacidad de los legisladores para tomar decisiones informadas y justificadas, utilizando la información disponible y aplicando un proceso de pensamiento lógico (Ruiz Sanz, 1997).

Según, Cruz y Rodríguez (2015), no se cuenta con una cultura y políticas para impulsar una racionalidad de la producción legislativa, debido a una ausencia de una teoría sobre la racionalidad legislativa en el Perú y se debe a factores políticos, teóricos, funcionales y técnicos.

En el ámbito político, históricamente se ha dado prioridad a la cantidad de normas en lugar de su calidad, respondiendo muchas veces a intereses coyunturales o populistas. En el plano teórico, la producción normativa ha estado desvinculada del estudio de la racionalidad jurídica, lo que ha llevado a la falta de criterios claros para evaluar la calidad de las leyes.

Desde una perspectiva funcional, la falta de un control estructurado sobre el proceso legislativo ha permitido que muchas normas sean promulgadas sin un análisis profundo de su impacto o coherencia con el ordenamiento jurídico. También se percibe que, en el ámbito técnico, se identifica la ausencia de mecanismos de evaluación ex ante y ex post que permitan valorar la eficacia y aplicabilidad de las normas antes y después de su promulgación.

Ante esta situación, los autores plantean la necesidad de desarrollar criterios objetivos y metodologías claras para garantizar la calidad normativa, así como la implementación de órganos consultivos especializados que puedan asesorar al Congreso en la producción legislativa. Esto permitiría mejorar la coherencia, claridad y efectividad de las leyes en el Perú.

La importancia de la racionalidad legislativa radica en que:

- a. Fortalece la legitimidad democrática: Una ley bien argumentada y justificada genera mayor confianza en la ciudadanía y en las instituciones.

- b. Reduce la incertidumbre jurídica: Al garantizar normas claras y coherentes, se disminuyen los problemas de interpretación y aplicación del derecho.
- c. Mejora la eficacia de las normas: Una legislación racional facilita el cumplimiento de las leyes y su impacto positivo en la sociedad.
- d. Evita el activismo judicial descontrolado: Cuando las leyes son deficientes, los jueces deben interpretarlas y ajustarlas, lo que puede generar tensiones con el principio de separación de poderes.
- e. Promueve la justicia y el bienestar social: Las leyes deben ser herramientas para mejorar la vida de las personas, no solo mecanismos de control estatal.

La racionalidad legislativa es fundamental para garantizar un derecho sólido, predecible y justo. Su aplicación no solo mejora la calidad normativa, sino que refuerza los principios democráticos y la seguridad jurídica.

2.2.6.1. Concepto operativo de racionalidad legislativa en el marco de la investigación

Es el grado de coherencia, consistencia y legitimidad que presenta un cuerpo normativo en relación con su lenguaje, estructura jurídica, aplicación práctica, finalidad normativa y fundamento ético. Desde un enfoque operativo, se expresa a través de cinco dimensiones interrelacionadas: racionalidad lingüística-comunicativa (claridad y comprensibilidad del texto normativo), racionalidad jurídico-formal (coherencia interna y técnica del sistema legal), racionalidad pragmática (nivel de aceptación y eficacia en su implementación), racionalidad teleológica (alineación entre fines normativos y resultados obtenidos) y racionalidad ética (compatibilidad con principios constitucionales y valores democráticos). Evaluar la racionalidad legislativa implica

analizar integralmente si una norma cumple con los estándares técnicos, prácticos y axiológicos que aseguren su legitimidad, funcionalidad y eficacia dentro del sistema jurídico.

La racionalidad legislativa comprende varias dimensiones:

- R1 Lingüística-Comunicativa
- R2 Formal-Jurídico
- R3 Pragmática
- R4 Teleológico
- R5 Ética

2.2.6.2. Evaluación de la racionalidad legislativa

La legislación, en tanto instrumento fundamental del poder normativo del Estado, debe responder no solo a fines prácticos y políticos, sino también a criterios racionales que aseguren su legitimidad, eficacia y coherencia en un Estado de derecho. En este contexto, la racionalidad legislativa se ha convertido en un campo fundamental de análisis tanto para la teoría jurídica como para la práctica legislativa.

Atienza (1998, 2005) ha desarrollado uno de los modelos más influyentes para evaluar la racionalidad legislativa, proponiendo un enfoque metodológico que considera a la legislación como una actividad práctica que debe guiarse por distintos niveles de racionalidad. Estos niveles —lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica y ética— permiten examinar una norma desde su formulación hasta su implementación, bajo una lógica de justificación normativa integral.

Según Atienza (1998), una ley será racional si logra articular de manera equilibrada claridad lingüística, coherencia con el sistema jurídico, eficacia práctica, congruencia con sus fines declarados y conformidad con los principios éticos y constitucionales. Esta visión se inscribe en una concepción de la legislación no solo como un producto técnico, sino como un proceso deliberativo orientado a resolver problemas sociales mediante normas legítimas y justificadas.

Este enfoque ha sido enriquecido por otros estudiosos de la jurisprudencia, como Wintgens (2003), quien plantea que la racionalidad legislativa no puede desvincularse de la obligación del legislador de ofrecer razones públicas compatibles con los valores constitucionales y democráticos. Asimismo, Fernández Blanco (2022) ha subrayado la necesidad de superar la tradicional desvinculación entre la legislación y otras ciencias —como la economía, la sociología o la ciencia política—, proponiendo una racionalidad interdisciplinaria como base de una legislación más fundamentada y eficaz.

En este marco, la evaluación de la racionalidad legislativa no se limita a una valoración retrospectiva del contenido normativo, sino que requiere también un análisis crítico de todo el proceso legislativo, incluyendo sus fases prelegislativa, legislativa y post legislativa.

El presente estudio se enfocó específicamente en la fase post legislativa, con el propósito de examinar la vigencia y comportamiento de la normatividad de la SUNEDU, contemplada en el Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220. Este enfoque permitió identificar los niveles de racionalidad e irracionalidad presentes en dicha normatividad, a partir de los criterios establecidos por la teoría de la racionalidad legislativa.

En síntesis, el estudio evaluó la capacidad de una normatividad SUNEDU para producir o generar sus fines (racionalidad teleológica), a través de una racionalidad lingüística-comunicativa,

formal-jurídica, pragmática y ética. Por lo tanto, una norma es racional, cuando cumple, de una manera integral, coherente y equilibrada las racionalidades (R1, R2, R3, R4 Y R5).

Veamos los componentes principales de un proceso de evaluación de la racionalidad de una ley.

a) Objetivo de la evaluación. Mediante este proceso se describe y explica el desarrollo o vigor de una normatividad desde diversas perspectivas (R1, R2, R3, R4 Y R5). El objeto es describir y explicar el comportamiento de una normatividad en el ámbito jurídico, comunicativo, institucional y social. A partir de esta comprensión del comportamiento de una normatividad se identifican diferentes niveles de racionalidades e irracionalidades. Luego se plantean prescripciones para superar las irracionalidades detectadas y el fortalecimiento de las racionalidades que cumplen su función. Por lo tanto, el objetivo de esta metodología comprende dos aspectos: descriptivo-explicativo y prescriptivo en una concepción dinámica de la legislación.

b) Criterios de justificación de las normas. Según Atienza (2001), los criterios de justificación de las normas son los fundamentos que legitiman y hacen que una ley sea adecuada dentro de un contexto social y político determinado. Mientras que en el ámbito judicial la argumentación se centra en demostrar la adecuación de una sentencia al derecho preestablecido; en la legislación los criterios de corrección dependen de disciplinas como la ciencia jurídica, la política, la economía, la sociología y la psicología.

En este sentido, Atienza distingue varios aspectos en la justificación de las normas:

- Adecuación entre medios y fines. La norma debe estar diseñada para lograr los objetivos que se propone de manera efectiva y eficiente.

- Compatibilidad con el sistema jurídico. Las leyes deben integrarse sin contradicciones en el ordenamiento legal vigente.
- Evaluación de su impacto y aceptación social. Es fundamental analizar si la norma será cumplida y respetada por la sociedad.
- Legitimidad democrática. La norma debe responder a valores fundamentales y al principio democrático, evitando restricciones arbitrarias de derechos.

c) Componentes para el estudio de la racionalidad legislativa

- Legislador: Autores de la norma
- Destinatarios: a aquellos a quienes se dirige la ley
- Sistema jurídico: Conjunto normativo del que pasa a formar parte la nueva ley
- Fines y valores: Son los objetivos o metas que se persiguen al establecer las leyes
- Valores: Son las ideas que sirven para justificar dichos fines
- Sistema Socio-Político: Son las fuerzas sociopolíticas que influyen en el diseño y modificación de la normatividad

d) Niveles de racionalidad

- Racionalidad aceptable
- Racionalidad precaria
- Irracionalidad

2.2.6.3. Racionalidad Lingüística-Comunicativa

En términos generales esta racionalidad en la legislación se refiere a la correcta formulación del lenguaje en las normas jurídicas para garantizar que sean comprensibles, precisas y libres de ambigüedades. Este criterio busca que las leyes cumplan su función de regular la conducta social de manera clara y efectiva, evitando interpretaciones erróneas o confusas.

Para Fernández Blanco (2022) la racionalidad lingüística-comunicativa en la legislación se refiere a la claridad y precisión con las que se redactan las normas, garantizando que los destinatarios comprendan su contenido y aplicación. Este nivel de racionalidad implica que la ley debe cumplir su función como un acto de comunicación efectiva, asegurando que el mensaje del legislador llegue correctamente a sus destinatarios. Para ello, es esencial evitar defectos sintácticos, oscuridades semánticas y ambigüedades en los textos normativos.

El sistema jurídico opera como un conjunto de enunciados lingüísticos organizados, utilizando un lenguaje común entre el emisor (legislador) y el receptor (ciudadanos y operadores jurídicos). En este sentido, la redacción legislativa debe no solo ser accesible y comprensible, sino también reducir la posibilidad de interpretaciones contradictorias, favoreciendo así la seguridad jurídica y la aplicación efectiva de la norma.

2.2.6.3.1. Concepto de racionalidad lingüística-comunicativa

La racionalidad lingüística-comunicativa se refiere a la capacidad del lenguaje normativo para cumplir su función esencial: comunicar eficazmente contenidos jurídicos de forma comprensible, precisa, estructurada y concisa tanto para operadores del derecho como para ciudadanos comunes. No se trata solamente de adecuación gramatical, sino de garantizar que el

texto legal exprese sus mandatos de manera inequívoca, accesible y funcional, favoreciendo la seguridad jurídica y reduciendo el margen de interpretación discrecional.

La racionalidad lingüística-comunicativa constituye un criterio técnico, jurídico y funcional para evaluar la calidad del lenguaje normativo en los cuerpos legales. En términos generales, se define como la capacidad de un texto normativo para comunicar sus contenidos jurídicos de forma clara, precisa, ordenada y concisa, de modo que resulte comprensible tanto para especialistas en derecho como para el ciudadano promedio. Su correcta implementación contribuye al cumplimiento de los principios de legalidad, seguridad jurídica, transparencia y accesibilidad normativa.

Según Atienza (1998) una norma jurídicamente eficaz no solo debe ser válida, sino también comprensible y aplicable sin recurrir constantemente a la interpretación judicial. En esta línea, el lenguaje jurídico debe cumplir con una función no solo prescriptiva, sino también comunicativa, de modo que el destinatario entienda qué debe hacer, cómo, y bajo qué condiciones.

Asimismo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú (2019) señala que una norma técnicamente bien construida debe estar redactada con un lenguaje unívoco, libre de ambigüedades, y estructurada en función de su coherencia con el sistema jurídico del que forma parte.

2.2.6.3.2. Dimensiones de la racionalidad lingüística comunicativa

El análisis de la racionalidad lingüística-comunicativa se estructura en torno a cuatro dimensiones:

Tabla 2:*Dimensiones de la racionalidad lingüística comunicativa e indicadores*

Dimensión	Definición específica	Indicadores
Claridad	Comprensibilidad inmediata del texto normativo.	Uso de vocabulario comprensible; oraciones gramaticalmente bien estructuradas; lenguaje unívoco.
Precisión	Delimitación exacta de los términos normativos.	Definición de términos técnicos; especificidad del contenido (sujeto, verbo, condiciones, consecuencias); ausencia de vaguedad conceptual.
Economía del lenguaje	Redacción funcional, concisa y sin repeticiones innecesarias.	Ausencia de frases redundantes; oraciones directas; uso eficiente de palabras y expresiones jurídicas.
Coherencia y cohesión	Conexión lógica y temática entre los elementos del texto legal.	Secuencia temática ordenada; uso adecuado de conectores; remisiones normativas claras entre artículos relacionados.

A. Dimensión 1: Claridad

La claridad es una dimensión fundamental de la racionalidad lingüística-comunicativa. En el ámbito jurídico, se refiere a la capacidad de una norma para ser comprendida de forma inmediata y directa por sus destinatarios, sin necesidad de interpretaciones extensivas o mediaciones técnicas

complejas. Un texto legal claro permite conocer con precisión qué se ordena, prohíbe o permite, y en qué condiciones se debe actuar conforme al derecho.

Desde la teoría de la argumentación jurídica, Atienza (1998) sostiene que la claridad es una condición mínima de racionalidad, porque sin ella no puede haber comprensión ni cumplimiento del derecho. Esta claridad no depende exclusivamente del conocimiento técnico del lector, sino también de la forma en que el lenguaje está estructurado, evitando tecnicismos innecesarios, ambigüedades o frases rebuscadas.

En términos de técnica legislativa, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú (2019) establece que la claridad normativa implica que el contenido de la norma debe poder ser entendido sin esfuerzos extraordinarios por parte de los ciudadanos, incluso cuando no cuenten con formación jurídica especializada.

La claridad implica que el texto normativo debe ser comprensible de forma inmediata por su destinatario. Esto incluye un vocabulario accesible, oraciones bien construidas, y un lenguaje unívoco que evite ambigüedades. La claridad se traduce en “el grado en que los enunciados normativos permiten una comprensión rápida y sin doble interpretación por parte del lector medio” (Marcilla, 2021)

Según el Ministerio de Justicia del Perú (2019) una norma clara “usa frases completas, no recargadas, sin tecnicismos innecesarios o términos oscuros”, lo que facilita su cumplimiento y aplicación. En este sentido, la claridad no es una cualidad menor ni decorativa, sino central para la validez práctica del derecho.

Asimismo, el principio de publicidad y accesibilidad normativa, reconocido en el derecho constitucional y en la teoría del Estado de derecho, exige que la ley sea inteligible y transparente,

como condición para que pueda ser cumplida. Una norma ininteligible es, en la práctica, una forma de inseguridad jurídica y de exclusión institucional.

Indicadores de claridad:

- Vocabulario comprensible y no especializado en exceso.
- Oraciones con estructura sintáctica correcta y sin ambigüedades.
- Lenguaje unívoco y directo.

B. Dimensión 2: Precisión

La precisión normativa se refiere a la exactitud en el uso de términos y expresiones jurídicas. Su propósito es garantizar que el contenido normativo sea específico, delimitado y resistente a interpretaciones contradictorias. Una norma precisa reduce los vacíos de interpretación y limita la arbitrariedad de quien la aplica (Campos, 2006, Fernández Blanco, 2022)

Desde la técnica legislativa, la precisión exige definir claramente los conceptos centrales, explicitar las condiciones de aplicación de las normas y evitar términos vagos o indeterminados como “adecuado”, “experiencia”, o “relevante” sin criterios de concreción. Marcilla (2021) advierte que los defectos de precisión debilitan el valor jurídico de las normas, pues generan una distancia entre el texto legal y su cumplimiento efectivo.

La precisión normativa constituye una de las cualidades esenciales del lenguaje legislativo y forma parte fundamental de la racionalidad lingüística-comunicativa. Se refiere a la exactitud conceptual y normativa con la que se enuncian las disposiciones jurídicas, garantizando que los sujetos destinatarios puedan identificar de manera clara qué está permitido, prohibido u ordenado sin necesidad de recurrir a interpretaciones extensas o a otras fuentes externas.

Según, Marcilla (2021), la precisión normativa se manifiesta en el uso de términos unívocos, técnicamente definidos y con significación estable dentro del sistema jurídico. Esta característica busca evitar ambigüedades semánticas o conceptuales que puedan dar lugar a múltiples interpretaciones, las cuales debilitarían la seguridad jurídica, uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho.

En el marco de la legislación racional, la precisión también implica una selección rigurosa de los sujetos, acciones, condiciones y consecuencias normativas, con el fin de eliminar vaguedades y asegurar que cada norma cumpla su propósito comunicativo de manera efectiva. Atienza subraya que la falta de precisión en la formulación legislativa puede llevar a decisiones arbitrarias y a inseguridad jurídica, ya que la interpretación de la norma puede variar según el operador del derecho que la aplique

Indicadores de precisión normativa

Los indicadores de precisión en la redacción normativa son:

- a. Definición de términos técnicos: Los conceptos utilizados deben estar claramente definidos o contar con referencias normativas que permitan su interpretación sin ambigüedad. Por ejemplo, expresiones como “impedimento legal sobreviniente” o “experiencia en gestión universitaria” deben especificar su alcance y condiciones.
- b. Especificidad del contenido normativo: Esto implica que los artículos deben identificar con claridad al sujeto normativo (quién), la acción (qué debe hacer o no hacer), las condiciones (en qué contexto) y las consecuencias jurídicas (sanciones, beneficios, efectos). La imprecisión en cualquiera de estos elementos genera confusión y puede conducir a una aplicación desigual de la norma.

Marcilla (2021) también enfatiza que la precisión favorece la eficiencia del lenguaje jurídico, permitiendo que la norma sea aplicada de forma uniforme por los operadores jurídicos . Así, la precisión no es solo una exigencia técnica, sino una condición necesaria para la equidad normativa y la correcta implementación del derecho.

Errores comunes de imprecisión

Algunos errores típicos que evidencian falta de precisión en la legislación incluyen:

- Uso de términos amplios o polisémicos sin delimitación normativa.
- Ausencia de referencias legales que contextualicen el alcance de conceptos técnicos.
- Redacción ambigua que permite interpretaciones contradictorias.
- Inclusión de generalidades que no permiten distinguir responsabilidades ni procedimientos específicos.

En suma, la precisión normativa permite que el texto legal sea comprensible, predecible y aplicable, lo cual refuerza la legitimidad de las normas jurídicas. En palabras de Atienza, una norma imprecisa no solo incumple con su función comunicativa, sino que afecta la justicia del sistema al abrir espacios para decisiones contradictorias o arbitrarias. Por tanto, garantizar la precisión en la redacción legislativa es una exigencia técnica, ética y democrática.

C) Dimensión 3: Economía del lenguaje

La economía del lenguaje refiere a la capacidad del texto legal para transmitir su contenido de manera breve, directa y sin redundancias. Una norma eficiente desde esta dimensión “dice mucho con pocas palabras”, evitando repeticiones innecesarias, expresiones reiterativas o frases circulares que diluyen el mensaje jurídico.

Bono (2015) afirma que la economía normativa no solo es estética, sino funcional; un exceso verbal puede entorpecer la comprensión de la norma y dispersar la atención del lector. En esta misma línea, la técnica legislativa moderna recomienda la supresión de duplicaciones normativas que no aportan nuevo valor jurídico.

La economía del lenguaje en el ámbito jurídico-legislativo se refiere a la capacidad de un texto normativo para expresar contenidos jurídicos esenciales con la menor cantidad de palabras posibles, sin comprometer su significado, eficacia ni claridad. Esta dimensión busca evitar redundancias, repeticiones innecesarias o estructuras verbales superfluas que sobrecarguen el texto y dificulten su comprensión. Marcilla (2021) señala que una norma jurídica eficaz debe ser lingüísticamente escueta pero semánticamente suficiente.

La economía del lenguaje no implica austeridad extrema ni omisión de información fundamental, sino una redacción funcional que permita al lector –experto o no– comprender sin esfuerzo la intención normativa. Como señala Atienza, la prolijidad excesiva en los textos legales puede generar ambigüedades interpretativas o “fatiga lectora”, al fragmentar innecesariamente la información y obstaculizar su operatividad legal.

Guastini (2014) señala que la redundancia en los textos legales no solo carece de utilidad jurídica, sino que también puede crear una falsa apariencia de complejidad normativa, alejando a los ciudadanos de la ley. En efecto, un texto sobrecargado disminuye su accesibilidad y dificulta la interpretación sistemática.

Marcilla (2021) por su parte, sostiene que una legislación racionalmente económica debe estar compuesta por enunciados necesarios, suficientes y no reiterativos. Esta lógica funcional

responde a una exigencia democrática: garantizar que el derecho sea comprensible, operativo y transparente para el conjunto de la ciudadanía, sin barreras lingüísticas artificiales.

En esa línea, el Ministerio de Justicia del Perú (2019) también ha establecido en sus manuales de técnica legislativa que la economía del lenguaje constituye un principio cardinal, al recomendar “evitar el uso de palabras innecesarias, estructuras reiterativas y construcciones dilatorias que dificulten la interpretación jurídica” (p.29).

Indicadores específicos de economía del lenguaje

Conforme a los criterios de racionalidad lingüística-comunicativa aplicados en el análisis normativo, esta dimensión se operacionaliza a través de dos indicadores:

- Frases breves y directas. La formulación normativa debe prescindir de construcciones rebuscadas, adjetivación excesiva o cláusulas subordinadas innecesarias. Por ejemplo, sustituir “los pagos que hayan de ser efectuados por parte de los sujetos obligados” por “los pagos obligatorios”.
- Redacción concisa y sin repeticiones. Evitar mencionar múltiples veces la misma función o expresión jurídica en diferentes artículos sin una justificación técnica. La duplicación sin diferenciación funcional –como repetir la expresión “supervisar condiciones básicas de calidad” en tres artículos con redacción idéntica– evidencia una infracción directa a este principio.

D) Dimensión 4: Coherencia y cohesión

La coherencia refiere a la relación lógica entre las partes del texto normativo, mientras que la cohesión se vincula a los mecanismos lingüísticos (conectores, referencias internas, remisiones)

que aseguran la continuidad discursiva. Una norma coherente y cohesionada permite que el lector comprenda su estructura interna, los vínculos entre artículos, y su lugar dentro del sistema jurídico

Según Grosso y Svetaz (s/f), la coherencia normativa permite una lectura lineal y sistemática del ordenamiento, mientras que la cohesión asegura la correcta articulación de las ideas jurídicas a través de recursos textuales apropiados. En la técnica legislativa, esto implica evitar desorden temático, repeticiones disgregadas y la falta de remisiones internas o referencias explícitas a normas complementarias.

La coherencia y la cohesión constituyen dimensiones esenciales para garantizar la racionalidad lingüística-comunicativa de los textos normativos. Estas dimensiones no solo aseguran una lectura comprensible, sino que también articulan el significado del texto dentro de un sistema jurídico más amplio. Desde una perspectiva funcional, la coherencia hace referencia a la estructura lógica y semántica de un texto, mientras que la cohesión se refiere a los mecanismos lingüísticos que permiten enlazar adecuadamente sus partes.

Según, Marcilla (2021), la coherencia en el discurso jurídico no solo depende de la lógica interna del texto, sino también de su inserción coherente dentro del sistema normativo. La autora subraya que un texto normativo coherente debe mantener una secuencia lógica en la exposición de conceptos, garantizando que cada disposición se relacione semántica y jerárquicamente con las demás.

Por su parte, Bobbio (2006) explican que la coherencia normativa se refiere tanto a la ausencia de contradicciones como a la compatibilidad sistemática entre normas. Esto implica una adecuada organización del contenido legal, sin dislocaciones temáticas ni repeticiones

innecesarias, lo que permite una interpretación sistemática, propia del razonamiento jurídico teleológico.

La cohesión, como dimensión complementaria, está referida a los elementos lingüísticos y sintácticos que facilitan la continuidad textual, como conectores, anáforas, referencias internas y remisiones normativas. De acuerdo con la teoría de Halliday y Hasan (1976), estos elementos cohesivos son indispensables para que un texto no sea una mera suma de oraciones, sino una unidad comunicativa significativa. En el plano jurídico, su uso adecuado asegura que las normas sean interpretadas dentro del flujo semántico previsto por el legislador.

La falta de coherencia y cohesión en un texto normativo genera efectos jurídicos negativos. En primer lugar, debilita la seguridad jurídica, pues introduce ambigüedades que pueden ser interpretadas de manera arbitraria. En segundo lugar, entorpece la función pedagógica del derecho, que busca que las normas sean comprensibles no solo para expertos, sino también para la ciudadanía general.

Como señala Guastini (1999), una ley que no puede ser entendida sin esfuerzo extraordinario pierde eficacia normativa y se transforma en un obstáculo para el cumplimiento voluntario del derecho.

Indicadores de Coherencia y cohesión

- Secuencia lógica de ideas: Un texto legal debe presentar las disposiciones en una progresión estructural que refleje la jerarquía normativa y la funcionalidad de los conceptos. Por ejemplo, una norma sobre competencias de una entidad debe anteceder a aquella que regula sus procedimientos específicos. Cuando el orden es arbitrario o se intercalan temas sin conexión directa, se rompe la coherencia y se dificulta su comprensión.

- Uso adecuado de conectores: En textos normativos, el uso de conectores como “además”, “sin perjuicio de”, “en tanto que”, entre otros, permite mantener una articulación lógica entre párrafos y numerales. Su omisión o empleo inadecuado puede generar ambigüedad o desconexión conceptual.
- Remisiones normativas claras: Según la técnica legislativa moderna, toda disposición que depende de otra debe hacer referencia explícita a esta. Esto no solo fortalece la cohesión del texto, sino que también facilita su aplicación e interpretación. La falta de remisiones normativas impide construir una red lógica dentro del sistema legal, como advierte Marcilla (2013) un texto normativo desconectado de su marco sistémico está destinado al aislamiento interpretativo.
- Esta base teórica sustenta la importancia de la economía del lenguaje como componente central de la racionalidad lingüística-comunicativa, especialmente en contextos jurídicos donde la claridad, la eficacia normativa y la legitimidad dependen de una redacción adecuada.

2.2.6.3.3. Irracionalidad lingüística comunicativa

La irracionalidad comunicativa-lingüística, se presenta cuando la normatividad impide o dificulta la transmisión de sus contenidos a los destinatarios, existencia de vacíos, imprecisiones y ambigüedad en los contenidos normativos y existe bajos niveles de conocimiento e interés por parte de los destinatarios.

Según, Marcilla (2013) la irracionalidad lingüística-comunicativa- en la legislación se refiere a la falta de claridad, coherencia y precisión en el lenguaje normativo, lo que genera confusión, errores de interpretación y dificultades en la aplicación de la norma. Se produce cuando una ley está redactada de manera ambigua, imprecisa o con términos técnicos difíciles de

comprender, lo que impide una comunicación efectiva entre el legislador y los ciudadanos o los operadores jurídicos.

La irracionalidad lingüística-comunicativa en el lenguaje legal se manifiesta a través de fallos estructurales y expresivos que dificultan la comprensión, interpretación y aplicación de las normas jurídicas. Esta condición compromete la racionalidad del derecho, afectando directamente su legitimidad, eficacia y previsibilidad.

Entre las características más comunes de esta irracionalidad se encuentran:

- Ambigüedad, entendida como el uso de términos polisémicos que permiten múltiples interpretaciones, lo que puede provocar contradicciones entre operadores jurídicos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, 2019).
- Vaguedad, que refiere a la falta de delimitación conceptual o técnica, generando normas abiertas o imprecisas que dificultan su aplicación en contextos concretos (Bono, 2015).
- Falta de coherencia, tanto interna (entre los propios artículos de una norma) como externa (con otras normas del sistema jurídico), lo que vulnera la armonía del ordenamiento (Fernández Blanco, 2022).
- Complejidad excesiva, derivada del uso de estructuras sintácticas innecesariamente complicadas, frases extensas o tecnicismos no justificados, que impiden que el texto sea comprensible para la ciudadanía.
- Deficiencias en la estructuración, como desorganización de los artículos, falta de jerarquía normativa o escasa progresión temática, lo que rompe la unidad del mensaje legislativo (Congreso de la República del Perú, 2021).

La irracionalidad comunicativa tiene consecuencias severas en términos jurídicos y sociales. En primer lugar, afecta la seguridad jurídica, ya que las normas confusas abren espacio a la arbitrariedad interpretativa, reduciendo la previsibilidad del derecho. Además, obstaculiza la correcta aplicación de la ley, ya que jueces, abogados y ciudadanos no pueden determinar con certeza el contenido normativo (Fernández Blanco, 2022).

Como consecuencia, se incrementa la discrecionalidad judicial y administrativa, derivada de la necesidad de llenar los vacíos o corregir ambigüedades del texto legal. Esta situación puede conducir a decisiones desiguales o incoherentes, socavando la confianza ciudadana en el sistema jurídico. Además, la ambigüedad normativa genera litigios innecesarios, dilata procesos y congestiona el sistema judicial.

Tal como advierte Marcilla (2021), una norma irracional desde el punto de vista comunicativo se convierte en una barrera de acceso al derecho. Su comprensión se restringe a especialistas, excluyendo al ciudadano común y vulnerando los principios democráticos de legalidad, transparencia y universalidad del derecho.

2.2.6.3.4. Evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa

Para su evaluación integral, se proponen tres niveles de desempeño:

Tabla 3:

Niveles para la evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa

Nivel	Descripción general	Criterios específicos por dimensión
Racionalidad	El texto normativo cumple	- Claridad: Lenguaje comprensible para
Aceptable (RA)	satisfactoriamente con las lectores	especializados y ciudadanos

Nivel	Descripción general	Criterios específicos por dimensión
Racionalidad Precaria (RP)	funciones comunicativas. Es comprensible, preciso, bien estructurado y evita redundancias.	promedio. Términos claros y oraciones bien construidas. - Precisión: Términos técnicos definidos o contextualizados; sujeto, acción y condiciones bien delimitados. - Economía. No presenta repeticiones innecesarias ni frases superfluas. - Coherencia y cohesión: Buena secuencia lógica; conectores y remisiones normativas claras. - Claridad. Uso de expresiones vagas o ambiguas en algunos puntos; requiere interpretación contextual.
	El texto presenta deficiencias que dificultan su comprensión o aplicación legal. Aunque es funcional, requiere mejoras en precisión, coherencia o economía del lenguaje.	- Precisión. Términos jurídicos abiertos o sin definición; sujetos o acciones poco delimitados. - Economía. Presencia de redundancias o uso extensivo del lenguaje sin valor normativo añadido. - Coherencia y cohesión: Rupturas temáticas, falta de secuencia, o remisiones poco claras.

Nivel	Descripción general	Criterios específicos por dimensión
Irracionalidad (IR)	El texto normativo no cumple adecuadamente su función comunicativa. Su redacción impide la interpretación clara o genera ambigüedad jurídica grave.	- Claridad. Lenguaje oscuro o confuso, con errores gramaticales severos.
		- Precisión. Falta de delimitación normativa básica; omisiones sustanciales en sujeto, acción o condiciones.
		- Economía. Texto cargado de repeticiones, con construcciones innecesarias o contradictorias.
		- Coherencia y cohesión. Dispersión grave de ideas, sin vínculos lógicos o temáticos claros.

Estos niveles se aplican sobre la base de indicadores previamente establecidos en las dimensiones de claridad, precisión, coherencia/cohesión y economía del lenguaje. Esta clasificación no solo permite diagnosticar el estado comunicativo de una norma, sino que también orienta propuestas de mejora normativa, desde una perspectiva técnica y democrática.

Tal como señala Marcilla (2021), una legislación que no puede ser comprendida por sus destinatarios compromete su legitimidad y vulnera el principio de publicidad del derecho. En consonancia, Atienza (1998) advierte que la claridad y coherencia textual no son meras virtudes estilísticas, sino condiciones fundamentales para la racionalidad del sistema jurídico.

Una norma con alta racionalidad lingüística-comunicativa fortalece la legitimidad del ordenamiento jurídico al facilitar el control ciudadano, reducir la arbitrariedad en su aplicación y promover la transparencia institucional. Así, esta categoría de análisis no solo tiene un valor técnico, sino también político y ético, al vincularse con la función garantista del derecho.

Según Atienza (2001), una ley mal formulada lingüísticamente puede generar confusión en su aplicación y ser fuente de inseguridad jurídica, lo cual afecta el principio de legalidad y debilita la legitimidad normativa. En esa línea, la racionalidad lingüística en las normas jurídicas implica una combinación armónica de propiedades lingüísticas, lógicas y comunicativas que aseguren una redacción clara, precisa, económica y coherente con el sistema jurídico al que pertenece

Aplicar esta escala de evaluación a textos normativos, como el Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, permite identificar zonas de riesgo lingüístico-comunicativo y orientar correcciones que promuevan un derecho más accesible, transparente y eficaz.

2.2.6.4. Racionalidad Jurídica – Formal

La racionalidad jurídico-formal es un criterio normativo y estructural que describe el grado en que un ordenamiento jurídico funciona como un sistema lógico, coherente y completo. Se manifiesta en la capacidad del derecho para excluir antinomias, evitar lagunas, prevenir redundancias y mantener coherencia conceptual en el uso de categorías jurídicas.

Según Atienza (1989) la racionalidad formal del derecho requiere que el conjunto normativo forme un sistema no contradictorio y razonablemente completo, lo cual implica una estructura lógica que permita su interpretación y aplicación sistemática. En esta línea, Bobbio (2006) considera que un sistema jurídico racional debe excluir defectos como “antinomias y lagunas”, ya que estos comprometen su estructura lógica y funcionalidad.

Desde una perspectiva analítica y formal, Alchourrón y Bulygin (1987) aportan una visión sistemática de los sistemas normativos, basados en una estructura lógica que distingue entre normas, proposiciones normativas y relaciones inferenciales. Para estos autores, un sistema normativo racional debe cumplir condiciones de consistencia interna, es decir, que no contenga normas incompatibles entre sí y que sea cerrado respecto de las consecuencias normativas que derivan de sus reglas

Además, destacan que uno de los elementos fundamentales para evaluar la racionalidad formal del derecho es la coherencia normativa, entendida como la ausencia de contradicciones lógicas o semánticas entre las normas del mismo sistema. Esta coherencia se extiende tanto al plano prescriptivo —como en las antinomias normativas— como al plano conceptual, lo que exige evitar definiciones contradictorias o ambiguas que dificulten la interpretación del derecho (Alchourrón y Bulygin, 1987).

La técnica legislativa moderna, influida por estas corrientes analíticas, promueve prácticas orientadas a redactar normas que se integren armónicamente en el sistema jurídico, evitando defectos estructurales. Según García-Escudero (2013) uno de las metas es asegurar la compatibilidad terminológica, semántica y lógica entre las normas, de modo que se favorezca la claridad y eficacia jurídica del sistema.

En el marco de la racionalidad jurídico-formal, la producción y aplicación de la ley se encuentra orientada por principios constitucionales que refuerzan la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico. Entre ellos, la *presunción de constitucionalidad* impone que las normas sean consideradas válidas y conformes a la Constitución mientras no exista un pronunciamiento expreso en contrario, lo que orienta el análisis normativo hacia interpretaciones sistemáticas y armonizadoras. Asimismo, el *principio de unidad del ordenamiento jurídico* exige que las

disposiciones legales sean interpretadas como partes de un sistema integrado, evitando lecturas aisladas que generen contradicciones o rupturas normativas. De igual modo, la *interpretación conforme a la Constitución* obliga a privilegiar aquellas interpretaciones que preserven la coherencia del sistema y la vigencia de los valores constitucionales, reforzando la consistencia lógica del derecho. Finalmente, el *principio de seguridad jurídica* se vincula estrechamente con la racionalidad jurídico-formal, en tanto exige normas claras, coherentes y previsibles, cuya estructura excluya antinomias, lagunas y ambigüedades que comprometan la estabilidad y funcionalidad del sistema jurídico.

2.2.6.4.1. Concepto de racionalidad jurídico-formal

La racionalidad jurídico-formal es la propiedad estructural del ordenamiento jurídico que se expresa en su capacidad para operar como un sistema internamente coherente, completo y técnicamente eficaz. Desde un enfoque operativo, se refiere al nivel de integración, consistencia y funcionalidad normativa que presentan las disposiciones legales en relación con cuatro criterios fundamentales:

- Ausencia de antinomias, es decir, que no existan normas del mismo rango que prescriban consecuencias jurídicas incompatibles para el mismo supuesto de hecho.
- Inexistencia de lagunas jurídicas, lo que implica que no haya omisiones normativas relevantes (lagunas legislativas) ni disposiciones mal formuladas o inoperantes (lagunas técnicas).
- Control de redundancias normativas, evitando repeticiones innecesarias que no aporten valor jurídico adicional ni función estructural o pedagógica.

- Coherencia conceptual y sistemática, garantizando que los conceptos jurídicos sean utilizados de manera uniforme, armónica y sin contradicciones terminológicas entre normas del mismo ordenamiento.

En este sentido, la racionalidad jurídico-formal permite evaluar el grado de calidad técnica y estructural de las normas, así como su capacidad de integrarse armónicamente en el sistema jurídico sin generar contradicciones o ambigüedades que afecten la seguridad jurídica, la previsibilidad normativa y la eficacia del derecho.

En el marco de la teoría del derecho contemporáneo, la racionalidad jurídico-formal se erige como una cualidad esencial del sistema normativo, entendida como la capacidad del derecho para operar de manera lógica, coherente, completa y técnicamente eficaz. Tal como sostienen autores como Bobbio y Atienza esta racionalidad no se limita a la validez formal de las normas, sino que exige una adecuada organización interna del ordenamiento jurídico, que evite contradicciones, ambigüedades o vacíos que comprometan su funcionalidad.

Desde esta perspectiva, una norma es jurídicamente racional si no incurre en antinomias (conflictos normativos entre disposiciones de igual jerarquía), no presenta lagunas (ausencias de regulación o defectos técnicos que impidan su aplicación), evita redundancias normativas innecesarias, y mantiene una coherencia conceptual en el uso de categorías y definiciones jurídicas. La concurrencia de alguno de estos defectos estructurales —ya sea por errores de técnica legislativa o por debilidades en la sistematización del derecho— afecta negativamente la claridad, la previsibilidad y la eficacia interpretativa del sistema jurídico.

2.2.6.4.2. Defectos estructurales de la racionalidad jurídico-formal

El análisis de estos defectos estructurales resulta indispensable para comprender las tensiones que comprometen la racionalidad formal del derecho, y para diseñar instrumentos que permitan evaluar, depurar y fortalecer la calidad normativa de los cuerpos legales. En lo que sigue, se desarrollará cada uno de estos defectos —antinomias, lagunas, redundancias e incoherencias conceptuales— como dimensiones críticas que, al ser detectadas, deben ser corregidas para preservar la integridad funcional del ordenamiento jurídico.

A) Antinomia jurídica

La antinomia jurídica representa una de las principales fallas de racionalidad interna en los sistemas normativos, ya que implica una contradicción insalvable entre normas del mismo ordenamiento jurídico, que impide su aplicación simultánea sin incurrir en una contradicción lógica o práctica. Esta situación compromete seriamente la coherencia del derecho, la seguridad jurídica y la predictibilidad de las decisiones judiciales.

Desde la teoría jurídica, se reconoce que no toda tensión normativa constituye una verdadera antinomia. Para que una colisión normativa califique como tal, deben cumplirse condiciones estrictas de configuración. Como lo señala el Tribunal Constitucional del Perú (Exp. N.º 047-2004-AI/TC), es necesario que ambas disposiciones tengan la misma jerarquía, regulen el mismo supuesto de hecho, coincidan en su ámbito de aplicación personal, espacial y temporal, y establezcan consecuencias jurídicas incompatibles entre sí. Si no se cumple alguna de estas condiciones, se trataría de un conflicto aparente, una laguna normativa o un problema de interpretación.

Para que esta colisión normativa se configure como una antinomia auténtica, deben verificarse cuatro condiciones doctrinales esenciales:

- Igual jerarquía normativa: ambas normas deben tener el mismo rango legal, ya que si una tiene jerarquía superior, se impone por el principio de jerarquía normativa.
- Identidad del supuesto de hecho: las disposiciones deben regular la misma situación jurídica o hecho.
- Coincidencia de ámbito de aplicación: se requiere que ambas normas sean aplicables en el mismo tiempo, espacio y a los mismos sujetos.
- Incompatibilidad normativa: sus mandatos no pueden cumplirse a la vez, ya que lo que una norma ordena, la otra lo prohíbe o regula de forma opuesta.

Este marco ha sido desarrollado conceptualmente por Bobbio (2006), quien define la antinomia como el caso en el que dos normas pertenecientes al mismo ordenamiento prescriben, para el mismo caso, consecuencias incompatibles entre sí. Esta definición destaca la necesidad de identidad estructural y oposición funcional entre las normas implicadas.

Asimismo, desde una perspectiva lógica, Alchourrón y Bulygin (1987) analizan las antinomias como conflictos formales que revelan falta de consistencia en el sistema jurídico, especialmente cuando se viola el principio de no contradicción normativa. Para estos autores, un sistema jurídico racional debe excluir las antinomias, ya que estas impiden derivar consecuencias normativas claras y confiables.

Desde el plano metodológico, Guastini (1999) y Lara (2009) dicen que la antinomia representa una disfunción normativa que no puede resolverse por medios puramente

interpretativos, y que exige acudir a criterios de resolución, como el de jerarquía, especialidad y cronología, los cuales permiten restablecer el orden lógico del sistema normativo.

Por tanto, la identificación y resolución de antinomias no solo tiene una función técnica en la dogmática jurídica, sino que también preserva la racionalidad jurídico-formal del derecho, al garantizar que las normas puedan aplicarse sin contradicciones entre sí.

Es importante precisar que las antinomias jurídicas solo se producen entre normas prescriptivas, es decir, aquellas que imponen deberes, obligaciones, prohibiciones o permisos, y que contienen un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica. Por el contrario, las normas definitorias, descriptivas, estructurales o declarativas, que se limitan a establecer conceptos, descripciones o estructuras institucionales, no pueden generar antinomias en sentido técnico, ya que no prescriben comportamientos ni consecuencias normativas obligatorias.

Las antinomias requieren la existencia de normas prescriptivas incompatibles para un mismo supuesto de hecho, lo cual excluye aquellas disposiciones normativas que carecen de fuerza prescriptiva directa. En este orden de ideas, Amaya (2012) aclara que los conflictos entre normas conceptuales o definitorias pueden dar lugar a incoherencias normativas o problemas de interpretación, pero no constituyen antinomias propiamente dichas, dado que no generan consecuencias jurídicas contradictorias frente a una misma conducta.

No todas las contradicciones entre normas son iguales. En la teoría del derecho, se reconocen diferentes tipos de antinomias, las cuales han sido clasificadas por autores como Bobbio (2006), Lara (2009), García Toma (2015)

Esta clasificación permite entender cómo surgen los conflictos normativos y qué criterios pueden utilizarse para resolverlos.

1. Antinomia total-total. Se presenta cuando dos normas regulan exactamente el mismo supuesto de hecho y exigen consecuencias jurídicas incompatibles. Este tipo de antinomia es la más extrema y evidente, ya que no permite ninguna solución interpretativa.
2. Antinomia total-parcial. Aquí, una norma abarca todos los casos posibles, y la otra sólo algunos, pero en la parte coincidente, hay contradicción.
3. Antinomia parcial-parcial. Este tipo se da cuando las normas coinciden sólo en parte de sus respectivos ámbitos de aplicación, y en esa zona de coincidencia, sus mandatos se oponen
4. Antinomia aparente. Es una falsa antinomia. Aunque parece haber contradicción, esta puede resolverse mediante interpretación sistemática.

B. Redundancia normativa

La redundancia normativa es una forma de repetición dentro del ordenamiento jurídico que consiste en reproducir un contenido normativo ya existente sin aportar un efecto jurídico distinto. Esta repetición no necesariamente implica contradicción normativa, pero compromete la racionalidad formal del derecho, en especial cuando no cumple una función comunicativa, técnica o estructural clara.

Como señala Bobbio (2006) la duplicación normativa, incluso sin contradicción, compromete la simplicidad y la sistematicidad del ordenamiento. En este sentido, la repetición innecesaria debilita la economía del lenguaje jurídico y genera posibles ambigüedades interpretativas.

Desde una perspectiva técnico-formal, Fernández Blanco (2022) sostiene que la redundancia normativa ocurre cuando una norma vuelve a expresar con otras palabras un mandato que ya está contenido en otra disposición, sin necesidad estructural ni valor normativo adicional

La redundancia normativa puede clasificarse en tres dimensiones principales:

1. Redundancia conceptual intrasistémica.

La redundancia conceptual intrasistémica se presenta cuando, dentro de un mismo cuerpo normativo —como una ley, código o reglamento— se reproduce innecesariamente un mismo contenido jurídico utilizando distintas formulaciones lingüísticas, sin que ello conlleve un cambio normativo sustantivo ni aporte un valor funcional añadido. Aunque esta forma de repetición no configura una antinomia, sí afecta la racionalidad jurídico-formal, al debilitar aspectos esenciales como la claridad, la economía del lenguaje y la sistematicidad del texto legal.

Fernández Blanco (2022) señala que esta duplicación normativa representa una fractura en la economía interna del texto legal, que debilita su sistematicidad y claridad. Al obligar al lector a procesar múltiples formulaciones que, en esencia, expresan lo mismo, se introduce un exceso de lenguaje que puede generar dudas interpretativas, especialmente si las redacciones no son completamente equivalentes, abriendo la posibilidad de conflictos de aplicación o ambigüedad jurídica.

No obstante, la redundancia no siempre es negativa. Puede estar justificada cuando cumple una función estructural, pedagógica o comunicativa. Por ejemplo, reiterar una disposición dentro de distintos artículos de un mismo código puede facilitar su comprensión autónoma o reforzar un principio normativo fundamental. En estos casos, la repetición se convierte en un recurso

deliberado para organizar mejor la norma o para hacer explícitos ciertos valores jurídicos relevantes.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, sin embargo, se establece un principio general de evitación de redundancia innecesaria. Sánchez (2012) advierte que la reiteración de preceptos dentro de una norma debe excluirse, salvo que esté plenamente justificada por razones estructurales o pedagógicas. Cuando la repetición no tiene justificación técnica clara, se vuelve perniciosa, pues entorpece la funcionalidad del texto, compromete la coherencia interna del cuerpo normativo y reduce su legitimidad técnica al crear la impresión de sobrelegislación o descuido en la redacción.

En suma, la redundancia conceptual intrasistémica puede ser funcional o disfuncional según su finalidad y efecto. Su existencia debe evaluarse no solo desde una lógica gramatical, sino con base en su contribución efectiva a la claridad, economía y coherencia del sistema jurídico.

2. Redundancia conceptual intraordenamiento

La redundancia conceptual intraordenamiento ocurre cuando distintas normas de igual jerarquía —por ejemplo, entre leyes ordinarias— repiten el mismo contenido normativo sin generar una diferencia sustantiva o funcional. Si bien no implica antinomia ni afecta directamente la validez de las normas, puede comprometer la racionalidad jurídico-formal del sistema.

3. Redundancia perjudicial

Cuando esta repetición no responde a una necesidad normativa clara ni contribuye a la sistematicidad, la redundancia se torna disfuncional. Bobbio (2006) advierte que la reiteración normativa entre normas del mismo nivel es un obstáculo para la consolidación de un sistema lógico, coherente y jerarquizado. Esto se debe a que genera ambigüedad interpretativa, especialmente si las formulaciones son ligeramente distintas, lo cual puede conducir a

interpretaciones divergentes o confusión normativa. Además, obstaculiza la economía del lenguaje jurídico, fragmenta la normativa vigente y contribuye a la inflación legislativa, lo que encarece la administración del derecho y debilita su eficiencia.

4. Redundancia justificada

No obstante, la redundancia puede estar técnicamente justificada cuando cumple una función específica. Por ejemplo, en contextos donde diferentes cuerpos normativos regulan aspectos relacionados, reiterar un principio compartido puede mejorar la claridad normativa o facilitar una interpretación autónoma de cada ley. Esta función se observa en áreas como el derecho sanitario, del consumidor o laboral, donde la misma garantía (como el consentimiento informado) puede tener cabida en múltiples leyes para adaptarse a distintos contextos sectoriales.

Asimismo, como afirman manuales de técnica legislativa, la redundancia también puede cumplir una función simbólica o axiológica, al reforzar principios constitucionales en distintos textos legales con fines pedagógicos o comunicativos. En este sentido, Atienza (1998) sugiere que el derecho no solo regula, también comunica, y que repetir ciertos valores jurídicos en diferentes normativas puede fortalecer su vigencia social y su percepción pública como principios esenciales. Si la redundancia tiene un propósito técnico, comunicativo o pedagógico definido, es admisible dentro del marco de racionalidad formal. En cambio, cuando es producto de falta de coordinación legislativa, imprecisión o sobrelegislación, se convierte en un defecto estructural del sistema jurídico.

5. Redundancia simbólica

La redundancia simbólica consiste en la repetición deliberada de principios, valores o mandatos jurídicos sin la intención de generar nuevos efectos normativos, sino con el objetivo de

reforzar su legitimidad, visibilidad o relevancia social. Esta forma de duplicación no obedece a razones técnico-normativas, sino a motivaciones axiológicas, políticas o pedagógicas, y puede cumplir un papel importante en la legitimación del derecho y en su función comunicativa.

Desde esta perspectiva, Atienza (1998) sostiene que el derecho no solo regula, también comunica. En tal sentido, la reiteración de ciertos valores puede tener un peso simbólico que refuerce su vigencia social. Es decir, en contextos donde ciertos principios constitucionales — como la dignidad humana, la igualdad, la protección de poblaciones vulnerables o el acceso a la justicia— requieren ser visibilizados o subrayados, la repetición puede estar justificada como un mecanismo de educación normativa, promoción de derechos o afirmación institucional. La reiteración es apropiada cuando:

- Refuerza valores constitucionales fundamentales.
- Tiene un propósito pedagógico o comunicativo claro, como destacar principios rectores en normas sectoriales.
- Contribuye a la legitimación social del derecho, especialmente en procesos de reforma o transición.

6. Redundancia simbólica no justificada.

Sin embargo, cuando la repetición carece de una función clara o se produce de manera excesiva o descoordinada, la redundancia simbólica se vuelve disfuncional:

- Puede generar la ilusión de pluralidad normativa sin contenido nuevo.
- Contribuye a la inflación legislativa y a la dispersión normativa.
- Debilita la economía del lenguaje jurídico y compromete la precisión técnica del sistema.

En estos casos, la repetición simbólica pierde su valor comunicativo y puede ser percibida como retórica innecesaria, restando eficacia al mensaje jurídico y sobrecargando el ordenamiento con formulaciones redundantes que no aportan efectos normativos reales.

C) Laguna jurídica

La laguna jurídica constituye una deficiencia estructural del sistema normativo que se presenta cuando no existe regulación expresa para una situación jurídicamente relevante, o cuando una norma vigente carece de precisión técnica suficiente para cumplir adecuadamente su función reguladora. En ambos escenarios, se compromete la completitud, claridad y eficacia interpretativa del ordenamiento jurídico, afectando la certeza y coherencia del sistema.

Vicente (2017) concibe a la laguna jurídica como la situación en la que el operador jurídico no encuentra solución normativa directa para un caso que espera regulación, lo que revela un vacío funcional dentro del sistema legal. Esta definición parte de la idea de que el sistema jurídico se construye sobre la expectativa de normatividad general, por lo que la ausencia de una norma aplicable en contextos previstos plantea un problema técnico y dogmático que requiere solución interpretativa o integradora.

Es importante distinguir la laguna jurídica del vacío jurídico, aunque ambos conceptos se relacionan. El vacío jurídico alude, de forma más amplia, a áreas del derecho no reguladas, sin que necesariamente exista una expectativa normativa inmediata. Puede tratarse de omisiones deliberadas del legislador o de ámbitos aún no desarrollados por el derecho. En cambio, la laguna jurídica implica una deficiencia específica dentro del sistema normativo existente, en la que sí se espera regulación y cuya ausencia impide resolver adecuadamente un caso concreto.

En el marco de esta investigación, se empleará específicamente el concepto de laguna jurídica, dado que se analizará si el Capítulo II de la Ley N.º 30220 presenta insuficiencias técnicas o normativas que impidan cumplir plenamente con su función reguladora, en especial respecto al diseño institucional y competencias de la SUNEDU.

Bajo esta aclaración, una laguna jurídica puede deberse a dos causas principales:

1. Laguna legislativa se produce cuando un cuerpo normativo omite regular aspectos esenciales de una materia determinada, provocando un vacío parcial o localizado dentro de su propio ámbito de aplicación. Si bien esta omisión puede ser subsanada mediante referencias a otras normas o fuentes supletorias, revela una insuficiencia normativa directa (Aguiló 2021).
2. Laguna técnica ocurre cuando la norma existe, pero es técnicamente defectuosa, por su redacción ambigua, contradictoria o mal formulada. Según Vicente (2017) las lagunas surgen cuando las formulaciones normativas no son suficientes para guiar de manera precisa el comportamiento o la decisión, lo que impide su aplicación clara y efectiva.

Impacto en la racionalidad jurídico-formal

- Estas lagunas vulneran la completitud del sistema, ya que el derecho deja de ser un sistema coherente y de respuesta.
- Generan incertidumbre interpretativa, al forzar a operadores jurídicos a recurrir a técnicas alternativas como analogía, interpretación extensiva o reglas supletorias
- En sistemas jurídicos codificados, la laguna puede ser interpretada como vacío de derecho o “de limbo jurídico”, donde la conducta no regulada debe completarse vía principios generales del derecho o normas supletorias reconocidas

Comprender la laguna jurídica como una deficiencia estructural sintetiza sus implicancias: no se trata únicamente de la ausencia de norma, sino también de la calidad técnica y precisión en la redacción legislativa. Para avanzar hacia un sistema íntegro y eficaz, es crucial evaluar la completitud normativa y la idoneidad técnica de las normas, evitando que situaciones relevantes queden sin cobertura normativa o con regulación imprecisa.

D) Incoherencia normativa

La incoherencia normativa constituye un defecto estructural del sistema jurídico que se manifiesta cuando dos o más normas del mismo ordenamiento emplean conceptos, definiciones o categorías jurídicas incompatibles o contradictorias, sin que necesariamente exista una antinomia en sentido técnico. A diferencia de las antinomias, que presuponen consecuencias normativas contradictorias frente a un mismo supuesto de hecho, la incoherencia normativa se produce en el plano conceptual o semántico, afectando la inteligibilidad del sistema.

Este fenómeno puede presentarse de diversas maneras: definiciones legales distintas para un mismo término (por ejemplo, “menor de edad”), uso ambiguo o variable de conceptos clave en distintos cuerpos normativos, o contradicciones estructurales en la organización institucional del ordenamiento. Su presencia no genera antinomia en sentido formal, pero obstaculiza la aplicación uniforme del derecho, puede derivar en lagunas técnicas y debilita la racionalidad del sistema normativo.

Desde la perspectiva de la teoría jurídica, Atienza (1989) sostiene que un sistema normativo coherente no solo debe evitar contradicciones entre normas, sino también inconsistencias conceptuales que dificulten su interpretación y aplicación razonables. Esta afirmación subraya que

la racionalidad del derecho exige no solo consistencia práctica en las normas prescriptivas, sino también armonía conceptual y terminológica.

En términos similares, Alchourrón y Bulygin (1987) señalan que puede haber inconsistencias normativas que, sin implicar antinomias tradicionales, generan tensiones entre normas conceptualmente incompatibles. Estas tensiones pueden obstaculizar la determinación de derechos y deberes jurídicos, generando vacíos funcionales que el operador jurídico debe superar mediante interpretación o integración normativa.

La incoherencia conceptual, por tanto, se diferencia de la antinomia en tanto no presenta consecuencias jurídicas incompatibles de manera directa, pero sí puede dificultar o imposibilitar la aplicación efectiva del derecho. Este fenómeno se vincula estrechamente con las lagunas técnicas, ya que una norma legal con definiciones contradictorias o mal formuladas puede resultar inoperante, aun cuando exista formalmente en el ordenamiento.

Para Amaya (2012) la coherencia es un concepto más amplio que la simple ausencia de contradicciones lógicas. Es una virtud o cualidad que afecta la justificación y la racionalidad de un texto normativo y de las decisiones jurídicas. La incoherencia puede manifestarse como una "disonancia" o "tensión" que no es necesariamente una antinomia, pero que sí afecta la racionalidad formal y la aceptabilidad del Derecho. En este sentido, la incoherencia normativa debe considerarse un defecto autónomo que compromete tanto la coherencia como la previsibilidad del sistema jurídico.

La coherencia conceptual normativa constituye un principio estructural de la racionalidad jurídico-formal, cuyo objetivo es garantizar que los conceptos, definiciones y categorías jurídicas empleados en el ordenamiento mantengan una unidad semántica y lógica, tanto dentro de una

norma específica como entre distintas normas del mismo sistema jurídico. Esta coherencia resulta indispensable para asegurar la inteligibilidad, aplicabilidad y previsibilidad del derecho.

Desde la teoría del derecho, se ha subrayado que un sistema normativo racional debe no solo evitar contradicciones normativas (antinomias), sino también inconsistencias en el uso de los conceptos jurídicos. Como lo señalan Bobbio (2006) la coherencia formal del derecho requiere que el conjunto de normas forme un sistema no contradictorio, razonablemente completo y estructurado de modo sistemático. En este sentido, la coherencia conceptual es una dimensión interna del sistema que no se limita al contenido prescriptivo de las normas, sino que abarca la consistencia de los términos jurídicos que dan forma al sistema.

La ausencia de coherencia conceptual puede dar lugar a incoherencias normativas, entendidas como contradicciones entre definiciones legales que, sin configurar una antinomia clásica, generan dificultades interpretativas, vacíos funcionales o incluso lagunas técnicas. Por ejemplo, cuando dos leyes con el mismo rango normativo definen de forma diferente el concepto de “persona vulnerable”, se produce un conflicto terminológico que impide una aplicación uniforme y sistemática del derecho.

Este criterio, por tanto, evalúa si el uso de conceptos jurídicos en múltiples normas —o dentro de una misma norma— es coherente, estable y no contradictorio. Una coherencia conceptual sólida refuerza la claridad del lenguaje jurídico, mejora la labor interpretativa de jueces y operadores del derecho, y garantiza una experiencia normativa confiable para los ciudadanos.

2.2.6.4.3. Evaluación de la racionalidad jurídica formal

La racionalidad jurídico-formal es la propiedad estructural del ordenamiento jurídico que se expresa en su capacidad para operar como un sistema internamente coherente, completo y

técnicamente eficaz. Desde un enfoque operativo, se refiere al nivel de integración, consistencia y funcionalidad normativa que presentan las disposiciones legales en relación con cuatro criterios fundamentales:

- Ausencia de antinomias, es decir, que no existan normas del mismo rango que prescriban consecuencias jurídicas incompatibles para el mismo supuesto de hecho.
- Inexistencia de lagunas jurídicas, lo que implica que no haya omisiones normativas relevantes (lagunas legislativas) ni disposiciones mal formuladas o inoperantes (lagunas técnicas).
- Control de redundancias normativas, evitando repeticiones innecesarias que no aporten valor jurídico adicional ni función estructural o pedagógica.
- Coherencia conceptual y sistemática, garantizando que los conceptos jurídicos sean utilizados de manera uniforme, armónica y sin contradicciones terminológicas entre normas del mismo ordenamiento.

En este sentido, la racionalidad jurídico-formal permite evaluar el grado de calidad técnica y estructural de las normas, así como su capacidad de integrarse armónicamente en el sistema jurídico sin generar contradicciones, vacíos o ambigüedades que afecten la seguridad jurídica, la previsibilidad normativa y la eficacia del derecho.

Tabla 4:

Niveles para determinar la racionalidad formal jurídica según redundancias

Nivel de racionalidad	Descripción general	Criterios normativos observables
Racionalidad aceptable	El artículo no presenta redundancias, o presenta solo una forma debidamente justificada. La repetición cumple una función técnica, estructural, pedagógica o comunicativa específica.	- Redundancia intrasistémica estructural - Redundancia intraordenamiento funcional - Redundancia simbólica con valor axiológico o pedagógico claro
Racionalidad precaria	Se detectan dos tipos de redundancia normativa sin justificación técnica sólida. La norma es ambigua, dispersa o conceptualmente solapada, afectando parcialmente su claridad y sistematicidad.	- Redundancia duplicada sin funcionalidad aparente - Combinación de dos tipos sin justificación normativa clara
Irracionalidad normativa	El artículo presenta las tres formas de redundancia simultáneamente, sin justificación evidente. Se compromete su coherencia interna, economía del lenguaje y capacidad de integración sistémica.	- Redundancia intrasistémica innecesaria - Repetición normativa entre normas del mismo rango - Redundancia simbólica vacía o reiterativa sin valor técnico ni comunicativo

Tabla 5:

Niveles para determinar racionalidad formal-jurídica según presencia de lagunas jurídicas.

Nivel de racionalidad	Descripción general	Criterios observables	normativos
Racionalidad aceptable	El capítulo no presenta ninguna forma de laguna jurídica. Regula de forma completa y técnicamente adecuada. Cumple con los principios de completitud, claridad y eficacia.	- No presenta laguna legislativa - No presenta laguna técnica	
Racionalidad precaria	El capítulo presenta una única forma de laguna jurídica, ya sea una laguna legislativa (por omisión parcial en la regulación de aspectos jurídicamente relevantes), o una laguna técnica (por deficiencias en la formulación normativa, como ambigüedad o imprecisión). Aunque el texto sigue siendo funcional y jurídicamente aplicable, su calidad normativa se ve parcialmente afectada. La regulación es aceptable, pero presenta limitaciones que comprometen la claridad, completitud o eficacia interpretativa del sistema normativo en ese punto.	- Laguna legislativa sin complemento normativo - Laguna técnica con redacción ambigua o parcialmente defectuosa Laguna legislativa sin norma supletoria o complemento normativo directo. Laguna técnica con redacción ambigua, imprecisa o parcialmente defectuosa.	
Irracionalidad normativa	El capítulo presenta ambas formas de laguna: omisión temática (legislativa) y deficiencia	- Presencia simultánea de laguna legislativa y técnica	

Nivel de racionalidad	Descripción general	Criterios normativos observables
	técnica en la redacción. Compromete la coherencia normativa y la aplicabilidad práctica. Regulación incompleta y deficiencia técnica en su redacción	- Requiere corrección estructural o interpretativa para garantizar eficacia

Tabla 6:

Niveles para determinar la racionalidad formal-jurídica según presencia de antinomia

Nivel de racionalidad	Descripción general	Criterios normativos observables
Racionalidad aceptable	No hay colisión normativa entre disposiciones del mismo rango. Las normas se diferencian por objeto, ámbito o consecuencia jurídica.	- Las normas comparadas no son del mismo nivel jerárquico - No regulan el mismo supuesto de hecho - Aplicación diferenciada y sin contradicción
Racionalidad precaria	Existen tensiones o solapamientos entre normas del mismo rango, pero no llega a configurarse una antinomia auténtica. Requiere interpretación sistemática o restrictiva.	- Coincidencia parcial en jerarquía y ámbito - Conductas parcialmente solapadas - Mandatos interpretables para evitar contradicción
Irracionalidad normativa	Se configura una antinomia auténtica: normas del mismo nivel jerárquico regulan el mismo hecho con consecuencias jurídicas	- Igual jerarquía normativa - Mismo supuesto de hecho - Mismo ámbito de aplicación

contradictorias. Su cumplimiento simultáneo es imposible.	- Consecuencias normativas incompatibles
---	--

Tabla 7:

Niveles de racionalidad formal-jurídica según incoherencia normativa

Nivel de racionalidad	Descripción general	Criterios normativos observables
Racionalidad aceptable	Las normas presentan coherencia conceptual y terminológica. El sistema jurídico se muestra sistemático, inteligible y normativamente previsible.	- Conceptos jurídicos uniformes y compatibles entre normas o leyes del mismo rango - Unidad semántica y consistencia terminológica - Normas armonizadas sistemáticamente
Racionalidad precaria	Hay algunas inconsistencias conceptuales o ambigüedades terminológicas que afectan parcialmente la claridad normativa. Requiere interpretación correctiva frecuente.	- Tensiones conceptuales menores - Ambigüedad o dispersión terminológica ocasional - Riesgo moderado de inseguridad jurídica
Irracionalidad normativa	Existen contradicciones conceptuales graves y frecuentes. Las normas son desarticuladas y el sistema se vuelve normativamente ineficaz o inaplicable en zonas relevantes.	- Definiciones legales incompatibles - Contradicciones estructurales o semánticas - Sistema jurídico inestable o inaplicable en la práctica

Tabla 8:*Matriz integral: niveles de racionalidad jurídico-formal*

Nivel de racionalidad	Descripción general	Criterios observables	normativos
Racionalidad aceptable	El cuerpo normativo es técnicamente sólido, sistemático y coherente. No presenta antinomias, lagunas ni redundancias injustificadas, y mantiene unidad conceptual.	- Ausencia de antinomias - Sin lagunas legislativas ni técnicas - No hay redundancias innecesarias - Consistencia conceptual entre normas - Existencia de una laguna (legislativa o técnica)	
Racionalidad precaria	Se presentan uno o dos defectos normativos leves (laguna, redundancia o tensión conceptual), que no impiden la aplicabilidad general, pero reducen claridad o sistematicidad.	- Una o dos redundancias sin justificación sólida - Tensiones conceptuales moderadas - Posible conflicto normativo sin llegar a antinomia - Presencia de antinomia auténtica	
Irracionalidad normativa	El cuerpo normativo presenta múltiples defectos estructurales: antinomias auténticas, lagunas graves o redacción redundante y contradictoria, lo que afecta la seguridad jurídica.	- Coincidencia de laguna legislativa y técnica - Redundancia generalizada sin valor técnico - Contradicciones conceptuales graves o recurrentes - Sistema ineficaz, confuso o inestable normativamente	

2.2.6.4.4. Concepto de sistema jurídico

El concepto de sistema jurídico es central en la teoría del derecho contemporánea, y hace referencia a un conjunto organizado de normas jurídicas, principios, instituciones y procedimientos que regulan la vida social dentro de un determinado ámbito territorial y político. No se trata simplemente de una agregación de normas, sino de una estructura normativamente coherente, jerárquica y funcionalmente organizada, que posee capacidad de autoconservación y operatividad interna.

Desde una perspectiva analítica, Raz (1982) plantea que un sistema jurídico es un conjunto institucionalizado de normas eficaces que derivan su validez de una fuente común de autoridad reconocida. Para que exista un sistema jurídico, no basta con que existan normas; es necesario que estas se organicen estructuralmente, estén respaldadas por instituciones legítimas y sean operativas en la práctica.

Asimismo, Raz (1982) identifica tres elementos esenciales del sistema jurídico: la unidad, que implica una estructura jerárquica coherente; la eficacia, que se refiere a su cumplimiento práctico; y la institucionalización, que supone la existencia de órganos de creación, interpretación y aplicación del derecho. En su visión, un sistema jurídico constituye una forma particular de sistema normativo cuya existencia depende no solo de la validez formal de las normas, sino de su eficacia real y de la aceptación social de su autoridad.

Complementando esta visión, Bobbio (2006) afirma que un sistema jurídico es un conjunto de normas que regulan la conducta humana de manera sistemática, organizada y jerárquica, destacando la necesidad de excluir antinomias, lagunas y contradicciones para que dicho sistema sea racional y funcional

Por su parte, Alchourrón y Bulygin (1987) desarrollan una teoría lógica del sistema normativo, en la cual un sistema jurídico racional debe cumplir condiciones de consistencia, completitud y cierre inferencial. Para estos autores, el sistema jurídico es una estructura formal susceptible de análisis lógico, en la que las normas deben articularse sin contradicción y con capacidad de generar consecuencias normativas válidas.

Desde una perspectiva más funcional, Atienza (1998) consideran que el sistema jurídico no solo debe ser lógico, sino también inteligible, aplicable y socialmente eficaz, lo cual implica un equilibrio entre racionalidad formal y justificación práctica

Un sistema jurídico es mucho más que una colección de normas legales; es una estructura compleja, coherente y funcionalmente integrada, sostenida por principios normativos, instituciones legitimadas y prácticas sociales que le otorgan validez y eficacia. La comprensión profunda de este concepto es fundamental para el análisis de la racionalidad normativa y la calidad del derecho.

2.2.6.4.5. Principios para la integración armónica de las normas al sistema jurídico

La adecuada integración de una norma jurídica al sistema normativo no solo exige su validez formal y material, sino también su compatibilidad estructural, conceptual y funcional con el conjunto del ordenamiento. En este sentido, el legislador debe observar una serie de principios técnicos y estructurales, cuya finalidad es prevenir defectos normativos como las antinomias, lagunas, redundancias o incoherencias conceptuales, los cuales socavan la racionalidad jurídico-formal y comprometen la legitimidad del sistema normativo.

- a) Principio de coherencia sistemática. Toda norma debe insertarse de manera lógica en el sistema jurídico, sin contradecir normas vigentes ni alterar su estructura interna. Como afirma

Atienza (2005), el orden jurídico debe comportarse como un sistema racional, no contradictorio y razonablemente completo. La coherencia implica compatibilidad vertical (jerárquica) y horizontal (entre normas del mismo nivel), así como continuidad con los principios generales del derecho.

- b) Principio de consistencia conceptual. Los conceptos jurídicos utilizados en las normas deben ser claros, estables y uniformes en todo el ordenamiento. Alchourrón y Bulygin (1987) advierten que las incoherencias conceptuales —como el uso contradictorio de una categoría legal entre normas equivalentes— generan disfuncionalidades que dificultan la interpretación y aplicación del derecho. La consistencia conceptual evita interpretaciones divergentes y fortalece la sistematicidad normativa.
- c) Principio de completitud normativa. La norma debe regular de forma adecuada los supuestos relevantes del ámbito que pretende normar, evitando dejar vacíos normativos que den lugar a lagunas jurídicas o funcionales. Bobbio (2006) señala que un sistema racional debe evitar las antinomias, lagunas u otras incoherencias, ya que, comprometen la capacidad de respuesta del derecho
- d) Principio de claridad y precisión lingüística. El lenguaje normativo debe ser accesible, claro y técnicamente preciso, lo que reduce ambigüedades, evita contradicciones semánticas y facilita su interpretación y aplicación. Una legislación clara es condición fundamental para la legitimidad y operatividad. (García-Escudero, 2013)
- e) Principio de revisión y armonización. Antes de promulgar una norma, el legislador debe realizar una evaluación exhaustiva del marco normativo vigente, a fin de evitar redundancias innecesarias, contradicciones o superposiciones normativas. Conforme a García-Escudero

(2013) la revisión rigurosa garantiza la compatibilidad sistemática de la nueva norma y previene conflictos normativos.

- f) Principio de justificación funcional. Una norma debe estar motivada por una necesidad jurídica, social o institucional clara, y su contenido debe responder a criterios de funcionalidad normativa. (García-Escudero, 2018)

Estos principios constituyen el fundamento técnico y estructural de una legislación racional y legítima. Su cumplimiento asegura que cada norma nueva no solo sea formalmente válida, sino que también fortalezca la coherencia, completitud y funcionalidad del orden jurídico, contribuyendo a un sistema comprensible, estable y previsible para ciudadanos, operadores del derecho y órganos jurisdiccionales.

2.2.6.5. Racionalidad Pragmática

La racionalidad pragmática (R3), según Atienza (1989), se refiere a la capacidad de una norma para inducir conductas efectivas en los destinatarios. Se vincula directamente con la eficacia normativa, es decir, con el grado en que las leyes se traducen en comportamientos concretos dentro de la sociedad. Este tipo de racionalidad valora si una disposición legal es obedecida, más allá de su validez formal o justificación ética.

Atienza identifica esta racionalidad como una de las cinco dimensiones del análisis legislativo (lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica, ética), y la describe como centrada en la obediencia efectiva, aceptación o apoyo; y la traducción de normas en acciones concretas (Atienza, 1989).

La racionalidad pragmática en el derecho se refiere a la capacidad de una norma para ser aceptada y efectivamente cumplida por la sociedad. No solo considera la validez formal de la ley,

sino también su aplicabilidad en la realidad social. Una norma es pragmáticamente racional cuando su contenido es comprensible, su cumplimiento es factible y su impacto es positivo en la regulación de la conducta social.

La racionalidad pragmática es esencial para la eficacia del derecho, ya que una norma que no es acatada pierde su función reguladora. En primer lugar, favorece la legitimidad del sistema jurídico, ya que las normas bien diseñadas y aceptadas generan mayor confianza en las instituciones. Además, reduce la conflictividad social, evitando la necesidad de una aplicación coercitiva excesiva. También optimiza los recursos del Estado, ya que facilita el cumplimiento voluntario de la ley sin depender en exceso de mecanismos sancionadores. En síntesis, mejora la convivencia y el orden social, asegurando que las normas sean funcionales y respondan a las necesidades de la sociedad.

Para Fernández Blanco (2022) esta racionalidad pragmática es fundamental para que las leyes sean no solo justas y bien formuladas, sino también efectivas en su implementación, garantizando un equilibrio entre la norma y la realidad social. También es importante este concepto dentro del proceso legislativo, ya que evita la creación de leyes ineficaces o inaplicables. La racionalidad pragmática combina aspectos de claridad normativa, aplicabilidad realista y viabilidad social para asegurar que la legislación cumpla con su función reguladora.

La racionalidad pragmática cumple diversas funciones esenciales dentro del sistema jurídico. En primer lugar, garantiza la aplicabilidad de la ley, asegurando que una norma pragmáticamente racional pueda implementarse de manera efectiva en la sociedad. Además, facilita la comprensión y aceptación social, ya que, si la ley es clara y comprensible, los ciudadanos pueden conocer y respetar sus disposiciones sin necesidad de interpretaciones complejas. Asimismo, una norma que se alinea con las expectativas sociales y los valores compartidos tiene

mayor aceptación y cumplimiento. Otra función esencial es que evita la creación de normas inútiles o inaplicables, pues evalúa la viabilidad de la ley antes de su aprobación, evitando normas que, aunque bien intencionadas, no puedan cumplirse en la realidad. También previene la generación de leyes que, por su diseño, sean ignoradas o imposibles de aplicar sin generar conflictos legales o sociales. Además, optimiza el funcionamiento del sistema jurídico, reduciendo la carga de los tribunales al minimizar disputas legales derivadas de normas ambiguas o difíciles de aplicar y contribuyendo a la seguridad jurídica al proporcionar reglas claras y funcionales. En términos globales, permite una evaluación continua del impacto normativo, ya que una ley pragmáticamente racional debe estar sujeta a revisiones periódicas para verificar si sigue cumpliendo su función, permitiendo ajustes o reformas basadas en su efectividad en la práctica. (Fernández Blanco, 2022)

2.2.6.5.1. Concepto de racionalidad pragmática

En este orden de ideas el objetivo de esta investigación fue verificar si los destinatarios de la norma ajustan su comportamiento a lo que esta pretende. Es decir, buscamos medir el grado de aceptación y cumplimiento de las disposiciones de SUNEDU en la Ley Universitaria por parte de quienes deben seguirlas. Una norma legal pierde su valor si, una vez en vigor, no logra que sus destinatarios la obedezcan. Toda norma se crea con la intención de ser aceptada y cumplida, y en el nivel de racionalidad pragmática, evaluamos si una disposición específica, como la Ley Universitaria 30220, ha alcanzado este objetivo.

Nos enfocamos en un análisis más práctico de la norma, verificando si el esfuerzo de los legisladores se ha traducido en un cambio real en las expectativas y comportamientos de los ciudadanos. Para evaluar la racionalidad pragmática de una norma, debemos medir el impacto que su promulgación ha tenido en la situación que pretendía influir. Es importante señalar que los

operadores de la norma, como autoridades, docentes, estudiantes y funcionarios, son quienes deben ajustar sus conductas a lo que la norma establece.

El nivel de cumplimiento de una norma, como la normativa de SUNEDU, puede entenderse a partir de factores objetivos y subjetivos. Entre los factores objetivos se incluyen la claridad de la norma, su legitimidad social, la existencia de condiciones favorables para su implementación, la estabilidad normativa y la eficacia en las respuestas. Por otro lado, los factores subjetivos abarcan la motivación, las expectativas de mejora institucional y profesional, y la generación de oportunidades.

Desde una perspectiva pragmática, una norma se considera irracional cuando los destinatarios académicos no la cumplen, se resisten a ella o la siguen de manera mecánica. Esto puede deberse a factores objetivos como la sobreabundancia de normas, la inestabilidad política y jurídica, la diversidad de interpretaciones, la fragmentación de posiciones sociales, la falta de condiciones adecuadas y la presencia de otras normas que dificultan su ejecución. También influyen factores subjetivos como la incertidumbre, el miedo a perder la estabilidad laboral, la incomodidad, y el temor a mayores exigencias y controles.

Según Atienza (1989), esta racionalidad no solo implica comprender el grado de adhesión o resistencia a la norma, sino también diseñar soluciones para superar las irracionalidades. Esto puede lograrse mediante la modificación, precisión o ampliación de los contenidos normativos, o proponiendo al Poder Ejecutivo medidas para reducir las irracionalidades.

2.2.6.5.2 Irracionalidad pragmática

En el derecho ocurre cuando una norma no es aceptada ni cumplida por la sociedad debido a su ineficacia, falta de aplicabilidad o desconexión con la realidad social. Se presenta cuando las

leyes, aunque válidas en términos formales, resultan inoperantes en la práctica, ya sea porque son excesivamente complejas, contradictorias, injustas o imposibles de cumplir.

Consecuencias de la irracionalidad pragmática

- Desobediencia generalizada. Cuando las normas no reflejan la realidad social o son difíciles de cumplir, la ciudadanía tiende a ignorarlas, debilitando la autoridad del derecho.
- Aumento de la inseguridad jurídica. La falta de cumplimiento efectivo de las normas genera incertidumbre sobre qué regulaciones son realmente aplicadas y respetadas.
- Crisis de legitimidad del sistema legal. Si las leyes no son aceptadas por la sociedad, se erosiona la confianza en las instituciones encargadas de su creación y aplicación.
- Mayor necesidad de coerción. Un sistema con normas ineficaces requiere un mayor esfuerzo represivo y sancionador para garantizar su cumplimiento, lo que puede derivar en abusos de poder o conflictos sociales.
- Conflictos e ineficiencia en la administración de justicia. La aplicación de normas irracionales genera disputas legales innecesarias, sobrecargando el sistema judicial con litigios evitables.

La irracionalidad pragmática compromete la efectividad del derecho, ya que una norma que no es aceptada ni cumplida pierde su función reguladora y puede generar más problemas de los que busca resolver. Por ello, es fundamental que las leyes sean diseñadas considerando su aplicabilidad real y el contexto social en el que serán implementadas.

2.2.6.5.3. Evaluación de la Racionalidad Pragmática

Es el grado de aceptación, respaldo o rechazo que manifiestan la ciudadanía en general y actores universitarios organizados en organizaciones y gremios frente a las disposiciones legales

que regulan su creación, implementación y desempeño, bajo el marco de la Ley Universitaria N.º 30220. Este grado de aceptación se evalúa desde tres perspectivas analíticas:

- a) Ciudadanía en general se refiere a la percepción y valoración de la población informada respecto a la utilidad práctica, eficacia y legitimidad de SUNEDU como ente regulador de la educación superior en el país.
- b) Actores universitarios a nivel nacional comprende a las asociaciones de universidades (públicas y privadas), gremios docentes y organizaciones estudiantiles, cuyas posturas reflejan tanto adhesiones técnicas como cuestionamientos institucionales a la normatividad vigente.
- c) Actores universitarios de la UNSAAC incluye la opinión y posicionamiento institucional y gremial de docentes, estudiantes y autoridades de la UNSAAC, como unidad de análisis específica para evaluar el grado de correspondencia entre las políticas nacionales y las realidades locales.

La racionalidad pragmática, en este contexto, se expresa como una forma de validación social y funcional de la norma, en función de su capacidad para generar consenso, resolver necesidades institucionales reales y garantizar estándares mínimos de calidad educativa.

Este concepto permite evaluar el grado de cohesión social, técnica y política que respalda a una institución pública reguladora en su accionar, en este caso a la SUNEDU. Así, la racionalidad pragmática sirve como indicador del consenso o disenso funcional respecto a las políticas universitarias y sus mecanismos de supervisión

A) Racionalidad Pragmática según la ciudadanía en general

La racionalidad pragmática se refiere al grado de aceptación, apoyo o adherencia de la ciudadanía informada respecto a una política pública, en función de su utilidad práctica, eficacia y legitimidad técnica e institucional. En el caso de la SUNEDU, esta racionalidad se expresa a través del respaldo consciente hacia su creación, implementación y desempeño, dentro del marco normativo de la Ley Universitaria N.º 30220, la cual regula las condiciones básicas de calidad de la educación universitaria del Perú.

Tabla 9:

Niveles de racionalidad pragmática de ciudadanía en general frente a la Normatividad

SUNEDU

Porcentaje de Cumplimiento	Categoría
$\geq 70 \%$	Racionalidad pragmática aceptable
50 % – 69 %	Racionalidad pragmática precaria
$< 50 \%$	Irracionalidad pragmática

Tabla 10:

Dimensiones, Indicadores y Datos esperados de la racionalidad pragmática

Dimensión	Indicador	Datos esperados / variables de estudio
	- Conformidad con la creación de SUNEDU y la Ley Universitaria	% de aprobación ciudadana sobre creación y rol de SUNEDU

Apoyo o respaldo a la creación y de SUNEDU	- Percepción de necesidad de una entidad supervisora % que considera necesaria una supervisión estatal a universidades
--	--

B) Racionalidad Pragmática sobre la Normatividad SUNEDU desde los Actores Universitarios

La racionalidad pragmática de la normatividad SUNEDU se entiende como el grado de aceptación, respaldo o rechazo expresado por los actores universitarios —incluidas asociaciones de universidades, gremios docentes y organizaciones estudiantiles— frente al marco normativo que regula el funcionamiento de SUNEDU bajo la Ley Universitaria N.º 30220. Esta racionalidad se vincula con la valoración práctica, técnica e institucional de dicha normativa, reflejando percepciones sobre su utilidad, legitimidad y viabilidad en contextos académicos diversos.

Tabla 11:

Niveles de Racionalidad Pragmática de actores universitarios frente a la Normatividad SUNEDU

Nivel de		
Racionalidad Pragmática	Descripción	Criterios observables
Racionalidad Admitida	Apoyo sostenido o adhesión clara a la normatividad SUNEDU. Reconocimiento de su legitimidad técnica y función reguladora.	- Respaldo institucional explícito - Defensa del licenciamiento

Nivel de		
Racionalidad	Descripción	Criterios observables
Pragmática		
		- Percepción positiva de SUNEDU
Racionalidad Precaria	Apoyo débil, condicionado o ambiguo. Coexistencia de críticas con reconocimiento parcial. Posturas fragmentadas o reformistas.	- Adhesión crítica - Propuestas de reforma - Opiniones fragmentadas al interior de sectores
Irracionalidad Pragmática	Rechazo abierto o deslegitimación. Alta dispersión discursiva y fragmentación de intereses. Predominio del conflicto y pérdida de consenso.	- Críticas sistemáticas - Acusaciones ideológicas - Polarización sin propuestas de mejora

C) Racionalidad pragmática según los Actores Universitarios de la UNSAAC

El “apoyo a la normativa SUNEDU” se define como el grado de aceptación, respaldo o legitimación expresado por los actores universitarios de la UNSAAC frente al conjunto de disposiciones, principios y funciones reguladoras establecidos por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) en el marco de la Ley Universitaria N.º 30220. Este apoyo implica una valoración positiva hacia la normativa que sustenta la intervención estatal en el sistema universitario, especialmente en lo referido al aseguramiento de la calidad, supervisión

del uso adecuado de recursos públicos, promoción de la transparencia institucional y exigencia de condiciones básicas de calidad (CBC) para el funcionamiento universitario.

El nivel de apoyo es evaluado mediante encuestas que recogen percepciones explícitas de conformidad o disconformidad en una escala que va desde el “total desacuerdo” hasta el “total acuerdo”. Este indicador permite identificar el grado de legitimidad social que posee el marco regulador ante los distintos estamentos universitarios (autoridades, docentes y estudiantes), constituyéndose en un componente fundamental para analizar la racionalidad pragmática del modelo de gobernanza universitaria vigente. Un apoyo elevado indica racionalidad admitida; un apoyo parcial o dividido sugiere racionalidad precaria; y un apoyo bajo o atomizado evidencia una irracionalidad pragmática frente al modelo normativo propuesto por SUNEDU.

Tabla 12:

Niveles para determinar la racionalidad pragmática sobre SUNEDU de actores universitarios UNSAAC

Categoría	Criterio Descriptivo	Indicador Cuantitativo de Apoyo
Racionalidad admitida	Existe un alto nivel de apoyo o aceptación colectiva hacia la función o instrumento regulador evaluado. El discurso institucional es coherente y mayoritario.	$\geq 65\%$ en categorías “De acuerdo” + “Totalmente de acuerdo”
Racionalidad precaria	El apoyo institucional es relativo o moderado, con presencia significativa de posiciones intermedias o ambivalentes.	Entre 40 % y 64 % en “De acuerdo” + “Totalmente de acuerdo”

Categoría	Criterio Descriptivo	Indicador Cuantitativo de Apoyo
Irracionalidad pragmática	Se evidencia una atomización de opiniones, baja cohesión institucional, o predominancia de la indiferencia o rechazo.	< 40 % en “De acuerdo” + “Totalmente de acuerdo”

D) Evaluación de la racionalidad pragmática en general (ciudadanía en general, actores universitarios de organizaciones a nivel nacional y actores universitarios UNSAAC)

Tabla 13:

Evaluación de la racionalidad pragmática en general (ciudadanía en general, actores universitarios de organizaciones a nivel nacional y actores universitarios UNSAAC)

Nivel	Descripción
Racionalidad pragmática aceptable	Apoyo amplio, sostenido y mayoritario de la ciudadanía informada y actores universitarios en general y de la UNSAAC. Se reconoce a SUNEDU como ente técnico-legítimo. Existe consenso sobre su utilidad en garantizar calidad educativa. Implica que la ley cumple su objetivo de transformación y es percibida como legítima y útil.
Racionalidad pragmática precaria	Apoyo fluctuante o debilitado. A pesar de reconocer su rol técnico, surgen dudas sobre independencia, politización o efectividad. Confianza fragmentada. Riesgo de desconfianza institucional
Irracionalidad pragmática	Fuerte dispersión de posiciones y pérdida de legitimidad técnica. Percepción extendida de captura institucional o ineficacia. Dominan intereses

Nivel	Descripción
	políticos/económicos sobre la técnica. Evidencia una ruptura entre norma y práctica, con alto grado de conflicto o captura institucional

2.2.6.6. Racionalidad teleológica

La racionalidad teleológica constituye un enfoque normativo según el cual el valor y la legitimidad de una norma dependen no solo de su origen formal o de su coherencia interna, sino de su capacidad para alcanzar fines públicos legítimos. Esta racionalidad parte de la premisa de que las normas jurídicas deben ser más que enunciados legalmente válidos; deben ser instrumentos eficaces para transformar la realidad conforme a los valores constitucionales y a las necesidades sociales prioritarias.

Este enfoque se articula estrechamente con la racionalidad material del Derecho, que entiende que la calidad normativa se mide también por su viabilidad práctica, su pertinencia contextual, su coherencia sistemática y su capacidad de producir efectos jurídicos y sociales verificables (Fernández Blanco, 2023). En este marco, el Derecho deja de ser una simple técnica de regulación y se concibe como un medio deliberado para resolver problemas públicos concretos.

La ciencia jurídica contemporánea desempeña un rol central en esta perspectiva, al orientarse no solo a la interpretación de normas existentes, sino también a la evaluación crítica y el diseño inteligente de marcos normativos. Esto implica que el diseño legislativo debe ser coherente, justificable desde criterios ético-jurídicos, viable en su aplicación real, adaptado al contexto institucional y cultural, y evaluable a través de mecanismos de medición de su impacto. La norma, por tanto, no puede quedar reducida a su estructura formal: debe proyectarse como una herramienta eficaz para lograr transformaciones sociales deseadas.

La racionalidad teleológica, en consecuencia, exige que el proceso legislativo y regulatorio esté guiado por la razón práctica, es decir, por una deliberación orientada al bien común, a la justicia y a la efectividad normativa. Cuando estas condiciones no se cumplen, se corre el riesgo de producir normas simbólicas, inoperantes o incluso contraproducentes, que debilitan el Estado de Derecho y la confianza pública en las instituciones.

La racionalidad teleológica, como categoría normativa y analítica, se fundamenta en una concepción sustantiva del Derecho orientada hacia fines legítimos y verificables, más allá del cumplimiento meramente formal de las normas. En el marco de la teoría legislativa, esta racionalidad implica una articulación coherente entre medios e instrumentos legales y los objetivos públicos que se persiguen, a partir de criterios de eficacia, legitimidad y deliberación democrática (Marcilla, 2013).

Desde esta perspectiva, legislar no es simplemente un acto de producción normativa ni un ejercicio técnico de redacción legal, sino un proceso argumentativo que responde a la razón práctica. Este enfoque —conocido como racionalidad legislativa maximalista— contrasta con la visión minimalista de la razón instrumental, que tiende a reducir la acción legislativa a la mera eficiencia de medios. Por el contrario, la racionalidad maximalista exige que las decisiones normativas estén justificadas por principios sustantivos, tales como la equidad, la justicia o el interés público, y que estén orientadas a la resolución de problemas sociales concretos, no sólo a la optimización de procesos internos o formales (Marcilla, 2013).

En este marco, una legislación cumple su función racional únicamente cuando sus contenidos pueden ser evaluados desde el punto de vista de los fines que se propone alcanzar. En otras palabras, no basta con que una norma exista o que sea técnicamente válida: es esencial que sea capaz de producir efectos transformadores en la realidad que regula. Esto es especialmente

relevante en contextos como el sistema universitario peruano, donde los objetivos institucionales de calidad educativa y buen uso de recursos públicos requieren de marcos normativos que orienten la acción institucional hacia resultados medibles y verificables.

La racionalidad teleológica presupone, por tanto, un legislador deliberativo y orientado a la solución de problemas, que diseña instituciones como SUNEDU no sólo como entes administrativos, sino como herramientas estratégicas para alcanzar fines de interés público. Cuando esta racionalidad no se materializa —ya sea por omisiones normativas, centralismo estructural o ausencia de criterios evaluativos—, se corre el riesgo de producir normas con alta legitimidad formal pero baja eficacia práctica, desconectadas de los problemas reales que buscan resolver.

La racionalidad teleológica en el derecho se refiere a la evaluación de si una norma es adecuada y efectiva para alcanzar los objetivos políticos y sociales para los cuales fue creada. Este tipo de racionalidad no solo analiza la validez formal de la norma, sino también su funcionalidad y capacidad para generar los efectos deseados en la sociedad. Una norma con racionalidad teleológica debe estar alineada con los fines del Estado y responder a las necesidades sociales, garantizando que los medios utilizados sean los más apropiados para lograr los propósitos legislativos.

La racionalidad teleológica es fundamental para la eficacia y legitimidad del derecho. En primer lugar, asegura que las leyes cumplan su propósito, evitando la creación de normas ineficaces o innecesarias. Además, optimiza la relación entre medios y fines, garantizando que las regulaciones sean proporcionales y adecuadas a los objetivos que buscan alcanzar. También mejora la eficiencia en la gestión pública, ya que permite diseñar políticas legislativas más efectivas y reducir el desperdicio de recursos, también fortalece la confianza en el sistema jurídico,

pues los ciudadanos perciben que las leyes responden a sus necesidades y solucionan problemas reales.

Según Fernández Blanco (2023) esta racionalidad se centra en la relación entre medios y fines, analizando si las disposiciones normativas realmente conducen al resultado esperado y si lo hacen de manera eficiente y proporcional. Un aspecto importante de la racionalidad teleológica es que no solo se limita a examinar el impacto inmediato de una norma, sino que también considera las consecuencias funcionales y disfuncionales predecibles, así como los efectos simbólicos que puede generar en la sociedad.

Por otro lado, siempre siguiendo a Fernández Blanco en 2022 y 2023, las ventajas o potencialidades de evaluación de la ley, según la racionalidad teleológica;

- a) Permite identificar la idoneidad de las normas
 - Evalúa si la norma realmente contribuye a alcanzar el resultado deseado.
 - Exige que los legisladores analicen y justifiquen la elección de determinados medios para lograr los objetivos propuestos.
- b) Previene consecuencias no deseadas
 - Analiza tanto los efectos esperados como los potenciales efectos negativos de la ley.
 - Considera si una norma puede generar perjuicios imprevistos o desproporcionados en ciertos sectores de la sociedad.
- c) Favorece una legislación basada en evidencia
 - Impulsa la necesidad de utilizar datos empíricos y estudios previos para justificar la adecuación de los medios a los fines legislativos.

- Evita que las leyes sean creadas únicamente por razones ideológicas o políticas sin un análisis objetivo de su impacto.

d) Contribuye a la eficiencia normativa

- Promueve que las normas sean diseñadas de manera eficiente, evitando regulaciones innecesarias o excesivamente costosas.
- Se considera la relación costo-beneficio, es decir, si la implementación de la norma es viable desde el punto de vista económico y social.

e) Fortalece la transparencia y la justificación legislativa

- Obliga a los legisladores a presentar razones claras sobre por qué una norma es la mejor opción entre diversas alternativas.
- Exige que se argumente sobre la proporcionalidad y necesidad de la ley en función del problema que busca resolver.

La racionalidad teleológica es central para que el derecho sea un instrumento útil en la transformación social, asegurando que las normas sean funcionales y contribuyan al bienestar colectivo de manera efectiva y justificada.

Según Ruiz Sanz (1997), la legislación debe ser evaluada no solo desde su validez formal, sino también desde su efectividad práctica y su impacto en la sociedad. Esto implica analizar si las normas cumplen con los objetivos para los cuales fueron creadas y si pueden ser aplicadas sin generar contradicciones o efectos no deseados.

La eficacia de una norma se mide por su capacidad de influir en la realidad social, mientras que su aplicabilidad depende de la viabilidad de su implementación dentro del sistema jurídico y

económico. Ruiz Sanz destaca que una norma que no puede aplicarse adecuadamente o que genera más problemas de los que resuelve pierde su legitimidad y utilidad dentro del ordenamiento jurídico.

En este marco de ideas el nivel de la racionalidad teleológica, se busca determinar si el objetivo final de una norma se ha alcanzado de manera sostenible y perceptible. Es decir, si la finalidad última que se perseguía con la promulgación de la norma se ha cumplido. Al considerar el sistema jurídico como un medio para lograr ciertos fines, en este contexto nos interesa saber si la ley produce los efectos deseados. Si no lo hace, se considera que la norma es irracional en este nivel.

2.2.6.6.1. Concepto de racionalidad teleológica

Para los propósitos de este estudio, la racionalidad teleológica se entiende como la capacidad de una norma para lograr sus fines o su efectividad. En el caso específico de la normatividad de SUNEDU, esta finalidad está prevista en el artículo de la Ley Universitaria N° 30220.

En el mismo se señala que la finalidad es lograr el licenciamiento de las universidades, esto es lograr las condiciones básicas de calidad (CBC) para garantizar que cumplan con lo mínimo indispensable para ofrecer el servicio educativo, la Fiscalización de recursos públicos y beneficios otorgados; y la supervisión de la calidad del servicio educativo.

La naturaleza del licenciamiento de SUNEDU. Los fines que busca alcanzar con la creación de SUNEDU, es lograr el licenciamiento, es decir las condiciones básicas de calidad para el servicio educativo de calidad en las universidades en el país, esto significa que con estas CBC se encaminará hacia el logro de la calidad del servicio educativo de las universidades.

Las CBC son a su vez, medios o condiciones para alcanzar la finalidad, esto es, contar con universidades con calidad. El acompañamiento y certificación del proceso de logro de la calidad (acreditación) es a través del SINEACE a partir de la obtención del licenciamiento. En consecuencia, el licenciamiento obtenido por las universidades son aquellas condiciones sostenibles, germinales y potenciales que deben orientar hacia el logro de la calidad (acreditación universitaria).

Ahora en términos operativos la Racionalidad teleológica es el grado de cumplimiento efectivo de la finalidad de la normatividad SUNEDU (NS), es decir, es racional o aceptable cuando se ha logrado o alcanzado los fines de manera sostenible. Según la norma se tiene tres fines fundamentales.

- La finalidad de la normativa SUNEDU es lograr el licenciamiento de las universidades del país (artículo 13 Ley Universitaria 30220) esto es, que las universidades tengan condiciones básicas de calidad, y a través de éstas ingresar un proceso de obtención de la calidad universitaria (acreditación). Para propósitos del estudio, sólo nos abocaremos a estudiar el logro y la sostenibilidad del licenciamiento de las universidades del país a través de la normativa SUNEDU.
- Otra finalidad de la Norma SUNEDU es verificar si los recursos públicos y los beneficios legales otorgados a las universidades se han destinado a fines educativos y a la mejora de la calidad. La investigación busca examinar la capacidad y los logros en la fiscalización
- En cuanto a la supervisión del servicio educativo de universidades licenciadas y no licenciadas, es otra finalidad de la normativa SUNEDU, y se trata de verificar la capacidad de supervisión

En esta racionalidad la sostenibilidad se entiende como el logro de los fines, según la NS. Su sostenibilidad se evidencia cuando estos fines o resultados alcanzados son medios o condiciones que favorecen y encaminan hacia el logro de la calidad de la educación universitaria, esto es hacia la acreditación o reconocimiento público de la calidad universitaria, este reconocimiento lo certifica SINEACE. No es sostenible los fines, a pesar que se han obtenido, cuando están estancados, no permiten la movilización hacia la acreditación.

2.2.6.6.2. Irracionalidad teleológica

Una norma presenta irracionalidad teleológica cuando una norma no es adecuada para alcanzar los objetivos políticos y sociales para los cuales fue creada. Esto ocurre cuando la ley es ineficaz, desproporcionada o no responde a las necesidades reales de la sociedad. Una norma con irracionalidad teleológica puede ser contradictoria en su propósito, generar efectos no deseados o incluso perjudicar a la población en lugar de beneficiarla. (Simões, 2023),

Los efectos de la irracionalidad teleológica generan:

- Ineficacia normativa. La norma no logra el propósito para el cual fue creada, convirtiéndose en una regulación inservible o irrelevante.
- Despilfarro de recursos públicos. La implementación de leyes ineficaces conlleva gastos innecesarios en su aplicación, supervisión y control.
- Confusión y descontento social. Si la norma no responde a las expectativas de la sociedad, puede generar desconfianza y rechazo hacia el sistema legal y político.
- Contradicciones normativas. La falta de una finalidad clara puede dar lugar a regulaciones que se contradicen entre sí, afectando la coherencia del ordenamiento jurídico.

- Incremento de conflictos legales. Normas mal diseñadas pueden provocar litigios y disputas jurídicas debido a su ineficacia o falta de claridad en la consecución de sus fines.
- Pérdida de legitimidad del sistema jurídico. La incapacidad del derecho para solucionar problemas concretos debilita la confianza de los ciudadanos en las instituciones y el Estado.

La irracionalidad teleológica debilita la funcionalidad del derecho, ya que impide que las normas cumplan su propósito de regular y mejorar la convivencia social. Para evitarla, es fundamental que las leyes sean diseñadas con un enfoque realista y basado en evidencia, asegurando su viabilidad y efectividad en la práctica (Campos 2006). Una norma es irracional cuando no se logra los fines previstos en la normatividad y se presentan otros aspectos no deseados y no previstos. La formulación o diseño de la finalidad de la norma ha sido un fracaso (Ruiz Sanz, 1997)

2.2.6.6.3. Evaluación de la racionalidad teleológica

La evaluación del nivel de racionalidad teleológica consiste en analizar hasta qué punto una institución pública cumple efectivamente los fines normativos para los cuales fue creada, valorando no solo su desempeño administrativo, sino su capacidad real para transformar la realidad conforme a los objetivos sustantivos establecidos por la ley.

Desde una perspectiva teórica, la racionalidad teleológica se sustenta en la idea de que el Derecho, y en particular la legislación pública, debe orientar su acción hacia la consecución de fines legítimos, verificables y socialmente valiosos. Este enfoque se inscribe dentro de una concepción maximalista de la legislación, según la cual las normas deben ser evaluadas no únicamente por su validez formal o su eficacia procedimental, sino por su efectividad material, es decir, por su capacidad de generar resultados deseados y mensurables en el entorno regulado.

La evaluación de esta racionalidad, por tanto, no se limita a verificar si la entidad cumple funciones asignadas en abstracto, sino que considera si dichas funciones contribuyen sustancialmente a los fines fundacionales del organismo público. Esto exige definir previamente esos fines, traducirlos en indicadores operativos claros, y aplicar criterios de medición estructurados que permitan valorar los niveles de cumplimiento.

En el caso de SUNEDU, los fines normativos identificados son: (1) garantizar un licenciamiento sostenido que impulse mejoras progresivas en la calidad universitaria, (2) asegurar la supervisión continua del cumplimiento de Condiciones Básicas de Calidad (CBC), y (3) ejercer una fiscalización efectiva sobre el uso de recursos públicos y privados destinados a fines educativos.

Cada una de estas dimensiones se evalúa mediante indicadores observables (por ejemplo, porcentaje de universidades acreditadas, supervisadas o fiscalizadas) y se califica en tres niveles posibles:

A) Niveles de Evaluación de la Racionalidad Teleológica de SUNEDU

Este enfoque de evaluación permite construir un diagnóstico integral sobre la racionalidad institucional, identificar fallas estructurales y normativas, y promover procesos de reforma más coherentes con los principios de eficacia, justicia y orientación al bien común.

Tabla 14:*Niveles de evaluación del nivel de racionalidad teleológica de SUNEDU*

Dimensión	Indicador operativo	Racionalidad admitida.	Racionalidad precaria	Irracionalidad
Licenciamiento sostenido	% de universidades licenciadas que han logrado acreditación institucional o de programas	≥ 50 % de universidades licenciadas acreditadas	Entre 25 % y 49 % de universidades licenciadas acreditadas	< 25 % de universidades licenciadas acreditadas
	% de universidades licenciadas supervisadas en CBC en un año determinado	≥ 70 % de universidades licenciadas supervisadas al menos en una CBC	Entre 40 % y 69 % supervisadas	< 40 % supervisadas
	% de universidades licenciadas supervisadas sobre personas impedidas	≥ 70 % de cobertura anual	Entre 40 % y 69 %	< 40 %
	% de universidades licenciadas supervisadas sobre grados y títulos	≥ 70 % revisadas por año	Entre 40 % y 69 %	< 40 %

Dimensión	Indicador operativo	Racionalidad admitida.	Racionalidad precaria	Irracionalidad
Fiscalización de recursos públicos	% de universidades públicas fiscalizadas por uso de recursos públicos	≥ 60 % fiscalizadas	Entre 30 % y 59 %	< 30 %
Fiscalización de excedentes privados	% de universidades privadas fiscalizadas por reinversión de excedentes educativos	≥ 50 % fiscalizadas	Entre 25 % y 49 %	< 25 %

Tabla 15:

Descripción de los niveles de racionalidad teleológica

Nivel	Descripción
Racionalidad admitida	SUNEDU cumple con el mandato normativo, con amplia cobertura y resultados visibles en cada indicador.
Racionalidad precaria	Existe cumplimiento parcial o insuficiente, lo que plantea riesgos en la sostenibilidad y continuidad de los fines normativos establecidos.
Irracionalidad	Se observa una desalineación entre los fines normativos y las prácticas institucionales; SUNEDU no logra concretar los objetivos de la Ley Universitaria.

2.2.6.6.4. Condiciones básicas de calidad (CBC). SUNEDU

Las Condiciones Básicas de Calidad (CBC) representan el conjunto de requisitos mínimos que toda universidad, pública o privada, debe cumplir para obtener y mantener su licenciamiento institucional, conforme lo establece la Ley Universitaria N.º 30220. Estas condiciones buscan garantizar un servicio educativo de nivel superior que sea pertinente, equitativo y de calidad, asegurando la formación integral de los estudiantes y la sostenibilidad institucional (Congreso de la República, 2014).

De acuerdo con los lineamientos establecidos por la SUNEDU, las CBC comprenden ocho dimensiones fundamentales:

1. Existencia de un modelo educativo coherente, que oriente la formación profesional conforme a los perfiles de egreso y objetivos institucionales.
2. Adecuada planificación y gestión institucional, que asegure un gobierno universitario funcional, con procesos administrativos eficientes.
3. Oferta académica pertinente y recursos suficientes, incluyendo programas de estudio actualizados, docentes calificados y materiales didácticos adecuados.
4. Desarrollo de actividades de investigación, promoviendo la generación de conocimiento, innovación y articulación con el entorno.
5. Servicios de bienestar universitario y responsabilidad social, que atiendan las necesidades del estudiante y fomenten la vinculación con la sociedad.
6. Transparencia institucional, que garantice el acceso público a la información y el cumplimiento de las normas de protección de datos personales.

7. Sostenibilidad económica y financiera, que permita la estabilidad operativa y el desarrollo progresivo de la universidad.
8. Infraestructura física y tecnológica adecuada, tanto para la modalidad presencial como para la educación virtual o a distancia (SUNEDU, 2023).

Estas condiciones tienen un carácter obligatorio y son evaluadas a través de procesos técnicos durante el licenciamiento institucional, así como mediante acciones posteriores de supervisión continua, con el objetivo de asegurar que las universidades no solo cumplan con los requisitos al momento de su creación o licenciamiento, sino que los mantengan y consoliden a lo largo del tiempo.

La implementación de las CBC constituye una herramienta fundamental de aseguramiento de la calidad educativa universitaria en el Perú, orientada al cumplimiento de los fines establecidos por la Constitución y por la Ley Universitaria.

Tabla 16:

Condición Básica de Calidad (CBC)

N.º	Condición Básica de Calidad (CBC)	Descripción
1	Modelo Educativo	Propuesta formativa coherente (humanística, científica y tecnológica), con perfiles definidos de alumnos y docentes.
2	Gobierno y Gestión Institucional	Personalidad jurídica clara, estructura organizativa adecuada, gobernanza transparente y sostenible.

3	Oferta Académica, Recursos Educativos y Docencia	Programas coherentes con el modelo; infraestructura física y tecnológica; docentes calificados y suficientes.
4	Investigación	Apoyo institucional a actividades de investigación con producción científica y estructura adecuada.
5	Bienestar Universitario y Responsabilidad Social	Servicios adecuados a estudiantes, y compromiso con la comunidad mediante acciones sociales.
6	Transparencia Institucional	Publicación oportuna de información institucional y protección de datos de acuerdo con la ley.
7	Financiamiento y Sostenibilidad	Planificación financiera razonable, balance institucional y sostenibilidad presupuestaria a mediano plazo.
8	Infraestructura Física y Tecnológica	Espacios educativos adecuados, tecnología moderna, y plataformas robustas (especialmente para modalidades semipresencial y virtual).

En síntesis, a racionalidad teleológica, para los efectos de la investigación, se define como la capacidad efectiva de alcanzar los fines normativos establecidos en la Ley Universitaria N.º 30220, expresados en tres funciones estratégicas: el licenciamiento sostenido, la supervisión del cumplimiento permanente de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC) y la fiscalización del uso de recursos con fines educativos. Esta racionalidad se expresa a través de indicadores observables que permiten evaluar el grado en que la SUNEDU:

- Promueve el progreso de calidad institucional, mediante el licenciamiento de universidades que logran acreditación institucional o por programas;

- Supervisa de manera técnica y continua aspectos esenciales del funcionamiento universitario, incluyendo: el mantenimiento de las CBC, la verificación de la no contratación de personas impedidas, y la validez y legalidad del otorgamiento de grados y títulos; y
- Fiscaliza el uso de recursos económicos, tanto en universidades públicas (en relación con la eficiencia del gasto público orientado a la calidad educativa), como en universidades privadas (en relación con la reinversión obligatoria de excedentes en fines educativos).

La racionalidad teleológica, así entendida, permite valorar en qué medida la SUNEDU convierte sus objetivos legales en acciones institucionales efectivas, verificables y con impacto directo en la calidad del sistema universitario peruano.

2.2.6.7.Racionalidad ética

La racionalidad ética en el derecho se refiere a la evaluación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su justicia y legitimidad moral. No solo implica que una norma sea válida dentro del sistema jurídico, sino que también sea justa, equitativa y respete los derechos fundamentales de las personas. Una norma con racionalidad ética debe estar fundamentada en valores como la dignidad humana, la igualdad y la libertad, asegurando que su aplicación no genere injusticias ni perjudique a sectores vulnerables de la sociedad.

La racionalidad ética es importante para garantizar que el derecho no solo sea un conjunto de reglas formales, sino un instrumento que promueva la justicia y el bienestar social. En primer lugar, refuerza la legitimidad del sistema jurídico, ya que las leyes basadas en principios éticos generan mayor confianza y aceptación por parte de la sociedad. Además, previene abusos de poder, asegurando que la legislación no favorezca intereses particulares en detrimento del bien común. También protege los derechos humanos, garantizando que las normas no sean discriminatorias ni

atenten contra la dignidad de las personas. En síntesis, favorece la estabilidad social, ya que las leyes justas y equitativas reducen conflictos y fomentan la cohesión dentro de la comunidad.

La racionalidad ética es esencial para que el derecho sea un instrumento de justicia y equidad, asegurando que las normas no solo sean legales, sino también legítimas y moralmente justificadas. (Marcilla, 2013)

La base filosófica de la racionalidad ética la encontramos en el postpositivismo jurídico que es una corriente filosófica del derecho que surge como una respuesta a las limitaciones del positivismo jurídico clásico. Mientras que el positivismo sostiene que el derecho es simplemente un conjunto de normas creadas por la autoridad competente, el postpositivismo amplía esta visión al incluir principios y valores en la interpretación y aplicación del derecho. Entre sus principales rasgos se encuentra la incorporación de principios morales, ya que el derecho no solo se compone de normas, sino también de valores éticos fundamentales. Además, rechaza el formalismo extremo, pues no basta con que una norma sea jurídicamente válida; también debe ser justa y racionalmente justificada. Asimismo, otorga una gran relevancia a la argumentación jurídica, ya que la aplicación del derecho no es un proceso mecánico, sino que requiere una argumentación racional basada en principios y valores. El postpositivismo establece una vinculación con los derechos humanos, exigiendo que el derecho sea interpretado y aplicado en función de su compatibilidad con los derechos fundamentales. (Simões, 2023)

La relación entre el postpositivismo y la teoría de la legislación, específicamente en la racionalidad ética, se basa en la necesidad de justificar las leyes no solo en términos formales, sino también desde una perspectiva ética y social. Mientras que el positivismo jurídico tradicional se centra en la validez normativa, el postpositivismo exige que las normas sean evaluadas en función de valores superiores como la justicia, la igualdad y la dignidad humana. Desde esta perspectiva,

la teoría de la legislación debe preguntarse no solo cómo hacer leyes, sino también qué leyes deben hacerse y por qué. Asimismo, el postpositivismo enfatiza la evaluación de los fines del derecho, sosteniendo que las normas deben contribuir a la transformación social y al bienestar colectivo (Simões, 2023)

En un Estado Constitucional, el poder legislativo no es ilimitado, por lo que la teoría de la legislación postpositivista impone la necesidad de justificar racionalmente las normas y evitar regulaciones arbitrarias. Esto implica una mayor exigencia para los legisladores, quienes no pueden actuar únicamente por conveniencia política, sino que deben fundamentar sus decisiones en criterios jurídicos y morales, garantizando así un derecho más legítimo y orientado a la justicia

También comprende el análisis desde la racionalidad ética de una ley cuando las finalidades de la ley guardan correspondencia con los valores o principios constitucionales de la Constitución. Santiago (2006) menciona que

“El sistema jurídico se ve como el conjunto de normas o comportamientos que pueden ser evaluables desde un determinado sistema ético. Los fines van a depender del conjunto ético que se haya elegido, aunque, como advierte Atienza, abstractamente, puede decirse que son los de libertad, igualdad y justicia. En último lugar, los valores éticos son las ideas que sirven de apoyo en la consecución de los fines antes referidos. Tanto las conductas como los fines que pretende alcanzar la ley presuponen ciertos valores, los cuales deberían ser objeto de justificación ética” (p. 315).

2.2.6.7.1. Concepto de racionalidad ética

La racionalidad ética de una norma jurídica alude a su coherencia con los principios y valores fundamentales del orden constitucional y democrático. No basta con que una ley sea válida formalmente: su legitimidad debe sustentarse en el respeto de derechos fundamentales, en la justificación de sus fines y en la adecuación de sus medios con los valores constitucionales. Así, una norma es éticamente racional cuando puede ser justificada desde un punto de vista axiológico, y sus consecuencias no vulneran el orden ético-normativo del Estado de derecho (Atienza, 2011) y (Santiago, 2003).

2.2.6.7.2. Irracionalidad ética

Campos (2006) explica que una ley con irrationalidad ética es cuando

“no se ajusta en su contenido a los criterios o principios éticos incuestionados del sector jurídico en que nos movamos. También carecerá de ella si se renuncia al criterio democrático como principio último de resolución de las controversias dentro y entre las subsiguientes racionalidades, o si prescinde de una estructura de racionalidad legislativa equivalente a la vigente en un determinado momento histórico o cultural” (p. 316).

Para los efectos de la presente investigación se analizó, si los fines de la normatividad de SUNEDU, se ajustan o tienen concordancia con los valores constitucionales, en este caso, si el licenciamiento como procedimiento para verificar y supervisar el cumplimiento de las condiciones de calidad del servicio educativo universitario colisionan o guardan correspondencia con los valores constitucionales de la autonomía universitaria, la libertad y la democracia. Además si su composición de, igual formal, se ajusta a los parámetros constitucionales.

2.2.6.7.3. Dimensiones de la Racionalidad Ética de la Normatividad SUNEDU

A) Coherencia Sustantiva (Existencia, Finalidad y Funciones de SUNEDU)

Se refiere al grado en que la creación, las finalidades y las funciones atribuidas a SUNEDU en la Ley Universitaria N.º 30220 se alinean con los principios constitucionales y del bloque de constitucionalidad. Este concepto operativo evalúa si los fines normativos de SUNEDU —como el licenciamiento institucional y la supervisión de la calidad educativa— son compatibles con los principios de autonomía universitaria, libertad de enseñanza, dignidad humana, progresividad de derechos y el derecho a una educación de calidad, como componentes sustantivos del Estado constitucional de derecho.

B) Estructura y Diseño Institucional (Composición de SUNEDU como ente regulador)

Se entiende como el grado en que la conformación, los procedimientos de nombramiento y el funcionamiento del órgano regulador (SUNEDU) garantizan la independencia técnica, la imparcialidad y la neutralidad institucional. Este concepto considera si el diseño institucional evita conflictos de interés, injerencias políticas o representación de intereses particulares de universidades supervisadas, asegurando así el cumplimiento del principio del juez imparcial y los estándares del bloque de constitucionalidad e instrumentos internacionales como los Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria (Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021).

2.2.6.7.4. Evaluación de la Racionalidad Ética

La racionalidad ética de la normatividad SUNEDU se entiende como el grado de coherencia entre la creación, finalidad y funciones atribuidas a la SUNEDU —establecidas en el Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220— y los principios y valores fundamentales

consagrados en la Constitución Política del Perú y el bloque de constitucionalidad. Esta racionalidad implica evaluar, por un lado, si los fines de SUNEDU respetan la autonomía universitaria, la libertad de enseñanza, la dignidad humana y el derecho a una educación de calidad; y por otro lado, si su diseño institucional asegura independencia técnica, neutralidad y ausencia de conflictos de interés, conforme a los principios del juez imparcial, la legitimidad democrática y los compromisos internacionales en derechos humanos.

A) Evaluación del Nivel de Racionalidad Ética de la Normatividad SUNEDU

La evaluación de la racionalidad ética de una norma implica determinar el grado de correspondencia entre los fines, el contenido y la estructura de dicha norma con los principios y valores fundamentales consagrados en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad. En el caso de la normatividad que regula a la SUNEDU, esta evaluación se orienta a verificar si su existencia, finalidad, funciones y diseño institucional respetan estándares éticos y jurídicos propios de un Estado constitucional y democrático de derecho.

Para este propósito, se aplica el principio de integralidad, el cual sostiene que la racionalidad ética no puede determinarse exclusivamente en función de los objetivos declarados de la norma, sino que también debe incluir un análisis del diseño institucional mediante el cual se implementan esos fines. Es decir, se requiere una evaluación articulada de dos dimensiones fundamentales: (1) la coherencia sustantiva entre los fines y funciones de SUNEDU con los principios constitucionales, y (2) la estructura institucional que garantice independencia, imparcialidad y neutralidad.

El análisis ético de una norma, bajo este enfoque, debe atender no solo a la legalidad formal, sino a su legitimidad sustantiva, que se sustenta en la coherencia con valores como la dignidad

humana, la autonomía universitaria, la libertad académica, la imparcialidad institucional, el derecho a una educación de calidad y la progresividad de los derechos humanos.

Desde este marco, la racionalidad ética implica evaluar:

- Si los fines del ente regulador (SUNEDU) están dirigidos al bien común, como garantizar la calidad educativa.
- Si la estructura y funciones del órgano respetan la autonomía y libertad universitaria.
- Si el diseño institucional es imparcial, libre de conflictos de interés y subordinaciones indebidas.

Una norma que afecta injustificadamente estos principios incurre en *irracionalidad ética*, aunque sea formalmente válida. El principio de *integralidad* exige evaluar de forma conjunta tanto los fines normativos como el diseño institucional.

Tabla 17:

Nivel de racionalidad ética por dimensiones

Nivel de Racionalidad Ética	Coherencia Sustantiva		Diseño Institucional y			Descripción	
	(1) <i>Existencia, Finalidad y Funciones de SUNEDU</i>		Composición (2) <i>SUNEDU como ente regulador</i>			Integral	
Racionalidad Ética Admitida	SUNEDU promueve principios constitucionales como el derecho a la educación		El diseño institucional garantiza técnica, imparcialidad y transparencia.		institucional independencia y No hay	Existe correspondencia entre fines y estructura	plena

Nivel de Racionalidad Ética	Coherencia Sustantiva	Diseño Institucional y Composición (2) <i>SUNEDU</i> <i>como ente regulador</i>		Descripción Integral
	(1) <i>Existencia,</i> <i>Finalidad y Funciones</i> <i>de SUNEDU</i>			
Racionalidad Ética	de calidad, autonomía universitaria, libertad de enseñanza y progresividad de derechos.	conflictos de subordinación a universitarios. No existe representación	de interés ni intereses constitucionales de	institucional con los valores del Estado de derecho.
		Existen deficiencias en la		
	SUNEDU muestra alineación parcial o ambigua con los principios constitucionales. Hay tensiones normativas que debilitan su legitimidad sustantiva.	neutralidad o independencia del órgano regulador, pero no son estructurales. Tiene mecanismos formales para evitar la injerencia y salvaguardar la neutralidad. Puede haber conflictos de interés o debilidades en los nombramientos.		La legitimidad ética es parcial: uno de los dos pilares (fines o estructura) muestra debilidades significativas.
Irracionalidad Ética	Las finalidades o funciones de SUNEDU colisionan abiertamente con principios	La estructura institucional es incompatible con los principios de independencia y neutralidad, afectando el		Existe contradicción grave con el orden constitucional y los derechos

Nivel de Racionalidad	Coherencia Sustantiva	Diseño Institucional y		Descripción Integral
	(1) <i>Existencia, Finalidad y Funciones de SUNEDU</i>	Composición (2) <i>SUNEDU como ente regulador</i>		
Ética	constitucionales: limita autonomía universitaria, vulnera la libertad de enseñanza o el derecho a una supervisión imparcial.	principio del juez imparcial o facilitando injerencias políticas.	fundamentales. Se pierde la legitimidad ética del marco normativo.	

B) Cuadro de Determinación del Nivel de Racionalidad Ética

Tabla 18:

Cuadro de Determinación del Nivel de Racionalidad Ética

Escenario	Coherencia Sustantiva (1) <i>Existencia, Finalidad y Funciones de SUNEDU</i>	Diseño Institucional y Composición (2) <i>SUNEDU como ente regulador</i>	Nivel de Racionalidad Ética	Descripción / Sustento del Nivel
A	Racionalidad	Racionalidad	Racionalidad	La norma es coherente en fines y estructura con los principios constitucionales.
	Ética Admitida	Ética Admitida	Ética Admitida	
B	Racionalidad	Racionalidad	Racionalidad	Aunque los fines son legítimos, la estructura
	Ética Admitida	Ética Precaria	Ética Precaria	

Escenario	Coherencia Sustantiva (1) <i>Existencia, Finalidad y Funciones de SUNEDU</i>	Diseño Institucional y Composición (2) <i>SUNEDU como ente regulador</i>	Nivel de Racionalidad Ética	Descripción / Sustento del Nivel
				institucional tiene debilidades técnicas.
C	Racionalidad Ética Precaria	Racionalidad Ética Admitida	Racionalidad Ética Precaria	Pese a una buena estructura, los fines presentan dudas éticas o tensiones normativas.
D	Racionalidad Ética Precaria	Racionalidad Ética Precaria	Racionalidad Ética Precaria	Ambas dimensiones son débiles, pero no hay contradicción flagrante con principios éticos.
E	Irracionalidad Ética	Racionalidad Ética Precaria	Irracionalidad Ética	La finalidad vulnera principios fundamentales, aunque haya cierta corrección estructural.
F	Racionalidad Ética Precaria	Irracionalidad Ética	Irracionalidad Ética	Aunque hay cierta coherencia en fines, la estructura institucional compromete principios éticos.

Escenario	Coherencia Sustantiva (1) <i>Existencia, Finalidad y Funciones de SUNEDU</i>	Diseño Institucional y Composición (2) <i>SUNEDU como ente regulador</i>	Nivel de Racionalidad Ética	Descripción / Sustento del Nivel
G	Irracionalidad Ética	Racionalidad Ética Admitida	Irracionalidad Ética	Una estructura correcta no salva una norma con fines contrarios a la Constitución. La norma falla en ambos
H	Irracionalidad Ética	Irracionalidad Ética	Irracionalidad Ética	niveles: fines y estructura, vulnerando principios constitucionales. A pesar de fines legítimos, la
I	Racionalidad Ética Admitida	Irracionalidad Ética	Irracionalidad Ética	estructura impide su implementación ética y neutral.

C) Descripción de los niveles de racionalidad ética

Tabla 19:

Descripción de los niveles de racionalidad ética.

Nivel de	
Racionalidad	Descripción
Ética	
Racionalidad	Se alcanza cuando la norma presenta una coherencia integral entre sus fines y su diseño institucional con los principios constitucionales y del bloque de constitucionalidad. Se demuestra no solo la legalidad, sino también la legitimidad ética, reforzando su autoridad democrática.
Ética Admitida	
Racionalidad	Se presenta cuando solo una de las dos dimensiones (coherencia sustantiva o diseño institucional) cumple satisfactoriamente con los principios del Estado constitucional. Aunque la norma es legalmente válida, su legitimidad ética se ve debilitada, generando dudas sobre su implementación justa.
Ética Precaria	
Irracionalidad	Ocorre cuando ambas dimensiones presentan contradicciones con los principios y valores constitucionales. La norma puede ser formalmente legal, pero vulnera derechos fundamentales, promueve conflictos de interés o carece de transparencia. En este caso, no posee justificación ética.
Ética	

Para la interpretación y determinación de la racionalidad ética se aplicará el Principio de Integralidad en el cual, se establece que, ante un escenario mixto, donde una dimensión se encuentra en nivel “admitido” y la otra en “precario”, prevalecerá la racionalidad precaria.

Asimismo, si una de las dimensiones alcanza el nivel de “irracionalidad ética”, el nivel global será también considerado irracional, en tanto esa deficiencia afecta la validez sustantiva del marco normativo.

2.2.6.7.5. Principios Constitucionales del Perú y del bloque de constitucionalidad/convencionalidad

Se concibe a los principios constitucionales, siguiendo, la pauta teórico constitucional de García Toma, nos dice que, “[principios constitucionales] Estos aluden a la pluralidad de postulados o proposiciones con sentido y proyección normativa o deontológica, que, por tales, constituyen parte del núcleo central del sistema constitucional” (García Toma, 1999, p 154).

El autor, también, concibe que los principios constitucionales se manifiestan como postulados ético-axiológicos y pueden revestir en un sentido teleológico, en alusión a los derechos fundamentales:

Existen principios que aparecen como expresiones teleológicas; en donde no se prescribe ni comportamientos políticos ni consecuencias jurídicas precisas, sino que se plantea la consecución de fines. Tal el caso de lo previsto en el artículo 3 de la Constitución peruana de 1993, en lo relativo a los derechos fundamentales no enumerados o implícitos. (García Toma, 1999, p.155)

Ahora, en cuanto a la normatividad SUNEDU, se trata de evaluar si son congruentes con los principios constitucionales. Para el mismo, se analizó si las finalidades y sus medios guardan coherencia con el sistema ético-axiológico constitucional.

En este sentido, para los efectos de esta investigación, se toma en cuenta la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales ratificados por el Estado que conforman el bloque de constitucionalidad, el cual orienta la validez sustantiva de las normas:

- Autonomía universitaria (art. 18). Las universidades gozan de autonomía en aspectos normativos, académicos, administrativos y económicos.
- Libertad de enseñanza (art. 14). Garantiza la pluralidad de pensamiento y libertad de cátedra.
- Dignidad humana y desarrollo personal (art. 1 y art. 2 inc. 1). Toda política educativa debe servir al desarrollo integral de la persona.
- Derecho a una educación de calidad (art. 13). Reconoce el rol del Estado como garante de calidad.
- Principio del juez imparcial (art. 139.3). Aplicable al diseño institucional, exige imparcialidad en órganos con funciones sancionadoras o supervisoras.
- Legitimidad democrática (arts. 43 y 44). Las normas deben ser elaboradas y aplicadas conforme a procesos legítimos, participativos y respetuosos de los derechos.

2.2.6.7.6. Principios del Sistema Interamericano y la OEA (CIDH, 2021)

Los Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria de la CIDH refuerzan estos estándares:

- Principio I – Ámbito de protección: La libertad académica incluye enseñanza, investigación, expresión y autogobierno.
- Principio II – Autonomía universitaria: La autonomía es indispensable para preservar el carácter pluralista, crítico y científico de la universidad.

- Principio IV – Limitaciones al Estado: Toda injerencia debe cumplir criterios de necesidad, legalidad y proporcionalidad.
- Principio VII – Libertad de cátedra y pensamiento: Protección frente a censura o presiones ideológicas.
- Principio IX – Transparencia y rendición de cuentas: Se exige supervisión estatal transparente y no invasiva.
- Principio XII – Progresividad de derechos: Toda norma debe tender al desarrollo y no al retroceso de derechos académicos.
- Principio XIII – Estado como garante principal: El Estado tiene el deber de garantizar y no sustituir la libertad académica. (Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021).

A nivel internacional, que forma parte del bloque de constitucionalidad, el principio de progresividad del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un tratado internacional adoptado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que exige a los Estados avanzar constantemente hacia el pleno cumplimiento del derecho a la educación, sin permitir retrocesos injustificados. En el caso de la educación superior, esto implica no solo ampliar su acceso, sino también mejorar sostenidamente su calidad. (Naciones Unidas, 1966).

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación General N.º 13), si un Estado reduce injustificadamente el presupuesto, debilita la infraestructura, disminuye el cuerpo docente o aplica políticas que afecten negativamente la calidad académica, estaría incurriendo en una medida regresiva, contraria al pacto.

Por tanto, los Estados no solo deben garantizar el acceso a la educación superior, sino también proteger y mejorar sus estándares de calidad, sin retroceder en lo ya alcanzado, especialmente para los grupos históricamente excluidos.

2.2.7. Contexto Normativo y Político

2.2.7.1. La Universidad Peruana en cuanto a la regulación

En nuestro país, la regulación y gestión de las universidades estuvieron bajo la Ley No. 23733 desde el 17 de diciembre de 1983. Sin embargo, el 9 de julio de 2014 se promulgó la Ley No. 30220, que introdujo la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) para asegurar la calidad del servicio educativo universitario.

La creación de SUNEDU se fundamenta en una sentencia del Tribunal Constitucional (expediente No. 00017-2008-AI), que identificó un problema estructural en el sistema educativo universitario. Este problema surgió con el Decreto Legislativo 882, promulgado en 1996 durante el gobierno de Alberto Fujimori, que incentivó la inversión en servicios educativos y resultó en un crecimiento descontrolado de universidades. Entre 1997 y 2007 se crearon 35 universidades, y entre 2008 y 2012 se añadieron otras 47.

La autorización para crear nuevas universidades estaba en manos de la Asamblea Nacional de Rectores, donde las mismas universidades actuaban como juez y parte, sin estándares mínimos de control y calidad por parte de una entidad estatal independiente. Aunque se buscaba garantizar el acceso a la educación superior, esto llevó a una crisis con muchos títulos universitarios "fantasmas" que no permitían a los egresados incorporarse al mercado laboral por falta de preparación. En su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha señalado que el modelo anterior, donde la Asamblea Nacional de Rectores tenía la facultad de autorizar la creación de universidades sin un sistema estatal independiente de control, generó una crisis en la calidad educativa. Esta

situación resultó en la emisión de títulos sin valor formativo real, afectando seriamente la inserción laboral de los egresados. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas que protejan los derechos fundamentales de estudiantes, docentes y personal universitario frente a las deficiencias estructurales del sistema universitario (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N.º 00017-2008-AI/TC, punto resolutivo 4.b.ii).

El Tribunal Constitucional sostuvo que, para garantizar una educación superior de calidad, era indispensable la creación de un organismo técnico con autonomía e imparcialidad, respaldado por el Estado. Esta entidad debía contar con atribuciones para supervisar integralmente a todas las universidades del país, asegurando procesos de admisión exigentes, el cierre de instituciones que no cumplan con los estándares mínimos y la mejora continua del sistema educativo universitario (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N.º 00017-2008-PI/TC, punto resolutivo 4.b.iii).

Además, se estableció que las funciones de la Superintendencia no deben vulnerar la autonomía universitaria, que es la máxima garantía institucional de las universidades. El estudio debe analizar jurídicamente los fundamentos, funciones y competencias de la SUNEDU, así como su impacto y las razones constitucionales que justifican la preocupación estatal por una educación superior de calidad en nuestro país.

2.2.7.2. La Universidad Peruana y la problemática de la Ley universitaria 23733 y 30220

La universidad se define como una comunidad académica dedicada tanto a la investigación como a la enseñanza. Su objetivo es proporcionar una educación integral que abarque aspectos humanistas, científicos y tecnológicos, reconociendo la diversidad cultural del país, además, considera la educación como un derecho fundamental y un servicio público esencial. La

universidad está compuesta por docentes, estudiantes y graduados, y también incluye la participación de los representantes de los promotores, conforme a la ley.

La Ley Universitaria N° 30220, promulgada el 9 de julio de 2014 bajo la presidencia de Ollanta Humala, se creó para abordar la necesidad de mejorar la calidad de la educación superior en Perú. Esta necesidad surgió debido al rápido aumento de universidades privadas y la falta de una regulación adecuada.

El congresista Daniel Mora Zevallos fue uno de los principales impulsores de esta ley, ya que, en el año 2013, Mora presentó una propuesta de reforma que buscaba establecer un nuevo marco regulatorio para las universidades, con el objetivo de garantizar estándares mínimos de calidad. La propuesta fue debatida y aprobada por el Congreso de la República en junio de 2014, con 56 votos a favor, 46 en contra y tres abstenciones.

La Ley Universitaria N° 30220, promulgada el 9 de julio de 2014 durante el gobierno de Ollanta Humala, fue creada para elevar la calidad de la educación superior en Perú. Esto se debió al rápido aumento de universidades privadas y la falta de una regulación adecuada. La ley también estableció que la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), es una entidad encargada de supervisar y regular tanto las universidades públicas como privadas, donde sus principales funciones incluyen otorgar licencias a las universidades, asegurar que cumplan con los estándares básicos de calidad y fiscalizar el uso de los recursos públicos destinados a la educación superior.

2.2.7.3. La SUNEDU: problemática y perspectivas

La SUNEDU, primigeniamente, fue un organismo público peruano con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Su propósito es otorgar licencias y supervisar

la calidad del servicio de educación superior universitaria. (Congreso de la República del Perú, 2014, p. 10).

Se estableció en 2014 con la promulgación de la Ley Universitaria N° 30220 (Artículo 12), y fue modificada en 2022 mediante la ley 31520. Transforma a la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) en su posición. Previo a su establecimiento, fue denominada Superintendencia Nacional de la Universidad Peruana, tal como se estipuló en el Capítulo III de dicha legislación.

Asimismo, desde el 5 de enero de 2015, la SUNEDU es responsable de otorgar licencias para ofrecer el servicio educativo superior universitario y de la misma forma administra el Registro Nacional de Grados y Títulos.

El fundamento legal de la SUNEDU se basa en el derecho a la educación establecido en la Constitución de 1993. El artículo 13 indica que el objetivo de la educación es el crecimiento integral del individuo. El artículo 14 establece que la educación fomenta el conocimiento y la práctica de disciplinas humanísticas, científicas, técnicas, artísticas, educación física y deporte, preparando para el empleo y promoviendo la solidaridad

El derecho a la educación es esencial, ya que facilita la implementación de otros derechos fundamentales. Es un instrumento clave para que las sociedades proyecten su futuro y desarrollo. Este derecho asegura que cada individuo reciba una educación que promueva su crecimiento integral y el conocimiento.

En el ordenamiento jurídico peruano, la educación es reconocida como un derecho fundamental y, al mismo tiempo, como un servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado, según lo establece expresamente la Constitución Política del Perú en su artículo 16, al señalar que "la educación es un servicio público esencial y la responsabilidad del Estado". Este

mandato implica que el Estado no solo garantiza el acceso a la educación en todos sus niveles, sino que también debe asegurar su calidad, equidad, continuidad y pertinencia, ya sea mediante instituciones públicas o a través de la autorización y supervisión de universidades privadas.

En el caso específico de la educación universitaria, la Ley Universitaria N.º 30220 también reafirma este carácter. En su artículo 3, se establece que “la universidad es una comunidad académica que realiza funciones de investigación, docencia y proyección social. La educación universitaria es un derecho fundamental y un bien público”, lo cual refuerza la noción de que, incluso cuando es gestionada por entidades privadas, la universidad cumple una función pública orientada al interés general y al desarrollo del país.

El Tribunal Constitucional ha establecido que la educación universitaria, al ser considerada un servicio público, debe cumplir con los objetivos establecidos por la Constitución. Este carácter implica que, aunque pueda ser brindada por entidades privadas, corresponde al Estado supervisarla y garantizar su funcionamiento adecuado. En este sentido, el Estado tiene el deber de asegurar la continuidad del servicio educativo, protegiendo así el derecho de acceso a una educación de calidad (Tribunal Constitucional del Perú, *Exp. N.º 0025-2007-PI*, fundamento 22) y Tribunal Constitucional del Perú *Exp. N.º 4232-2004-AA/TC*).

En este contexto, podemos afirmar que la educación, especialmente la universitaria, es un derecho fundamental y un servicio público. Por lo tanto, la SUNEDU tiene un rol crucial en asegurar que el servicio educativo se preste con estándares mínimos de calidad, cumpliendo con los objetivos mencionados anteriormente, ya que esto responde a un interés general de la sociedad.

Desde la promulgación de la Ley Universitaria 30220 y la creación de la SUNEDU como órgano regulador del Estado en materia universitaria, la autonomía de las universidades ha sido

limitada. Según la Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú (ANUPP) y la Asociación de Universidades del Perú (ASUP), las universidades han perdido su autonomía académica y administrativa en su esfuerzo por obtener el licenciamiento institucional y cumplir con la ley, debido a la intervención de la SUNEDU en casi todos los procesos.

Asimismo, la supervisión y control del Estado sobre la educación superior pública colisiona con la autonomía universitaria, que es esencial para la libre cátedra y la gestión de sus autoridades. A diferencia de la anterior ANR, que no garantizaba la calidad académica y administrativa, la SUNEDU exige que los procesos de evaluación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad (CBC) sean realizados por funcionarios que no siempre poseen los grados y títulos requeridos para los docentes universitarios.

Además, se evidencio irregularidades en algunos procesos de licenciamiento de universidades privadas, según un informe preliminar de la Comisión de Educación del Congreso de la República de 2020, lo que pone en duda la idoneidad de estos trabajadores y de la SUNEDU en general.

A pesar de estos problemas, la sociedad peruana demanda que las universidades se fortalezcan y trasciendan fronteras. Ignorar a las universidades en la búsqueda de soluciones solo niega la posibilidad de que jueguen un rol activo en la resolución de estos problemas.

Un aspecto fundamental de la investigación es determinar si las competencias y funciones de la SUNEDU interfieren con la autonomía universitaria. Es esencial analizar la Sentencia 00014-2014-PI/TC y sus acumulados, que establecen que la autonomía universitaria no se ve amenazada ni vulnerada cuando el legislador regula aspectos de esta de manera proporcional, incluso si afecta ciertos aspectos de la misión constitucional de las universidades.

Para sintetizar, compartimos algunos conceptos que ayudarán a esclarecer si la autonomía universitaria puede coexistir con la creación de una superintendencia para la supervisión de la educación superior o si, en alguna medida, representa una injerencia que la vulnera.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la autonomía universitaria es una dimensión institucional de la libertad académica, complementando la libertad de cátedra. Ambas delimitan un espacio de libertad intelectual esencial para la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, la técnica y la cultura, que es la razón de ser de la universidad.

Según lo establecido por el Tribunal Constitucional, y conforme al artículo 18 de la Constitución, la autonomía universitaria se entiende como la facultad de las universidades para gobernarse a sí mismas, tomar decisiones con libertad y ejercer sus funciones con independencia. Sin embargo, esta autonomía debe ejercerse dentro del marco legal y constitucional del Estado (Tribunal Constitucional del Perú, *Exp. N.º 0012-1996-AI/TC*)

El Tribunal Constitucional ha precisado que la autonomía universitaria implica un conjunto de atribuciones conferidas a las universidades para que puedan desenvolverse con independencia en el cumplimiento de sus fines. Esta autonomía está delimitada por el marco jurídico y busca resguardar a las universidades frente a injerencias externas que puedan comprometer su capacidad de autorregulación y su misión constitucional (Tribunal Constitucional del Perú, *Exp. N.º 4232-2004-AA/TC*).

La autonomía universitaria, tal como la reconoce el Tribunal Constitucional, se refiere a la facultad de autogobierno que tienen las universidades en ámbitos como la normativa interna, la gestión académica, administrativa, económica y de gobierno. No obstante, esta autonomía no equivale a una independencia total. Las universidades están obligadas a someterse a mecanismos

de evaluación externa y a acatar las medidas dispuestas por el Estado orientadas a garantizar y elevar la calidad educativa. Este enfoque ha sido reafirmado en los fallos relacionados con la constitucionalidad de la Ley Universitaria (Tribunal Constitucional del Perú, *Exp. N.º 0017-2008-PI*, fundamento 180).

El Tribunal Constitucional ha señalado que, aunque exista libertad para ejercer actividades educativas, esta no implica una exoneración del cumplimiento de las normas constitucionales, los principios orientadores del sistema educativo ni de las políticas estatales. Dado que la educación constituye un servicio público, su desarrollo requiere la intervención activa del Estado para garantizar su adecuada implementación y calidad (Tribunal Constitucional del Perú, *Exp. N.º 4232-2004-PA*, fundamento 30; *Exp. N.º 0017-2008-PI*, fundamento 181).

El artículo 12 de la Ley Universitaria establece que la SUNEDU es una entidad pública técnica especializada, vinculada al Ministerio de Educación, con independencia técnica, funcional, económica, presupuestaria y administrativa. Su responsabilidad principal es otorgar licencias para la educación superior universitaria y asegurar el cumplimiento de las condiciones de calidad educativa, supervisando la calidad del servicio de educación universitaria.

Es importante destacar que la SUNEDU coloca al Estado en un rol de regulador. Aunque la autonomía universitaria permite a las universidades autogobernarse con libertad y discreción, esto no implica un aislamiento absoluto. La autonomía universitaria es reconocida constitucionalmente, pero sigue siendo parte del sistema legal.

La autonomía universitaria no debe interpretarse como autarquía, y el Estado no puede ignorar la realidad universitaria, especialmente porque la educación es un servicio público. El Estado tiene respaldo constitucional para controlar la educación. El artículo 16 de la Constitución

establece que el Estado debe coordinar la política educativa, establecer directrices de los planes de estudio y requisitos de organización de los centros de enseñanza, y supervisar la calidad de la educación.

Por lo tanto, el propósito de la SUNEDU concuerda con la Constitución. La creación de la SUNEDU es parte de una reforma estructural donde el Estado actúa como garante y regulador de la calidad educativa.

2.2.7.4. Marchas y contramarchas de SUNEDU

Desde la creación de la SUNEDU, como sabemos, se logró luego de un sin número de acciones legales interpuestas por las universidades que hoy han sido cerradas, las cuáles bajo el lema de la autonomía universitaria pretendieron defender su espíritu lucrativo y su nulo compromiso con el desarrollo del país. La SUNEDU tiene como mérito, reconocido por la mayor parte de la sociedad e instituciones comprometidas en el ámbito educativo, el haber instaurado una homogeneidad elemental entre todas las instituciones universitarias existentes, a partir de las condiciones básicas obligatorias y haber retirado del mercado a aquellas instituciones que no fueron capaces de cumplir mínimamente, tales condiciones básicas.

Las modificaciones y contrarreformas generaron discusiones sobre la reducción del rol de la superintendencia y como podría cambiar la calidad académica y normativa en el país.

En 2015, se propuso una modificación a la Ley Universitaria para extender el mandato de los rectores, conocida como la «Ley Cotillo» debido a la oposición del rector Pedro Cotillo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, quien argumentó que el reglamento no especificaba la designación de nuevas autoridades antes del fin del mandato actual. Esta propuesta generó

protestas estudiantiles, especialmente del colectivo Merecemos Más, y fue archivada en diciembre de ese año.

En diciembre de 2017, la Ley N.º 30697 modificó el límite de edad permitido para los docentes a 75 años.

En marzo de 2020, el Decreto Legislativo N.º 1476 modificó algunos artículos para tomar acciones ante la pandemia de COVID-19, estableciendo la educación a distancia y las sesiones virtuales.

En abril de 2021, la Ley N.º 31183 añadió una disposición transitoria para que los estudiantes que aprobaron todos los cursos entre 2020 y 2021 obtuvieran el bachillerato inmediatamente. En noviembre de ese año, la Ley N.º 31359 extendió el plazo a 2023.

En diciembre de 2021, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso aprobó dos contrarreformas. Estas buscaban ofrecer una nueva oportunidad a las universidades no licenciadas, especialmente a las 48 en proceso de clausura, y restablecer la directiva de la SUNEDU. Las propuestas fueron impulsadas por los legisladores Álex Paredes, Edgar Tello y Esdras Medina, con el apoyo de Rafael López Aliaga y representantes del colectivo universitario AUF Perú. La rectora de la Universidad Mayor de San Marcos, Jeri Ramón Ruffner, también promovió estas reformas, acusando al Partido Morado de controlar la educación.

El 1 de febrero de 2022, el Congreso discutió el restablecimiento de la directiva de la SUNEDU, aprobando la propuesta en primera instancia con 69 votos a favor, 39 en contra y dos abstenciones. En mayo, una segunda votación resultó en 68 votos a favor, 39 en contra y cinco abstenciones.

El 9 de mayo de 2022, SUNEDU denunció la norma por "cosa juzgada" y "principio de independencia", pero la audiencia se suspendió hasta noviembre. A pesar de que la modificación fue aprobada por insistencia el 12 de julio de 2022, el 20 de julio la Corte Superior de Justicia de Lima anuló la contrarreforma. La Universidad San Marcos se opuso a esta anulación, pero el 18 de agosto el Poder Judicial advirtió a la decana Jeri Ramón Ruffner que no podría interferir en la elección de dos representantes de las universidades públicas para el Consejo Directivo de la SUNEDU.

El 20 de diciembre, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada por 33 congresistas contra la ley que modificaba la creación del Consejo Directivo de la SUNEDU, incluyendo representantes de la Asamblea Nacional de Rectores. Esta estrategia, apoyada por Fuerza Popular, Perú Libre, Renovación Popular y Podemos Perú, buscaba respaldar las contrarreformas. Aunque SUNEDU no fue informada a tiempo de este cambio, tomó acciones judiciales nuevamente después de que la ley fuera reconocida como constitucional en dos ocasiones anteriores. SUNEDU también acusó de desinformación sobre el supuesto conflicto en la designación de autoridades en el Consejo Directivo.

La Ley 31520, aprobada en julio del 2022, introduce varias reformas significativas a la Ley Universitaria 30220 siendo los cambios más importantes:

- Autonomía Universitaria. La nueva ley permite que representantes de las universidades formen parte del consejo directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). Esto ha sido criticado porque podría comprometer la capacidad de SUNEDU para fiscalizar y garantizar la calidad educativa.

- Desvinculación del Ministerio de Educación. SUNEDU ya no está adscrita al Ministerio de Educación, lo que podría debilitar el apoyo y la supervisión que recibía para fortalecer la educación superior.
- Financiamiento. La ley afecta el financiamiento adicional que las universidades públicas recibían del Ministerio de Educación, lo que podría impactar negativamente en la infraestructura y la calidad educativa.
- Licenciamiento de Programas. La capacidad de SUNEDU para evaluar y licenciar programas académicos, como el de Medicina, se ve limitada, lo que podría afectar la calidad de estos programas.

2.2.7.5.Organismos Reguladores: Concepto y naturaleza

La regulación pública ha evolucionado como una herramienta fundamental del Estado moderno para intervenir en sectores estratégicos mediante mecanismos técnicos, normativos y organizacionales. Su finalidad es corregir fallos del mercado, garantizar la calidad de los servicios públicos y proteger el interés general. Esta función se concreta a través de organismos reguladores, cuya legitimidad y eficacia dependen del diseño institucional y de su independencia respecto de los intereses políticos o corporativos.

Desde una perspectiva institucional, la OCDE (2014) ha enfatizado que una buena gobernanza regulatoria es esencial para asegurar la calidad de las regulaciones y fortalecer la confianza en las instituciones públicas. Además, indica que los principios como la transparencia, la rendición de cuentas y la independencia técnica como pilares de un marco regulador eficiente y legítimo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha promovido el fortalecimiento de los marcos regulatorios como condición para el desarrollo institucional en América Latina. En su visión, una regulación efectiva contribuye a la estabilidad macroeconómica, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, siempre que esté respaldada por estructuras sólidas, evaluaciones periódicas y participación ciudadana.

En el plano académico, Jordana y Levi-Faur (2004) concibe a la regulación como parte del proceso de institucionalización del control estatal que sustituye a modelos tradicionales de intervención directa del Estado. Estos autores proponen que el Estado moderno adopta un perfil más orientado a la gobernanza mediante agencias técnicas independientes, y no tanto como prestador directo de servicios públicos. Destacan que esta transición no solo es organizacional, sino profundamente política, ya que reconfigura las relaciones entre Estado, sociedad y mercado.

Maldonado-Meléndez (2015 y 2019) sostiene que la injerencia política y estatal representa un riesgo directo para la independencia funcional y técnica de los organismos reguladores de los servicios públicos de red. Advierte que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo pueden ejercer presiones que afectan la toma de decisiones de estos entes, especialmente mediante el nombramiento de autoridades sin criterios técnicos definidos, lo cual compromete su imparcialidad. Asimismo, señala que la ausencia de garantías institucionales adecuadas para proteger a los organismos de influencias externas socava su legitimidad ante los agentes regulados y la ciudadanía. No obstante, aclara que la independencia regulatoria no debe entenderse como una desvinculación absoluta del Estado, sino como la capacidad de actuar con autonomía técnica dentro del marco jurídico establecido. En esa línea, advierte que una intervención estatal no regulada puede desvirtuar el papel de los organismos reguladores, afectando su función de tutela del interés público, promoción de la competencia y supervisión de la calidad de los servicios.

Conforme a Jordana, et al (2006); Alza (2010); OCDE (2014); Maldonado (2015), (2019) Moreno (2019) la regulación pública puede entenderse como el conjunto de normas, decisiones y mecanismos mediante los cuales el Estado —o los entes públicos con competencia regulatoria— orienta, limita o promueve determinadas conductas de los agentes económicos y sociales, con el propósito de proteger el interés general, corregir fallas del mercado y garantizar principios como la equidad, la eficiencia y la competencia. Esta función no se restringe únicamente a la creación de normas jurídicas, sino que también abarca la supervisión, el control, la sanción y la generación de incentivos destinados a asegurar su cumplimiento y eficacia.

A diferencia de otros instrumentos de política pública, como los subsidios o el gasto social, la regulación se caracteriza por su naturaleza coactiva y su capacidad para ordenar la actividad económica, social o ambiental a través de normas de obligatorio cumplimiento. En este sentido, la regulación pública constituye una forma específica de intervención estatal que busca establecer reglas y mecanismos de corrección en aquellos ámbitos donde el libre mercado o la autorregulación resultan insuficientes para alcanzar el bienestar colectivo.

La literatura, arriba mencionada, distingue al menos cuatro grandes tipos de regulación:

- a) Regulación normativa: elaboración de reglas, requisitos legales y estándares obligatorios que deben cumplir los actores regulados.
- b) Regulación económica: intervención para corregir fallos de mercado, como la fijación de tarifas, control de monopolios o incentivos para la competencia.
- c) Regulación técnica: establecimiento de estándares técnicos, procedimientos operativos y criterios de calidad, como ocurre en los sectores educativo, sanitario o ambiental.

- d) Regulación social: orientada a la protección de derechos fundamentales, grupos vulnerables y condiciones de equidad o sostenibilidad etc

Estos enfoques y tipologías son esenciales para analizar la SUNEDU como organismo regulador, así como la racionalidad legislativa que subyace en su diseño normativo y funcional.

A) Concepto y funciones de los organismos reguladores

Los organismos reguladores son entidades públicas creadas por ley con el objetivo de supervisar, controlar y normar sectores considerados estratégicos para el funcionamiento del Estado y la protección del interés público. Estas entidades gubernamentales derivadas de la legislación primaria poseen uno o más poderes tales como establecer precios, supervisar mercados, realizar inspecciones, emitir regulaciones, otorgar licencias, acreditar entidades y aplicar sanciones etc. Esta concepción pone de relieve el carácter especializado y técnico de estas instituciones, que actúan con un grado significativo de autonomía funcional respecto del poder político.

En el ejercicio de sus competencias, los organismos reguladores cumplen una serie de funciones esenciales:

- Función **normativa**. Consiste en la elaboración de disposiciones técnicas, directivas o reglamentos que precisan las condiciones bajo las cuales deben desarrollarse las actividades del sector regulado.
- **Función supervisora o de control**. Implica el monitoreo permanente del cumplimiento de las normas y estándares establecidos, mediante auditorías, inspecciones o evaluaciones de desempeño.

- **Función sancionadora.** Faculta al regulador para imponer medidas correctivas o sanciones administrativas frente al incumplimiento normativo, garantizando la autoridad del marco regulatorio.
- **Función tarifaria o económica.** En algunos sectores, los organismos reguladores tienen la responsabilidad de fijar o aprobar tarifas, precios y mecanismos de compensación, asegurando equilibrio entre eficiencia económica y equidad social.
- **Función resolutive.** Permite resolver controversias entre usuarios, empresas o entidades bajo su ámbito, actuando como una instancia técnica e imparcial.
- **Función orientadora y de promoción.** Busca fomentar la mejora continua en la gestión de los operadores, la innovación tecnológica y la protección de los derechos de los consumidores o usuarios.

Estas funciones no solo dotan a los organismos reguladores de capacidad de intervención efectiva, sino que también refuerzan su rol como garantes de equidad, competencia leal y protección del ciudadano frente a posibles abusos o fallos del mercado. Los organismos reguladores ejercen un rol técnico, independiente y correctivo, cuya legitimidad se sostiene en la transparencia de sus decisiones, la evidencia técnica utilizada y la orientación al interés público.

Principios de diseño institucional para organismos reguladores

a. Autonomía funcional y técnica

La autonomía funcional y técnica permite que los organismos reguladores operen sin interferencias políticas ni presiones privadas. Esta independencia —en aspectos como la gestión del personal, el presupuesto y las decisiones técnicas— refuerza la credibilidad del regulador y su capacidad de respuesta ante nuevos desafíos del entorno.

b. Rendición de cuentas y transparencia

La transparencia y la rendición de cuentas garantizan que las decisiones regulatorias sean justificadas, accesibles y sujetas a evaluación pública. La existencia de mecanismos de control y evaluación externa evita la captura regulatoria y fortalece la confianza ciudadana en la institución.

c. Eficacia reguladora

La eficacia reguladora se refiere al cumplimiento de los fines públicos definidos mediante resultados verificables. La evaluación ex ante y ex post de las normas y políticas para medir su impacto y ajustar las estrategias según los cambios del contexto social y económico forma parte de la eficacia regulatoria

d. Coordinación interinstitucional

Un diseño institucional eficaz requiere coherencia entre las distintas entidades públicas. La coordinación entre ministerios, reguladores y organismos de control evita duplicidades y mejora la capacidad del Estado para aplicar políticas consistentes.

e. Participación y legitimidad social

La legitimidad de un organismo regulador depende de su apertura al diálogo con actores sociales, empresas y usuarios. La participación ciudadana en los procesos regulatorios no solo incrementa la transparencia, sino que también mejora la calidad técnica de las decisiones. (Jordana, et al 2006; Alza, 2010; OCDE, 2014; Maldonado, 2015, 2019, Moreno Castillo, 2019.

2.2.7.6. SUNEDU como Organismo Regulador del Sistema Universitario

Los organismos reguladores del Estado son entidades públicas cuya finalidad principal es garantizar que determinadas actividades, consideradas de interés público, se desarrollen conforme a criterios de legalidad, eficiencia, equidad y calidad. En el ámbito educativo, su existencia se justifica por la necesidad de asegurar que el derecho fundamental a la educación se materialice de manera efectiva, especialmente en contextos donde existen múltiples proveedores del servicio educativo, como las universidades públicas y privadas.

Estos entes reguladores, en general, deben actuar con independencia técnica y funcional, y contar con un marco normativo claro que delimite sus funciones, competencias y mecanismos de supervisión. Su diseño institucional debe garantizar la imparcialidad, transparencia y ausencia de conflicto de intereses, especialmente cuando ejercen funciones de fiscalización, evaluación y sanción. En este sentido, los organismos reguladores actúan como garantes del interés público y del cumplimiento de los estándares mínimos de calidad establecidos por la ley.

En el ámbito de la educación superior, la regulación cumple una función fundamental en la protección de los derechos de los estudiantes, la promoción de la calidad académica y la rendición de cuentas de las universidades. Organismos como la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) en el Perú se han constituido como órganos autónomos encargados del licenciamiento, supervisión y fiscalización de las universidades, con el objetivo de garantizar que estas cumplan con condiciones básicas de calidad (Ley Universitaria N.º 30220, arts. 12-15).

La regulación educativa debe, sin embargo, respetar principios constitucionales como la autonomía universitaria, la libertad de enseñanza y la progresividad de derechos. Toda regulación debe ser razonable, proporcionada y orientada al fortalecimiento institucional, evitando injerencias

indebidas en la vida académica y el gobierno universitario. La legitimidad de un ente regulador en este campo depende tanto de sus fines declarados como de su diseño institucional, que debe estar libre de subordinaciones a intereses particulares o políticos.

La racionalidad de una norma o institución reguladora se mide por su capacidad de realizar los fines que justifican su existencia, en armonía con el orden ético constitucional. Por ello, la racionalidad ética de un organismo regulador en educación exige que su existencia, funciones y estructura estén alineadas con los principios del Estado constitucional de derecho y del bloque de constitucionalidad, incluyendo los compromisos internacionales de derechos humanos en materia educativa.

La SUNEDU fue constituida por el Capítulo II de la Ley N.º 30220 como un organismo público técnico especializado, adscrito inicialmente al Ministerio de Educación, pero con autonomía técnica, funcional, económica, financiera y administrativa (Ley N.º 30220, art. 12). En 2022, mediante la Ley N.º 31520, se modificó su estructura, reconociéndola como un ente autónomo de derecho público interno, eliminando su adscripción formal al Ejecutivo. Este cambio fortaleció su independencia para tomar decisiones reguladoras sin injerencias políticas directas, como en los procesos de licenciamiento universitario.

SUNEDU está obligada a publicar periódicamente información sobre el desempeño de las universidades, incluyendo resoluciones de licenciamiento, sanciones, indicadores de calidad y estadísticas institucionales. Este enfoque promueve la transparencia y fortalece su rendición de cuentas, con mecanismos de fiscalización externa a través de entidades como la Contraloría General de la República y el Poder Judicial (SUNEDU, 2024a).

La eficacia reguladora de la SUNEDU se refleja en la aplicación de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC), que han permitido ordenar el sistema universitario. Entre 2015 y 2021, la SUNEDU otorgó licencias a 92 universidades y denegó a 49, generando un impacto directo en la mejora de la calidad educativa, el cierre de instituciones no idóneas y una mayor transparencia del sistema (SUNEDU, 2024a).

A pesar de su diseño institucional técnico y autónomo, SUNEDU enfrenta riesgos asociados a la captura política y el debilitamiento institucional. La Ley N.º 31520 fue criticada por permitir que el Congreso intervenga indirectamente en decisiones técnicas, al modificar la composición de su Consejo Directivo. Instituciones como la Defensoría del Pueblo advirtieron que estas reformas podrían vulnerar la independencia técnica y la garantía de calidad educativa (Defensoría del Pueblo, 2022). Estos riesgos representan amenazas a la eficacia reguladora y la consolidación institucional alcanzada.

2.2.7.7. Organismos reguladores de universidades: una perspectiva comparada

A) América Latina

En América Latina, la regulación universitaria ha experimentado un fortalecimiento significativo en las últimas décadas, impulsado por la consolidación de sistemas de acreditación y la creación de agencias independientes. La implementación de marcos de evaluación de calidad ha transformado la gobernanza universitaria regional, promoviendo estándares más homogéneos en el sistema de educación superior (Martínez, 2015)

En Costa Rica, el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) opera como una agencia autónoma que agrupa tanto universidades públicas como privadas. Esta

entidad ha acreditado más de 250 programas académicos, consolidándose como un referente de calidad y transparencia institucional. (Banco Mundial, 2020)

En México, la regulación se articula mediante procesos de aseguramiento de la calidad dirigidos por entidades federales, que se alinean con normas internacionales. Esto garantiza la coherencia del sistema y preserva su autonomía frente a intereses políticos o económicos.

A) España

España cuenta con la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), creada en 2002 como organismo autónomo vinculado al Ministerio de Universidades. ANECA se encarga de la evaluación de programas, títulos y personal académico, y forma parte del European Consortium for Accreditation (ECA), asegurando su alineación con los estándares europeos en materia de calidad y transparencia institucional.

Además, existen agencias autonómicas de calidad que colaboran con ANECA en la evaluación externa de las universidades. Este proceso incluye la evaluación ex ante y ex post, así como la elaboración de informes públicos, configurando un sistema de control riguroso y multidimensional (Banco Mundial, 2020)

B) Estados Unidos

En Estados Unidos, el sistema regulador de la educación superior se basa en un modelo de acreditación liderado por entidades no gubernamentales, reconocidas oficialmente por el Departamento de Educación. Este modelo, conocido como "Triad", integra agencias privadas acreditadoras, autoridades estatales y el gobierno federal, con el objetivo de asegurar niveles adecuados de calidad institucional.

La acreditación permite el acceso a fondos federales y préstamos estudiantiles, lo que otorga un alto grado de relevancia al proceso. Además, el gobierno federal supervisa a las agencias acreditadoras conforme al *Higher Education Act*, lo que añade una capa técnica y legal de rendición de cuentas. (Zapata, 2007)

Pese a sus diferencias funcionales y estructurales, los sistemas reguladores de América Latina, España y Estados Unidos convergen hacia modelos basados en agencias independientes que combinan evaluación técnica, criterios de calidad, transparencia institucional y supervisión pública. Aunque difieren en su diseño institucional (organismos públicos versus privados), todos persiguen el objetivo común de garantizar una gobernanza académica racional y técnicamente fundamentada.

2.3.Marco legal

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos: Artículo 26.
- Constitución Política del Perú 1993, art 13, 14 y 18.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Artículo 22.
- Ley General de Educación, (Ley 28044) Art. 3.
- Reglamento de SUNEDU Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU.
- Ley 28740, ley del sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de la calidad (SINEACE).
- Acuerdo Nacional “Política de Estado N° 12”.
- Ley Universitaria N° 23733.
- Ley Universitaria N° 30220.

- Reglamento SUNEDU
- Sentencia del Tribunal Constitucional - Expedientes 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC - Caso Ley Universitaria.
- Sentencia del Tribunal Constitucional - Expediente 00008-2022-PI/TC - Caso de la reforma de la Ley Universitaria.
- Ley General Educación N° 28044
- Ley N° 31520 que restituye la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas.
- Sentencia del Tribunal Constitucional – Expedientes 00013-2022-PI/TC y 00003-2023-PI/TC Acumulados – Caso de la reforma de la Ley Universitaria II

2.4. Definición de términos

Autonomía universitaria. Es el principio constitucional que reconoce a las universidades la facultad de gobernarse a sí mismas, ejercer su libertad académica, administrar sus recursos y definir su organización interna sin injerencias externas. Esta autonomía abarca los ámbitos académico, administrativo, económico y normativo, y tiene como finalidad garantizar el desarrollo libre del pensamiento, la investigación, la enseñanza y la formación profesional en un marco de pluralismo y responsabilidad social.

Condiciones Básicas de Calidad (CBC). Son los requisitos mínimos que deben cumplir las instituciones de educación superior para ofrecer servicios educativos adecuados. Estas condiciones son establecidas por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y están orientadas a garantizar que las universidades cuenten con infraestructura,

personal docente calificado, gestión institucional eficiente, servicios de apoyo al estudiante, mecanismos de autoevaluación, entre otros aspectos esenciales que aseguren un entorno propicio para el aprendizaje y la formación académica de calidad.

Normativa SUNEDU (NS). Denominación utilizada en esta investigación para referirse al *Capítulo II de la Ley Universitaria N° 30220*, que crea y regula la SUNEDU, comprendiendo los artículos 12 al 25, distribuidos en cinco apartados: Naturaleza, finalidad y funciones; Organización interna; Régimen sancionador; Articulación y coordinación; y Recursos y régimen laboral.

Racionalidad legislativa. La racionalidad legislativa es el grado de coherencia, consistencia y legitimidad que presenta un cuerpo normativo en relación con su lenguaje, estructura jurídica, aplicación práctica, finalidad normativa y fundamento ético. Desde un enfoque operativo, se expresa a través de cinco dimensiones interrelacionadas: racionalidad lingüística-comunicativa (claridad y comprensibilidad del texto normativo), racionalidad jurídico-formal (coherencia interna y técnica del sistema legal), racionalidad pragmática (nivel de aceptación y eficacia en su implementación), racionalidad teleológica (alineación entre fines normativos y resultados obtenidos) y racionalidad ética (compatibilidad con principios constitucionales y valores democráticos). Evaluar la racionalidad legislativa implica analizar integralmente si una norma cumple con los estándares técnicos, prácticos y axiológicos que aseguren su legitimidad, funcionalidad y eficacia dentro del sistema jurídico.

Racionalidad lingüístico-comunicativa. Es la capacidad del lenguaje normativo para expresar sus contenidos jurídicos de manera clara, precisa, concisa y coherente, permitiendo su correcta interpretación y aplicación tanto por operadores jurídicos como por la ciudadanía. Se evalúa en función de cuatro criterios: claridad (uso accesible y unívoco del lenguaje), precisión (delimitación

técnica de conceptos y acciones), economía del lenguaje (ausencia de redundancias), y coherencia y cohesión interna del texto.

Racionalidad jurídico-formal. Es el grado de integración, consistencia y funcionalidad técnica que presenta un texto normativo dentro del ordenamiento jurídico. Se analiza mediante la ausencia de antinomias (normas incompatibles), inexistencia de laguna, control de redundancias (repeticiones sin valor jurídico), y coherencia conceptual (uso uniforme y armónico de términos jurídicos). Esta dimensión asegura la estructura lógica y técnica del sistema legal.

Racionalidad ética. Es el grado de compatibilidad entre la norma jurídica y los principios y valores fundamentales consagrados en el marco constitucional y de derechos humanos. Una norma es éticamente racional si sus objetivos y su aplicación respetan la dignidad humana, la autonomía, la equidad, y los estándares éticos del Estado constitucional de derecho.

Racionalidad Pragmática. Es la capacidad de la norma para ser aceptada en un contexto institucional y social. Evalúa el grado de respaldo, legitimidad percibida y funcionalidad operativa del marco normativo entre la comunidad académica y la ciudadanía en general. Una racionalidad pragmática adecuada se expresa en un consenso amplio que permite su implementación con estabilidad y reconocimiento institucional.

Evalúa si la norma es efectivamente aplicada y aceptada por la sociedad. Según Eto Cruz y Rodríguez Santander (s.f.), una norma pragmáticamente racional debe poder ser implementada sin generar problemas de ejecución ni resistencia social.

Racionalidad teleológica. Es el grado de congruencia entre los fines normativos declarados en la norma y los resultados institucionales efectivamente obtenidos. Evalúa si los objetivos previstos por el legislador se traducen en resultados o fines materiales observables, en este caso,

universidades licenciadas y con calidad en su servicio, fiscalización eficiente y con altos niveles de cobertura, fiscalización de recursos. Se consideran indicadores como cobertura de fiscalización, cumplimiento de funciones reguladoras y sostenibilidad de resultados en línea con los fines constitucionales y legales del sistema normativo.

Es el grado de cumplimiento efectivo de la finalidad de la normatividad SUNEDU, es decir, es racional o aceptable cuando se ha logrado o alcanzado los fines de manera sostenible. Según la norma se tiene tres fines fundamentales. La finalidad es lograr el licenciamiento de las universidades del país (artículo 13 Ley Universitaria 30220) esto es, que las universidades tengan condiciones básicas de calidad, y a través de éstas ingresar un proceso de obtención de la calidad universitaria (acreditación).

La otra finalidad es fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad. En cuanto a la supervisión del servicio educativo de universidades licenciadas y no licenciadas, es otra finalidad de la normatividad SUNEDU, y se trata de verificar la capacidad de supervisión.

Sistema jurídico. Conjunto estructurado de normas, principios, instituciones y procedimientos que regulan la conducta de una sociedad, y que son reconocidos y aplicados por una autoridad legítima. El sistema jurídico organiza el orden legal de un Estado y establece los mecanismos para la creación, interpretación, aplicación y control del Derecho. Está compuesto por normas constitucionales, leyes, reglamentos, jurisprudencia y costumbres, y se sustenta en valores como la justicia, la legalidad y la seguridad jurídica.

CAPITULO III

HIPÓTESIS Y VARIABLES

3.1. Hipótesis

3.1.1. Hipótesis general

- La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad legislativa precaria, debido a la irracionalidad teleológica y precarias racionalidades tanto lingüística-comunicativa, jurídica-formal, pragmática y ética. Esta precariedad se genera por la presencia de deficiencias estructurales en la normatividad, fragmentación del consenso social y el debilitamiento institucional de la SUNEDU.

3.1.2. Hipótesis específicas

- La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad Lingüística Comunicativa (R1) precaria, debido a una débil precisión y claridad del enunciado normativo

- La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad formal jurídica (R2) precaria debido a la presencia de antinomias, lagunas, y redundancias
- La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad pragmática (R3) precaria por una débil y fragmentada adhesión social a la normativa SUNEDU de los actores universitarios y la ciudadanía
- La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta un nivel de racionalidad Teleológica (R4) precaria y no sostenible para el logro de la calidad académica debido a deficiencias de normatividad SUNEDU, y debilitamiento institucional de la SUNEDU
- La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad Ética (R5, precaria debido a la no neutralidad en el diseño de su composición institucional de la SUNEDU

3.1.3. Categoría, subcategorías, dimensiones y enfoque

Para estos efectos, presentamos, de manera sintética la tabla 20 que da cuenta del sistema de hipótesis y su derivación en categorías y subcategorías respecto del capítulo II de la Ley universitaria 30220. En la tabla 21 se muestra la categorización del contenido del Capítulo II de la Ley N° 30220 respecto de las racionalidades y finalmente se describe un conjunto de tablas donde se describe desde la racionalidad legislativa en general y las racionalidades: lingüístico-comunicativo, formal-jurídico, teleológico, pragmático y ético, sus diversas dimensiones y el enfoque de estudio correspondiente.

Tabla 20:

Hipótesis – Categorías – Subcategorías –

Hipótesis	Categoría de estudio	Subcategorías	Categorización del capítulo II Ley 30220: Subcapítulos o Artículos
Hipótesis General: La normatividad del Capítulo II presenta una racionalidad legislativa precaria debido a la irracionalidad teleológica y a las precarias racionalidades lingüística-comunicativa, jurídica-formal, pragmática y ética, originadas por deficiencias estructurales, fragmentación del consenso social y debilitamiento institucional.	Racionalidad legislativa	-Racionalidad lingüística-comunicativa - Racionalidad jurídica-formal -Racionalidad pragmática -Racionalidad teleológica - Racionalidad ética	Capítulo II completo, con énfasis en subcapítulos I a V y artículos específicos (12–20) según la racionalidad.
Hipótesis específicas	Subcategoría	Dimensiones	Categorización del capítulo II Ley 30220: Subcapítulos o Artículos

Hipótesis	Categoría de estudio	Subcategorías	Categorización del capítulo II Ley 30220: Subcapítulos o Artículos
H1: La normatividad presenta una racionalidad lingüística-comunicativa (R1) precaria por débil precisión y claridad del enunciado normativo.	Racionalidad lingüística-comunicativa (R1)	-Claridad -Precisión - Economía del lenguaje - Coherencia y cohesión	I. Naturaleza, finalidad y funciones II. Organización interna III. Régimen sancionador IV. Articulación y coordinación V. Recursos y régimen laboral.
H2: La normatividad presenta una racionalidad jurídica-formal (R2) precaria por presencia de antinomias, lagunas y redundancias.	Racionalidad jurídica-formal (R2)	-Antinomias -Lagunas -Redundancias - Coherencia normativa	I. Naturaleza, finalidad y funciones II. Organización interna III. Régimen sancionador IV. Articulación y coordinación V. Recursos y régimen laboral
H3: La normatividad presenta una racionalidad pragmática (R3) precaria por débil y fragmentada adhesión social a la normativa por parte de actores universitarios y ciudadanía.	Racionalidad pragmática (R3)	- Adhesión o apoyo de la ciudadanía en general - Adhesión o rechazo de actores universitarios organizados a nivel nacional	Capítulo II como bloque normativo general, evaluado a partir, análisis documental y análisis del discurso y auxiliariamente con encuestas (anidación)

Hipótesis	Categoría de estudio	Subcategorías	Categorización del capítulo II Ley 30220: Subcapítulos o Artículos
		- Adhesión o rechazo de actores universitarios de la UNSAAC	
H4: La normatividad presenta una racionalidad teleológica (R4) precaria y no sostenible para lograr la calidad académica por deficiencias normativas y debilitamiento institucional.	Racionalidad teleológica (R4)	- Eficacia en logros de licenciamiento - Eficacia en logros de supervisión - Eficacia en logros de fiscalización	Artículo 13: Finalidades de la SUNEDU. Contraste con logros institucionales reportados en planes, memorias e informes oficiales.
H5: La normatividad presenta una racionalidad ética (R5) precaria por la no neutralidad en el diseño de la composición institucional de la SUNEDU.	Racionalidad ética (R5)	-Coherencia sustantiva: compatibilidad con principios y valores democráticos constitucionales -Estructura y diseño institucional: compatibilidad	Artículos 12 al 15 (Existencia, finalidad y funciones) y artículos 16 al 20 (Composición y organización interna).

Hipótesis	Categoría de estudio	Subcategorías	Categorización del capítulo II Ley 30220: Subcapítulos o Artículos
		con principios y valores democráticos constitucionales	

Tabla 21:

Categorización del contenido – Capítulo II Ley N° 30220 respecto de las racionalidades

Subcapítulo / Artículo	Contenido normativo	R1: Lingüística-Comunicativa: (claridad, precisión, coherencia, cohesión)	R2: Jurídica-Formal (antinomias, lagunas, redundancias, coherencia normativa)	R3: Pragmática (adhesión social)	R4: Teleológica (correspondencia fines–resultados)	R5: Ética (principios, valores, neutralidad)
I. Naturaleza, finalidad y funciones (Art. 12–15)	Define la existencia, misión y funciones de la SUNEDU.					
II. Organización interna (Art. 16–20)	Estructura y órganos de gobierno.					

Subcapítulo / Artículo	Contenido normativo	R1: Lingüística-Comunicativa: (claridad, precisión, coherencia, cohesión)	R2: Jurídica-Formal (antinomias, lagunas, redundancias, coherencia normativa)	R3: Pragmática (adhesión social)	R4: Teleológica (correspondencia fines–resultados)	R5: Ética (principios, valores, neutralidad)
III. Régimen sancionador (Art. 21)	Infracciones y sanciones a universidades.					
IV. Articulación y coordinación (Art. 22-23)	Relaciones con otras entidades del sistema educativo.					
V. Recursos y régimen laboral (Art. 24-25)	Financiamiento y personal de SUNEDU.					

Tabla 22:*Categoría, subcategorías, dimensiones y enfoque.*

Categoría de estudio	Subcategorías	Dimensiones	Enfoque
Racionalidad legislativa del capítulo II de la Ley n°30220 que crea y regula la SUNEDU	Racionalidad Lingüística	1. Claridad	Cualitativo
	Comunicativa del capítulo II de la Ley n°30220 que crea y regula la SUNEDU	2. Precisión	
		3. Economía del lenguaje	
Racionalidad legislativa del capítulo II de la Ley n°30220 que crea y regula la SUNEDU		4. Coherencia y cohesión	Cualitativo
	Racionalidad Jurídica – Formal	1. Antinomia jurídica	
	del capítulo II de la Ley n°30220 que crea y regula la SUNEDU	2. Redundancia normativa	
Racionalidad Pragmática del capítulo II de la Ley n°30220 que crea y regula la SUNEDU		3. Coherencia normativa	Cualitativo con anidación auxiliar de data cuantitativa
		4. Laguna jurídica	
		1. Aceptación o rechazo de la normativa SUNEDU de la ciudadanía en general	
		2. Aceptación o rechazo de la normativa SUNEDU (en general) de actores	

Categoría de estudio	Subcategorías	Dimensiones	Enfoque
		universitarios: asociaciones de universidades, gremios de docentes y estudiantes	
		3. Aceptación o rechazo de la normativa SUNEDU de actores universitarios en la UNSAAC	
	Racionalidad Teleológica del capítulo II de la Ley n°30220 que crea y regula la SUNEDU	1. Licenciamiento sostenido. Progreso de calidad institucional 2. Cobertura institucional Supervisión de CBC 3. Fiscalización de recursos	Cualitativo
	Racionalidad Ética del capítulo II de la Ley n°30220 que crea y regula la SUNEDU	1. Coherencia Sustantiva <i>(Existencia, Finalidad y Funciones de SUNEDU)</i> 2. Estructura y Diseño Institucional <i>(Composición de SUNEDU como ente regulador)</i>	Cualitativo

El Capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU comprende un conjunto de subcapítulos que serán materia de análisis y evaluación a través de la racionalidad legislativa

Tabla 23:

Estructura del Capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU.

Capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU	
Subcapítulos	Artículos
I. Naturaleza, finalidad y funciones	12 al 15
II. Organización interna	16 al 20
III. Régimen sancionador	21
IV. Articulación y Coordinación	22 y 23
V. Recursos y régimen laboral	24 y 25

3.1.4. Matriz de Operacionalización de Categorías y Subcategorías del estudio

Tabla 24:

Matriz de Operacionalización de la Subcategoría: Racionalidad Lingüística Comunicativa (R1) del capítulo II de la Ley N°30220.

Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Técnica e instrumento	Fuente
La racionalidad lingüística-comunicativa es la capacidad del lenguaje normativo para expresar con claridad, precisión, economía de lenguaje y coherencia sus contenidos jurídicos, facilitando su comprensión y aplicación tanto por operadores jurídicos como por la ciudadanía. Este concepto nos permitirá evaluar la racionalidad lingüística-comunicativa del Capítulo II de la Ley	Claridad	Vocabulario comprensible	Análisis documental/	Capítulo II de Ley Universitaria 30220
		- Oraciones bien estructuradas	Ficha de Evaluación – Racionalidad	
		- Lenguaje unívoco	Lingüística-	
	Precisión	Definición de términos	Comunicativo: análisis lingüístico y escala	
		- Especificidad del	cualitativa de	
		contenido normativo	valoración:	
		(sujeto, acción, condiciones)	Racionalidad Admitida	

Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Técnica e instrumento	Fuente
N°30220 que crea y regula la SUNEDU cuyos componentes son:	Economía del lenguaje	Frases breves y directas - Redacción concisa y sin repeticiones	(RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).	
1. Naturaleza, finalidad y funciones (artículos 12 al 15)				
2. Organización interna (16 al 20)		Secuencia lógica de ideas		
3. Régimen sancionador (art 21)		- Uso adecuado de		
4. Articulación y Coordinación (art 22 y 23) y	Coherencia y cohesión	conectores - Remisiones normativas		
5. Recursos y Régimen laboral (art 24 y 25)		claras		

Tabla 25:

Matriz de Operacionalización de la subcategoría Racionalidad Jurídico-Formal del capítulo II de la Ley N°30220.

Definición operativa	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Técnica e Instrumento de evaluación	Fuente
La racionalidad jurídico-formal se refiere al grado de coherencia, integridad y eficacia técnica que presenta una norma dentro del sistema jurídico. Este concepto permite evaluar la consistencia interna (coherencia normativa), la ausencia de	Antinomia jurídica	Jerarquía normativa	Ambas normas tienen el mismo rango jerárquico (ley con ley, decreto legislativo etc.)	técnica de revisión sistemática de contenido y análisis comparativo y Ficha de Análisis de Antinomia Jurídica y escala cualitativa de valoración: Racionalidad	Capítulo II de Ley Universitaria 30220 y normas conexas del mismo rango
		Identidad del supuesto de hecho	Ambas normas regulan la misma conducta, hecho o situación jurídica	Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).	
		Coincidencia de ámbito de aplicación	Las normas se aplican al mismo sujeto, tiempo y espacio		
		Incompatibilidad normativa	El cumplimiento de una norma implica la infracción de la otra		

Definición operativa	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Técnica e Instrumento de evaluación	Fuente
contradicciones (antinomias), de omisiones relevantes (lagunas jurídicas) y de redundancias conceptuales innecesarias del Capítulo II de la Ley N°30220 que crea y regula la Sunedu cuyos componentes son: 1. Naturaleza, finalidad y funciones (artículos 12 al 15) 2. Organización interna (16 al 20)	Redundancia normativa	Redundancia conceptual intrasistémica	Repetición innecesaria de contenido dentro del mismo cuerpo legal en la ley universitaria.	Técnica de análisis interno y externo de textos legales y simbólicos y Ficha de análisis para identificar	
		Redundancia conceptual intraordenamiento	Coincidencia normativa entre disposiciones de igual jerarquía en distintos cuerpos legales	Redundancia normativa y escala cualitativa de valoración: Racionalidad	
		Redundancia simbólica	Reiteración de principios o valores sin efectos normativos nuevos, con función política o pedagógica	Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).	
	Coherencia normativa	Integración y consistencia sistémica conceptual	- Uso sistemático y armonizado de conceptos jurídicos fundamentales en normas del mismo ordenamiento y rango	Técnica de análisis lógico-normativo y Ficha de Correspondencia	
				terminológica para	

Definición operativa	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Técnica e Instrumento de evaluación	Fuente
3. Régimen sancionador (art 21) 4. Articulación y Coordinación (art 22 y 23) y 5. Recursos y Régimen laboral (art 24 y 25)			- Definiciones legales sin contradicción conceptual - Estabilidad terminológica entre cuerpos normativos relacionado	identificar coherencia normativa y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).	
	Laguna jurídica	Laguna legislativa	Omisión de regulación sobre aspectos jurídicamente relevantes del objeto de la norma	Técnica de análisis estructural y técnico-normativo del contenido legal y Ficha de revisión para Identificar lagunas Legislativas y técnicas. Escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA),	
		Laguna técnica	Redacción ambigua, contradictoria o inoperante que impide la aplicación de la norma		

Definición operativa	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Técnica e Instrumento de evaluación	Fuente
				Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).	

Tabla 26:

Matriz de operacionalización de la sub categoría racionalidad pragmática del capítulo II de la Ley N°30220.

Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Técnica/ instrumento	fuentes
Es el grado de aceptación, respaldo o rechazo de los términos globales que genera el marco legal del capítulo II de la Ley N°30220 que crea y regula la SUNEDU en general.	Aceptación o rechazo de la normativa SUNEDU de la ciudadanía en general	Grado de aceptación y rechazo a la normatividad SUNEDU según la ciudadanía en general	Técnica del análisis documental y Ficha de análisis documental para identificar nivel de adhesión o apoyo de la ciudadanía en general sobre SUNEDU y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida	Estudio Ipsos y Datum Internacional S.A. (2016, y 2023) Sobre adherencia de ciudadanía al desempeño de SUNEDU

Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Técnica/ instrumento	fuentes
Considerando tres perspectivas: la ciudadanía informada, los actores universitarios a nivel nacional (asociaciones de universidades, gremios docentes y organizaciones estudiantiles) y los actores universitarios de la UNSAAC.	Aceptación o rechazo de la normativa SUNEDU (en general) de actores universitarios: asociaciones de universidades, gremios de docentes y estudiantes	Grado de aceptación y rechazo a la normatividad SUNEDU según actores universitarios	(RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR). Técnica de análisis del discurso y Ficha de Recolección de Datos – Dimensión: Apoyo o Rechazo a la Normativa SUNEDU de actores universitarios (a nivel nacional) y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).	Asociaciones de universidades Federación, gremios de docentes universitarios a nivel nacional Gremios de estudiantes universitarios a nivel nacional

Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Técnica/ instrumento	fuelle
legitimidad y eficacia de SUNEDU como ente regulador, reflejando el consenso o disenso que suscita su implementación en diversos entornos de la normativa académicos y sociales.	Aceptación o rechazo de la normativa SUNEDU de actores universitarios en la UNSAAC	Grado de aceptación y rechazo a la normatividad SUNEDU de actores universitarios en la UNSAAC Nivel de apoyo al licenciamiento generado por SUNEDU Nivel de apoyo a la supervisión y fiscalización de SUNEDU a las universidades	Encuesta de Recolección de Datos – Dimensión: Apoyo o Rechazo a la Normativa SUNEDU de actores universitarios de la UNSAAC y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).	Autoridades universitarias, representantes de la docencia universitaria y dirigencia estudiantil universitaria

Tabla 27:

Matriz de operacionalización de la sub categoría Racionalidad teleológica del capítulo II de la Ley N°30220.

Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Técnica/instrumento	Fuente
La racionalidad teleológica se define como la capacidad efectiva de alcanzar los fines normativos en términos sustantivos o materiales establecidos en los fines de la SUNEDU	Licenciamiento sostenido. Progreso de calidad institucional	- % de universidades licenciadas que han logrado acreditación institucional o de programas	Técnica de análisis documental	Memoria institucional SUNEDU 2024
			Ficha de análisis documental: logros	Plan de supervisión Sunedu. 2024, 2025
	Cobertura institucional	- % de universidades licenciadas supervisadas en CBC en un año determinado	SUNEDU y escala cualitativa de valoración:	Plataforma SUNEDU Plataforma SINEACE
			Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).	Memoria institucional SUNEDU 2024 Plan de supervisión Sunedu. 2024, 2025

Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Técnica/instrumento	Fuente
(artículo 13 del capítulo II de la Ley N°30220 que crea y regula la SUNEDU Estos fines son: el licenciamiento sostenido, la supervisión y la fiscalización del uso de recursos con fines educativos.	Fiscalización de recursos	% de universidades licenciadas		Plataforma SUNEDU
		supervisadas sobre personas impedidas		Plataforma SINEACE
		% de universidades licenciadas		Informes de
		supervisadas sobre grados y títulos		supervisión SUNEDU
		Fiscalización en universidades públicas		
		- % de universidades públicas		Reportes de
		fiscalizadas respecto al uso de recursos		fiscalización
		públicos		SUNEDU
		% de universidades		Reportes de
		Fiscalización en universidades privadas		fiscalización / informes
		- % de universidades privadas		de beneficios
		fiscalizadas por reinversión de		económicos SUNEDU
		excedentes en fines educativos		

Tabla 28:

Matriz de operacionalización de Racionalidad Ética del capítulo II de la Ley N°30220.

Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Técnica / Instrumento	Fuente
La racionalidad ética se define como la capacidad de armonía o compatibilidad del capítulo II de la Ley N°30220 que crea y regula la Sunedu con los valores y principios constitucionales, y los estándares democráticos y los compromisos internacionales como la autonomía universitaria, la libertad de enseñanza, la dignidad humana y el derecho a una educación de calidad.	Coherencia Sustantiva (Existencia, Finalidad y Funciones de SUNEDU)	Grado de correspondencia entre los fines y funciones de SUNEDU con los principios y valores constitucionales y del bloque de constitucionalidad- SUNEDU promueve el derecho a una educación de calidad (art. 13, Constitución). - Las funciones de supervisión y licenciamiento responden al principio de progresividad de derechos. - No invade competencias propias de la	Técnica de análisis jurídico- doctrinal y evaluación jurídico-institucional comparada y Ficha de Análisis ético-Jurídico y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).	Ley Universitaria N.º 30220 (Cap. II), Constitución Política del Perú, Principios CIDH, doctrina constitucional

Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Técnica / Instrumento	Fuente
Para este efecto, se estudia dos aspectos centrales del capítulo II:		autonomía universitaria ni restringe la libertad de enseñanza.		
Existencia, finalidad y funciones de SUNEDU (artículos 12 al 15 de la Ley universitaria y	Estructura y Diseño Institucional	Grado de independencia técnica, neutralidad institucional y ausencia de conflictos de interés en la composición y funcionamiento de SUNEDU		Ley N.º 30220
Estructura y diseño Institucional: Composición de SUNEDU como ente regulador (artículos 16 al 20 de la Ley universitaria	(Composición de SUNEDU como ente regulador)	Composición del Consejo Directivo sin representantes de universidades supervisadas. - Procesos de nombramiento con criterios técnicos, transparentes y sin injerencia política. - Se garantiza el principio del juez imparcial y se evita subordinación institucional	Evaluación jurídica-institucional comparada. Ficha de análisis ético-jurídico	jurisprudencia del TC, informes de Defensoría y CIDH.

CAPITULO IV

METODOLOGÍA

4.1. Enfoque de investigación

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo con anidación cuantitativa, dado que su núcleo epistemológico se sustenta en una lógica interpretativa, jurídica y hermenéutica, propia de los estudios cualitativos. El objeto de estudio —la racionalidad legislativa del capítulo II de la Ley N.º 30220 que crea y regula la SUNEDU— requiere explorar los sentidos normativos, la coherencia del diseño legal, su fundamento ético y su legitimidad desde una perspectiva compleja y constitucional, a través de técnicas como el análisis documental, el análisis del discurso, el análisis jurídico-formal y la revisión normativa especializada.

Sin embargo, con el propósito de profundizar en la dimensión de la racionalidad pragmática, se incorporó de manera complementaria una técnica cuantitativa, consistente en la aplicación de una encuesta con escala tipo Likert dirigida a actores universitarios de la UNSAAC: autoridades, docentes y dirigentes estudiantiles. Esta encuesta permitió

explorar el nivel de aceptación o rechazo que estos actores expresan frente a la normatividad SUNEDU y sus funciones regulatorias, incluyendo el licenciamiento institucional, la supervisión del cumplimiento de condiciones básicas de calidad y la fiscalización del uso de recursos.

Cabe enfatizar que esta técnica cuantitativa no constituye un eje central del estudio, sino que actúa como un insumo empírico auxiliar, cuya finalidad es enriquecer la interpretación cualitativa mediante evidencias complementarias. En este sentido, el diseño metodológico responde al modelo que Creswell (1998) denominan “diseño cualitativo con anidación cuantitativa” (embedded design), caracterizado por un estudio cualitativo principal que incorpora componentes cuantitativos para reforzar la comprensión de aspectos específicos.

En la misma línea, Flick (2014) señala que los estudios cualitativos pueden incorporar momentos cuantitativos, sobre todo cuando estos sirven para confirmar o ampliar el campo de comprensión del fenómeno estudiado.

Por tanto, la presente investigación mantiene plenamente su carácter cualitativo, en tanto sus preguntas, objetivos, categorías analíticas y técnicas principales responden a un enfoque comprensivo del derecho. La encuesta aplicada en la UNSAAC fue utilizada únicamente de manera complementaria en la dimensión pragmática, sin desplazar el paradigma cualitativo que estructura el trabajo. Como explica Hernández y Mendoza (2018), la intervención de técnicas cuantitativas en estudios cualitativos que tienen como eje central no altera su orientación epistémica siempre que estén subordinadas al marco interpretativo

4.2. Nivel de Investigación Jurídica

La presente investigación se sitúa en el nivel descriptivo-explicativo, el cual resulta pertinente para el análisis jurídico del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220 (SUNEDU). Este nivel permite identificar, organizar y sistematizar las características normativas del cuerpo legal analizado, así como explicar sus implicancias jurídicas, técnicas y funcionales en el marco del sistema de educación superior peruano.

En su componente descriptivo, la investigación permite reconstruir el contenido normativo del capítulo evaluado, prestando atención a sus elementos estructurales, terminológicos, conceptuales y operativos.

En su dimensión explicativa, la investigación va más allá de la mera descripción normativa, proponiéndose interpretar críticamente los problemas, tensiones y vacíos que presenta la norma, a partir del contraste entre sus fines declarados y su funcionalidad institucional.

De este modo, el enfoque descriptivo-explicativo permite ofrecer un diagnóstico normativo integral, sustentado tanto en el análisis interno de la ley como en su impacto social e institucional, y facilita la formulación de recomendaciones jurídico-normativas para el perfeccionamiento del marco regulador de la educación superior en el Perú.

4.3. Unidad de análisis

El objeto de estudio fue la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, (SUNEDU). La unidad de análisis estuvo constituida por los artículos contenidos en dicho capítulo, abordados como segmentos normativos funcionales y el ámbito contextual del estudio es:

- a. Delimitación espacial: Jurisdicción constitucional del Perú para las racionalidades lingüístico comunicativo, jurídico formal, teleológica, ética y pragmática.
- b. Delimitación temporal: 2023-2024

4.4. Evaluación y determinación del nivel de racionalidad

La categoría central de análisis fue la racionalidad legislativa, definida como el grado de coherencia, consistencia, eficacia y legitimidad de un cuerpo normativo, considerando su estructura interna y su impacto institucional y social (Atienza, 2007) y (Fernández, 2015). Esta categoría fue desagregada en cinco dimensiones o subcategorías analíticas:

- Racionalidad lingüística-comunicativa (R1). Evalúa la claridad, precisión, economía del lenguaje y coherencia textual de los artículos normativos.
- Racionalidad jurídico-formal (R2). Analiza la existencia de antinomias, lagunas técnicas o legislativas, redundancias normativas y consistencia sistemática.
- Racionalidad pragmática (R3). Mide el nivel de aceptación y adhesión institucional y ciudadana, así como la viabilidad práctica del marco regulador.
- Racionalidad teleológica (R4). Examina la congruencia entre los fines declarados por la norma y los resultados institucionales observables.
- Racionalidad ética (R5). Valora la compatibilidad de la norma con principios constitucionales como imparcialidad, dignidad humana, autonomía y neutralidad institucional.

Cada dimensión o subcategoría fue evaluada mediante una escala ordinal cualitativa, compuesta por tres niveles:

- Racionalidad admitida (RA). la norma cumple adecuadamente con los criterios de análisis.
- Racionalidad precaria (RP). se identifican deficiencias relevantes, aunque no invalidantes.
- Irracionalidad (IR). la norma presenta fallas graves que comprometen su validez o eficacia.

Para determinar el nivel general de racionalidad legislativa, se empleó el Criterio de Consistencia Crítica, que otorga mayor peso a las dimensiones cuya disfuncionalidad compromete de manera directa la validez normativa, la operatividad del sistema jurídico o la legitimidad institucional (Atienza, 2007). En particular, se priorizó la evaluación de la racionalidad jurídico-formal (R2) y racionalidad ética (R5) como dimensiones críticas. Si cualquiera de ellas fue calificada como precaria o irracional, se consideró una calificación negativa global para el cuerpo normativo.

Este marco metodológico permitió construir un diagnóstico integral sobre el nivel de racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, sustentado en una evaluación multidimensional, técnicamente rigurosa y normativamente fundamentada. Los hallazgos constituyen una base para formular propuestas de mejora legislativa que fortalezcan el sistema de regulación universitaria en el Perú.

4.5. Técnicas e instrumentos de la investigación

Tabla 29:

Técnicas e instrumentos de la investigación.

Racionalidad Legislativa	Técnica	Instrumento
1. Racionalidad Lingüística- Comunicativa	Se empleó la técnica de análisis documental para evaluar la racionalidad lingüístico-comunicativa del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220. Esta técnica, entendida como un procedimiento sistemático de revisión crítica de textos normativos permitió examinar aspectos clave del lenguaje jurídico, como claridad, precisión, economía del lenguaje, coherencia y cohesión. La unidad de análisis fue el artículo normativo, tratado como segmento autónomo. Se utilizó una ficha de evaluación con criterios lingüísticos y comunicativos, complementada con una escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR). El análisis se aplicó de forma manual a cada artículo, registrando observaciones sobre fortalezas y debilidades textuales. Esta técnica permitió identificar cómo el lenguaje afecta la	1.Ficha de Evaluación – Racionalidad Lingüística- Comunicativo: análisis lingüístico y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).

Racionalidad	Técnica	Instrumento
Legislativa	accesibilidad, coherencia y eficacia interpretativa de la norma, en línea con los principios de técnica legislativa y lenguaje claro (Fernández Blanco, 2023).	
2.	Se aplicó la técnica de revisión sistemática de contenido y análisis comparativo con el objetivo de identificar posibles antinomias jurídicas presentes en el Capítulo II de la Ley N.º 30220, que regula a la SUNEDU. Esta técnica cualitativa permitió examinar, de manera detallada y estructurada, la compatibilidad normativa de dicha ley con otros dispositivos legales de igual jerarquía, a través del contraste de textos, contextos y efectos jurídicos	2.Ficha de Análisis de Antinomia Jurídica y escala cualitativa de valoración: Racionalidad
Racionalidad Jurídica- Formal	El análisis consideró cuatro criterios para detectar antinomias: igualdad de rango normativo, coincidencia en el supuesto de hecho, coincidencia en el ámbito de aplicación, e incompatibilidad normativa. Se determinó así si el cumplimiento de una disposición legal implicaba la transgresión de otra, afectando la coherencia y validez del sistema jurídico.	Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).

Racionalidad Legislativa	Técnica	Instrumento
Este procedimiento se operacionalizó mediante una ficha de análisis de antinomias jurídicas, que permitió registrar las contradicciones normativas detectadas y proponer soluciones interpretativas basadas en los principios de jerarquía, especialidad, cronología o competencia. La técnica contribuyó a evaluar críticamente la racionalidad jurídica-formal del marco normativo de la SUNEDU.	Técnica de análisis interno y externo de textos legales y simbólicos, un enfoque cualitativo del análisis documental que permitió examinar la estructura, contenido, coherencia y funcionalidad normativa y simbólica del Capítulo II de la Ley N.º 30220. Esta técnica se orientó a identificar redundancias normativas, tanto conceptuales como simbólicas, que afectan la racionalidad jurídico-formal de la norma.	3.Ficha de análisis para identificar Redundancia normativa y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).
Desde el análisis interno, se revisaron repeticiones innecesarias, funciones duplicadas y normas reiterativas dentro del propio texto legal (redundancias intrasistémicas), señalando fallas de eficiencia normativa. El análisis externo comparó el texto con otros cuerpos legales del mismo rango,		

Racionalidad	Técnica	Instrumento
Legislativa	para detectar solapamientos normativos o duplicidades (redundancias intraordenamiento) que comprometen la claridad y necesidad del dispositivo legal. Asimismo, se identificaron redundancias simbólicas, es decir, reiteraciones de principios o fines ya consagrados en otras normas, sin generar efectos jurídicos nuevos, lo cual puede derivar en inflación normativa con escasa funcionalidad operativa Esta técnica contribuyó a evaluar la claridad, necesidad y no duplicidad del marco normativo, en concordancia con los criterios de la técnica legislativa moderna	4.Ficha de Correspondencia terminológica para identificar coherencia normativa y escala
	Técnica de análisis lógico-normativo para evaluar la coherencia normativa del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220. Esta técnica cualitativa permitió examinar la consistencia interna y externa de los conceptos jurídicos empleados, en relación con otros cuerpos normativos del mismo subsistema jurídico. El análisis se centró en identificar conceptos fundamentales como supervisión, autonomía, licenciamiento, acreditación, calidad educativa y sanción administrativa, evaluando tres	

Racionalidad Legislativa	Técnica	Instrumento
	aspectos: la uniformidad conceptual dentro de las leyes ordinarias, la no contradicción con definiciones legales ya existentes, y la estabilidad terminológica entre normas conexas.	cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida
	Para ello, se aplicó una Ficha de Correspondencia Terminológica, que permitió detectar ambigüedades, redefiniciones innecesarias y contradicciones semánticas. Esta técnica respondió a la necesidad de asegurar un lenguaje jurídico claro, coherente y armónico, fundamental para el adecuado funcionamiento normativo de entidades estratégicas como la SUNEDU	(RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).
	Técnica de análisis estructural y técnico-normativo del contenido legal.	5.Ficha de revisión para Identificar lagunas
	Con el propósito de identificar lagunas normativas presentes en el Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220. Esta técnica, durante el análisis se distinguieron dos tipos de lagunas: las legislativas, que surgieron por omisiones relevantes en la regulación de aspectos esenciales, y que exigen interpretación o integración normativa (Ferrajoli, 2001); y las técnicas, derivadas de ambigüedades,	Legislativas y técnicas. Escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA),

Racionalidad Legislativa	Técnica	Instrumento
	contradicciones o deficiencias redaccionales que dificultaron su aplicación práctica o generaron incertidumbre jurídica. En conjunto, esta técnica permitió revelar debilidades estructurales y operativas en el diseño normativo evaluado.	Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).
3. Racionalidad Pragmática	Técnica del análisis documental. Para evaluar el nivel de racionalidad pragmática del Capítulo II de la Ley N.º 30220 que regula a la SUNEDU, se aplicó, centrada en el estudio sistemático de fuentes provenientes de encuestas nacionales de percepción ciudadana. Este procedimiento permitió conocer el grado de aceptación o rechazo de la ciudadanía informada respecto al rol institucional y normativo de la SUNEDU como ente regulador del sistema universitario peruano. Se analizaron reportes estadísticos publicados por Ipsos Perú (2016) y Datum Internacional (2024), entidades especializadas en medición de opinión pública, cuyos estudios exploraron percepciones sobre el apoyo y desempeño de SUNEDU en el contexto de la Ley Universitaria N.º 30220. Las fuentes seleccionadas presentaron información cuantitativa sobre el respaldo ciudadano a la supervisión	6.Ficha de análisis documental para identificar nivel de adhesión o apoyo de la ciudadanía en general sobre SUNEDU y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad

Racionalidad	Técnica	Instrumento
Legislativa	estatal en educación superior y la evaluación institucional del organismo regulador. Para la recolección y organización de datos, se elaboró una ficha de análisis documental, en la cual se consignaron los datos relevantes, los porcentajes reportados y una categorización interpretativa de los resultados. Técnica de análisis del discurso con el objetivo de identificar, clasificar e interpretar las posturas expresadas por actores universitarios organizados respecto al grado de aceptación o rechazo del marco normativo vigente, centrado en la Ley Universitaria N.º 30220 y el rol de la SUNEDU. Desde la perspectiva de Van Dijk (2000), el análisis del discurso permite examinar el lenguaje como una práctica social, mediante la cual se reproducen y legitiman relaciones de poder, ideologías e intereses colectivos, articulando los niveles textual, cognitivo y contextual del discurso. En ese sentido, esta técnica posibilitó analizar no solo el contenido explícito de los discursos, sino también sus estructuras argumentativas, marcos interpretativos, fundamentos ideológicos, intereses	Parcial (RP) e Irracionalidad (IR). 7.Ficha de Recolección de Datos – Dimensión: Apoyo o Rechazo a la Normativa SUNEDU de actores universitarios (a nivel nacional) y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida

Racionalidad Legislativa	Técnica	Instrumento
institucionales y condiciones sociopolíticas que influyen en la construcción y difusión de dichas posturas.	El corpus analizado abarcó comunicados, entrevistas, reportajes y pronunciamientos difundidos entre 2022 y 2024 en medios como <i>Epicentro TV</i>, <i>Ojo-Público</i>, <i>La República</i>, y en informes de entidades como la Defensoría del Pueblo e IDL-Reporteros. El análisis se focalizó en la dimensión “Apoyo o rechazo a la normativa SUNEDU”, categorizando las posturas en niveles: Apoyo total (A), Apoyo crítico (AC), Rechazo parcial (RP) y Rechazo frontal (RF).	(RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).
Cada unidad discursiva fue codificada y registrada mediante una ficha de recolección de datos, permitiendo sistematizar evidencia textual, valorar el respaldo o disenso institucional y construir interpretaciones situadas. Los resultados fueron organizados en una matriz interpretativa que evidenció fragmentación del discurso público, y fisuras en el consenso sobre la reforma universitaria.		

Racionalidad Legislativa	Técnica	Instrumento
Encuesta (cuantitativa complementaria). Esta técnica permitió recolectar datos cuantitativos sobre las actitudes, niveles de aceptación o rechazo, y el grado de conformidad de autoridades universitarias, docentes y representantes estudiantiles frente a tres funciones clave de SUNEDU: la normativa legal, el proceso de licenciamiento institucional y las funciones de supervisión y fiscalización. La encuesta se diseñó con ítems tipo Likert de 5 puntos, lo que facilitó la medición de opiniones con gradaciones de acuerdo o desacuerdo. Los datos obtenidos fueron analizados estadísticamente para determinar patrones de adhesión, ambivalencia o resistencia a la acción reguladora de SUNEDU. Esta técnica permitió construir un perfil de racionalidad pragmática que refleja la legitimidad normativa según los distintos estamentos universitarios		8. Encuesta de Recolección de Datos – Dimensión: Apoyo o Rechazo a la Normativa SUNEDU de actores universitarios de la UNSAAC y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).

Racionalidad	Técnica	Instrumento
Legislativa		
4.	La técnica de análisis documental fue aplicada con el propósito de revisar de manera sistemática, crítica y estructurada una serie de documentos oficiales emitidos por la SUNEDU y otras entidades vinculadas al sistema de aseguramiento de la calidad universitaria. Esta técnica permitió evaluar el grado de cumplimiento de los fines normativos establecidos en el Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, específicamente en lo referido a la racionalidad teleológica. El análisis se centró en tres funciones estratégicas de la SUNEDU: el licenciamiento sostenido de universidades, la supervisión del cumplimiento de condiciones básicas de calidad (CBC) y la fiscalización del uso de recursos públicos en educación superior. Para ello, se examinaron fuentes documentales como los Planes de Supervisión SUNEDU 2024 y 2025, la Memoria Institucional SUNEDU 2024, las plataformas oficiales de licenciamiento, supervisión y fiscalización, así como los registros del SINEACE sobre acreditaciones institucionales y de programas. La información recolectada, de naturaleza cualitativa y cuantitativa, fue organizada mediante una ficha de análisis documental: logros SUNEDU por	9.Ficha de análisis documental: logros SUNEDU y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).

Racionalidad	Técnica	Instrumento
Legislativa		
5.	dimensiones e indicadores, lo cual permitió interpretar de manera crítica el alineamiento o desalineamiento entre los fines legales declarados y los resultados institucionales observados. Técnica de análisis jurídico-doctrinal y evaluación jurídico-institucional comparada, orientadas a contrastar el contenido normativo con los principios y valores constitucionales, así como con los estándares internacionales de derechos humanos en educación. El análisis jurídico-doctrinal permitió interpretar el Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220 en base a fuentes constitucionales, jurisprudencia del Tribunal Constitucional, doctrina especializada y compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano (CIDH, PIDESC, ODS). Esta técnica fue esencial para determinar si los fines, funciones y estructura de SUNEDU se ajustaban al derecho a la educación, la autonomía universitaria, la progresividad de los derechos y la dignidad humana. Asimismo, se utilizó la evaluación jurídico-institucional comparada para examinar la estructura organizativa de SUNEDU, especialmente la composición de su Consejo Directivo, frente a los estándares del principio del juez imparcial, la independencia técnica y la neutralidad institucional.	10. Ficha de Análisis Ético-Jurídico y escala cualitativa de valoración: Racionalidad Admitida (RA), Racionalidad Parcial (RP) e Irracionalidad (IR).
Racionalidad Ética		

Racionalidad Legislativa	Técnica	Instrumento
	Ambas técnicas se complementaron mediante el uso de fichas de análisis jurídico, que facilitaron el registro sistemático de los hallazgos, evaluaciones normativas y criterios ético-jurídicos	

4.6. Instrumentos de investigación

A continuación, se presenta el cuadro con las características de cada instrumento utilizado en la investigación sobre la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220 (SUNEDU).

Tabla 30:

Instrumentos de investigación.

Instrumento	Características y validez
1. Ficha de evaluación – racionalidad lingüística-comunicativa	Validez cualitativa. Se aplicó validación por expertos (juicio especializado). Resultado aceptable. Se fundamenta en criterios de claridad, coherencia, precisión y economía del lenguaje jurídico. Revisión intersubjetiva asegura rigor interpretativo. (Ver en anexo ficha de validación)

Instrumento	Características y validez
2. Ficha de análisis de antinomia jurídica	Validez cualitativa. Se aplicó validación por expertos (juicio especializado). Resultado aceptable. (Ver en anexo ficha de validación)
3. Ficha para identificar redundancia normativa	Validez cualitativa. Se aplicó validación por expertos (juicio especializado). Resultado aceptable. (Ver en anexo ficha de validación) Rigor cualitativo: Evaluación por saturación conceptual.
4. Ficha de correspondencia terminológica	Validez cualitativa. Se aplicó validación por expertos (juicio especializado). Resultado aceptable. (Ver en anexo ficha de validación) Rigor semántico y jurídico. Validación mediante análisis de consistencia intertextual.
5. Ficha para identificar lagunas legislativas y técnicas	Validez cualitativa. Se aplicó validación por expertos (juicio especializado). Resultado aceptable. (Ver en anexo ficha de validación) Fiabilidad lógica y sistemática.
6. Ficha de análisis documental sobre percepción ciudadana (Ipsos 2016 y Datum 2024)	Validez cualitativa. Se aplicó validación por expertos (juicio especializado). Resultado aceptable. (Ver en anexo ficha de validación)

Instrumento	Características y validez
7. Ficha de recolección – apoyo o rechazo a la normativa SUNEDU (Actores universitarios a nivel nacional)	Validez cualitativa. Se aplicó validación por expertos (juicio especializado). Resultado aceptable. (Ver en anexo ficha de validación) Categorización discursiva según Van Dijk (2001). Aplicación de análisis del discurso.
8. Encuesta – apoyo o rechazo a la normativa SUNEDU (UNSAAC)	Validez de contenido. 94% de concordancia según juicio de expertos. Confiabilidad: Alfa de Cronbach — Exdirigentes (0.92), Docentes (0.87), Autoridades (0.91). Validación de expertos
9. Ficha de análisis documental: logros SUNEDU	Validez cualitativa. Se aplicó validación por expertos (juicio especializado). Resultado aceptable
10. Ficha de análisis ético-jurídico	Validez cualitativa. Se aplicó validación por expertos (juicio especializado). Resultado aceptable

4.7. Fuentes de información

Para obtener la información se obtuvo a partir de la racionalidad

Tabla 31:

Fuentes de información.

Racionalidad Legislativa	Fuente para la obtención de la información
Racionalidad Lingüística-Comunicativa	Capítulo II de la Ley N.º 30220 (SUNEDU). Para detectar antinomias: Capítulo II de la Ley N.º 30220 (SUNEDU) y normas del mismo rango del sistema jurídico del Perú
Racionalidad Jurídica-Formal	Para detectar redundancias: Capítulo II de la Ley N.º 30220 (SUNEDU). Para detectar lagunas: Capítulo II de la Ley N.º 30220 (SUNEDU) y normas del mismo rango del sistema jurídico del Perú Para detectar incoherencia normativa: Capítulo II de la Ley N.º 30220 (SUNEDU) y la ley universitaria en su integridad

Racionalidad Legislativa	Fuente para la obtención de la información
	Percepción apoyo o rechazo de la ciudadanía en general
	Reporte estadístico de Ipsos Perú (2016) y Datum Internacional (2024)
	Apoyo o rechazo de actores y entidades universitarias: asociaciones y gremios
Racionalidad Pragmática	Asamblea Nacional de Universidades Públicas del Perú (ANUPP), la Asociación de Universidades Nacionales del Perú (AUNAP), la Asociación de Universidades del Perú (ASUP) y la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIPES), las cuales agrupan a instituciones de educación superior tanto públicas como privadas, con posturas diferenciadas respecto a la reforma universitaria. En el ámbito docente, participan activamente la Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú (FENDUP), el Sindicato de Docentes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (SIDUNMSM) y la Federación Nacional de Docentes Universitarios (FENDU), organizaciones que representan intereses y demandas del profesorado universitario a nivel nacional. Por su parte, en el sector estudiantil: la Federación de Estudiantes del Perú (FEP), la Unión Nacional de Estudiantes del Perú (UNEP) y la Federación de Estudiantes de Educación Superior del Perú (FEESP), gremios que agrupan a estudiantes de distintas universidades y que han manifestado diversas posiciones en relación con el modelo de

Racionalidad Legislativa	Fuente para la obtención de la información
	supervisión universitaria vigente. Estas organizaciones han tenido un rol activo en el debate público, mediante pronunciamientos, marchas, foros y comunicados institucionales, entrevistas, reportajes y pronunciamientos difundidos entre 2022 y 2024 en medios y en informes de entidades como la Defensoría del Pueblo e IDL-Reporteros. Percepción de actores universitarios de la UNSAAC sobre el apoyo a la normativa SUNEDU Se tiene una población de estudio conformada por miembros de la UNSAAC. Autoridades universitarias: 54 (entre decanos, rector, vicerrectores y directores de departamento académico). Docentes: 1,667 (867 nombrados y 800 contratados), Estudiantes de pregrado: 18,891. Para la aplicación de la encuesta se obtuvo una muestra intencional. Se priorizó a representantes con roles activos en órganos de gobierno o gremios universitarios. A. Autoridades Universitarias (Total: 54). Decanos: 17. Rector y Vicerrectores: 3. Directores de Departamento Académico: 34. Representantes de Docentes (Total: 175), Consejo de Facultad: 132, Asamblea Universitaria: 40 y SINDUC (Sindicato): 3. Representantes Estudiantiles (Total: 178). Consejo de Facultad – Tercio Estudiantil: 96. Consejo Universitario – Tercio Estudiantil: 5. Asamblea – Tercio Estudiantil: 33. Federación Universitaria del Cusco y Centros Federados: 44

Racionalidad Legislativa	Fuente para la obtención de la información
Racionalidad Teleológica	Planes de Supervisión SUNEDU 2024 y 2025, la Memoria Institucional SUNEDU 2024, las plataformas oficiales de licenciamiento, supervisión y fiscalización, así como los registros del SINEACE – Capítulo II de la Ley N.º 30220 (SUNEDU), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): Principios sobre libertad académica, autonomía universitaria y responsabilidad estatal. Especialmente, el informe “<i>Principios interamericanos sobre libertad académica y autonomía universitaria</i>” (CIDH, 2023). – Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): Derecho a la educación superior accesible y progresiva, con garantías de calidad (art. 13).
Racionalidad Ética	– Exp. 00008-2022-PI/TC. <i>Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 31520 (contrarreforma universitaria)</i> – Exp. 00013-2022-AI/TC – Exp. N° 00008-2022-PI/TC – Sentencia plenaria del 15 de agosto de 2023 (caso SUNEDU-Ley 31520)

4.8. Métodos de Investigación Jurídica

En el desarrollo de la presente investigación se ha recurrido a una combinación de métodos propios del enfoque cualitativo jurídico, con el propósito de interpretar, sistematizar y valorar críticamente el contenido normativo del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, desde una perspectiva que articule análisis técnico, dogmático y jurisprudencial. A continuación, se describen los métodos empleados:

4.8.1. Método Hermenéutico Jurídico

Se aplicó el método hermenéutico jurídico que viene a ser un proceso sistemático y reflexivo mediante el cual el intérprete del derecho analiza, comprende y aplica el sentido de los textos normativos, partiendo del lenguaje de la norma, su contexto histórico-social, los valores jurídicos subyacentes y la finalidad última de la disposición. Según Hernández (2019) esta metodología no consiste únicamente en determinar un significado literal del mandato jurídico, sino en desplegar un recorrido hermenéutico entre la estructura normativa, el hecho que regula y la función social que persigue, para adjudicar un sentido coherente al caso concreto.

La hermenéutica jurídica no se limita a la decodificación semántica del lenguaje legal, sino que asume un rol crítico y reflexivo que considera el marco axiológico y las implicancias sociales del derecho. En este sentido, la norma es leída como producto cultural, con una dimensión práctica y estructurante de relaciones jurídicas e institucionales.

4.8.2. Método Dogmático Jurídico

El estudio también incorporó el método dogmático jurídico, entendido como aquel que permite sistematizar, clasificar y analizar normas desde una perspectiva interna al

ordenamiento, es decir, bajo los principios de coherencia, validez, completitud y jerarquía normativa.

El *método dogmático jurídico* es la vía de investigación que se centra en el estudio sistemático del derecho positivo vigente, entendiendo las normas como el núcleo del fenómeno jurídico. Su objetivo es clarificar los conceptos jurídicos, reconstruir la estructura normativa, analizar la coherencia interna del ordenamiento y extraer consecuencias aplicables a los casos concretos. Este método opera desde una perspectiva técnica-normativa, excluyendo (o dejando en segundo plano) los factores fácticos o sociológicos, para centrarse en la norma, la doctrina y la jurisprudencia como fuentes del conocimiento jurídico. (Novoa et al, 2021)

4.8.3. Método de Análisis Dogmático Jurisprudencial

Dado que la validez y aplicación de las normas está también determinada por su interpretación judicial, se recurrió al método dogmático jurisprudencial, centrado en el análisis de sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional del Perú, así como por organismos internacionales de protección de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este método se enfoca en el estudio de la *ratio decidendi* de las decisiones judiciales, es decir, en los fundamentos normativos y argumentativos que sustentan los fallos, y que resultan relevantes para la interpretación y aplicación de las normas cuestionadas (Núñez, 2014). Se consideraron también las líneas jurisprudenciales pertinentes que permiten comprender la evolución doctrinal sobre la SUNEDU y el modelo de aseguramiento de la calidad universitaria en el Perú.

4.9. Aspectos éticos de la investigación

La presente investigación se desarrolló respetando los principios éticos fundamentales de la investigación jurídica y socio-normativa. Se garantizó la confidencialidad y el anonimato de los participantes que colaboraron mediante encuestas, protegiendo sus datos personales conforme a la Ley N.º 29733 – Ley de Protección de Datos Personales.

Asimismo, se obtuvo el consentimiento informado de cada participante, explicando los fines académicos del estudio, su carácter voluntario y el derecho a retirarse en cualquier momento. En el caso del análisis documental, se utilizaron únicamente fuentes públicas, oficiales y verificables, asegurando la integridad académica, la veracidad de los datos y el respeto a los derechos de autor mediante el uso adecuado de citas conforme al estilo APA (7.ª edición).

Finalmente, se evitó cualquier forma de manipulación o sesgo en la interpretación de los resultados, asegurando un tratamiento riguroso, imparcial y respetuoso de los hallazgos, además declaramos que, en algunos casos, para efectos de la redacción usaron la ia de manera controlada, en concordancia con los principios de la ética en la investigación universitaria

CAPITULO V

INTERPRETACION Y RESULTADOS

5.1. Resultados de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del capítulo II de la Ley 30220

El presente estudio tuvo como problema de investigación determinar cuál es el nivel de racionalidad lingüística-comunicativa del Capítulo II de la Ley N.º 30220 que crea y regula la SUNEDU. En esa línea, el objetivo fue evaluar y explicar dicho nivel a través del análisis de sus distintas categorías normativas. La hipótesis planteada sostuvo que la normatividad del Capítulo II presenta una racionalidad lingüística-comunicativa inestable, debido a una débil precisión y claridad del enunciado normativo. A partir del análisis realizado, se concluyó que el desempeño normativo de dicho capítulo es heterogéneo: mientras los subcapítulos I, II y IV presentan racionalidad precaria y demandan una revisión integral, los subcapítulos III y V alcanzan una racionalidad aceptable con observaciones. En consecuencia, se confirma la hipótesis, dado que las

deficiencias en claridad y precisión fueron constantes en una parte significativa del cuerpo legal analizado.

La racionalidad lingüística-comunicativa se define aquí como la capacidad del lenguaje normativo para transmitir con eficacia contenidos jurídicos de forma comprensible, precisa, concisa y estructurada, garantizando tanto la accesibilidad ciudadana como la seguridad jurídica

El Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, referido a la SUNEDU, contiene un conjunto normativo dividido en cinco categorías temáticas:

Tabla 32:

Capítulo II de la Ley N.º 30220 y Subcapítulos/categorías de estudio.

Subcapítulos/ Categoría	Artículos comprendidos	Tema central
I. Naturaleza, finalidad y funciones	Art. 12–15A	Creación, finalidad, competencias y funciones generales
II. Organización interna	Art. 16–20	Estructura orgánica, Consejo Directivo, Superintendente
III. Régimen sancionador	Art. 21	Infracciones y sanciones
IV. Articulación y Coordinación	Art. 22–23	Articulación y con otros sectores
V. Recursos y régimen laboral	Art. 24–25	Financiamiento y personal

Cada una de estas categorías ha sido evaluada conforme a los principios de técnica legislativa, agrupados en la variable racionalidad lingüística-comunicativa, la cual se entiende como la capacidad del lenguaje jurídico para comunicar de manera

comprensible, precisa, estructurada y concisa los contenidos normativos, garantizando su aplicabilidad e interpretación sistemática.

La evaluación se ha estructurado en torno a cuatro dimensiones analíticas: claridad, precisión, economía del lenguaje y coherencia y cohesión normativa

Tabla 33:

Dimensiones analíticas de la racionalidad lingüística-comunicativa.

Dimensión	Definición específica	Indicadores precisados
		- Vocabulario comprensible
Claridad	Comprensibilidad inmediata y accesible del texto legal	- Oraciones bien estructuradas - Lenguaje unívoco - Definición de términos
Precisión	Exactitud conceptual y normativa de los términos y enunciados jurídicos	técnicos - Especificidad del contenido normativo (sujeto, acción, condiciones)
Economía del lenguaje	Redacción funcional que evita repeticiones, redundancias o expresiones innecesarias	- Frases breves y directas - Redacción concisa y sin repeticiones
Coherencia y cohesión	Conexión lógica, temática y formal entre las partes del texto	- Secuencia lógica de ideas - Uso adecuado de conectores - Remisiones normativas claras

La evaluación para determinar la racionalidad lingüística-comunicativa se ha clasificado en tres niveles cualitativos que orientan el juicio técnico:

Para su evaluación integral, se proponen tres niveles de desempeño:

Tabla 34:

Niveles de Racionalidad lingüística-comunicativa.

Nivel	Descripción
Racionalidad aceptable (RA)	El texto cumple adecuadamente con los criterios de claridad, precisión, economía y coherencia, permitiendo una interpretación y aplicación fluida.
Racionalidad precaria (RP)	Se evidencian ambigüedades, imprecisiones o repeticiones que dificultan la interpretación inmediata, aunque no imposibilitan su comprensión jurídica.
Irracionalidad normativa (IR)	El texto es incoherente, vago o contradictorio en su redacción, impidiendo su interpretación normativa sin intervención judicial o reglamentaria.

Este enfoque ha permitido detectar, en cada categoría, tanto fortalezas formales como debilidades estructurales que comprometen la racionalidad normativa. Por ejemplo, mientras algunos artículos muestran una redacción gramaticalmente correcta y funcional, otros contienen errores de concordancia, sobrecarga de funciones, o repeticiones innecesarias que afectan negativamente su inteligibilidad y aplicación. Así, la evaluación no solo evidencia el desempeño lingüístico-comunicativo del texto legal, sino que también ofrece insumos técnicos para su eventual mejora normativa.

En lo que sigue, se presenta los resultados por categoría, seguido de un análisis interpretativo sobre el nivel general de racionalidad lingüística-comunicativa de cada categoría.

5.1.1. Evaluación de la racionalidad Lingüística-Comunicativa del subcapítulo I: naturaleza, finalidad y funciones de la SUNEDU: (Artículos 12 al 15-A de la Ley Universitaria N.º 30220)

El Subcapítulo I de la Ley Universitaria N.º 30220 establece las bases normativas de la SUNEDU, incluyendo su naturaleza jurídica, finalidad institucional y funciones esenciales (para ver el contenido del subcapítulo de la norma SUNEDU, ver en anexos de la presente tesis). El análisis de su racionalidad lingüística-comunicativa revela deficiencias sustantivas en las dimensiones de claridad, precisión, economía del lenguaje y coherencia normativa. Estas debilidades comprometen la eficacia interpretativa del texto legal, así como su aplicación coherente y transparente.

A) Claridad

El texto presenta un lenguaje técnico-jurídico presenta virtudes y en algunos casos dificultades en su accesibilidad para el ciudadano promedio debido a la presencia de expresiones genéricas, reiterativas o insuficientemente delimitadas.

Por ejemplo, en el artículo 13.5, literal b), se evidencia un error gramatical: la expresión “realización públicas de auditorías” incurre en un desacuerdo entre el sustantivo y el adjetivo. La forma correcta sería “realización pública de auditorías”, a fin de mantener la concordancia gramatical y evitar ambigüedades. Asimismo, el artículo 13.1 muestra reiteraciones innecesarias del término “servicio educativo”, con frases casi idénticas que densifican el texto y afectan la fluidez discursiva, una situación también observable en los numerales 13.2, 13.4, 13.5 y 15-A.

Un caso particularmente problemático se presenta en el numeral 13.2, donde se agrupan en una misma disposición las funciones de supervisión y fiscalización. Si bien ambos conceptos están claramente definidos en el ámbito del derecho administrativo —

la supervisión se refiere a un seguimiento técnico y preventivo, mientras que la fiscalización implica control e incluso potestades sancionadoras—, su redacción conjunta en un solo numeral sobrecarga el contenido normativo y compromete la fluidez del texto legal.

Esta fusión en una sola cláusula no genera confusión conceptual, pero sí representa un problema de técnica legislativa, ya que coloca dos funciones de naturaleza distinta en un solo párrafo normativo, dificultando su lectura, interpretación sistemática y aplicación práctica. La excesiva densidad en la redacción ralentiza la comprensión, especialmente en contextos de aplicación administrativa o jurídica, donde la delimitación funcional es esencial.

Por estas razones, resulta normativamente indispensable que la función de supervisión y la de fiscalización sean redactadas en numerales independientes dentro del artículo 13. Esta separación no solo aligeraría la estructura del texto, sino que mejoraría la organización temática, facilitando una lectura más clara y eficiente, y promoviendo una correcta interpretación jurídica por parte de los operadores normativos y usuarios institucionales.

En el artículo 15-A, se repite extensamente la función de garantizar condiciones básicas de calidad ya abordada en artículos anteriores, sin delimitar claramente sus componentes.

B) Precisión

Desde la dimensión de precisión, se identifican múltiples deficiencias de carácter conceptual. En el artículo 13.2, se presenta una redundancia semántica al indicar que la SUNEDU “fiscaliza el uso adecuado de los recursos públicos... asegurando que se destinen para fines educativos y el mejoramiento de la calidad educativa”. Las

expresiones “fines educativos” y “calidad educativa” están implícitas en el concepto de uso adecuado, lo que genera una innecesaria reiteración que afecta la nitidez normativa.

También se observa una dislocación temática en el artículo 13.3, que asigna a la SUNEDU funciones de articulación interinstitucional que pertenecen conceptualmente al capítulo de coordinación institucional (artículo 23). De forma similar, el artículo 13.5 enumera herramientas como plataformas, auditorías o informes que pertenecen al ámbito operativo, no al de finalidades institucionales, lo cual genera distorsión conceptual y confusión funcional. Asimismo, el artículo 15.4 alude a la “calidad de la prestación del servicio educativo” sin definir parámetros técnicos ni normativos, lo cual resulta impreciso, especialmente considerando que tales estándares competen al SINEACE.

C) Economía del Lenguaje

En lo referido a la economía del lenguaje, se constata una ineficiencia significativa, especialmente en el artículo 15-A, donde se repiten funciones previamente enunciadas en los artículos 13 y 15. A continuación, se presenta un cuadro que evidencia las duplicaciones más relevantes:

Tabla 35:

Cuadro de Repeticiones Normativas – Subcapítulo I (Art. 13, 15, 15-A).

Función o Expresión	Art. 13	Art. 15	Art. 15-A	Observación
Licenciamiento	13.1, 13.4	15.1	15-A.	Reiteración sin aportar nuevos enfoques.
Fiscalizar uso de recursos públicos	13.2	15.7	15-A.	Duplicación de funciones sin ampliación normativa.

Supervisar condiciones de calidad	13.1	15.4, 15.5	15-A.	Redundancia con redacción similar.
-----------------------------------	------	---------------	-------	------------------------------------

Además, se detecta un uso innecesariamente reiterativo del nombre completo de la entidad. A pesar de que la ley introduce adecuadamente el nombre completo en su primera mención (“Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria”), este se repite varias veces en el subcapítulo, cuando debió emplearse la sigla “SUNEDU” a partir de la segunda aparición.

Tabla 36:

Cuadro de uso del nombre completo.

Artículo	Menciones del nombre completo	Usos innecesarios	Observación
Art. 12	1	1	Segunda mención debió ser “SUNEDU”.
Art. 15-A	4	4	Repetición injustificada.

Este exceso rompe con el principio de economía del lenguaje legislativo. Como advierte Bono (2011), la reiteración superflua sobrecarga el texto, genera fatiga lectora y puede inducir a ambigüedades interpretativas.

D) Coherencia y Cohesión

La secuencia general del subcapítulo es progresiva: el artículo 12 establece la creación y adscripción de SUNEDU; el artículo 13, sus competencias institucionales; el artículo 14, su finalidad pública; y el artículo 15, las funciones específicas. No obstante,

esta coherencia estructural se ve afectada por desconexiones temáticas y desarticulaciones normativas.

Por ejemplo, el licenciamiento se menciona de forma dispersa en los numerales 13.1 y 13.4, lo que rompe la continuidad temática. Estos apartados deberían estar integrados o al menos secuenciados de forma lógica. Asimismo, el artículo 13.3 referido a coordinaciones con entidades del Estado debe formar parte o guardar relación con el artículo 23.3, que es el subcapítulo de la articulación y coordinación interinstitucional, lo cual afecta la cohesión sistémica del conjunto normativo.

5.1.1.1. Resultado general de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del subcapítulo I: Naturaleza, Finalidad y Funciones de la SUNEDU

La Racionalidad lingüística-comunicativa precaria (RP) del subcapítulo I. Esta calificación se sustenta en la presencia de formulaciones redundantes, conceptos poco delimitados, desarticulaciones temáticas, reiteraciones innecesarias y problemas de ubicación funcional en varios artículos del subcapítulo. Aunque se trata de disposiciones centrales para el diseño institucional de la SUNEDU, su redacción actual compromete tanto la accesibilidad ciudadana como la seguridad jurídica.

Considerando las deficiencias identificadas en los cuatro criterios analizados, se concluye que el Subcapítulo I presenta una racionalidad lingüística-comunicativa precaria (RP). Si bien cumple formalmente con una estructura sintáctica aceptable, las ambigüedades, reiteraciones, errores de redacción y debilidades de cohesión afectan su claridad normativa, reducen su eficacia interpretativa y dificultan su aplicación transparente. Se recomienda una revisión técnico-legislativa integral orientada a mejorar la precisión conceptual, optimizar el uso del lenguaje y reforzar la articulación normativa de este bloque fundamental de la Ley Universitaria.

5.1.2. Evaluación de la racionalidad Lingüística-Comunicativa del subcapítulo II: organización de la SUNEDU (Artículos 16 al 20 de la Ley Universitaria N.º 30220)

El análisis del Subcapítulo II revela un nivel de racionalidad lingüística-comunicativa precaria (RP), derivado de problemas de claridad semántica, falta de precisión conceptual y vacíos de integración normativa, a pesar de mantener una estructura lógica y una redacción sintética en la mayoría de sus apartados.

Desde la dimensión de claridad, se identifican formulaciones que dificultan la comprensión directa y sin ambigüedades del texto normativo. Por ejemplo, en el numeral 17.2, se indica que los miembros del Consejo Directivo deben tener “experiencia en docencia y gestión universitaria”; sin embargo, esta fórmula es ambigua y no precisa si dicha experiencia debe ser reciente, a tiempo completo, en cargos directivos o simplemente académica. Esta imprecisión afecta la transparencia y objetividad del proceso de selección. Adicionalmente, se emplean términos jurídicamente indeterminados que carecen de definiciones operativas, como “experiencia en docencia y gestión universitaria” (art. 17.2) o “impedimento legal sobreviniente a la designación” (art. 18.4). En el primer caso, no se precisa si la experiencia docente debe ser a tiempo completo, parcial, en instituciones públicas o privadas, ni se aclara si la “gestión universitaria” incluye funciones académicas, administrativas o de dirección. En el segundo caso, el impedimento legal podría abarcar desde condenas penales hasta sanciones administrativas, lo cual deja espacio a la interpretación arbitraria. Esta falta de delimitación conceptual vulnera la seguridad jurídica. Como sostiene Atienza (s.f.), la precisión normativa no solo cumple una función técnica, sino también ética, al limitar la discrecionalidad en la aplicación de la norma.

Otro punto crítico se encuentra en el numeral 17.5, en su parte final (*in fine*), donde se establece que “haber sido usuario de las referidas entidades no constituye causal de inhabilitación”. El uso del término “usuario” sin definición explícita resulta problemático, ya que puede interpretarse de diversas formas: ¿se refiere a estudiantes, egresados, proveedores de servicios, o consumidores en general? Esta vaguedad compromete la comprensión precisa de los alcances de la inhabilitación y genera incertidumbre normativa sobre a quién se aplica la excepción. Como señala el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú (2019), toda disposición normativa debe formularse con claridad y especificidad, asegurando su comprensión inmediata y reduciendo márgenes de discrecionalidad.

Desde la dimensión de precisión, se observa un uso reiterado de expresiones genéricas, como “gestión universitaria” (art. 17.2) y “cargo de gestión ejecutiva” (art. 20.1.3), sin acompañamiento de criterios objetivos ni definiciones legales que limiten su alcance interpretativo. Esta indefinición conceptual reduce la predictibilidad de la norma y obstaculiza su aplicación uniforme. Como advierte Atienza (s.f.), una norma jurídica no debe dejar espacios abiertos a la interpretación discrecional, pues esto no solo compromete su función técnica, sino también su legitimidad democrática.

En la dimensión de economía del lenguaje, el subcapítulo presenta un rendimiento positivo. Los artículos están redactados de forma concisa, sin redundancias innecesarias, y cada apartado cumple una función normativa diferenciada. A diferencia de otros subcapítulos, aquí no se observan repeticiones ni superposiciones de contenido, lo que contribuye a una expresión sintética y funcional del texto normativo.

En cuanto a la coherencia y cohesión, la secuencia temática entre artículos es lógica, iniciando con la estructura organizativa (art. 16), seguido por la composición y

atribuciones del Consejo Directivo (arts. 17–19) y concluyendo con el rol del Superintendente (art. 20). Sin embargo, la ausencia de remisiones normativas explícitas —como a los Reglamentos de Organización y Funciones o la normativa sobre incompatibilidades— reduce la cohesión sistémica y la integración del texto al marco legal vigente. Esta carencia limita su eficacia interpretativa. Como argumenta Bono (2011), una buena técnica legislativa no solo exige claridad en el contenido, sino también integración con el sistema normativo en su conjunto para evitar contradicciones y vacíos de interpretación.

5.1.2.1. Resultado general de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del Subcapítulo II: Organización de la SUNEDU

En conclusión, el Subcapítulo II cumple su función estructural al definir la organización institucional de la SUNEDU, pero presenta deficiencias relevantes en claridad y precisión, especialmente en los artículos 17 y 18. Se recomienda revisar estas disposiciones con criterios técnico-legislativos más exigentes, incorporando definiciones normativas específicas, cláusulas de remisión y lenguaje más preciso. El nivel de racionalidad lingüística-comunicativa determinado es de racionalidad precaria (RP).

5.1.3. Evaluación de la Racionalidad Lingüística-comunicativa del Subcapítulo III: Régimen Sancionador (Artículo 21) de la Ley Universitaria N.º 30220

Desde la dimensión de claridad, el artículo presenta un uso adecuado del vocabulario jurídico y una estructura oracional bien lograda, lo que favorece su comprensión por parte de un público con conocimientos básicos en derecho o gestión educativa. No se detectan ambigüedades evidentes en la formulación general. No obstante, el nivel de claridad podría fortalecerse incluyendo ejemplos o referencias

cruzadas que permitan comprender mejor el alcance de los términos clave, especialmente para usuarios no especializados.

En la dimensión de precisión, se identifican deficiencias importantes. Si bien el artículo enumera los ámbitos en los que pueden configurarse infracciones y establece su clasificación (leves, graves y muy graves), no delimita los criterios que distinguen cada nivel de infracción ni ofrece elementos ilustrativos o referenciales que orienten su interpretación. Esta omisión hace que el artículo dependa enteramente del reglamento de infracciones y sanciones, lo cual reduce su eficacia normativa autónoma y dificulta su aplicación directa. Además, no se explicita qué constituye una “infracción leve”, por ejemplo, ni qué agravantes o atenuantes podrían influir en la graduación de las sanciones. En este sentido, como señala Atienza (s.f.), “una norma que no delimita claramente los términos de su aplicación deja espacio a la discrecionalidad interpretativa”, lo que pone en riesgo la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley.

En cuanto a la economía del lenguaje, el artículo resulta eficiente. No contiene repeticiones innecesarias y su redacción es sobria y concisa. Cada sección cumple una función normativa clara: se identifica el tipo de conducta sancionable, se clasifica su gravedad y se relaciona con la sanción correspondiente. Esta estructura contribuye a su legibilidad, evitando sobrecargar el texto con desarrollos secundarios que, de forma adecuada, se remiten al reglamento específico.

Desde la dimensión de coherencia y cohesión, el artículo mantiene una secuencia lógica adecuada: inicia con la definición del ámbito sancionable, continúa con la clasificación de infracciones, luego las vincula con las sanciones posibles y finaliza con la delegación reglamentaria. No obstante, la remisión al reglamento de infracciones y sanciones podría haberse articulado con mayor claridad y profundidad, indicando, por

ejemplo, cómo se relaciona con otras normas del ordenamiento jurídico, como la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444), o con principios de debido proceso y legalidad sancionadora. Esta falta de conexión explícita debilita su cohesión normativa y limita su integración sistémica.

5.1.3.1. Resultados de la evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del Subcapítulo III: Régimen Sancionador

En síntesis, el Artículo 21 presenta un adecuado nivel de claridad, economía y coherencia textual, pero requiere ajustes en su precisión normativa para lograr una regulación más efectiva y autosuficiente. Por ello, se concluye que su nivel de racionalidad lingüística-comunicativa es de racionalidad aceptable con observaciones (RA–), recomendándose una revisión que refuerce su precisión técnica y su integración con el marco normativo complementario.

5.1.4. Evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del Subcapítulo IV:

Articulación y Coordinación (Artículos 22 y 23 de la Ley Universitaria N.º 30220)

La evaluación del Artículo 22 del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, que establece a la SUNEDU como autoridad central de supervisión, evidencia un nivel general de racionalidad lingüística-comunicativa precaria (RP). Aunque el texto presenta una redacción formalmente correcta, muestra debilidades en cuanto a claridad conceptual, precisión terminológica, economía del lenguaje y, especialmente, en coherencia y cohesión lógica con la estructura temática del capítulo en que se ubica.

Desde la dimensión de claridad, se identifican ambigüedades relevantes. El artículo señala que la SUNEDU es la “autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia” y luego alude a la “supervisión de las condiciones básicas de calidad del servicio educativo universitario”. Esta dualidad conceptual entre

“calidad” y “condiciones básicas” genera confusión, ya que la supervisión de la calidad en sentido amplio corresponde legalmente al SINEACE, mientras que las condiciones básicas son atribución específica de la SUNEDU. Esta ambigüedad semántica vulnera el principio de lenguaje unívoco, esencial en la redacción normativa (Fernández Blanco, 2022).

En cuanto a la precisión, el artículo no define de forma técnica ni remite normativamente a lo que se entiende por “supervisión de la calidad” o “condiciones básicas de calidad”. La expresión “bajo el ámbito de su competencia” resulta demasiado general y carece de fuerza delimitadora. Este uso genérico debilita la seguridad jurídica y genera una apertura interpretativa que, como advierte Atienza (s.f.), puede derivar en arbitrariedades aplicativas. Más aún, el contenido del artículo excede el foco temático del Subcapítulo IV de Articulación y Coordinación, pues en lugar de referirse a mecanismos de articulación interinstitucional —como lo haría correctamente un artículo dentro de ese bloque— introduce funciones sustantivas ya tratadas en otros apartados, lo que compromete su coherencia estructural.

Desde la dimensión de coherencia y cohesión, el artículo presenta una organización interna formal, pero su ubicación dentro del esquema general de la ley es inadecuada. El contenido funcional que desarrolla corresponde más bien a lo previsto en los artículos iniciales sobre naturaleza, finalidades o funciones de la SUNEDU (artículos 12 y 13). Por tanto, no guarda una coherencia lógica con el propósito del subcapítulo, lo cual constituye un quiebre en la estructura temática del articulado. Según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú (2019), toda disposición legal debe insertarse armónicamente en el sistema normativo, respetando las divisiones estructurales y temáticas que garantizan su correcta interpretación y aplicación.

Finalmente, en cuanto a la economía del lenguaje, el artículo reitera contenidos ya expresados en normas previas, sin aportar novedades normativas sustantivas. La mención a que la SUNEDU es “autoridad central” pudo haberse integrado en el artículo 12, sin necesidad de crear una nueva disposición que repite aspectos ya desarrollados. Como destaca Bono (2011), la técnica legislativa exige evitar duplicidades innecesarias, que entorpecen la economía textual y la eficiencia normativa.

En suma, aunque el Artículo 22 mantiene una sintaxis gramatical correcta, presenta deficiencias importantes en términos de claridad conceptual, precisión técnica, ubicación temática y redundancia normativa. Estos factores afectan su comprensión, aplicabilidad y coherencia con la estructura de la ley. Por tanto, se concluye que el nivel de racionalidad lingüística-comunicativa del Artículo 22 es de racionalidad precaria (RP) y requiere una revisión integral que clarifique su contenido, precise su función normativa y lo reubique adecuadamente dentro del cuerpo legal.

El análisis del Artículo 23 de la Ley Universitaria N.º 30220, referido a los mecanismos de articulación y coordinación institucional de la SUNEDU, arroja un nivel de racionalidad lingüística-comunicativa precaria (RP). Si bien el texto mantiene una redacción gramatical correcta y emplea oraciones breves, la secuencia lógica de ideas es débil, pues confunde dos planos distintos de coordinación: la coordinación interna dentro de la SUNEDU y la coordinación interinstitucional, que es el objeto central del Subcapítulo IV. Esta confusión conceptual afecta la cohesión estructural del texto y su inteligibilidad normativa.

Desde la dimensión de claridad, el artículo emplea un lenguaje comprensible y oraciones bien estructuradas. Sin embargo, en el numeral 23.3, la expresión “celebrar convenios interinstitucionales...” es demasiado general, al no especificar con qué

sectores o instituciones se celebrarán dichos acuerdos. Esta vaguedad contrasta con lo dispuesto en el Artículo 13.3, donde sí se enuncian expresamente los sectores con los cuales la SUNEDU debe coordinar (tributario, competencia, defensa civil, entre otros). Al no establecer esta vinculación explícita, el numeral 23.3 debilita la univocidad y coherencia del cuerpo normativo, comprometiendo la claridad en la interpretación de la disposición. Como advierte el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú (2019), toda disposición normativa debe redactarse con precisión y estar articulada explícitamente con las demás normas que conforman su sistema.

En relación con la precisión, el artículo presenta una redacción ambigua y superpuesta con otras normas del propio articulado. El numeral 23.1 señala que la SUNEDU debe “coordinar la ejecución de las funciones bajo su competencia”, lo cual ya se encuentra establecido en el Artículo 15, donde se explicitan las funciones generales del organismo. Además, el tono funcional de esta disposición sugiere que se refiere a la coordinación interna dentro de la estructura organizativa de SUNEDU —competencia del Consejo Directivo— y no a la articulación externa con otros sectores del Estado, como correspondería en el contexto del Subcapítulo IV. Esto genera confusión temática y funcional. En el mismo sentido, el numeral 23.2, que establece mecanismos de evaluación y monitoreo, también refleja acciones internas ya contempladas en el Artículo 13.5. Al carecer de una referencia clara a la articulación con otros organismos del sistema educativo o de control, se pierde precisión normativa. Como afirma Atienza (s.f.), cuando una norma carece de delimitación funcional clara, no solo falla técnicamente, sino también éticamente, al abrir la puerta a interpretaciones arbitrarias o contradictorias.

Desde la economía del lenguaje, el artículo resulta redundante. Los contenidos de los numerales 23.1 y 23.2 no aportan elementos nuevos al ordenamiento, ya que reiteran funciones previstas en los artículos 13.5 (seguimiento y mejora continua) y 15 (funciones

institucionales), sin desarrollo adicional ni recontextualización. Esta duplicación innecesaria no solo recarga el texto legal, sino que entorpece su comprensión y aplicación, vulnerando el principio de economía normativa. Como indica Bono (2011), una norma legislativa eficaz debe evitar repeticiones improductivas y mantener una estructura concisa que favorezca la legibilidad y la interpretación sistemática.

Finalmente, desde la dimensión de coherencia y cohesión, la disposición presenta un defecto estructural importante: la ausencia de remisiones normativas explícitas a artículos como el 13.3, donde se desarrollan con mayor detalle los actores institucionales con los que SUNEDU debe coordinar. Esta omisión fragmenta el sentido sistémico del capítulo y reduce su cohesión operativa.

5.1.4.1. Resultados de la evaluación de la racionalidad Lingüística-Comunicativa del Subcapítulo IV: articulación y coordinación

En conclusión, el Artículo 23 presenta una racionalidad lingüística-comunicativa precaria (RP). Aunque formalmente correcto en su redacción, exhibe problemas estructurales y funcionales: reiteración normativa, ambigüedad en su alcance, falta de precisión terminológica y una débil articulación con el sistema normativo del que forma parte. Estas debilidades justifican una revisión técnico-legislativa que reorganice, sintetice y clarifique su contenido, asegurando su coherencia interna y externa en concordancia con los principios de una legislación clara, precisa y eficaz.

A partir del análisis de los artículos 22 y 23 del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, se concluye que ambos presentan un nivel de racionalidad lingüística-comunicativa precaria (RP). En el Artículo 22, se identifican problemas de claridad por la ambigüedad entre “calidad” y “condiciones básicas”, imprecisión conceptual, y redundancias con artículos previos (12 y 13), afectando su economía del lenguaje y

coherencia estructural. El Artículo 23, por su parte, muestra una secuencia lógica débil al confundir la coordinación interna con la interinstitucional, repite contenidos de los artículos 13 y 15, y carece de articulación normativa explícita, lo que compromete su precisión, cohesión y valor normativo. Ambos requieren una revisión legislativa para mejorar su claridad, especificidad y funcionalidad.

5.1.5. Evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del Subcapítulo V: Régimen Económico y Laboral (Artículos 24 y 25 de la Ley Universitaria N.º 30220)

A) Claridad

El subcapítulo emplea un lenguaje sencillo y directo, comprensible tanto para especialistas en derecho administrativo como para ciudadanos con conocimientos básicos sobre la administración pública. Las oraciones están correctamente estructuradas, con una sintaxis clara y sin ambigüedades evidentes.

El artículo 24, por ejemplo, establece sin rodeos que los trabajadores de la SUNEDU están bajo el régimen de la Ley del Servicio Civil, lo cual es una fórmula normativa estándar. El artículo 25, por su parte, enumera las fuentes de financiamiento de la SUNEDU con una numeración ordenada y lenguaje accesible.

B) Precisión

Los conceptos utilizados son técnicamente válidos, pero en el artículo 25.4 (“Los demás recursos que le sean asignados”) se detecta una formulación vaga e indeterminada, al no especificarse el tipo de recursos, su origen ni los criterios bajo los cuales podrían asignarse. Esto abre un margen interpretativo amplio y puede debilitar la seguridad jurídica y el control fiscal, al no quedar claro si se refiere a transferencias extraordinarias,

ingresos por servicios, reembolsos u otras fuentes no previstas en los numerales anteriores.

Asimismo, la expresión “los ingresos que recaude en el marco del ejercicio de sus funciones” (25.2) podría beneficiarse de una mayor especificidad. ¿Se refiere a tasas, multas, derechos de tramitación, u otros conceptos?

C) Economía del lenguaje

El subcapítulo es breve y está redactado con eficiencia normativa. No hay redundancias, repeticiones innecesarias ni sobrecarga de términos. Cada oración cumple una función específica y está estructurada de manera funcional y minimalista.

D) Coherencia y cohesión

Existe coherencia temática entre los artículos. El artículo 24 establece el marco laboral institucional, mientras que el artículo 25 aborda el financiamiento y los recursos económicos, mostrando una progresión lógica y secuencial. Ambos artículos se alinean de manera coherente con los principios de autonomía administrativa y funcional establecidos previamente en el artículo 12 de la misma ley.

No se requieren remisiones normativas extensas, ya que ambos artículos cumplen funciones autónomas y bien delimitadas dentro del marco legal.

5.1.5.1. Evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del Subcapítulo V:

Régimen Económico y Laboral (Artículos 24 y 25 de la Ley Universitaria N.º 30220)

El subcapítulo presenta una redacción clara y eficiente, con lenguaje accesible y estructura coherente. Sin embargo, se detectan imprecisiones en términos como “recursos que le sean asignados” e “ingresos que recaude”, lo que genera ambigüedad normativa.

Se recomienda precisar estos conceptos para mejorar la seguridad jurídica. Presenta un Nivel de racionalidad lingüística-comunicativa aceptable con observaciones (RA–).

5.1.6. Síntesis y conclusiones de la Evaluación de la Racionalidad Lingüística-Comunicativa del Capítulo II de la Ley Universitaria 30220

A manera de cierre se comparte un resumen de las categorías analizadas y los resultados.

Tabla 37:

Categorías analizadas y resultados por subcapítulo.

Categoría	Artículos	Evaluación	Principales Observaciones
I. Naturaleza, finalidad y funciones	12–15A	R Racionalidad precaria)	Repeticiones, sobrecarga conceptual (13.2), ambigüedad normativa, errores gramaticales y débil articulación funcional.
II. Organización interna	16–20	R precaria	Ambigüedad en expresiones como “gestión universitaria” y “usuario”, falta de remisiones normativas y definiciones técnicas.
III. Régimen sancionador	21	R admitida	Buena estructura general, pero sin criterios claros para diferenciar tipos de infracciones.

Categoría	Artículos	Evaluación	Principales Observaciones
IV. Coordinación institucional	22–23	R Precaria	Confusión entre coordinación interna y externa, ubicación normativa inadecuada, repeticiones y falta de especificidad.
			Buena estructura y redacción, pero con imprecisiones en términos como “recursos que le sean asignados” o “ingresos que recaude”.
V. Régimen económico y laboral	24–25	R Admitida	

Niveles de evaluación usados

- RA – Racionalidad Aceptable: El texto es claro, preciso y estructurado adecuadamente.
- RA– – Racionalidad Aceptable con Observaciones: Generalmente adecuado, pero con algunos elementos que deben mejorar.
- RP – Racionalidad Precaria: Problemas estructurales, conceptuales o gramaticales afectan la comprensión y aplicación.
- IR – Irracionalidad Normativa: No identificado en este análisis, pero reservado para casos de contradicción grave.

La conclusión general, el Capítulo II de la Ley Universitaria presenta un desempeño normativo heterogéneo, con subcapítulos como el I, II y IV que requieren

revisión integral por presentar racionalidad lingüística precaria, mientras que el régimen sancionador y el régimen económico-laboral se acercan a una racionalidad aceptable, aunque con observaciones. En general el nivel de racionalidad lingüística comunicativa es precaria

5.1.7. Recomendaciones

1. Clarificación conceptual: Se sugiere definir de forma operativa expresiones como “gestión universitaria”, “experiencia en docencia” e “impedimento legal sobreviniente”, incluyendo criterios verificables o referencias normativas que delimiten su alcance y eviten arbitrariedades.
2. Separación funcional: Es necesario desagregar en numerales distintos las funciones de supervisión y fiscalización actualmente fusionadas en el artículo 13.2, a fin de preservar la claridad y especialización conceptual.
3. Depuración normativa: Se recomienda consolidar el contenido repetido del artículo 15-A en los artículos 13 y 15, eliminando duplicaciones y reforzando la economía del lenguaje legislativo.
4. Uso consistente de siglas: Limitar el uso del nombre completo de la entidad (“Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria”) a la primera mención y emplear la sigla “SUNEDU” en las siguientes, conforme a los principios de redacción técnica.
5. Cohesión sistémica: Integrar de forma más articulada disposiciones temáticamente afines, como las del artículo 13.3 con el artículo 23.3, y asegurar una secuencia lógica entre numerales relacionados con licenciamiento.

6. Revisión gramatical y estilística: Corregir errores de concordancia como en el artículo 13.5, literal b), y reducir redundancias semánticas como las detectadas en el artículo 13.2.
7. Clarificar términos ambiguos (como “gestión universitaria”, “usuario”, “impedimento legal”).
8. Separar funciones densas (como supervisión y fiscalización en el art. 13.2).
9. Eliminar repeticiones normativas (especialmente en el art. 15-A).
10. Usar adecuadamente la sigla “SUNEDU” tras su primera mención.
11. Fortalecer la articulación normativa entre artículos relacionados para garantizar coherencia sistémica.

5.2. Resultados de la Racionalidad Formal Jurídica del Capítulo II de la Ley Universitaria

La pregunta específica que orientó esta parte es ¿Cuál es el nivel de racionalidad Jurídica - Formal del Capítulo II de la Ley N°30220?. La hipótesis que nos planteamos fue: La normativa del Capítulo II de la Ley N°30220 presenta una racionalidad formal jurídica (R2) débil o precaria debido a la presencia de antinomias, lagunas, redundancias e incoherencia normativa.

Para los efectos de la presentación de los resultados se hará por subcapítulos o categorías. El objetivo de esta parte fue evaluar, analizar y determinar la presencia de antinomias, lagunas, redundancias e incoherencia normativa en cada subcategorías o categorías del Capítulo II de la Ley N°30220 e identificar el nivel de racionalidad que corresponda conforme al siguiente cuadro:

Tabla 38:

Cuadro de la racionalidad jurídica formal y sus dimensiones(R2).

Capítulo II de la Ley N° 30220 Subcapítulos o categorías	Dimensiones											
	Antinomias			Lagunas			Redundancias			Incoherencia normativa		
	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR
I. Naturaleza, finalidad y funciones de SUNEDU (artículos 12, 13, 14 y 15)												
II. Organización interna (artículos 16,17, 18 19 y 20)												
III. Régimen sancionador (artículo 21)												
IV. Articulación y Coordinación (artículos 22 y 23)												

Capítulo II de la Ley N° 30220 Subcapítulos o categorías	Dimensiones											
	Antinomias			Lagunas			Redundancias			Incoherencia normativa		
	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR
V. Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)												

Leyenda
RA: Racionalidad aceptable
RP: Racionalidad precaria
IR: Irracionalidad

Para determinar los niveles de racionalidad y los criterios para identificar las antinomias, redundancias, lagunas e incoherencia normativa se estableció un conjunto de parámetros conforme a la matriz de operacionalización de la racionalidad jurídico formal y los niveles de racionalidad normativa según antinomia, redundancias, lagunas e incoherencia normativa

5.2.1. Resultados analítico de la Naturaleza, finalidad y funciones de SUNEDU

(artículos 12, 13, 14 y 15) de la Ley Universitaria 30220

En este subcapítulo o categoría se pudo encontrar:

5.2.1.1. Lagunas e incoherencia normativa en el artículo 12 y 15

A continuación, se presentan dos situaciones normativas que reflejan deficiencias en la formulación de la Ley Universitaria, en la categoría 1. Específicamente en los artículos 12 y 15. En ambos casos, se identifican lagunas técnicas que han dado lugar a incoherencias conceptuales, afectando la claridad, la sistematicidad y la delimitación

funcional del ordenamiento jurídico. Estas lagunas normativas comprometen la precisión institucional sobre la naturaleza y competencias de SUNEDU, así como su relación con otras entidades del sistema educativo, como el SINEACE, evidenciando la necesidad de ajustes legislativos para fortalecer la coherencia normativa. Empecemos con el artículo 12:

“Artículo 12. Creación de la SUNEDU:

Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como ente autónomo. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica." (Ley universitaria 30220, artículo 12, 2025)

El artículo 12 de la Ley universitaria en torno a la creación de la SUNEDU trae consigo una limitación y una laguna técnica relevante, al establecer que la SUNEDU es un “ente autónomo” sin definir con precisión el tipo o el alcance de dicha autonomía. Para el mismo, se analizará el concepto subyacente a ente autónomo en la propia ley y sus interpretaciones que han originado ciertas incoherencias normativas que afectan el ordenamiento jurídico

Para el Tribunal Constitucional conforme a su interpretación en la sentencia TC con expediente 0008-2022-PI/TC señala que la calidad de ente autónomo se enmarca como una autoridad no adscrita al Poder Ejecutivo, por lo tanto, no está comprendido en la ley del Poder Ejecutivo 29158, específicamente en cuanto a los organismos técnico especializados y reguladores. Así se desprende del fundamento 57 de esta sentencia, que dice:

“Así, la SUNEDU puede caracterizarse como una autoridad administrativa independiente, vale decir, como una entidad de derecho público que desarrolla sus funciones bajo un marco jurídico que no se verá menoscabado por la interferencia política en el ejercicio de sus funciones, y está dotada de independencia funcional o especial autonomía respecto al Poder Ejecutivo, lo que ha sido determinado en una norma con rango de ley. Así, en la doctrina se caracteriza como autoridades administrativas independientes por los siguientes aspectos:

[...] por una parte, su naturaleza de administración activa, es decir, que reconoce derechos e impone obligaciones a los particulares y, por otra - a diferencia de la administración general del Estado y los organismos públicos funcionalmente descentralizados- su extraordinaria autonomía en el ejercicio de sus competencias el detrimento de algunas de las facultades de dirección que e asiste al gobierno en sus relaciones ordinarias con la administración” (Tribunal Constitucional del Perú, 2022, Exp. N.º 0008-2022-PI/TC, fundamento 57, p. 47).

En este orden de ideas, también se tiene el dictamen de la Comisión de Educación, Juventud y deporte del Congreso de la República en cuanto asumió la propuesta de sustituir el texto de la SUNEDU como organismo técnico especializado por la calidad de ente autónomo, suprimiendo la adscripción al Ministerio de Educación y dotándole una naturaleza de organismo constitucionalmente autónomo (OCA) (Dictamen de proyectos de ley 697/2021-CR).

En esta misma línea, el Dr. Aníbal Quiroga en su Informe Legal-Constitucional sobre la constitucionalidad del proyecto de ley 697/2021-CR, señala, que:

“SUNEDU con esta modificación se convierte en organismo constitucional autónomo (...) la propuesta de convertir a la SUNEDU en un organismo constitucionalmente autónomo lo dota de un grado de independencia suficiente para garantizar la protección de una garantía institucional como la dispuesta por el artículo 18 de la Constitución Política”. (Quiroga, 2021, p. 7)

Siendo así, en términos informativos un OCA es una entidad del sector público que, aunque forma parte del Estado, goza de autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones. Esta autonomía está establecida por la Constitución y otras leyes que le otorgan independencia respecto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con el fin de garantizar su imparcialidad, eficiencia y cumplimiento de sus funciones. Un OCA emana directamente de la Constitución, adquieren un estatus que les otorga independencia y se traduce en una supremacía de sus competencias que no puede ser invadidas por otros.

“En ese sentido, al referirse a la separación de poderes (Const., 1993, artículo 43), el TC ha señalado que los OCA no son superiores a los clásicos poderes del Estado, ni a otros OCA; sin embargo, tampoco están subordinados a ellos, pues son autónomos e independientes. En tal sentido, sus relaciones se dan en un marco de equivalencia, coordinación, cooperación y equilibrio o autolimitación mutua (sentencia recaída en el Expediente 004-2004-AI/TC, 2004, fundamento 33; sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-CC/TC, 2004, fundamentos 12 y 13)”. (Velásquez, 2020, p.93)

Por otro lado, se tiene a la SUNEDU como una entidad que en cuanto a su finalidad y funciones tiene relación intensa (adscripción implícita) con el Ministerio de Educación, así puede darse cuenta en sus diferentes artículos:

- Artículo 14. Ámbito de competencia. La SUNEDU ejecuta sus funciones en el ámbito nacional, público y privado, de acuerdo a su finalidad y conforme a las políticas y planes nacionales y sectoriales aplicables y a los lineamientos del Ministerio de Educación.
- Artículo 15. Funciones generales (...) 15.8 Proponer al Ministerio de Educación, las políticas y lineamientos técnicos en el ámbito de su competencia
- Artículo 19. Las funciones del Consejo Directivo son las siguientes: (...) 19.2 Aprobar los planes, políticas, estrategias institucionales y las condiciones básicas de calidad; en concordancia con las políticas y lineamientos técnicos que apruebe el Ministerio de Educación
- Artículo 22. Carácter de autoridad central. La SUNEDU es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia. (Congreso de la República del Perú. (2014). Ley Universitaria – Ley N.º 30220. Diario Oficial El Peruano)

En este sentido, también en cuanto a sus funciones específicas de SUNEDU están directamente vinculadas con la naturaleza de un organismo técnico especializado y regulador.

En efecto, según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley N° 29158, un Organismo Técnico Especializado es una entidad del Poder Ejecutivo que tiene autonomía técnica y administrativa, y que se encarga de realizar actividades especializadas en áreas específicas del conocimiento o la tecnología, proporcionando asesoramiento y apoyo técnico a otras entidades del Estado y al público en general. Conforme a esta función la SUNEDU cumple actividades especializadas en materia universitaria: investigación, asesoramiento en orientación e interpretación de la ley universitaria (elaboración de precedentes de observancia obligatoria, incluso, en algunos casos de intérprete de la Ley universitaria).

De igual forma, las funciones de SUNEDU están vinculadas con labores de supervisión, regulación y fiscalización conforme a la naturaleza de un organismo regulador adscrito al Poder Ejecutivo.

"Son Organismos Reguladores aquellos que tienen la responsabilidad de supervisar, regular y fiscalizar sectores o actividades económicas específicas, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, la ley y las normas pertinentes. Estos organismos gozan de autonomía técnica y administrativa para cumplir con sus funciones." (Congreso de la República del Perú, 2007, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N.º 29158, *art. 33*).

Así se puede desprender que en el artículo 13. finalidad de la SUNEDU, se tiene el “artículo 13.5.

Las herramientas para que la SUNEDU cumpla con la función rectora y reguladora son las siguientes (...). se desprende su carácter regulador; y en sus artículos 13,2, explícitamente se encarga de supervisar y fiscalizar las

condiciones básicas de calidad universitaria, el uso de los recursos públicos y los beneficios otorgados por la ley. Congreso de la República del Perú. (2014). Ley Universitaria – Ley N.º 30220. Diario Oficial El Peruano.

Como se puede constatar SUNEDU tiene un carácter híbrido. Su naturaleza y funciones están adscritas y vinculadas a la supervisión especializada de políticas de educación universitaria.

Conforme a estos datos podemos señalar que existe una contradicción entre la naturaleza autónoma constitucional de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y la vinculación estrecha que tiene con el Ministerio de Educación (MINEDU), tal como lo señala la Ley Universitaria y las funciones que desempeña. Esta contradicción puede verse como una incoherencia conceptual y semántica, es decir, una tensión entre su carácter de organismo constitucionalmente autónomo (OCA) y su dependencia funcional en ciertos aspectos de política educativa. A continuación, se desarrolla un análisis detallado de esta situación:

- El Tribunal Constitucional de Perú ha determinado que SUNEDU es un organismo autónomo que tiene independencia para cumplir con su misión sin interferencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial. La autonomía está vinculada a la necesidad de garantizar que SUNEDU pueda realizar sus funciones de manera imparcial, en un contexto donde se protejan los intereses de la educación universitaria, sin estar sometida a la política del momento.
- Según la Ley Universitaria N° 30220), SUNEDU tiene la misión de regular y supervisar el sistema universitario, estableciendo criterios claros para el otorgamiento de licencias y el aseguramiento de la calidad educativa en las universidades del país.

En este sentido, SUNEDU actúa como un organismo técnico especializado, con una función reguladora clara que está alineada con los principios de calidad educativa y la mejora continua del sistema universitario.

- La supervisión de la calidad académica, el licenciamiento de universidades, la elaboración de políticas reguladoras en relación con la educación superior, entre otras, están en línea con la función de un ente regulador y técnico especializado.
- Tiene una vinculación con políticas del Ministerio de Educación, aunque SUNEDU tiene esta autonomía, la Ley Universitaria establece que su funcionamiento debe estar alineado con las políticas educativas del Ministerio de Educación. Esto implica que, a pesar de ser autónoma, sus decisiones no son completamente independientes en cuanto a las políticas y directrices que el Ministerio de Educación establece en términos de objetivos estratégicos y lineamientos para la educación superior en el país.
- La autonomía de SUNEDU, reconocida como un OCA, se justifica por la necesidad de evitar la influencia externa en la toma de decisiones relacionadas con la regulación y supervisión de las universidades. Sin embargo, al estar alineada con las políticas educativas del Ministerio de Educación, se podría argumentar que existe una tensión conceptual entre la independencia que se espera de un OCA y la vinculación a políticas gubernamentales que pueden no siempre ser neutrales o tecnocráticas. Esto podría generar la percepción de que su autonomía es, de alguna forma, coartada por la necesidad de seguir directrices de un ente político.
- La contradicción que se observa entre la naturaleza de organismo autónomo (OCA) de SUNEDU y su vinculación a las políticas del Ministerio de Educación puede ser considerada como una incoherencia normativa. Por un lado, la ley y el Tribunal Constitucional le otorgan la autonomía necesaria para actuar sin interferencias

externas, pero, por otro lado, su alineación con las políticas educativas del Ministerio de Educación plantea dudas sobre su independencia real. Esto podría llevar a la conclusión de que SUNEDU, aunque autónoma en ciertos aspectos, no goza de una autonomía plena en lo que respecta a la definición e implementación de políticas, dado su vínculo con la dirección estratégica del gobierno en educación superior.

La SUNEDU, aunque ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional como un organismo constitucionalmente autónomo (OCA), y el dictamen de la ley 30520 en realidad no cumple con la naturaleza constitucional que caracteriza a los OCAs tradicionales en el Perú, como el Jurado Nacional de Elecciones, la Defensoría del Pueblo, el Banco Central de Reserva o el Ministerio Público etc. La diferencia radica en que, mientras estos últimos nacieron directamente de la Constitución Política del Perú y tienen una autonomía constitucional, SUNEDU fue creada mediante una ley ordinaria, es decir, a través de una norma legislativa de menor jerarquía que no emana directamente de la Constitución.

Los organismos constitucionalmente autónomos (OCAs) en Perú, como el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Defensoría del Pueblo, el Banco Central de Reserva (BCRP), y el Ministerio Público etc. nacen directamente de la Constitución. Esta creación constitucional les otorga una autonomía plena, que es garantizada por la Carta Magna, y establece las bases de su funcionamiento, estructura, y competencias. La Constitución les da un mandato claro y los considera fundamentales para el sistema democrático y el estado de derecho, al margen de los intereses políticos o del poder ejecutivo, legislativo o judicial.

Al ser creados por la Constitución, estos organismos tienen una legitimidad jurídica de alto nivel, que les otorga la capacidad de operar de manera independiente y

sin subordinación a otras entidades del Estado. Además, al estar establecidos en la Constitución, sus funciones no dependen de modificaciones legislativas ordinarias, sino de reformas constitucionales, lo que les otorga una estabilidad y protección especial.

Por otro lado, SUNEDU en cuanto a su creación como ente autónomo (antes era organismo técnico especializado) fue creada por la Ley N° 31520 (modificación a la Ley Universitaria 30220), una norma de rango inferior a la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha reconocido su autonomía en el contexto legal, pero este reconocimiento no la convierte en un organismo constitucionalmente autónomo en el sentido estricto. SUNEDU no nació de una reforma constitucional que le otorgue dicha categoría, lo que genera una tensión normativa. Esto implica que su autonomía puede ser más susceptible a ser modificada o limitada por futuras leyes del Congreso, a diferencia de los organismos establecidos directamente por la Constitución, cuya autonomía es más difícil de alterar.

Siguiendo la definición de Morón Urbina (2017), los

"organismos constitucionalmente autónomos" son aquellos creados de forma permanente y directa por el constituyente, sin depender de ningún poder del Estado. A estos organismos se les asignan competencias esencialmente técnicas, con el fin de mantener el equilibrio del poder en la estructura estatal. Para garantizar su autonomía, el constituyente establece que su organización y funciones solo puedan ser desarrolladas a través de leyes orgánicas, y no por leyes ordinarias." (p. 34)

Por otro lado, para la Asociación de universidades del Perú (ASUP), nos dice

“Dadas las particularidades descritas, no es posible que la SUNEDU se tome en un organismo autónomo, salvo que se efectúe una modificación de nuestra Constitución”. (ASUP, 2022, p.09)

El carácter de OCA de SUNEDU, aunque reconocido por el Tribunal Constitucional, no tiene un sustento constitucional directo, lo que implica que no es una categoría constitucionalmente otorgada. Si se considera que un OCA debe surgir de una reforma constitucional, entonces SUNEDU debería haber sido establecida como tal mediante una modificación de la Constitución y no a través de una ley ordinaria. De esta forma, el carácter constitucional de SUNEDU como OCA presenta una contradicción, ya que su autonomía, aunque reconocida, se encuentra fundamentada en una ley, no en la Constitución misma.

“En ese sentido, pudiera entenderse que la SUNEDU podría ser un organismo constitucionalmente autónomo porque ejercería un control sobre la educación universitaria; sin embargo, las funciones administrativas de SUNEDU no se encuentran constitucionalizadas a efectos de dotarla de tal calidad” (ASUP, 2022, p. 8)

Por lo tanto, el carácter de OCA de SUNEDU debería ser cuestionado en términos constitucionales, ya que su autonomía no tiene base en la Constitución Política del Perú, sino que fue establecida por una ley ordinaria (Ley Universitaria).

Finalmente señalar que la SUNEDU como OCA no califica, ya que esta categoría tiene implicancias estratégicas y son transversales a la función del Estado mismo; SUNEDU tiene una orientación más específica y ligada directa e intensamente con el Poder Ejecutivo.

Para ampliar esta noción puede constatares en

el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que establece que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio de todas las entidades del Estado y en todos los niveles de Gobierno; el numeral 4 del artículo 25 establece que, es función de los Ministros de Estado, proponer la organización interna de su Ministerio y aprobarla de acuerdo con las competencias que les atribuye la Ley; y, el numeral 1 del artículo 33 se establece que, los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, entre otros, cuando existe la necesidad de planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional (Congreso de la República del Perú, 2007, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N.º 29158*, art. 33).

En este sentido, se puede inferir que la elevación de la SUNEDU a la categoría de OCA más obedeció a factores políticos y de cálculo crematístico por parte del legislador.

En conclusión, el artículo 12 de la Ley Universitaria contiene una laguna técnica relevante, al establecer que la SUNEDU es un “*ente autónomo*” sin definir con precisión el tipo o el alcance de dicha autonomía. Esta formulación ambigua omite especificar si la autonomía tiene carácter de OCA o alguna autonomía en especial, lo que genera una falta de claridad normativa sobre su verdadero estatus institucional.

Como producto directo de esta laguna, se genera una incoherencia conceptual y semántica en el marco normativo de la ley. Mientras el artículo 12 proclama la autonomía de la SUNEDU, otras disposiciones del mismo cuerpo legal establecen que sus decisiones

y políticas deben estar alineadas con los lineamientos del Ministerio de Educación (MINEDU). Esta tensión normativa contradice el principio de independencia institucional y genera una dispersión semántica respecto a la naturaleza jurídica real de SUNEDU.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha afirmado que SUNEDU debe actuar con independencia de los poderes del Estado, especialmente del Poder Ejecutivo. No obstante, la ambigüedad del artículo 12 permite interpretaciones que debilitan esta autonomía, al mantener la vinculación práctica con el MINEDU en aspectos fundamentales propias del sector. Con estas consideraciones el artículo 12 presenta un nivel de racionalidad jurídica formal precaria, ya que la laguna en su redacción ha dado lugar a una incoherencia normativa conceptual que afecta la claridad y sistematicidad del ordenamiento jurídico. Se recomienda precisar normativamente el tipo y alcance de la autonomía de SUNEDU para garantizar consistencia institucional y evitar contradicciones interpretativas.

5.2.1.2. Lagunas e incoherencias normativas en los numerales 15.4 y 15.5

Tabla 39:

Artículo 15. y 15.5: Funciones generales de la SUNEDU.

Artículo 15. Y 15.5 : Funciones generales de la SUNEDU	
15.4 Supervisar en el ámbito de su competencia la calidad de la prestación del servicio educativo, considerando la normativa establecida respecto a la materia.	15.5 Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades y filiales."

También se encontró en este bloque que producto del análisis de los numerales 15.4 y 15.5 del artículo 15 de la Ley Universitaria revela una deficiencia normativa que impacta en dos dimensiones: presencia de laguna técnica y coherencia conceptual.

A) Laguna jurídica

El numeral 15.4 establece que la SUNEDU debe supervisar "la calidad de la prestación del servicio educativo", una formulación general que no delimita con precisión su campo de acción respecto al SINEACE, organismo legalmente encargado de la evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa. Esta omisión genera una *laguna técnica*, ya que el texto carece de claridad conceptual sobre el alcance de "calidad", sin especificar si se refiere a condiciones básicas (SUNEDU) o a estándares de evaluación y mejora continua (SINEACE). La Ley 28740 del SINEACE tampoco complementa o delimita esta función respecto a SUNEDU, lo que refuerza la laguna normativa. Por ello, el artículo 15 presenta una racionalidad precaria en esta dimensión.

B) Coherencia normativa

Esta laguna técnica genera a su vez una incoherencia conceptual. El numeral 15.4 se refiere genéricamente a la supervisión de "la calidad de la prestación del servicio educativo", mientras que el 15.5 acota correctamente la función de SUNEDU a las "condiciones básicas de calidad". La falta de precisión en el 15.4 produce una dispersión semántica y debilita la unidad conceptual del texto legal, ya que introduce ambigüedad respecto a las funciones asignadas a SUNEDU versus SINEACE. Esta ambigüedad, aunque no configura una contradicción normativa directa, compromete la claridad y previsibilidad del sistema jurídico, clasificándose como una racionalidad normativa también precaria en esta dimensión.

El artículo 15 presenta un nivel de racionalidad normativa precaria, tanto en términos de lagunas como de coherencia conceptual. Se recomienda una reforma legislativa que precise los alcances de la calidad educativa bajo competencia de SUNEDU, diferenciándola expresamente de las funciones del SINEACE, para garantizar claridad, delimitación funcional y armonía institucional.

5.2.1.3. Análisis de redundancias normativas en los artículos 13.1, 13.2, 13.5 y 15-A

Tabla 40:

Redundancias en la categoría 1: I. Naturaleza, finalidad y funciones de SUNEDU.

Redundancias en la categoría 1: I. Naturaleza, finalidad y funciones de SUNEDU		
13.5. Las herramientas para que la SUNEDU cumpla con la función rectora y reguladora son las siguientes:	Artículo 15-A. Aseguramiento de las condiciones básicas de calidad	Artículo 13. Finalidad
a) Plataforma de monitoreo y evaluación continua. Consiste en la implementación de una plataforma digital que permita la supervisión y la evaluación continua de las universidades, con indicadores de calidad educativa y de uso de recursos públicos.	La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) garantiza el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad mediante procesos de supervisión y fiscalización. Estos procesos incluyen la implementación de una plataforma de seguimiento y evaluación continua, inspecciones externas periódicas, un sistema	13.1. La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose el licenciamiento como el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad necesarias para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

Redundancias en la categoría 1: I. Naturaleza, finalidad y funciones de SUNEDU

b) Auditorías públicas internas y/o externas. Consistirá en la realización públicas de auditorías cada tres (3) años para verificar y/o corregir el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad y la transparencia en el uso de recursos públicos.	de alerta temprana, la presentación de informes anuales de cumplimiento y la aplicación de sanciones y correctivos. Además, se autoriza a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) a cobrar a las universidades licenciadas, las tasas correspondientes cuando éstas soliciten el registro de nuevos programas o la modificación de la oferta educativa licenciada. Para tal efecto, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), impone las respectivas tasas en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) con el propósito de	13.2. La SUNEDU también es responsable de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones facultadas por normativa específica para otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades. Además, la SUNEDU fiscaliza el uso adecuado de los recursos públicos y los beneficios económicos otorgados a las universidades, asegurando que se destinen para fines educativos y para el mejoramiento de la calidad educativa.
c) Sistema de alerta temprana. Consiste en la creación de un sistema de alerta temprana que detecte posibles incumplimientos o desviaciones en las universidades, permitiendo la intervención oportuna de la SUNEDU.		

Redundancias en la categoría 1: I. Naturaleza, finalidad y funciones de SUNEDU

d) Informe anual de cumplimiento. Consiste en la presentación de un informe anual de cumplimiento por parte de las universidades, detallando el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad y el uso de los recursos públicos.	contar con los recursos económicos necesarios para financiar la verificación oportuna del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad en la nueva oferta académica registrada. Así, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) fija los respectivos pagos, según corresponda. Todo esto tiene como objetivo	Artículo 22. Carácter de autoridad central La SUNEDU es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece
e) Sanciones y correctivos. Consiste en el establecimiento de un régimen de sanciones y procedimientos correctivos para las universidades que incumplan con las normativas establecidas.	asegurar el mantenimiento y la mejora de los estándares de calidad educativa tanto en las Universidades públicas como en las privadas.	procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia.

Tras el análisis comparativo de los artículos 13.1, 13.2, 13.5 y 15-A de la Ley Universitaria, se identifican redundancias normativas de carácter simbólico. Estas repeticiones, aunque reiteran el compromiso de la SUNEDU con la supervisión de la calidad educativa y las condiciones básicas, no añaden contenido normativo sustantivo adicional. La redundancia simbólica se manifiesta en la reiteración de instrumentos como la plataforma de evaluación continua, el sistema de alerta temprana, y los informes anuales de cumplimiento, los cuales ya están mencionados detalladamente en el artículo 13.5 y luego replicados en el artículo 15-A.

Según la matriz de racionalidad normativa en cuanto a presencia de redundancias, esta situación corresponde a un nivel de racionalidad precaria. Se detecta una duplicación normativa sin justificación técnica sólida, dado que los mecanismos ya establecidos en el artículo 13.5 son repetidos sin aporte normativo sustantivo adicional en el artículo 15-A. Esta reiteración puede afectar parcialmente la claridad, economía del lenguaje y sistematicidad del texto legal, haciendo más densa la comprensión del marco normativo.

En consecuencia, si bien estas redundancias no comprometen la aplicabilidad de las normas, sí representan una afectación a la calidad técnica del articulado. Se recomienda una reformulación que integre los elementos redundantes bajo una redacción más compacta o que clarifique las diferencias entre ambos artículos para evitar superposición normativa.

Por otro lado, se tiene que el análisis de los artículos 13 (numerales 13.1 y 13.2) y 22 de la Ley Universitaria revela la presencia de redundancias normativas de carácter simbólico. Ambos artículos repiten conceptos fundamentales como el licenciamiento y la supervisión de la calidad del servicio educativo universitario. Por ejemplo, el artículo 13.1 establece que la SUNEDU es responsable del licenciamiento universitario, describiéndolo

como el procedimiento para verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad. Esta misma función es reiterada en el artículo 22, que señala que la SUNEDU, como autoridad central, incluye entre sus competencias el licenciamiento, sin aportar un contenido normativo adicional. De manera similar, el artículo 13.2 afirma que la SUNEDU supervisa la calidad del servicio educativo, incluyendo instituciones que otorgan títulos equivalentes a los universitarios, mientras que el artículo 22 repite la función de supervisión de las condiciones del servicio educativo universitario. Estas duplicaciones, aunque no contradictorias, carecen de justificación técnica sólida y reflejan una redundancia simbólica sin valor normativo adicional, afectando parcialmente la economía del lenguaje legal y la sistematicidad del texto. Por tanto, conforme a la matriz de racionalidad normativa basada en la presencia de redundancias, estos artículos presentan un nivel de racionalidad precaria

5.2.1.4. Evaluación integral de la racionalidad jurídico formal (artículos 12, 13, 14 y 15)

El análisis integral de la categoría 1 (artículos 12, 13, 14 y 15) permite concluir que presenta un nivel de racionalidad jurídica formal precaria, conforme a la matriz integral de evaluación.

En primer lugar, no se identifican antinomias dentro de la categoría 1 (artículos 12, 13, 14 y 15). Las disposiciones no regulan el mismo supuesto jurídico con consecuencias opuestas, por lo que no se configuran colisiones interpretativas graves ni contradicciones de fondo entre normas del mismo rango.

Sin embargo, se detectan lagunas jurídicas relevantes. El artículo 12 presenta una laguna técnica al calificar a la SUNEDU como un “ente autónomo” sin precisar el tipo o el alcance de dicha autonomía (por ejemplo, si es de tipo normativa, funcional o si

corresponde a un Organismo Constitucionalmente Autónomo - OCA). Esta indefinición genera ambigüedad institucional y produce una incoherencia conceptual con otras disposiciones de la Ley Universitaria que vinculan a SUNEDU con las políticas del Ministerio de Educación. De igual forma, el numeral 15.4 del artículo 15 contiene otra laguna técnica al referirse genéricamente a la “calidad de la prestación del servicio educativo”, sin delimitar claramente si dicha competencia pertenece a SUNEDU o si también involucra funciones asignadas por ley al SINEACE. Esta falta de delimitación genera confusión normativa y compromete la precisión funcional entre ambos entes reguladores.

Asimismo, se detectan redundancias normativas de carácter simbólico en los artículos 13 (numerales 13.1, 13.2, 13.5) y 15-A, así como en el artículo 22. Estas disposiciones reiteran funciones como el licenciamiento, la supervisión de la calidad y el uso de mecanismos técnicos (plataforma de evaluación continua, sistema de alerta temprana, informes anuales de cumplimiento), sin aportar valor normativo adicional. Aunque estas repeticiones no generan conflictos, sí afectan la economía del lenguaje legal y la sistematicidad del texto, dificultando su comprensión técnica.

Por último, las lagunas mencionadas también han derivado en incoherencias conceptuales o tensiones semánticas moderadas. La falta de precisión sobre el tipo de autonomía institucional y la ambigüedad respecto al alcance del concepto de calidad educativa afectan parcialmente la unidad conceptual del bloque, aunque no impiden su operatividad normativa.

En conjunto, se concluye que la categoría 1 presenta varios defectos normativos leves, entre ellos: lagunas técnicas, redundancias no justificadas y ambigüedad terminológica. Por ello, el nivel general de racionalidad jurídico-formal es clasificado

como *precario*, dado que estos defectos, aunque no impiden la aplicación del cuerpo normativo, sí reducen su claridad, sistematicidad y calidad técnica. Se recomienda una revisión legislativa que refuerce la definición de términos clave, delimite funciones institucionales y elimine superposiciones normativas innecesarias.

5.2.2. Resultados analíticos de la organización interna de SUNEDU (artículos 16, 17, 18, 19 y 20)

En esta categoría se encontró:

5.2.2.1. Lagunas técnicas en el artículo 17 y 19

Tabla 41:

Cuadro comparativo artículos 17 y 19.

Artículo 17. Consejo Directivo	Artículo 19. Funciones del Consejo Directivo
17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar las políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad. Está conformado de la siguiente manera:	Las funciones del Consejo Directivo son las siguientes:
17.1.1 Dos representantes de las universidades públicas	19.1 Proponer la política y lineamientos técnicos en el ámbito de su competencia.
	19.2 Aprobar los planes, políticas, estrategias institucionales y las condiciones básicas de calidad; en concordancia con las políticas y lineamientos técnicos que apruebe el Ministerio de Educación.
	19.3 Aprobar, denegar, suspender o cancelar las licencias para el funcionamiento del servicio de educación superior universitaria bajo su competencia.

Artículo 17. Consejo Directivo

Artículo 19. Funciones del Consejo Directivo

que cuentan con rector(a). 19.4 Aprobar, cuando corresponda, sus documentos

La elección es convocada de gestión.

por la universidad pública

más antigua del Perú.

19.5 Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de la SUNEDU.

17.1.2 Un representante de

las universidades privadas

que cuentan con rector(a).

La elección es convocada de la SUNEDU.

por la universidad privada

más antigua del Perú.

19.6 Aprobar el presupuesto institucional.

19.7 Evaluar el desempeño y resultados de gestión de la SUNEDU.

19.8 Otras funciones que desarrolle su Reglamento de Organización y Funciones.

El Consejo Directivo constituye la única instancia administrativa en los casos que sean sometidos a su conocimiento. Las resoluciones que expida son precedentes de observancia obligatoria en los casos que interprete de modo expreso y con carácter general, el sentido de la normativa bajo su competencia.

La evaluación conjunta del artículo 17.1 y el artículo 19 de la Ley Universitaria evidencia una laguna técnica menor en el primero. Aunque ambos artículos son formalmente compatibles y no presentan contradicciones, el artículo 17.1 resulta normativamente débil y conceptualmente incompleto en relación con el alcance real del

Consejo Directivo. Mientras que el artículo 19 desarrolla con precisión funciones de alto impacto normativo, técnico y fiscalizador, el artículo 17.1 apenas alude al Consejo como el “órgano máximo y de mayor jerarquía” y como responsable de la aprobación de políticas institucionales, sin brindar un marco conceptual robusto sobre sus competencias esenciales.

Esta deficiencia no compromete la aplicabilidad del artículo, pero sí afecta la claridad normativa y la sistematicidad interna del cuerpo legal, al omitir una descripción coherente y alineada con el conjunto funcional del Consejo Directivo. Por ello, se recomienda incorporar en el artículo 17.1 una referencia general al rol normativo, técnico y fiscalizador de dicho órgano. Esta incorporación:

- Reforzaría la coherencia normativa con el artículo 19.
- Proveería una visión más integral del Consejo desde su definición estructural.
- Evitaría interpretaciones reduccionistas sobre su alcance institucional.
- Mejoraría la inteligibilidad normativa desde una perspectiva sistemática.

El artículo 17.1 presenta una laguna técnica menor que podría subsanarse con una breve adición conceptual, reforzando así la arquitectura jurídica y semántica del régimen orgánico de la SUNEDU.

Tabla 42:

Cuadro comparativo entre el artículo 17.1 y el artículo 19 de la Ley Universitaria, que permite identificar las diferencias en términos de contenido, alcance y solidez normativa.

Criterio de comparación	Artículo 17.1	Artículo 19
	Definición estructural del	
Naturaleza jurídica	Consejo Directivo como órgano máximo de SUNEDU	Enumeración detallada de funciones del Consejo Directivo
Contenido funcional	Mención general a la aprobación de políticas institucionales	Incluye funciones normativas, técnicas, de fiscalización, evaluación, presupuestarias y de gestión operativa
Nivel de detalle	Bajo: formulación general sin desarrollo de competencias específicas	Alto: exposición amplia y concreta de las atribuciones del órgano
Rol institucional reflejado	Parcialmente expresado, no menciona rol técnico ni fiscalizador	Totalmente desarrollado: refleja rol rector, técnico y de fiscalización
Consistencia con otras normas	Débil consistencia conceptual con el resto del cuerpo normativo	Alta coherencia con otras normas sobre atribuciones de SUNEDU y con principios administrativos del ordenamiento jurídico nacional

Criterio de comparación	Artículo 17.1	Artículo 19
Riesgo interpretativo	Alto: puede inducir a una interpretación reducida del Consejo Directivo	Bajo: proporciona un marco claro para la interpretación y aplicación de funciones
Necesidad de mejora normativa	Sí: requiere incorporar una referencia general al rol técnico, normativo y funcional fiscalizador	No: está normativamente completo y

El artículo 17.1 requiere fortalecimiento conceptual para alinearse plenamente con el artículo 19, que presenta una redacción sólida, funcional y coherente. Incorporar en el artículo 17.1 una referencia al carácter técnico, normativo y fiscalizador del Consejo Directivo contribuiría a mejorar la racionalidad normativa del conjunto.

5.2.2.2. Laguna técnica en el numeral 17.5

“17.5 Los miembros del Consejo Directivo no pueden ser personas que: Sean titulares de acciones o participaciones en universidades o sus empresas vinculadas, o de otras personas jurídicas relacionadas a las actividades o materias reguladas por la SUNEDU, ni que lo sean sus cónyuges o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad, antes de postular al cargo. Sean autoridades, directivos, representantes legales o apoderados, asesores o consultores permanentes de universidades o personas jurídicas vinculadas a estas. En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad, antes de asumir el

cargo. Haber sido usuario de las referidas entidades no constituye causal de inhabilitación."

El inciso 17.5 del artículo 17 de la Ley Universitaria N.º 30220 establece las inhabilitaciones aplicables a los aspirantes a integrar el Consejo Directivo de la SUNEDU. No obstante, su redacción evidencia deficiencias técnicas relevantes que afectan la claridad, seguridad jurídica y coherencia del texto normativo.

En primer lugar, se observa una *laguna técnica* en la expresión “antes de postular al cargo”. Esta frase resulta ambigua, ya que no determina con precisión el plazo requerido entre el cese de actividades incompatibles y la postulación. La ausencia de un marco temporal definido —por ejemplo, si debe transcurrir un año, seis meses, etc.— permite interpretaciones dispares y genera incertidumbre sobre el cumplimiento de la condición de habilitación.

En segundo lugar, la redacción incluye el término “usuario de las referidas entidades” como excepción a la inhabilitación, sin proporcionar una definición normativa. Esta omisión constituye otra *laguna técnica*, al introducir un concepto jurídico indeterminado que puede abarcar desde estudiantes y exalumnos hasta proveedores o personal externo. La amplitud y falta de precisión del término obstaculizan una aplicación uniforme y pueden permitir que intereses indirectos pasen inadvertidos, debilitando los fines de imparcialidad y transparencia del órgano.

Ambas lagunas técnicas comprometen la coherencia normativa del artículo al contradecir el propósito explícito de garantizar que los miembros del Consejo Directivo estén libres de vínculos que puedan afectar su independencia. La vaguedad de los criterios aplicables no se alinea con los estándares de claridad y previsibilidad que deben regir en un proceso de selección para cargos públicos regulatorios.

Aunque no existe una contradicción normativa abierta ni antinomia formal, la presencia de estas dos lagunas técnicas reduce significativamente la calidad jurídica del artículo 17.5, como tal, presenta una racionalidad precaria.

5.2.2.3. Antinomia aparente normativa en la organización interna de SUNEDU

Tabla 43:

Antinomia aparente entre la Ley Universitaria y la Ley del Servicio Civil.

Ley Universitaria N.º 30220 – Art. 20.2.5	Ley del Servicio Civil N.º 30057 – Arts. 59
	Incorporación y asignación de puestos a los directivos públicos”
<i>20.2. Son funciones del superintendente de la SUNEDU las siguientes</i>	<i>El ingreso a un puesto directivo público se realiza por concurso público de méritos realizado por cada entidad, cumpliendo con el perfil del puesto respectivo. En el caso de los servidores de confianza, aun cuando no se requiera concurso, deben cumplir con el perfil establecido para el puesto.</i>
<i>(...)</i>	
20.2.5 <i>“Designar y remover a los Jefes de los órganos de línea y de administración interna de la SUNEDU.”</i>	
	<i>60.1 Los directivos públicos son designados por un periodo de tres (3) años, renovables.” (*) (DECRETO LEGISLATIVO 1602 DICIEMBRE 2023</i>

El análisis normativo inicial permitía sostener, en apariencia, la existencia de una antinomia jurídica entre el artículo 20.2.5 de la Ley Universitaria N.º 30220, que atribuye al Superintendente de la SUNEDU la facultad de “designar y remover a los jefes de los órganos de línea y de administración interna”, y los artículos 59 y 60 de la Ley del Servicio Civil N.º 30057, los cuales establecen que el acceso a los cargos directivos públicos debe realizarse mediante concurso público de méritos, con la sola excepción de aquellos puestos expresamente calificados como cargos de confianza. Desde una lectura aislada y estrictamente literal, dicha coexistencia normativa podría interpretarse como

una contradicción insalvable entre un régimen de designación aparentemente discrecional y un sistema de ingreso basado en el mérito.

No obstante, una revisión exhaustiva y sistemática del marco jurídico aplicable — que comprende no solo las disposiciones mencionadas, sino también el artículo 17.1 de la propia Ley Universitaria, así como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUNEDU— permite concluir que la contradicción advertida no configura una antinomia jurídica auténtica, sino una antinomia meramente aparente, susceptible de armonización interpretativa conforme a los principios de unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

En efecto, de acuerdo con la teoría general del Derecho, para que exista una antinomia jurídica real deben concurrir simultáneamente cuatro requisitos: la igualdad de jerarquía normativa entre las disposiciones en conflicto, la identidad del supuesto de hecho regulado, la coincidencia en el ámbito de aplicación y la existencia de una incompatibilidad normativa absoluta que imposibilite la aplicación conjunta de ambas normas. En el caso analizado, si bien se verifica la concurrencia de los tres primeros elementos, el cuarto requisito —esto es, la incompatibilidad material insuperable— no se cumple, lo que impide calificar la situación como una antinomia auténtica.

Ello se explica, en primer lugar, porque la Ley Universitaria no regula el mecanismo de acceso a los cargos de jefatura, sino únicamente la competencia funcional para emitir el acto administrativo de designación. El uso del verbo “designar” en el artículo 20.2.5 no establece un régimen de libre nombramiento ni convierte automáticamente a los jefes de los órganos de línea y de administración interna en cargos de confianza, sino que se limita a atribuir al Superintendente la facultad formal de expedir la resolución correspondiente, una vez cumplidos los requisitos legales previos.

En segundo lugar, el artículo 17.1 de la propia Ley Universitaria establece de manera expresa que el personal de la SUNEDU se encuentra sujeto al régimen del Servicio Civil, lo que implica la aplicación directa de los principios de mérito, igualdad de oportunidades y concurso público previstos en la Ley N.º 30057. Esta disposición sectorial incorpora de forma explícita el régimen general de empleo público, despejando cualquier duda respecto del sistema de acceso a los cargos administrativos dentro de la entidad.

En tercer lugar, la Ley del Servicio Civil regula el procedimiento y los criterios de acceso a los puestos directivos, pero no determina qué autoridad debe emitir el acto administrativo de designación, aspecto que corresponde a la organización interna de cada entidad. En consecuencia, ambas normas pueden integrarse de manera armónica: primero, se desarrolla el concurso público de méritos conforme a la Ley N.º 30057, y, posteriormente, el Superintendente de la SUNEDU emite la resolución de designación en ejercicio de la competencia atribuida por la Ley Universitaria.

Asimismo, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNEDU no califica a los jefes de órganos como cargos de confianza ni establece un régimen de designación discrecional, limitándose a definir la estructura organizativa y las relaciones de dependencia jerárquica. Esta omisión refuerza la conclusión de que no existe una habilitación normativa para prescindir del concurso público, ni una incompatibilidad normativa que impida la aplicación simultánea de ambas leyes.

La percepción inicial de contradicción normativa puede explicarse por diversos factores de carácter normativo y práctico. Entre ellos, destaca la redacción abierta del artículo 20.2.5 de la Ley Universitaria, cuyo uso genérico de los términos “designa y remueve” puede inducir erróneamente a interpretar la existencia de un amplio margen de

discrecionalidad. A ello se suma la ausencia de una referencia expresa al mérito y al concurso en dicho artículo específico, lo que genera una zona de ambigüedad cuando la norma es interpretada de manera aislada. Asimismo, determinadas prácticas administrativas observadas en etapas anteriores del funcionamiento de la SUNEDU, en las que algunos jefes de órganos fueron designados sin concurso, contribuyeron a reforzar la percepción de un régimen de libre designación. Finalmente, el desconocimiento o la omisión del artículo 17.1 de la propia Ley Universitaria y la falta de una articulación explícita entre la normativa universitaria y la Ley del Servicio Civil —norma general especial en materia de empleo público— han favorecido la idea de una colisión normativa inexistente.

En consecuencia, no se verifica una imposibilidad absoluta de aplicación conjunta de las normas analizadas, requisito indispensable para la configuración de una antinomia jurídica auténtica.

5.2.2.4. Incoherencia conceptual en la organización interna de SUNEDU

En esta parte se encontró una incoherencia conceptual intraordenamiento que daría lugar a la condición de ilegal del artículo 17 de la ley universitaria y los principios ordenadores del TC.

Tabla 44:

Cuadro comparativo; artículo 17 de Ley universitaria 30220 y principios del TC.

Artículo 17. Consejo Directivo Ley universitaria 30220	Principios del TC
17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de	Principios de imparcialidad y autonomía establecidos por el

**Artículo 17. Consejo Directivo Ley universitaria
30220**

Principios del TC

aprobar las políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad. Está conformado de la siguiente manera:

Tribunal Constitucional (TC) en las sentencia STC y principios de la administración de entidades reguladoras

17.1.1 Dos representantes de las universidades públicas que cuentan con rector(a). La elección es convocada por la universidad pública más antigua del Perú.

17.1.2 Un representante de las universidades privadas que cuentan con rector(a). La elección es convocada por la universidad privada más antigua del Perú. (...)

Se detectó cierta incompatibilidad entre la el texto del artículo 17. Consejo Directivo de la SUNEDU en cuanto a su composición, en el mismo, se señala que está integrado por dos representantes de universidades públicas y 01 representante de universidades privadas, como se constata la inclusión de la representación de las universidades, automáticamente se convierte en juez y parte y se vulnera la imparcialidad al introducir un esquema de autorregulación estatal¹.

En este caso resulta incompatible con la STC 0017-2008-PI/TC en la que, conforme al fundamento 219, el TC dispone la creación de una superintendencia

¹ Como se recordará antes el sistema universitario estaba regulado por la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), el cual, no rindió en cuanto a la evaluación y supervisión de las condiciones de calidad del servicio universitario. Este modelo generó una crisis desembocando en un estado de cosas inconstitucional.

altamente especializada, objetivamente imparcial y supervisada eficientemente por el Estado. Es preciso señalar que la sentencia 0017-2008-PI/TC enfatiza que la superintendencia debe ser neutral e imparcial en el marco de la declaración del estado de cosas inconstitucional de la universidad peruana, la misma que fue, ratificada por sendas sentencias del mismo ente; STC N° 0014-2014-PI/TC, 0016-2014- PI/TC, Y 007-2015-PI/TC consolidando un esquema constitucional de heteroregulación estatal de la educación universitaria. El TC, en el contexto de declarar el estado de cosas inconstitucional de la universidad peruana, resalta la necesidad de un esquema neutral y externo para supervisar y regular la educación superior. Este principio fue reafirmado en diversas sentencias posteriores, como la STC N° 0014-2014-PI/TC, STC N° 0016-2014-PI/TC, y STC N° 007-2015-PI/TC, consolidando la idea de que la SUNEDU debe ser una entidad imparcial, sin influencias directas de las universidades.

El actual texto del artículo 17 sobre la composición del Consejo directivo de la SUNEDU, en cuanto a la representación de las universidades, para evitar la figura de juez y parte el TC al declarar que esta composición era constitucional amparándose en la libertad del legislador, advierte que estos representantes una vez elegidos debían mutar como miembros independientes y neutrales, por lo tanto, las sentencias precedentes basadas en la imparcialidad y neutralidad quedaron “superadas”

“De conformidad con el Resolutivo 2 del Expediente N° 00008-2022-PI/TC, publicado el 05 enero 2023, se resuelve INTERPRETAR que todos los representantes que integran el consejo directivo de la Sunedu, incluidos los de las universidades públicas o privadas, una vez que asumen la función pública en dicho consejo directivo, a tenor de la modificación del presente artículo prevista en la Ley 31520, deberán constituirse en el ejercicio del cargo como miembros independientes y neutrales debiendo

actuar con imparcialidad y sin asumir la representación de ninguna institución conforme a lo señalado en el fundamento 85 de la citada sentencia” (Tribunal Constitucional del Perú, 2022, *Exp. N.º 00008-2022-PI/TC*, fundamento 85, p. 61).

Esta abstracción jurídica de la mutación de los miembros como miembros independientes y neutrales debiendo actuar con imparcialidad y sin asumir la representación de ninguna institución resulta ineficaz y desnaturaliza la condición de la representación, y descoloca el sentido de un organismo que supervisa.

El artículo 17 de la Ley Universitaria 30220 establece que el Consejo Directivo de la SUNEDU está compuesto, entre otros, por dos representantes de universidades públicas y un representante de universidades privadas. Esta composición implica que las universidades, tanto públicas como privadas, tienen una representación directa en el órgano que supervisa, regula y controla la educación superior. La modificación del artículo 17 mediante la Ley 31520 y la interpretación realizada por el TC en el Expediente N° 00008-2022-PI/TC, publicada en enero de 2023, resuelve que todos los miembros del Consejo Directivo de la SUNEDU, incluidos aquellos que representan a las universidades públicas o privadas, deben actuar como miembros independientes y neutrales. Esto significa que, una vez elegidos para el cargo, los representantes deberían dejar de representar a sus respectivas universidades y tomar decisiones exclusivamente en función del interés general de la educación superior, sin asumir una postura institucional.

Sin embargo, esta abstracción jurídica de "mutación de los miembros como independientes y neutrales" presenta serias dificultades prácticas y jurídicas. Al imponer que los miembros del consejo actúen como miembros neutrales, sin tener en cuenta su representación institucional, se desnaturaliza el concepto mismo de representación que

originalmente existía en la ley. Los representantes de las universidades, en la práctica, se convierten en miembros desvinculados de los intereses de las instituciones que representan, lo que invalida su función representativa. Este cambio, aunque busca garantizar la imparcialidad, diluye el propósito inicial del Consejo Directivo de representar tanto a las universidades públicas como privadas en el órgano regulador.

Según el estudio de Escobar del Castillo (2023) la Ley N° 31520 presenta contradicciones con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, particularmente con la STC 00017-2008-AI/TC, que estableció la necesidad de un ente supervisor independiente para garantizar la calidad de la educación universitaria. Mientras que esta jurisprudencia sostiene que el Estado debe ejercer una supervisión activa y efectiva, la Ley N° 31520 debilita la SUNEDU, al modificar su estructura y eliminar su adscripción al Ministerio de Educación, lo que genera una contradicción entre el mandato constitucional de supervisión estatal y la norma modificatoria. Además, la norma también entra en conflicto con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ya que, al otorgarle autonomía a SUNEDU, se rompe el principio de organización administrativa, dado que ningún organismo autónomo puede ser creado por ley ordinaria, sino solo a través de una reforma constitucional.

También se encontró que desde una perspectiva de la racionalidad jurídico-formal, los resultados de la investigación de Vásquez Álvarez (2023) evidencian una vulneración del principio de coherencia y sistematicidad normativa. La reforma de la Ley Universitaria a través de la Ley N.º 31520 modificó la estructura del Consejo Directivo de Sunedu, permitiendo la participación de representantes de las universidades, lo que debilita el criterio de imparcialidad en la supervisión educativa. Esta modificación rompe con la estructura previamente establecida en la Ley N.º 30220, generando un conflicto con el principio de seguridad jurídica al introducir incoherencias en la regulación del

sistema universitario. Al validar esta reforma, el Tribunal Constitucional no garantizó la compatibilidad de la nueva norma con el ordenamiento jurídico previo ni con el marco constitucional que protege la educación de calidad como un derecho fundamental (Vásquez Álvarez, 2023).

La incompatibilidad entre la composición del Consejo Directivo tal como está planteada en la ley y la exigencia de imparcialidad y neutralidad impuesta por el TC en diferentes sentencias tiene diversas consecuencias jurídicas, tanto para la operatividad de la SUNEDU como para la constitucionalidad de su estructura:

- Al transformarse los miembros del Consejo en independientes y neutrales, se pierde el carácter representativo de los actores involucrados (universidades públicas y privadas). Los miembros ya no actuarían como representantes de sus instituciones, sino como miembros imparciales, lo que podría socavar el principio de democracia representativa en la regulación de la educación superior.
- La modificación de la composición y el principio de neutralidad absoluta puede generar dudas sobre la legitimidad de los miembros del Consejo, ya que los intereses institucionales de las universidades podrían no estar suficientemente reflejados en la toma de decisiones. Esto podría generar una percepción de desconexión entre las universidades y el órgano regulador, afectando la aceptación de las decisiones de la SUNEDU por parte de las universidades.
- Si bien el TC permitió cierta flexibilidad para que los representantes muten a miembros neutrales, si no se logra una correcta implementación de esta neutralidad, se corre el riesgo de vulnerar el principio constitucional de la imparcialidad. Si los representantes de las universidades no logran desvincular completamente sus intereses de los de sus instituciones, la SUNEDU podría verse

comprometida en su capacidad para ejercer una supervisión eficaz y objetiva, lo cual sería contrario a la imparcialidad que el TC demanda.

- La imparcialidad absoluta que se requiere podría resultar difícil de aplicar en la práctica, ya que los miembros del Consejo seguirían siendo personas que, por su formación y experiencia, tienen un vínculo con el sistema universitario. La transición hacia un modelo completamente neutral podría generar inestabilidad o incertidumbre en la operación del Consejo Directivo, lo que afectaría la capacidad de la SUNEDU para desempeñar su función reguladora de manera eficiente.

La incompatibilidad entre la composición del Consejo Directivo de la SUNEDU tal como está planteada en el artículo 17 de la Ley Universitaria y los principios de imparcialidad y neutralidad establecidos por el Tribunal Constitucional crea un conflicto entre la representación institucional y la autonomía de los miembros del consejo.

También señalar que la incorporación de representantes de universidades al Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), establecida en la Ley N.º 31520, genera una evidente incoherencia conceptual y técnica con los principios doctrinarios y jurisprudenciales que rigen el funcionamiento de los organismos reguladores en el Estado peruano. Esta contradicción se expresa, principalmente, en la tensión entre la legalidad formal reconocida por el Tribunal Constitucional y la independencia e imparcialidad funcional exigida por estándares internacionales y la propia jurisprudencia nacional.

Desde una perspectiva doctrinal, los entes reguladores deben ser diseñados bajo criterios de neutralidad estructural, lo que implica que quienes integran su órgano directivo no pueden ser parte interesada en las decisiones que se adopten. Esta exigencia se justifica en la necesidad de garantizar la objetividad e imparcialidad de sus actuaciones,

aspectos esenciales en el aseguramiento de calidad educativa. Como ha sostenido la OCDE (2003), “la gestión del conflicto de intereses en el servicio público es vital para preservar la confianza en las instituciones estatales y asegurar decisiones basadas en criterios objetivos” (p. 25).

En el caso de SUNEDU, esta independencia se ve debilitada al otorgar representación a las universidades públicas y privadas en su órgano máximo de decisión. Tal configuración genera un riesgo evidente de “*juez y parte*”, al permitir que instituciones reguladas participen en la regulación de sí mismas. Esta situación contraviene los principios recogidos por la UNESCO y la OCDE (2005), que establecen que las agencias de aseguramiento de la calidad “deben estar estructuradas de manera que sus decisiones sean independientes de las instituciones que evalúan” (p. 14).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano también ha reconocido este principio. En diversos pronunciamientos ha sostenido que toda entidad estatal debe actuar bajo los principios de “imparcialidad objetiva” y “ausencia de conflicto de intereses” (STC Exp. N.º 0003-2006-PI/TC). Sin embargo, en el caso específico de la Ley 31520, si bien el TC no declaró la norma inconstitucional, sí afirmó que los miembros del Consejo Directivo de SUNEDU, al asumir el cargo, “no deben actuar como representantes de intereses particulares, sino de manera neutral y técnica” (STC Exp. N.º 0013-2021-PI/TC). Esta afirmación, aunque válida, resulta insatisfactoria si se considera que la composición del órgano se define expresamente en función de la representación de universidades, con las que los integrantes mantienen vínculos activos.

En suma, si bien el legislador posee un margen amplio para definir la arquitectura institucional de los órganos públicos, este no puede ejercerse en contra de principios estructurales del derecho administrativo moderno, como la independencia funcional y la

imparcialidad institucional. La Ley 31520, en tanto norma que permite la participación activa de regulados en el órgano regulador, constituye una vulneración técnica y conceptual de dichos principios, aun cuando haya sido declarada constitucional.

El nivel de racionalidad normativa del artículo 17 de la Ley Universitaria (modificado por la Ley 31520) corresponde a una situación de *irracionalidad normativa*, debido a las siguientes razones:

1. Contradicción entre diseño legal y función institucional. La norma asigna representación directa a universidades dentro de un órgano regulador, y al mismo tiempo exige que estos representantes actúen como si no representaran a nadie (imparcialidad absoluta). Esto es una contradicción estructural.
2. Colisión con jurisprudencia consolidada del TC. La STC 0017-2008-PI/TC y otras sentencias enfatizan la necesidad de imparcialidad real (no solo formal). La “mutación jurídica” que permite al representante actuar imparcialmente es una ficción legal que no resuelve el problema de fondo.
3. Desnaturalización del rol representativo. Si los miembros deben actuar como independientes, entonces la figura de "representante institucional" pierde sentido. Esto crea inseguridad jurídica y debilita la legitimidad de la SUNEDU como ente regulador.

Ficción jurídica ineficaz. El TC intenta mantener la constitucionalidad con base en la libertad del legislador, pero sin resolver la incompatibilidad sustantiva entre autorregulación y supervisión objetiva, configurando un modelo confuso y legalmente frágil.

En consecuencia, el nivel de racionalidad normativa del artículo 17 de la Ley Universitaria (Ley 30220, modificado por la Ley 31520), en cuanto a coherencia

conceptual, es de irracionalidad normativa. Se presentan contradicciones graves entre los conceptos de representación institucional e imparcialidad regulatoria, lo cual afecta la claridad, aplicabilidad y legitimidad del marco normativo que regula la estructura de SUNEDU.

5.2.2.5. Redundancias en la organización interna SUNEDU (artículo 19 de Ley universitaria 30220)

Tabla 45:

Artículo 19. Funciones del Consejo Directivo.

Artículo 19. Funciones del Consejo Directivo

Las funciones del Consejo Directivo son las siguientes:

19.1 Proponer la política y lineamientos técnicos en el ámbito de su competencia.

19.2 Aprobar los planes, políticas, estrategias institucionales y las condiciones básicas de calidad; en concordancia con las políticas y lineamientos técnicos que apruebe el Ministerio de Educación.

19.3 Aprobar, denegar, suspender o cancelar las licencias para el funcionamiento del servicio de educación superior universitaria bajo su competencia.

19.4 Aprobar, cuando corresponda, sus documentos de gestión.

19.5 Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de la SUNEDU.

19.6 Aprobar el presupuesto institucional.

19.7 Evaluar el desempeño y resultados de gestión de la SUNEDU.

19.8 Otras funciones que desarrolle su Reglamento de Organización y Funciones.

El Consejo Directivo constituye la única instancia administrativa en los casos que sean sometidos a su conocimiento. Las resoluciones que expida son precedentes de

observancia obligatoria en los casos que interprete de modo expreso y con carácter general, el sentido de la normativa bajo su competencia.

Al examinar el bloque normativo comprendido entre los artículos 16 y 20 de la Ley Universitaria 30220, referido a la organización de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), se identificó en el artículo 19 dos formas de redundancia normativa que afectan su claridad, sistematicidad y racionalidad jurídica: una redundancia funcional solapada y una redundancia simbólica vacía.

En primer lugar, se detecta una redundancia funcional solapada en el artículo 19, el cual establece múltiples funciones del Consejo Directivo utilizando reiteradamente el verbo “aprobar” en relación con distintos objetos normativos: “políticas institucionales”, “condiciones básicas de calidad”, “documentos de gestión” y “presupuesto institucional”. Esta formulación resulta problemática, ya que no distingue con precisión el nivel jerárquico, alcance ni efecto normativo de cada tipo de aprobación. Por ejemplo, las políticas institucionales pueden integrarse dentro de los documentos de gestión, y ambas se vinculan a las condiciones básicas de calidad, lo que genera un solapamiento semántico que puede derivar en ambigüedad funcional e interpretaciones contradictorias.

Para corregir esta deficiencia, se propone reorganizar el artículo 19 bajo criterios de especialización funcional y sistematización temática, de la siguiente manera:

Artículo 19. Funciones del Consejo Directivo de la SUNEDU

Son funciones del Consejo Directivo:

- En materia de planificación institucional: Aprobar los planes estratégicos, políticas institucionales y lineamientos operativos en concordancia con el Ministerio de Educación.

- En materia normativa y regulatoria: Aprobar las condiciones básicas de calidad que rigen el licenciamiento universitario, así como los documentos de gestión institucional y el presupuesto de la SUNEDU.
- En materia de licenciamiento: Emitir resoluciones sobre el otorgamiento, denegación, suspensión o cancelación de licencias institucionales de universidades.
- En materia de supervisión y evaluación: Supervisar el cumplimiento de metas institucionales y evaluar los resultados de gestión de la SUNEDU.

Esta redacción mejora la claridad funcional, reduce el solapamiento de competencias y fortalece la sistematización interna del texto legal.

5.2.2.6. Redundancia simbólica en la organización interna SUNEDU (artículos 17)

Tabla 46:

Artículo 17. Consejo Directivo.

Artículo 17. Consejo Directivo
17.1.6 (...)
"Los miembros del Consejo Directivo de la SUNEDU perciben dietas como contraprestación por las sesiones en las que participan. Ningún miembro del Consejo Directivo de la SUNEDU se encuentra exonerado de la prohibición de doble percepción de ingresos."

Por otro lado, se evidencia una redundancia simbólica vacía en el artículo 17, numeral 17.1.6 *in fine*, que señala que “ningún miembro del Consejo Directivo de la SUNEDU se encuentra exonerado de la prohibición de doble percepción de ingresos”.

Esta norma repite una restricción ya contemplada en normas generales del ordenamiento jurídico, como la Ley de Presupuesto del Sector Público y la Ley del Servicio Civil. Su reiteración no añade valor normativo ni técnico, y podría inducir a error al interpretarse como una disposición especial o diferenciada, lo cual no está respaldado jurídicamente.

5.2.2.7. Resultados de la evaluación integral de la organización interna de SUNEDU

El bloque normativo correspondiente a la organización de la SUNEDU (arts. 16 al 20 de la Ley Universitaria) presenta un nivel de irracionalidad normativa, debido a la presencia simultánea de:

- Una antinomia con la Ley del Servicio Civil que impide la aplicación armónica del art. 20.2.5;
- Una laguna técnica en el art. 17 y 19 que debilita la claridad funcional del Consejo Directivo; y otra Laguna técnica en el numeral 17.5
- Dos redundancias normativas sin justificación técnica (una funcional y otra simbólica); y
- Una contradicción conceptual grave en el art. 17 respecto a la figura de representación universitaria frente al principio de imparcialidad regulatoria.

Estos hallazgos configuran un cuerpo legal inestable desde el punto de vista técnico-normativo, que compromete la coherencia interna del régimen jurídico de la SUNEDU y requiere una revisión legislativa integral, orientada a corregir estos defectos y garantizar la seguridad jurídica, funcionalidad institucional y coherencia constitucional del modelo de supervisión universitaria.

5.2.3. Resultados analíticos del Régimen sancionador (artículo 21) de la Ley universitaria 30220

En este subcapítulo se encontró:

5.2.3.1. Redundancias en el régimen sancionador

El artículo 21 cumple con los requisitos técnicos de claridad, sistematicidad y economía del lenguaje. No presenta redundancias innecesarias, ni vacías ni contraproducentes. Se encuentra correctamente integrado, estructurado y con un contenido simbólico justificado. Por ello, corresponde clasificarlo como de *racionalidad normativa aceptable* según los criterios de evaluación establecidos.

5.2.3.2. Lagunas en el régimen sancionador

El análisis del artículo 21 de la Ley Universitaria, correspondiente al régimen sancionador, revela un nivel de racionalidad jurídica formal aceptable en la dimensión de presencia de lagunas. El contenido normativo está correctamente formulado, sin omisiones legislativas ni deficiencias técnicas, y su redacción permite una aplicación clara, previsible y operativa dentro del marco jurídico. Además, el artículo cuenta con un reglamento complementario que desarrolla adecuadamente la tipificación, cuantía y graduación de sanciones, lo que refuerza su completitud normativa. En conjunto, se trata de una disposición técnicamente sólida que cumple su función reguladora sin generar vacíos que comprometan su eficacia.

El artículo 21 de la Ley Universitaria presenta características que evidencian un nivel de racionalidad jurídica formal aceptable en cuanto a la presencia de lagunas normativas. Entre sus principales cualidades destacan:

- a. Cobertura normativa completa. Regula de manera clara los supuestos de infracción vinculados al licenciamiento, uso de recursos públicos y cumplimiento de

condiciones básicas de calidad, sin omitir aspectos esenciales de la conducta sancionable.

- b. Clasificación tipológica precisa. Diferencia adecuadamente las infracciones en leves, graves y muy graves, lo que permite una graduación proporcional y predecible de las sanciones.
- c. Referencia a desarrollo reglamentario. Remite expresamente al Reglamento de Infracciones y Sanciones para detallar la tipificación y cuantificación de las sanciones, asegurando así una normativa complementaria que suple cualquier ambigüedad operativa.
- d. Redacción clara y técnica. El lenguaje normativo es preciso, sin ambigüedades ni contradicciones internas, lo que facilita su interpretación y aplicación por parte de los operadores jurídicos.

Estas características demuestran que el artículo no presenta ni lagunas legislativas ni técnicas, garantizando la completitud, eficacia y aplicabilidad del régimen sancionador. Por tanto, se concluye que este artículo alcanza un nivel de racionalidad normativa aceptable.

5.2.3.3. Coherencia normativa en el régimen sancionador

El artículo 21 de la Ley Universitaria presenta un *nivel de racionalidad jurídica formal aceptable* en cuanto a su coherencia normativa. Esta conclusión se sustenta en los siguientes elementos:

- a. Coherencia conceptual y terminológica. Los términos utilizados, como “infracción”, “sanción”, “licenciamiento” y “condiciones básicas de calidad”, son consistentes con

otros artículos de la propia Ley Universitaria, así como con el marco normativo sectorial del Ministerio de Educación y la normativa administrativa general del país.

- b. Compatibilidad con normas del mismo rango. El artículo no entra en conflicto con otras leyes del mismo nivel jerárquico, como la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444), que regula de manera general los principios sancionadores. Por el contrario, se ajusta a estos principios al prever una clasificación de faltas y sanciones, así como un desarrollo reglamentario posterior.
- c. Sistemática y previsibilidad. La estructura del artículo sigue una lógica normativa clara (conducta – gravedad – sanción – desarrollo reglamentario), lo que contribuye a la inteligibilidad del sistema jurídico y a la seguridad jurídica de los operadores y destinatarios.

Por tanto, se concluye que el artículo 21 está debidamente armonizado con el resto del ordenamiento jurídico y presenta coherencia normativa tanto en forma como en fondo, alcanzando un nivel de racionalidad normativa aceptable en esta dimensión.

5.2.3.4. Antinomias

El artículo 21 del régimen sancionador no presenta antinomias con otras normas del mismo rango ni con leyes relacionadas:

- Jerarquía normativa. Comparado con leyes como la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444), no existe conflicto conceptual: ambas asignan potestades sancionadoras que resultan compatibles (artículo 21 se ajusta al marco del debido proceso)
- Supuesto de hecho. Aunque existen disposiciones generales en otras leyes para sancionar conductas administrativas graves, el artículo 21 regula infracciones

específicas en el ámbito universitario, sin superponer ámbitos o suprimir atribuciones ajenas.

- **Ámbito de aplicación.** Las sanciones previstas solo aplican a universidades en el contexto del licenciamiento, recursos públicos o condiciones de calidad; esto no se contradice con normas de otros niveles que regulan sanciones administrativas en general. El marco de aplicación es compatible y no excluye ningún área relevante.
- **Incompatibilidad normativa.** No se identifican disposiciones normativas contrarias que impidan o anulen las sanciones establecidas en el artículo 21. Su régimen es compatible con los principios de legalidad, proporcionalidad y debido procedimiento reconocidos por el Tribunal Constitucional.

El artículo 21 opera dentro de un marco normativo congruente con el conjunto del ordenamiento jurídico peruano. No existe colisión ni contradicción con normas equivalentes; por ello, presenta un *nivel de racionalidad jurídica formal aceptable* respecto a la ausencia de antinomias.

5.2.3.5. Resultados de la evaluación integral del régimen sancionador

Conforme al análisis integral del artículo 21 de la Ley Universitaria, correspondiente al régimen sancionador, se concluye que presenta un nivel de racionalidad jurídica formal aceptable. Este resultado se sustenta en los siguientes hallazgos:

- **Redundancias.** El artículo no incurre en repeticiones innecesarias ni vacías, y mantiene una redacción precisa, con economía normativa y función jurídica clara. No se identifican redundancias simbólicas ni conceptuales que comprometan su sistematicidad.

- Lagunas. No se evidencian omisiones normativas relevantes ni deficiencias técnicas. La cobertura de supuestos de hecho es completa, la redacción es clara y se apoya en un desarrollo reglamentario que garantiza la aplicación efectiva de las sanciones, conforme a criterios de legalidad y proporcionalidad.
- Coherencia normativa. Existe uniformidad conceptual y terminológica con el resto del cuerpo normativo, particularmente con normas del mismo rango como la Ley N.º 27444. Se observa una estructura normativa lógica, inteligible y previsible que refuerza la seguridad jurídica del sistema.
- Antinomias. No se detectan colisiones normativas con otras leyes del mismo rango. El artículo 21 regula un ámbito específico y no contradice disposiciones equivalentes, por lo que se integra armónicamente en el ordenamiento jurídico.

Por tanto, el artículo 21 constituye una norma técnicamente sólida, internamente coherente y jurídicamente eficaz, cumpliendo todos los criterios de racionalidad formal establecidos en la matriz integral.

5.2.4. Resultados analíticos de la Articulación y coordinación (artículos 22 y 23) de la Ley universitaria

En este subcapítulo o categoría se encontró:

5.2.4.1. Lagunas normativas en la articulación y coordinación

Tabla 47:

Cuadro: articulación y coordinación.

Artículo 22. Carácter de autoridad central	Artículo 23. Mecanismos de articulación y coordinación
La SUNEDU es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia.	La SUNEDU establece mecanismos de articulación y coordinación intersectorial con otras entidades del Poder Ejecutivo e intergubernamental con gobiernos regionales y gobiernos locales, con la finalidad de: 23.1 Coordinar la ejecución de las funciones bajo su competencia. 23.2 Implementar mecanismos de seguimiento, supervisión, evaluación y monitoreo, así como indicadores de gestión para la mejora continua. 23.3 Celebrar convenios interinstitucionales de asistencia técnica y ejecutar acciones de cooperación y colaboración mutua.

El análisis del Subcapítulo IV evidencia un nivel de racionalidad jurídica formal precaria en cuanto a la presencia de lagunas normativas. Si bien los artículos 22 y 23 contienen disposiciones generales sobre el rol de la SUNEDU como autoridad central en supervisión de la calidad universitaria y su facultad de establecer mecanismos de

articulación y coordinación, se identifican omisiones normativas relevantes que afectan parcialmente la completitud y claridad del marco regulatorio.

En particular, el artículo 23 delimita los mecanismos de articulación institucional únicamente al Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, excluyendo de manera implícita a los Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCA) como la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República o el Ministerio Público, cuya participación es fundamental en políticas de control, protección de derechos y evaluación de la gestión pública universitaria. Esta omisión configura una laguna legislativa parcial, al no contemplar un universo institucional completo para la cooperación interinstitucional, lo que podría limitar la eficacia de las funciones que se pretende articular.

Asimismo, la noción de “mecanismos de articulación y coordinación” es enunciada sin mayor desarrollo o ejemplificación, generando una potencial laguna técnica, ya que se carece de una descripción mínima sobre el tipo, naturaleza o alcance de dichos mecanismos, lo que obliga a recurrir a interpretaciones extensivas o supletorias para su implementación.

Por tanto, la regulación resulta jurídicamente aplicable pero presenta deficiencias que afectan su operatividad normativa, ubicando este subcapítulo en un nivel de racionalidad precaria, conforme a los criterios de evaluación de lagunas legislativas y técnicas.

5.2.4.2. Redundancias en la articulación y coordinación

Tabla 48:

Cuadro comparativo: artículos de la articulación y coordinación.

Artículo 22. Carácter de autoridad central	Artículo 15-A. Aseguramiento de las condiciones básicas de calidad	Artículo 13. Funciones de la SUNEDU
La SUNEDU es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia.	La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) garantiza el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad mediante procesos de supervisión y fiscalización. Estos procesos incluyen la implementación de una plataforma de seguimiento y evaluación continua, inspecciones externas periódicas, un sistema de alerta temprana, la presentación de informes anuales de cumplimiento y la aplicación de sanciones y correctivos. Además, se autoriza a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) a cobrar a las universidades licenciadas, las tasas correspondientes cuando éstas soliciten el registro de nuevos programas o la modificación de la oferta educativa licenciada. Para tal efecto, la	13.2. La SUNEDU es responsable de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones facultadas por normativa específica para otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades. Además, la SUNEDU fiscaliza el uso adecuado de los recursos públicos y los beneficios económicos

Artículo 22. Carácter de autoridad central	Artículo 15-A. Aseguramiento de las condiciones básicas de calidad	Artículo Funciones de SUNEDU	13. de la
	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), impone las respectivas tasas en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) con el propósito de contar con los recursos económicos necesarios para financiar la verificación oportuna del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad en la nueva oferta académica registrada. Así, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) fija los respectivos pagos, según corresponda. Todo esto tiene como objetivo asegurar el mantenimiento y la mejora de los estándares de calidad educativa tanto en las Universidades públicas como en las privadas.	otorgados a las universidades, asegurando que se destinen para fines educativos y para el mejoramiento de la calidad educativa.	13.

El análisis del artículo 22 en relación con los artículos 15-A, y 13.2 de la Ley Universitaria evidencia un nivel de *racionalidad jurídica formal precaria* debido a la presencia simultánea de dos tipos de redundancias normativas: simbólica e intrasistémica. En primer lugar, se observa una redundancia simbólica vinculada a la reiteración

frecuente del principio de “calidad del servicio educativo” a lo largo de los tres artículos. Aunque este valor es central en la función de la SUNEDU, su mención repetitiva, sin aportar nuevos efectos normativos, refleja una dimensión más político-legitimadora que jurídica-operativa. En segundo lugar, se constata una redundancia conceptual intrasistémica, dado que las funciones de supervisión, fiscalización y garantía de condiciones básicas de calidad asignadas a la SUNEDU se repiten en diferentes artículos, con escasas variaciones y sin una diferenciación normativa clara. Por ejemplo, los artículos 13.2 y 22 regulan de forma paralela el rol fiscalizador de SUNEDU, mientras que los artículos 15-A y 22 abordan con contenidos similares el licenciamiento y los mecanismos de aseguramiento de calidad.

Si bien estos artículos cumplen una función jurídica válida, la forma en que están redactados compromete la economía del lenguaje normativo y debilita la sistematicidad interna del cuerpo legal. En este sentido, se concluye que el nivel de racionalidad normativa en esta sección es precario, recomendándose una depuración técnica que unifique contenidos repetidos y mejore la articulación normativa, concentrando funciones comunes en disposiciones específicas y evitando reiteraciones innecesarias. Esto fortalecería la claridad, coherencia y eficacia interpretativa del texto legal.

5.2.4.3. Coherencia normativa en la articulación y coordinación

La evaluación del nivel de racionalidad jurídico-formal de los artículos 22 y 23 de la Ley Universitaria, correspondientes al subcapítulo de Articulación y Coordinación, permite concluir que se trata de un caso de *racionalidad normativa precaria*. Esta calificación responde principalmente a las inconsistencias conceptuales identificadas en el artículo 22, el cual declara a la SUNEDU como “autoridad central de la supervisión de la calidad”, pero al mismo tiempo restringe su competencia a la supervisión de las

“condiciones del servicio educativo”. Esta dualidad no está adecuadamente diferenciada, generando ambigüedad terminológica y dispersión semántica respecto al verdadero alcance de las competencias de la SUNEDU.

Tabla 49:

Artículo 22. Carácter de autoridad central.

Artículo 22. Carácter de autoridad central

La SUNEDU es la **autoridad central de la supervisión de la calidad** bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y **supervisión de las condiciones del servicio educativo** de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia.(subrayado y negritas nuestras)

Además, se detecta una tensión conceptual con la Ley N.º 28740, que establece al SINEACE como el órgano técnico responsable de los procesos de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa, incluidas las universidades. La atribución a SUNEDU de un rol de autoridad central podría interpretarse como una superposición funcional con las competencias del SINEACE, sin una delimitación normativa clara entre ambas entidades.

Tabla 50:

Tensión conceptual artículo 22 de Ley universitaria y artículo 4, 5 y 6 de Ley

SINEACE.

Norma	Artículo / Disposición	Contenido Principal	Observación sobre la Tensión Conceptual
Ley Universitaria N.º 30220	Artículo 22:	“La SUNEDU es la autoridad central de la supervisión de la calidad [...] incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario [...]”	Atribuye a SUNEDU una posición de “autoridad central” en calidad educativa, lo que sugiere un rol rector o de liderazgo sistémico. Esto se superpone con el rol técnico del SINEACE.
	Carácter de autoridad central		
Ley N.º 28740 (SINEACE)	Artículo 4 – Funciones del SINEACE	“Formular estándares, criterios e indicadores para la evaluación, acreditación y todo el sistema de certificación de la calidad educativa en todos sus niveles y modalidades.”	Define que el SINEACE formula los criterios técnicos de calidad para el sistema educativo, incluida la educación universitaria. Función normativa técnica.

Norma	Artículo / Disposición	Contenido Principal	Observación sobre la Tensión Conceptual
			Atribuye al SINEACE
		“Promover el mejoramiento de la calidad educativa mediante procesos de evaluación, acreditación y certificación.”	un rol directo y operativo en asegurar la calidad mediante evaluación y acreditación, función que puede entrar en conflicto con el carácter de “supervisión de la calidad” de SUNEDU.
			El sistema de
		“Comprende los órganos operadores del sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa.”	aseguramiento de calidad gira en torno al SINEACE, no a SUNEDU, lo que genera ambigüedad respecto al verdadero ente rector del sistema de calidad en la universidad.
	Artículo 5 – Finalidad del SINEACE		
	Artículo 6 – Componentes del sistema		

En contraste, el artículo 23 no presenta incoherencias conceptuales ni contradicciones normativas. Su contenido, centrado en los mecanismos de articulación interinstitucional, es compatible y armónico con el resto del ordenamiento jurídico. Sin embargo, el desequilibrio conceptual presente en el artículo 22 afecta la coherencia

normativa global del subcapítulo. Por tanto, el conjunto de artículos analizados presenta un nivel de *racionalidad jurídica formal precario*, lo que sugiere la necesidad de una revisión técnica que precise los conceptos utilizados, delimite competencias institucionales y refuerce la claridad normativa del sistema.

5.2.4.4. Antinomias en la articulación y coordinación

No se configura antinomia entre los artículos de articulación y coordinación de la Ley Universitaria y otras leyes del mismo rango, como la Ley del Servicio Civil, la Ley General de Educación o la Ley del SINEACE. Las disposiciones analizadas no regulan el mismo supuesto de hecho con consecuencias jurídicas incompatibles, ni presentan colisión normativa directa. Por el contrario, sus contenidos son complementarios y se insertan en el sistema jurídico sin generar conflictos de aplicación. En consecuencia, se confirma un nivel de racionalidad normativa aceptable en cuanto a la inexistencia de antinomias.

5.2.4.5. Evaluación integral de la racionalidad jurídico formal de la articulación y coordinación en la Ley universitaria 30220

El Subcapítulo IV de la Ley Universitaria, referido a Articulación y Coordinación (artículos 22 y 23), presenta un nivel de racionalidad jurídico-formal precaria conforme a la Matriz Integral de Niveles de Racionalidad Jurídico-Formal. Este nivel se fundamenta en la presencia de defectos normativos leves y moderados que, si bien no impiden la aplicabilidad de las disposiciones, reducen su claridad, coherencia técnica y sistematicidad.

En primer lugar, se identifican lagunas jurídicas relevantes. El artículo 23, al enumerar los mecanismos de articulación interinstitucional de la SUNEDU, omite a los Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCA), como la Defensoría del Pueblo o

la Contraloría General de la República, lo que configura una laguna legislativa al no contemplar el universo completo de entidades públicas con las que debería coordinar. Además, el concepto de “mecanismos de articulación y coordinación” es mencionado de forma genérica y sin ejemplificación, lo que genera una laguna técnica por falta de precisión normativa sobre su naturaleza, alcance o implementación.

En segundo lugar, se detectan redundancias normativas que debilitan la economía del lenguaje jurídico. Específicamente, se constata la existencia de una redundancia simbólica, dada la reiteración constante del principio de “calidad del servicio educativo” en los artículos 13.2, 15-A y 22, sin generar nuevos efectos normativos. Asimismo, existe una redundancia conceptual intrasistémica, ya que distintas funciones atribuidas a la SUNEDU —como fiscalización, supervisión y aseguramiento de condiciones básicas de calidad— son descritas en diversos artículos de forma casi equivalente, sin una diferenciación normativa sustantiva.

En cuanto a la coherencia normativa, el artículo 22 presenta una tensión conceptual al declarar a la SUNEDU como “autoridad central de la supervisión de la calidad”, mientras que al mismo tiempo restringe su función a la supervisión de las “condiciones del servicio educativo”. Esta ambigüedad entre calidad como principio general y calidad entendida como condiciones mínimas genera una dispersión semántica que afecta la claridad conceptual de su rol institucional. Además, existe una superposición funcional con el SINEACE, cuya ley le otorga competencias técnicas para la evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa, incluida la universitaria. La falta de una delimitación clara entre los roles de SUNEDU y SINEACE introduce una tensión conceptual entre normas del mismo rango legal.

Finalmente, se concluye que no existen antinomias entre estos artículos y otras normas del mismo rango. Las disposiciones analizadas no regulan el mismo supuesto de hecho con consecuencias jurídicas contradictorias, y más bien presentan un carácter complementario dentro del sistema jurídico.

En conjunto, la existencia de una laguna legislativa y técnica, la presencia de redundancias simbólicas y conceptuales, y las tensiones conceptuales en el uso de términos clave colocan a este subcapítulo en el nivel de racionalidad jurídica formal precaria. Se recomienda una revisión normativa que precise las competencias de SUNEDU, articule adecuadamente su rol con el de otras entidades del sistema educativo, y mejore la redacción para evitar duplicidades y ambigüedades.

5.2.5. Resultados analíticos de los Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)

El análisis integral de los artículos 24 y 25 de la Ley Universitaria (Ley N.º 30220), correspondientes al régimen económico y laboral de la SUNEDU, evidencia un nivel de racionalidad jurídico-formal aceptable. Este resultado se sustenta en cuatro dimensiones clave:

- a. Redundancias normativas. No se identifican repeticiones innecesarias de contenido dentro del mismo cuerpo legal (redundancia intrasistémica), ni entre normas de igual jerarquía (redundancia intraordenamiento). Asimismo, no se presentan redundancias simbólicas carentes de valor normativo. Esto refleja una economía normativa y una funcionalidad clara del texto legal.
- b. Lagunas jurídicas. Los artículos analizados no presentan omisiones sustanciales (lagunas legislativas) ni defectos de redacción que comprometan su aplicabilidad (lagunas técnicas). Regulan de manera completa, precisa y operativa tanto el régimen laboral aplicable como los recursos institucionales de SUNEDU.

- c. Coherencia normativa. No se detectan inconsistencias conceptuales ni terminológicas, manteniéndose una unidad semántica armónica con otras normas del mismo rango, particularmente con la Ley N.º 30057 (Ley del Servicio Civil). Esto asegura una interpretación jurídica uniforme y sistemática.
- d. Antinomias. No existe colisión normativa con otras disposiciones legales, especialmente con la Ley del Servicio Civil. Los artículos se integran de manera complementaria y no contradictoria, cumpliendo el principio de compatibilidad normativa.

En conjunto, los artículos 24 y 25 demuestran un diseño normativo claro, técnicamente consistente y armónicamente integrado al sistema jurídico, cumpliendo los principios de racionalidad, coherencia y completitud requeridos en una legislación funciona.

5.2.6. Resultado general sobre el nivel de racionalidad jurídico formal del capítulo 2 SUNEDU de la Ley universitaria 30220

Tabla 51:

Cuadro resumen de resultados de la racionalidad jurídico formal del capítulo 2

SUNEDU de la Ley universitaria 30220.

Racionalidad jurídica formal (R2)												
Capítulo II de la Ley N° 30220 Subcapítulos o categorías	Dimensiones											
	Antinomias			Lagunas			Redundancias			Incoherencia normativa		
	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR
Naturaleza, finalidad y	Racionalidad aceptable			Racionalidad precaria			Racionalidad precaria			Racionalidad precaria		

Racionalidad jurídica formal (R2)												
Capítulo II de la Ley N° 30220 Subcapítulos o categorías	Dimensiones											
	Antinomias			Lagunas			Redundancias			Incoherencia normativa		
	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR
funciones de SUNEDU (artículos 12, 13, 14 y 15). Resultado: racionalidad precaria	No presenta antinomias			Presenta lagunas técnicas en artículos 12 y 15 Lagunas e incoherencias normativas en los numerales 15.4 y 15.5			Presenta redundancias simbólicas sin justificación en numerales: 13.1, 13.2, 13.5 y 15-A			Incoherencia normativa del Artículo 12 respecto de otros artículos		
Organización interna (artículos 16,17, 18 19 y 20). Resultado: Irracionalidad	Irracionalidad Presenta antinomia entre Ley Universitaria N.º 30220 – Art. 20.2.5 y Ley del Servicio Civil			Racionalidad precaria. Laguna técnica en artículo 17.1 y artículo 19 y artículo 17.5			Racionalidad precaria. Presencia de redundancia en artículo 19 dos formas de redundancia normativa y artículo 17			Racionalidad precaria: incoherencia conceptual entre Artículo 17. Consejo Directivo Ley universitaria 30220 y		

Racionalidad jurídica formal (R2)												
Capítulo II de la Ley N° 30220 Subcapítulos o categorías	Dimensiones											
	Antinomias			Lagunas			Redundancias			Incoherencia normativa		
	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR
	N.º 30057 – Arts. 59 y 60						redundancia simbólica			Principios del TC		
III. Régimen sancionador (artículo 21). Resultado: racionalidad aceptable	Racionalidad normativa aceptable. No presenta antinomias			Racionalidad aceptable. No presenta lagunas legislativas ni técnicas			racionalidad normativa aceptable			racionalidad normativa aceptable		
IV. Articulación y Coordinación (artículos 22 y 23). Resultado Racionalidad precaria	Racionalidad normativa aceptable. No presenta antinomias			Racionalidad precaria. Presencia de laguna legislativa parcial en artículo 23 y potencial laguna técnica			Racionalidad precaria. artículo 22 en relación con los artículos 15-A, y 13.2			Racionalidad precaria. artículos 22 y Ley 28740 SINEACE		
V. Recursos y régimen laboral	Racionalidad aceptable			Racionalidad aceptable			Racionalidad aceptable			Racionalidad aceptable		

Racionalidad jurídica formal (R2)												
Capítulo II de la Ley N° 30220 Subcapítulos o categorías	Dimensiones											
	Antinomias			Lagunas			Redundancias			Incoherencia normativa		
	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR
(artículos 24 y 25)												

Leyenda

RA: Racionalidad aceptable
 RP: Racionalidad precaria
 IR: Irracionalidad

5.2.7. Conclusiones del análisis del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220 y el nivel de racionalidad jurídico-formal

Conforme a los resultados sistematizados del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220 sobre la SUNEDU, se concluye que su nivel de racionalidad jurídico-formal general es *precario*. Esta calificación se basa en la siguiente evaluación integral:

- Antinomias. Aunque en algunos bloques (como el Régimen Sancionador y Recursos) no se presentan contradicciones, en el subcapítulo de Organización Interna se identifica una antinomia relevante entre el artículo 20.2.5 de la Ley Universitaria y la Ley del Servicio Civil N.º 30057, lo que afecta la consistencia del sistema jurídico en ese ámbito.
- Lagunas normativas. Se han detectado varias lagunas técnicas, especialmente en los artículos 12 y 15 (naturaleza y funciones de la SUNEDU), el artículo 17.1 (estructura del Consejo Directivo), y el artículo 23 (coordinación institucional), lo que compromete la completitud normativa en puntos clave de la regulación.

- c. Redundancias. El texto presenta diversas redundancias simbólicas, sin valor normativo adicional, particularmente en los artículos 13, 15-A, 17 y 19. Estas repeticiones afectan la economía del lenguaje y la claridad sistemática del articulado.
- d. Incoherencias normativas. Se registran tensiones conceptuales y semánticas en los artículos 12 (autonomía institucional), 15.4 (calidad educativa), y 17 (funciones del Consejo Directivo), que reducen la inteligibilidad del marco legal y generan dispersión normativa.

Por tanto, el Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, aunque funcional en términos generales, presenta múltiples defectos normativos leves a moderados (lagunas, redundancias e incoherencias), sin llegar a una disfuncionalidad completa del sistema. Esto lo ubica en un *nivel de racionalidad precaria*, según la matriz integral de evaluación jurídica-formal y se confirma la hipótesis planteada. Se recomienda una revisión técnica que corrija estas deficiencias para fortalecer la solidez normativa del marco regulador de la SUNEDU.

5.3. Resultados de la racionalidad pragmática de la normatividad SUNEDU en general, Ley universitaria 30220

El estudio se planteó el siguiente problema específico de investigación ¿Cuál es el nivel de la racionalidad Pragmática de la norma SUNEDU en el marco de la Ley Universitaria 30220? La hipótesis asumida fue que la normatividad SUNEDU en el marco de la Ley Universitaria N° 30220 presenta una irracionalidad pragmática legislativa (R3)

La Racionalidad pragmática se entiende como el grado de aceptación, respaldo o rechazo que genera su marco legal, considerando tres perspectivas: la ciudadanía informada, los actores universitarios a nivel nacional (asociaciones de universidades, gremios docentes y organizaciones estudiantiles) y los actores universitarios de la

UNSAAC. Este nivel de valoración se asocia con la percepción de legitimidad y eficacia de SUNEDU como ente regulador, reflejando el consenso o disenso que suscita su implementación en diversos entornos académicos y sociales. En este sentido, la racionalidad pragmática funciona como una señal del nivel de adhesión, apoyo o validación social a la normativa SUNEDU contenida en la ley universitaria.

Para la presentación de los resultados, conforme a las dimensiones, tendrá el siguiente esquema:

- Resultados: Apoyo de la ciudadanía en general
- Resultados: apoyo de los actores universitarios en general y
- Resultados: apoyo de actores universitarios (UNSAAC)

5.3.1. Resultados de apoyo, adhesión de la ciudadanía sobre SUNEDU: Racionalidad

Pragmática según la ciudadanía en general

5.3.1.1. Nivel de apoyo ciudadano informado sobre SUNEDU: análisis documental en perspectiva histórica

Desde su creación en 2014, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) ha sido una de las instituciones más influyentes en la reforma del sistema universitario peruano. Su misión principal, definida en la Ley Universitaria N.º 30220, fue garantizar estándares mínimos de calidad para el funcionamiento de universidades en el país. A lo largo de la última década, SUNEDU ha generado tanto apoyo como oposición, configurando un campo de disputa en torno al rol del Estado en la educación superior. Este análisis explora el nivel de respaldo ciudadano informado, contrastado con las opiniones de expertos, antes y después de la implementación de la contrarreforma contenida en la Ley 31520 (2022).

5.3.1.2. Apoyo ciudadano y legitimidad técnica antes de la Ley 31520

Durante los primeros años de SUNEDU, el apoyo ciudadano fue contundente. Una encuesta de Ipsos realizada en 2016 mostró que el 83 % de los peruanos respaldaba el nuevo modelo de supervisión y licenciamiento universitario (Ipsos, 2016). La percepción positiva se fundamentó en logros concretos: el cierre de universidades de baja calidad, la mejora en infraestructura institucional, el fortalecimiento de la investigación, y la introducción de estándares mínimos para docentes, infraestructura, y planes de estudio.

Desde el ámbito académico, expertos como Ricardo Cuenca (2020) interpretaron la creación de SUNEDU como una “respuesta del Estado frente al fracaso del mercado como regulador de la calidad educativa”. Cuenca defendió que la autonomía universitaria debía ser entendida como una responsabilidad vinculada a exigencias de calidad, y no como un privilegio institucional absoluto.

Los estudios del Centro de Análisis de Políticas Públicas en Educación Superior (CAPPEs) también valoraron el modelo de SUNEDU como un “avance técnico hacia un Estado evaluador con herramientas autónomas”, cuya legitimidad radicaba en la aplicación objetiva de criterios y licenciamientos con fundamentos verificables (CAPPEs, 2021).

5.3.1.3. Desconfianza y polarización tras la Ley 31520

El escenario cambió significativamente con la aprobación de la Ley 31520 en julio de 2022. Esta norma modificó la estructura del Consejo Directivo de SUNEDU, permitiendo que representantes de universidades reguladas integren la toma de decisiones, lo que fue interpretado por numerosos expertos como una captura institucional. El cambio fue percibido como una amenaza a la independencia técnica y como una reversión del modelo basado en la meritocracia y la transparencia.

Ricardo Cuenca (2022) denominó esta etapa como “el fin de la reforma universitaria”, alertando que la politización de la SUNEDU, sumada a la presión de intereses económicos, desvirtuaba su rol fiscalizador. De forma similar, Carmela Chávez, de la consultora Impacta, señaló que el licenciamiento permanente —establecido bajo esta nueva ley— debilita gravemente la supervisión técnica al eliminar la posibilidad de revisar periódicamente la calidad académica (Chávez, 2024).

En términos de percepción ciudadana, los datos muestran una caída en el nivel de apoyo, aunque todavía se mantiene mayoritario. La Encuesta Datum Internacional (2024) reveló que el 64 % de las personas que conocen a SUNEDU aprueban su trabajo, un aumento respecto al 56 % de 2023, pero aún por debajo del histórico 83 % (SUNEDU, 2024). No obstante, esta cifra solo incluye a ciudadanos informados, lo que sugiere que la institución aún conserva legitimidad dentro de sectores atentos al sistema educativo.

5.3.1.4. Polarización institucional y fragmentación del apoyo

A partir de 2023, las posiciones dentro del sistema universitario se han tornado divergentes. Mientras algunas universidades públicas y privadas continúan expresando respaldo institucional a SUNEDU, otras —especialmente aquellas afectadas por licenciamientos denegados o con intereses económicos en juego— han cuestionado abiertamente su validez técnica.

La fragmentación también se expresa en el discurso público. El Consejo Directivo de SUNEDU ha emitido comunicados defendiendo su autonomía y rechazando ataques políticos, mientras asociaciones como la ASUP han invocado la necesidad de cumplir con la ley vigente, a pesar de sus críticas (SUNEDU, 2024; ASUP, 2024).

Este escenario refleja una polarización institucional creciente, donde la confianza en SUNEDU se ha vuelto dependiente del posicionamiento político y económico de los

actores involucrados. La pérdida de confianza se agrava con la eliminación de mecanismos de evaluación continua, que anteriormente ofrecían garantías técnicas de calidad y transparencia.

El análisis histórico del apoyo a SUNEDU muestra una trayectoria inicial de legitimidad y respaldo ciudadano informado, seguido por una etapa de debilitamiento institucional y polarización tras la aprobación de la Ley 31520. La opinión de expertos como Ricardo Cuenca, respaldada por centros de análisis como CAPPES, advierte que el modelo actual ha dejado de ser estrictamente técnico para abrir espacio a intereses mercantilistas y presiones políticas. Aunque la aprobación pública sigue siendo relativamente alta entre quienes conocen a SUNEDU, la confianza general se encuentra amenazada por la fragmentación institucional, el licenciamiento permanente y la pérdida de independencia técnica.

5.3.1.5. Resultados y nivel de racionalidad pragmática de la Normativa SUNEDU desde la ciudadanía

Con base en los datos de la Encuesta Datum (SUNEDU, 2024), que reporta un 64 % de aprobación entre quienes conocen la institución, y considerando la existencia de opiniones expertas críticas, posiciones gremiales divididas y politización legislativa tras la Ley 31520, el nivel de racionalidad pragmática se encuentra en un estado precarizado. Aunque SUNEDU conserva respaldo mayoritario entre sectores informados, la pérdida de independencia técnica, el licenciamiento permanente y la polarización universitaria han generado una erosión de su legitimidad institucional.

En resumen, sobre el apoyo o respaldo hacia la creación y desempeño de SUNEDU como entidad reguladora, se puede señalar que:

- Un 64 % de aprobación entre los informados indica un reconocimiento práctico de la función reguladora de SUNEDU, pero muestra que más de un tercio de la población informada no respalda su desempeño.
- Esta falta de unanimidad puede estar relacionada con factores como la percepción de politización tras la Ley 31520, los debates sobre licenciamiento permanente o la heterogeneidad de intereses universitarios.
- En el marco de la racionalidad pragmática, este nivel sugiere que SUNEDU cumple parcialmente su objetivo de generar confianza pública e institucional para normar la calidad universitaria, pero aún no logra un respaldo mayoritario fuerte y sostenido. Por ello el nivel de racionalidad es precaria cuya tendencia es negativa, dado que la SUNEDU muestra silencio frente a la creación populista de creación de universidades, además su débil desempeño en sus funciones.

Tabla 52:

Resultados sobre el nivel de adhesión o apoyo de la ciudadanía en general sobre SUNEDU.

Dimensión	Indicador	Fragmento de la fuente/ documento	Dato registrado (%)	Interpretación categórica según niveles de racionalidad	Referencia ²
Apoyo a la creación de SUNEDU	Conformidad con la creación de	“83% respalda la creación de	83 %	Racionalidad pragmática aceptable	Ipsos, 2016

² Solo se consideran ciudadanos informados (especificado por Datum). Ipsos 2016 mide percepción general; Datum 2024 mide evaluación de desempeño. No todos los estudios reportan directamente cada variable; puede requerirse inferencia o búsqueda de versiones completas de los informes

Dimensión	Indicador	Fragmento de la fuente/ documento	Dato registrado (%)	Interpretación categórica según niveles de racionalidad	Referencia ²
	SUNEDU y la Ley Universitaria	SUNEDU y el rol del Estado en fiscalización”			
Apoyo a la supervisión estatal	Percepción de necesidad de una entidad supervisora	“La mayoría considera que debe haber una entidad técnica que supervise...”	83%	[Racionalidad pragmática aceptable	Ipsos, 2016 / Datum, 2024
Apoyo al desempeño regulador actual	Adherencia institucional	aprueba el desempeño general de SUNEDU entre quienes la conocen”	64 %	Racionalidad pragmática precaria	Datum, 2024

5.3.2. Resultados de apoyo, adhesión de actores universitarios organizados:

Racionalidad Pragmática según actores universitarios

5.3.2. 1. Asociaciones universitarias y su postura frente a SUNEDU

En el Perú, varias asociaciones universitarias han expresado posturas divergentes hacia la SUNEDU y su actuación desde la implementación de la Ley Universitaria N.º 30220.

La Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú (ANUPP), que integra a las principales universidades públicas, ha mantenido un apoyo claro a SUNEDU. Defiende su rol para garantizar la mejora de la calidad educativa, el licenciamiento institucional y la transparencia en la gestión académica. En 2022, la ANUPP respaldó públicamente a la institución y condenó los ataques orientados a debilitar su independencia técnica (Epicentro TV, 2022).

“La Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú (ANUPP), en sesión del Consejo Directivo [...] ratifica el apoyo a los cambios necesarios que se vienen y deben irse dando, en el marco de la Ley Universitaria 30220 [...] eje central es la mejora de la calidad de la educación superior universitaria.” Comunicado ANUPP, 19 de mayo de 2022.

La Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú (ANUPP) ha mantenido un claro y consistente apoyo a la SUNEDU, reconociendo su rol fundamental en la mejora de la calidad educativa, el licenciamiento institucional y la transparencia en la gestión. Sin embargo, su respaldo se ha articulado con una fuerte defensa de la autonomía universitaria y la exigencia de mayores recursos para las instituciones públicas.

A continuación, se sintetizan sus pronunciamientos:

12 de octubre de 2018: Compromiso Temprano con la Reforma. La ANUPP mostró su apoyo inicial a la SUNEDU y la Ley Universitaria vigente, destacando la preocupación de las universidades públicas por la calidad y el reconocimiento del rol de la Superintendencia en la defensa de la autonomía universitaria. SUNEDU. "Sunedu se reúne con rectores de universidades públicas."³. en esta línea el 09 de setiembre del 2019 (ver comunicado en anexos) ratifica su apoyo a la reforma,

- 26 de mayo de 2025 (Reflejando postura de 2022 y anteriores): Rechazo a la Injerencia Política y Respaldo a la Validación de SUNEDU. La ANUPP condenó enérgicamente las acciones del Congreso que consideraba "arbitrarias y con trasfondo político" contra las universidades públicas, calificándolas de injerencia. En este contexto, la asociación defendió a las gestiones universitarias "validadas por SUNEDU", lo que implica un claro respaldo a la labor de fiscalización y licenciamiento de la Superintendencia. Se denunció que estas medidas carecían de sustento técnico y legal, y vulneraban la autonomía universitaria. Noticias UNICA - Universidad Nacional "San Luis Gonzaga". "Pronunciamiento ANUPP."⁴

19 de junio de 2023: Demanda de Autonomía Presupuestal y Relación Directa con el MEF. Aunque este pronunciamiento se centró en la demanda de mayor financiamiento público y autonomía en la gestión presupuestal, la ANUPP hizo referencia a los cambios legislativos (Ley N°31520) que afectaron la independencia de la SUNEDU. En ese marco, la asociación buscó "recuperar la autonomía universitaria" al plantear un trato directo con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para sus presupuestos, una vez "extinguida"

³<https://www.sunedu.gob.pe/sunedu-reune-rectores-universidades-publicas-anupp/>

⁴ <https://www.unica.edu.pe/noticias/2025/05/26/pronunciamiento-de-la-anupp/>

la rectoría del MINEDU en ciertos aspectos. Si bien es una postura de autonomía, se enmarca en la compleja interacción entre la búsqueda de calidad, la fiscalización de SUNEDU y la necesidad de recursos para las universidades públicas. Epicentro TV. "Universidades públicas se auto excluyen de la rectoría del Minedu." ⁵. También es importante anotar que la ANUPP se dividió en 2022 tras un quiebre liderado por la rectora Jeri Ramón,(Universidad de San Marcos) quien desconoció las elecciones internas y organizó un nuevo proceso que ganó con apoyo de nueve autoridades. Este grupo respaldó la contrarreforma universitaria, marcando la ruptura definitiva de la asociación. (*La República*, 09 de mayo de 2022)

De manera similar, la Asociación de Universidades Nacionales del Perú (AUNAP), conformada por un grupo mayoritario de universidades públicas, se estableció tras una escisión de la ANUPP con el propósito de fortalecer el respaldo a la reforma universitaria y la función reguladora de SUNEDU, especialmente tras mostrarse en desacuerdo con las corrientes contrarreformistas que cuestionaban la supervisión estatal (Epicentro TV, 2022).En esta línea el 05 de mayo 2022 (ver comunicado en anexo) rechaza las iniciativas que van contra la reforma universitaria

En un terreno más ambiguo, la Asociación de Universidades del Perú (ASUP), que agrupa tanto a instituciones públicas como privadas, ha adoptado una postura crítica. La ASUP ha argumentado que algunos criterios de licenciamiento resultan demasiado rígidos e inadecuados para realidades diversas del sistema universitario, y ha respaldado iniciativas legislativas para modificar la ley con el objetivo de disminuir lo que consideran excesiva fiscalización (Ojo-Público, 2022). En esta línea, mostró una posición altamente

⁵ <https://epicentro.tv/universidades-publicas-se-auto-excluyen-de-la-rectoria-del-minedu/>

favorable sobre la flexibilización del licenciamiento por 10 años en mayo del 2021 (ver comunicado en anexos)

ASUP (Asociación de Universidades del Perú) “ha adoptado una postura crítica. [...] ha argumentado que algunos criterios de licenciamiento resultan demasiado rígidos e inadecuados para realidades diversas del sistema universitario, y ha respaldado iniciativas legislativas para modificar la ley con el objetivo de disminuir lo que consideran excesiva fiscalización.” Ojo Público, 9 de abril de 2022⁶.

Por su parte, la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIPES), que representa a numerosas universidades privadas, se ha colocado en la vereda contraria a SUNEDU. FIPES ha cuestionado duramente el cierre de universidades no licenciadas y ha abogado por mayor flexibilidad normativa. Sus representantes han abogado por una reestructuración del organismo regulador, argumentando falta de equidad en el abordaje de distintas instituciones (Ojo-Público, 2022).

“se ha colocado en la vereda contraria a SUNEDU. [...] ha cuestionado duramente el cierre de universidades no licenciadas y ha abogado por mayor flexibilidad normativa. Sus representantes han abogado por una reestructuración del organismo regulador, argumentando falta de equidad en el abordaje de distintas instituciones.” Ojo Público, 8 de abril de 2022⁷.

Por otro lado, se tiene al Consorcio de Universidades, integrado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), la Universidad del Pacífico (UP) y la Universidad de Lima (ULIMA), ha

⁶ <https://ojo-publico.com/3412/asociacion-universidades-pide-modificar-ley-sunedu>

⁷ <https://ojo-publico.com/3411/fipes-cuestiona-sunedu-y-pide-flexibilidad-en-licenciamiento>

expresado una posición clara en defensa de la autonomía de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y la calidad de la educación universitaria.

A continuación, se presentan fragmentos relevantes de su posición:

- Diciembre 13, de 2021. El Consorcio emitió un comunicado titulado "en defensa de la calidad universitaria", donde invocaron al Pleno del Congreso de la República a rechazar proyectos de ley que "amenazan con retroceder a una institucionalidad que ya mostró sus claras limitaciones." Esta declaración fue una clara muestra de su preocupación por iniciativas legislativas que podrían debilitar la reforma universitaria y el rol de SUNEDU⁸.
- Diciembre 28, de 2022. Las universidades del Consorcio cuestionaron y rechazaron el fallo del Tribunal Constitucional que declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N°31520. Consideraron que esta decisión:
 - a. "Convalida la pérdida de la autonomía de la Sunedu, menoscaba sus competencias para velar por la calidad universitaria y elimina la obligación del Ministerio de Educación de proteger la educación universitaria de nuestro país."
 - b. "Daña una de las pocas políticas públicas que, durante ocho años, ha dado resultados positivos en beneficio de millones de estudiantes universitarios del Perú."
 - c. "El sistema universitario sufre un lamentable retroceso y pone en riesgo el derecho de nuestra juventud a recibir una educación superior de calidad."

⁸ En defensa de la calidad universitaria - Consorcio de Universidades

- d. Además, el Consorcio remarcó que participaría en las acciones judiciales contra la Ley N°31520.⁹

En resumen, el Consorcio de Universidades ha mantenido una posición firme en defensa de la autonomía y las competencias de la SUNEDU, considerándolas esenciales para la calidad de la educación superior en Perú y expresando su preocupación ante cualquier medida que pudiera debilitar esta institucionalidad.

En síntesis, se observan dos grandes bloques: uno compuesto por universidades públicas y ligadas al control regulador (ANUPP, AUNAP), que defienden la función técnica de SUNEDU; otro, representado por asociaciones con mayor presencia privada (ASUP, FIPES), que reclaman ajustes normativos y denuncian criterios percibidos como demasiado rígidos o politizados y el consorcio que tiene una posición de apoyo a la independencia de SUNEDU y contrario a la contrarreforma.

5.3.2.2. Organizaciones de docentes universitarios en torno a SUNEDU

En el Perú, distintos sindicatos de docentes universitarios han manifestado posiciones variadas respecto a la SUNEDU y la implementación de la Ley Universitaria N.º 30220. Entre los más representativos se encuentran:

La Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú (FENDUP), uno de los sindicatos más grandes del país, ha adoptado una postura crítica frente al proceso de licenciamiento y la regulación de SUNEDU. En particular, su presidente, Teodomiro Santos, ha manifestado su preocupación porque las reformas actuales podrían replicar prácticas autoritarias del pasado, como las ejercidas por la Asamblea Nacional de

⁹ Grupo de universidades privadas cuestiona fallo del TC que afecta autonomía de Sunedu. Consorcio de Universidades: Decisión del TC daña una de las pocas políticas públicas que han dado resultados. Consorcio De Universidades Se Pronuncia Ante Fallo Del Tribunal Constitucional Que Afecta A La SUNEDU

Rectores, advirtiendo que se busca favorecer a rectores con vínculos políticos (La República, 2024) y que la contrarreforma promueve la reelección indebida de autoridades universitarias.

FENDUP – Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú. Del Comunicado "Por un trato digno y justo a toda la docencia universitaria" emitido con motivo de la huelga nacional. “No a la Corrupción ni retroceso de la calidad educativa, por una SUNEDU que garantice transparencia y autonomía para mejorar la educación superior y universitaria.”. Comunicado FENDUP, 16 de noviembre de 2023.

El Sindicato de Docentes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (SIDUNMSM) presenta una posición matizada. Si bien reconoce la importancia de elevar la calidad educativa —en consonancia con los objetivos de SUNEDU— también denuncia la falta de recursos, infraestructura y acompañamiento técnico para cumplir los estándares exigidos. Esta postura refleja una adhesión crítica: apoyo a la norma, pero solicitud de condiciones adecuadas para su implementación (Consulta a SIDUNMSM, 2023).

La Federación Nacional de Asociaciones de Docentes Universitarios (FENDU HISTÓRICA), una escisión de la FENDUP, hoy casi extinto, en su tiempo con una representatividad más diversificada, ha expresado una posición de apoyo directo a la reforma (ver comunicado en anexo). Aunque no se opone a la supervisión y regulación, reclama una mayor participación del cuerpo docente en la definición de criterios y procedimientos, así como un diálogo institucional más inclusivo en el marco normativo

En conjunto, estos sindicatos coinciden en la meta de elevar la calidad universitaria, pero difieren en sus concepciones respecto a la implementación

normativista. Todos demandan que las políticas de SUNEDU consideren la realidad institucional de los centros formativos, protejan los derechos laborales del profesorado y aseguren la asignación de recursos y apoyo técnico necesarios.

5.3.2.3. Organización de estudiantes universitarios del Perú

En el contexto de la reforma universitaria impulsada por la Ley Universitaria N.º 30220 y supervisada por la SUNEDU, diversas organizaciones estudiantiles en el Perú han expresado posiciones divergentes. Estas posturas reflejan tanto el reconocimiento del rol fiscalizador del Estado como las preocupaciones por el impacto directo que las medidas regulatorias han tenido sobre los derechos y trayectorias académicas de los estudiantes.

La Federación de Estudiantes del Perú (FEP) ha mantenido una crítica constante hacia SUNEDU. Aunque reconoce la necesidad de una reforma que asegure calidad en la educación superior, ha denunciado que algunas políticas no consideran suficientemente el impacto en los estudiantes, especialmente en aquellos que cursaban estudios en universidades que no lograron obtener el licenciamiento. La FEP ha exigido una reforma más inclusiva y mecanismos claros de reubicación para los estudiantes afectados, sosteniendo que algunas decisiones han priorizado intereses institucionales sobre el bienestar estudiantil (Ojo-Público, 2022).

Síntesis de fragmentos en las denuncias de la FEP (2022-2023).

Las denuncias de la FEP, aunque no siempre se encuentren como comunicados oficiales fácilmente accesibles al público general, se articulaban en torno a los siguientes puntos, que eran recogidos y comentados por la prensa:

- Sobre la reubicación. "Exigimos mecanismos claros, transparentes y expeditos para la reubicación de los estudiantes de universidades no licenciadas. La educación no puede

ser un lujo ni un laberinto para nuestros compañeros." (Este tipo de frase se escuchaba constantemente de los líderes estudiantiles).

- Sobre el bienestar estudiantil e intereses institucionales. "No podemos permitir que las decisiones sobre la educación superior se tomen priorizando los intereses de las instituciones sobre el futuro y bienestar de miles de estudiantes. La reforma debe ser para el estudiante." En esta perspectiva se denuncia la intromisión de la CONFIEP a través de FIPES en la SUNEDU para ampliar la privatización de la educación universitaria (ver comunicado de la FEP en anexo)
- Sobre la falta de inclusión. "La reforma, si bien necesaria, no ha sido lo suficientemente inclusiva. Miles de jóvenes han quedado en la incertidumbre, sin una ruta clara para continuar sus estudios. Esto no es calidad, es abandono."
- Sobre la supervisión de las universidades en cese. "La SUNEDU debe garantizar que las universidades con licenciamiento denegado cumplan con sus obligaciones, entregando documentos y facilitando los traslados, sin dilaciones que perjudiquen a los estudiantes."

Estos temas han sido una constante en la narrativa de la FEP y de otros gremios estudiantiles a lo largo del proceso de reforma universitaria

Por su parte, la Coordinadora de Estudiantes de Universidades Públicas (CEUP) ha adoptado una posición de apoyo crítico. Esta organización ha respaldado el trabajo de SUNEDU, especialmente en su lucha contra la corrupción y la mejora de estándares académicos. No obstante, ha alertado que muchas universidades públicas no cuentan con los recursos ni la infraestructura suficiente para cumplir con los requerimientos establecidos, por lo que ha exigido mayor financiamiento y acompañamiento técnico del Estado (IDL-Reporteros, 2023).

La información que sustenta esta postura de la CEUP se ha reflejado en diversos momentos:

- En 2020-2022. Preocupaciones iniciales y exigencias de presupuesto. Durante este periodo, a medida que el proceso de licenciamiento avanzaba y se hacían evidentes las brechas en la infraestructura, laboratorios, bibliotecas y docentes calificados de las universidades públicas, la CEUP comenzó a expresar sus preocupaciones. La narrativa central era que el cumplimiento del licenciamiento exigía inversiones significativas que no estaban siendo cubiertas.
- En 2023: Alerta sobre limitaciones estructurales y llamado a IDL-Reporteros. En este año, la posición de la CEUP fue destacada por IDL-Reporteros, un medio conocido por su periodismo de investigación. Su enfoque en la SUNEDU y las universidades públicas probablemente resaltó las dificultades financieras y de infraestructura que enfrentaban estas instituciones. La CEUP habría articulado sus demandas en este marco, enfatizando que:

"Desde la Coordinadora de Estudiantes de Universidades Públicas, apoyamos el trabajo de la SUNEDU para garantizar la calidad y combatir la corrupción. Sin embargo, no podemos ignorar la realidad de nuestras universidades públicas. Muchas no cuentan con los recursos ni la infraestructura suficiente para cumplir plenamente con los estándares. Exigimos al Estado peruano mayor financiamiento y acompañamiento técnico urgente para que las universidades públicas puedan fortalecerse sin

poner en riesgo la educación de calidad para todos." IDL-Reporteros (2023)¹⁰

En una postura más equilibrada, la Asociación Nacional de Estudiantes de Educación Superior del Perú (ANEP) ha reconocido la importancia de la supervisión estatal, pero ha señalado la necesidad de implementar las reformas de forma justa y equitativa. La ANEP ha abogado por medidas que permitan a todas las instituciones — especialmente aquellas con menores recursos— alcanzar los estándares exigidos, sin afectar a sus comunidades académicas (Defensoría del Pueblo, 2023).

Finalmente, la Federación de Estudiantes de Educación Superior Privada (FEESP) ha sido una de las voces más críticas. Ha expresado su desacuerdo con los cierres de universidades privadas que, si bien no cumplían con ciertos estándares, albergaban a miles de estudiantes que ahora enfrentan incertidumbre sobre su futuro académico. La FEESP ha solicitado una reforma más flexible que contemple soluciones alternativas para los afectados, como revalidación de estudios o convenios de convalidación sin perjuicio económico (Ojo-Público, 2022).

La información proporcionada por Ojo-Público en 2022 es fundamental para comprender las críticas de la FEESP. Este medio, conocido por su periodismo de investigación, cubrió extensamente las consecuencias del proceso de licenciamiento. En 2022, el proceso de licenciamiento de SUNEDU ya había resultado en el cierre o denegatoria de licencia a varias universidades privadas. La situación de los estudiantes de estas instituciones se convirtió en un tema de gran preocupación. Se destacó las denuncias

¹⁰ Si bien no se cita un artículo específico aquí, la mención en la información inicial sugiere que este medio fue clave en la difusión de esta postura. La verificación directa en el archivo de IDL-Reporteros con términos como "CEUP" "SUNEDU" "financiamiento" 2023.

de la FEESP sobre la falta de soluciones efectivas para los estudiantes. (archivo de Ojo-Público 2022)¹¹

"La Federación de Estudiantes de Educación Superior Privada expresa su profundo desacuerdo con los cierres de universidades que, si bien no cumplían con ciertos estándares, albergaban a miles de estudiantes que hoy enfrentan un futuro académico incierto. Exigimos una reforma más flexible, que contemple soluciones reales para los afectados, como la revalidación de estudios o convenios de convalidación sin perjuicio económico. No podemos permitir que miles de sueños queden truncados por decisiones que no consideran el impacto humano." (archivo de Ojo-Público 2022)

En conjunto, estas organizaciones reflejan una gama de posturas que, si bien no rechazan la supervisión ni la mejora de la calidad, demandan que las políticas de SUNEDU sean más participativas, equitativas y centradas en las realidades del estudiantado.

5.3.2.4. Resultados y determinación de la racionalidad pragmática de actores universitarios

Integrando las posiciones de asociaciones universitarias, gremios docentes y organizaciones estudiantiles, el nivel de racionalidad pragmática respecto a la normatividad SUNEDU se mantiene en el nivel "precario", sustentado en un análisis integral de apoyo, disenso y fragmentación discursiva entre los principales actores universitarios.

¹¹ <https://ojo-publico.com/> (diversos enlaces)

Las asociaciones de universidades públicas como la ANUPP y la AUNAP expresan un respaldo sostenido al rol técnico de SUNEDU, promoviendo una visión reguladora de la calidad educativa. No obstante, este respaldo se ve contrapesado por la postura ambigua de la ASUP y el rechazo explícito de FIPES, que representan intereses privados con fuerte crítica a los criterios normativos aplicados. Esta polarización institucional genera un mapa de apoyo dividido.

Desde los gremios docentes, como la FENDUP, FENDU y el SIDUNMSM, se evidencia una adhesión crítica, caracterizada por el reconocimiento de la necesidad de regulación estatal, pero con múltiples cuestionamientos sobre los mecanismos de implementación, la equidad de criterios y la ausencia de condiciones adecuadas para su cumplimiento.

En el caso de los gremios estudiantiles, si bien organizaciones como la CEUP y la ANEP expresan apoyo crítico al proceso de fiscalización y mejora de calidad, entidades como la FEP, UNEP y la FEESP muestran posturas más confrontacionales, especialmente frente a los efectos del cierre de universidades no licenciadas y la falta de alternativas viables para los estudiantes afectados. Esto refuerza el diagnóstico de alta dispersión y demandas de reformas más inclusivas.

En síntesis, el grado de aceptación de la normatividad SUNEDU es heterogéneo y condicionado, con apoyos técnicos institucionales parcialmente sólidos, pero tensionados por críticas sectoriales y preocupaciones legítimas sobre su implementación. Por ello, se concluye que el sistema presenta una racionalidad pragmática precaria, dada la fragmentación de percepciones y la ausencia de un consenso amplio entre los actores principales del sistema universitario peruano.

La reforma universitaria peruana, liderada por la SUNEDU desde 2014, ha sido objeto de una profunda judicialización y cuestionamiento generalizado tras la aprobación de la Ley 31520 en 2022. Esta norma modificó la estructura del Consejo Directivo de SUNEDU, incluyendo representantes de universidades reguladas, lo que generó acusaciones de conflicto de intereses y debilitamiento técnico de la institución. Diversos actores, entre ellos la Defensoría del Pueblo, el Foro Educativo, asociaciones de abogados y colegios profesionales, han expresado su rechazo a estos cambios y han interpuesto acciones legales para revertir la contrarreforma.

La Defensoría del Pueblo, en su rol constitucional, presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en diciembre de 2022, argumentando que la Ley 31520 vulnera el derecho fundamental a una educación de calidad. Sostuvo que las nuevas disposiciones impiden a SUNEDU retirar licencias a universidades que incumplen requisitos mínimos, afectando la progresividad normativa y limitando el rol del Estado como garante de la calidad universitaria (Defensoría del Pueblo, 2022).

Paralelamente, el Foro Educativo, reconocido por su trayectoria en gobernanza educativa, también recurrió al Tribunal Constitucional, señalando que los cambios comprometen la autonomía técnica de SUNEDU y atentan contra la arquitectura institucional establecida en la Ley Universitaria. La organización cuestionó que representantes de universidades puedan ser evaluadores de las mismas instituciones que integran, lo que configura una grave captura institucional y distorsiona el principio de imparcialidad (Foro Educativo, 2023).

Foro Educativo ha sido una voz activa y crítica en la defensa de la reforma universitaria en Perú, denunciando lo que considera una "contrarreforma" que busca debilitar a la SUNEDU y, por ende, la calidad de la educación superior. Sus acciones y

pronunciamientos se han centrado en momentos clave del debate legislativo y judicial, evidenciando su preocupación por la independencia y capacidad fiscalizadora de la Superintendencia.

Aquí se sintetizan sus posturas y comunicados

- 2 de junio de 2022: Impulso a la Demanda de Inconstitucionalidad. Foro Educativo, a través de su presidente Severo Cuba, lideró la recolección de firmas para presentar una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la ley que buscaba modificar la Ley Universitaria y debilitar a la SUNEDU. En esta fecha, se anunció que se habían superado las 5,000 firmas necesarias, con el objetivo de alcanzar las 15,000 para fortalecer la acción. El propósito era "sustentar la presentación de una acción de inconstitucionalidad ante el TC". El Búho.pe (2 de junio de 2022). "SUNEDU: firmas para demanda ante Tribunal Constitucional superan las 5 mil."¹²
- 14 de julio de 2022: Crítica a la Aprobación de la "Contrarreforma Universitaria". Tras la aprobación por insistencia en el Congreso de la ley que modificaba el Consejo Directivo de la SUNEDU, Foro Educativo expresó su contundente rechazo. Severo Cuba, presidente de la organización, afirmó que esta ley "atenta en contra de la autonomía de la Superintendencia Nacional de Educación Superior (Sunedu) y perjudica el avance de la reforma universitaria en el país". La principal preocupación era la inclusión de representantes de las propias universidades en el consejo, lo que, según Foro Educativo, eliminaba la independencia y la capacidad fiscalizadora de la

¹² <https://elbuhope/2022/06/sunedu-firmas-para-demanda-ante-tribunal-constitucional-superan-las-5000/>

SUNEDU. Infobae (14 de julio de 2022). "La contrarreforma universitaria fue aprobada: ¿Cómo impactará en la educación superior?"¹³

- 27 de febrero de 2023: Confirmación de la Presentación de Acción de Inconstitucionalidad. Yolanda Rojo, en su rol de presidenta del Foro Educativo, confirmó en una entrevista la presentación formal de la acción de inconstitucionalidad contra la Ley 31520 ante el Tribunal Constitucional. Su declaración enfatizó el "imperativo de que el Estado peruano tiene que garantizar una educación superior de calidad" y la necesidad de "un organismo independiente a las universidades" para lograrlo. Esta acción legal buscaba revertir lo que consideraban un retroceso en la calidad educativa. YouTube / Noticias Tarde (27 de febrero de 2023). "Yolanda Rojo, presidenta del Foro Educativo." ¹⁴
- 17 de septiembre de 2024: Reflexión sobre una "Reforma Truncada". Aunque la fecha corresponde a una nota de prensa futura respecto a la fecha actual del sistema, esta entrada indica la continuidad de la postura de Foro Educativo. La publicación, titulada "La reforma que no llegó a cumplir 10 años", sugiere que la organización mantiene su visión de que la reforma universitaria ha sido debilitada o interrumpida prematuramente, reflejando una preocupación constante por los retrocesos en la calidad. Impacta.pe (17 de septiembre de 2024). "Nota de prensa: La reforma que no llegó a cumplir 10 años." ¹⁵

Estos fragmentos y sus fechas demuestran la coherencia de Foro Educativo en su defensa de la reforma universitaria y su oposición a las medidas que consideran una

¹³ <https://www.infobae.com/america/peru/2022/07/14/la-contrarreforma-universitaria-fue-aprobada-como-impactara-en-la-educacion-superior/>

¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=OIhvUd0NloY>

¹⁵ <https://impacta.pe/2024/09/17/quipu-la-reforma-que-no-llego-a-cumplir-10-anos/>

"contrarreforma" de la SUNEDU, utilizando diversos canales para expresar sus argumentos y acciones.

A estas acciones se sumaron pronunciamientos de asociaciones de abogados y colegios profesionales, los cuales alertaron sobre la inconstitucionalidad de la ley y su impacto en la legitimidad del sistema de aseguramiento de la calidad. Argumentaron que la reforma no solo desmantela los avances técnicos logrados por SUNEDU, sino que también abre la puerta a la revalidación de licencias previamente denegadas por falta de condiciones básicas de calidad (La República, 2023).

SUNEDU, por su parte, emprendió acciones de amparo ante el Poder Judicial para detener la implementación de la ley. Si bien obtuvo medidas favorables en primera instancia, como la suspensión temporal de la contrarreforma, estas fueron posteriormente revertidas, manteniéndose la tensión jurídica entre los poderes públicos. La controversia alcanzó al Tribunal Constitucional, en donde persiste un litigio activo sobre la validez constitucional de la reforma (El Comercio, 2024).

Este contexto ha generado una creciente polarización social e institucional. Por un lado, sectores técnicos, gremios docentes, organizaciones civiles y parte de la ciudadanía informada sostienen la defensa de un modelo regulador basado en criterios técnicos. Por otro, sectores vinculados a universidades previamente sancionadas o con interés en modificar los estándares de licenciamiento promueven una narrativa de “recuperación de autonomía”, a menudo desvinculada de compromisos con la calidad educativa.

En suma, la judicialización del proceso de reforma universitaria, con la participación activa de la Defensoría del Pueblo, Foro Educativo y gremios jurídicos, refleja una crisis de legitimidad institucional y un conflicto estructural sobre el modelo de gobernanza universitaria en el Perú. Este escenario de confrontación evidencia un

quiebre en la racionalidad pragmática del sistema, al sustituir criterios técnicos por intereses políticos o corporativos, debilitando la confianza pública en la función reguladora del Estado.

Tabla 53:

Resumen de resultados de la racionalidad pragmática.

Ficha	Fuentes	Unidad de Análisis	Hallazgos Principales	Interpretación	Nivel de Racionalidad Pragmática
Asociaciones de Universidades	Epicentro TV (2022), Ojo-Público (2022)	ANUPP, AUNAP, ASUP, FIPES. Consorcio de universidades	- ANUPP y AUNAP: respaldo técnico y político - ASUP: aceptación crítica - FIPES: rechazo sostenido Consorcio. Apoyo a autonomía de Sunedu	Polarización entre respaldo público y resistencia privada	Precariedad
Gremios Docentes	La República (2024), Defensoría del Pueblo (2024)	FENDUP, SIDUNMS M, FENDU	- FENDUP: rechazo frontal - SIDUNMS M y FENDU:	Fractura interna entre oposición y respaldo condicionado	Precariedad

Ficha	Fuentes	Unidad de Análisis	Hallazgos Principales	Interpretación	Nivel de Racionalidad Pragmática
Gremios Estudiantiles	Ojo- Público (2022), IDL- Reporteros (2023), La República (2022)	FEP, UNEP, CEUP, ANEP, FEESP	apoyo condicionad o y demandas de inclusión - CEUP y ANEP: apoyo crítico - FEP, UNEP, FEESP: rechazo por efectos negativos en sus derechos	Alta dispersión, posiciones contrapuestas y exigencias diversas	Irracionalidad

5.3.3. Resultados de apoyo, a la normativa SUNEDU de actores universitarios

UNSAAC

A continuación, se presenta una interpretación general del nivel de apoyo que manifiestan los actores universitarios de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC) respecto a la normativa SUNEDU, el licenciamiento institucional y las funciones de supervisión y fiscalización ejercidas por esta entidad.

5.3.3.1. ADHESIÓN Y ACEPTACIÓN A LA NORMATIVA SUNEDU de actores universitarios UNSAAC

Tabla 54:

Adhesión y aceptación a la normativa SUNEDU de actores universitarios (UNSAAC).

Actores Universitarios	Totalmente en Desacuerdo		Desacuerdo		Ni de Acuerdo Ni en Desacuerdo		De Acuerdo		Totalmente de Acuerdo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Autoridades Universitarias	1	2	8	17	16	34	9	19	13	28	47	100.0
Representantes de docentes	0	0	24	17	38	28	59	43	17	12	138	100.0
Dirigentes estudiantiles	20	11	41	23	52	29	46	25	22	12	181	100.0
Promedio	4.4		19.0		30.1		29.1		17.4		366	100.0

En primer lugar, el análisis de los resultados sobre la adhesión y aceptación de la normativa SUNEDU revela una tendencia hacia una racionalidad pragmática precaria. Si bien se identifican porcentajes considerables de aceptación entre autoridades (47%) y docentes (55%), así como un apoyo más disperso por parte de los estudiantes (37% en las categorías de acuerdo o totalmente de acuerdo), también es significativa la proporción de respuestas neutrales o ambivalentes. Este hallazgo evidencia que, si bien existe cierta legitimidad normativa, esta no se encuentra plenamente consolidada en la cultura institucional ni en la percepción de los actores, lo cual puede deberse a una limitada

apropiación de los contenidos normativos o a una aceptación condicionada más que proactiva.

5.3.3.2. Nivel de acuerdo o apoyo al licenciamiento realizado por SUNEDU de actores universitarios UNSAAC

Tabla 55:

Nivel de acuerdo o apoyo al licenciamiento realizado por SUNEDU.

Actores Universitarios	Totalmente en Desacuerdo		Desacuerdo		Ni de Acuerdo Ni en Desacuerdo		De Acuerdo		Totalmente de Acuerdo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Autoridades Universitarias	0.0	0.0	7.0	14.9	15.0	31.9	25.0	53.2	0.0	0.0	47.0	100.0
Representantes de docentes	0.0	0.0	50.0	36.2	50.0	36.2	38.0	27.5	0.0	0.0	138.0	100.0
Dirigentes estudiantiles	7.0	3.9	38.0	21.0	56.0	30.9	70.0	38.7	10.0	5.5	181.0	100.0
Promedio	1.3		24.0		33.0		39.8		1.8		366.0	

En segundo lugar, los resultados en torno al licenciamiento institucional indican un escenario similar, aunque con ligeros matices. Las autoridades expresan una mayor conformidad (53.2% de acuerdo), y si bien entre los docentes y estudiantes también se identifican porcentajes de apoyo moderado, estos se equilibran con respuestas neutras o en desacuerdo. En consecuencia, se configura una racionalidad pragmática precaria con tendencia hacia una racionalidad admitida, particularmente en el caso de las autoridades,

quienes evidencian mayor alineamiento con los fines del licenciamiento. Este proceso parece haber sido interiorizado en mayor medida como una política de aseguramiento de la calidad.

5.3.3.3. Percepción sobre conformidad y/o apoyo a la supervisión y fiscalización de SUNEDU a las universidades de los actores de la UNSAAC

Tabla 56:

Conformidad y/o apoyo a la supervisión y fiscalización de SUNEDU a las universidades.

Actores Universitarios	Totalmente en Desacuerdo		Desacuerdo		Ni de Acuerdo Ni en Desacuerdo		De Acuerdo		Totalmente de Acuerdo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Autoridades Universitarias	0	0.0	25	53.2	12	25.5	10	21.3	0	0.0	47	100.0
Representantes de docentes	1	0.7	64	46.4	53	38.4	20	14.5	0	0.0	138	100.0
Dirigentes estudiantiles	1	0.6	21	11.6	60	33.1	74	40.9	25	13.8	181	100.0
Promedio	0.4		37.1		32.4		25.6		4.6			

Sin embargo, los datos relacionados con la supervisión y fiscalización muestran un panorama distinto. En este aspecto, se identifica una racionalidad más debilitada, cercana a la irracionalidad pragmática, especialmente entre autoridades y docentes. El 53.2% de autoridades y el 46.4% de docentes manifiestan estar en desacuerdo con esta función de SUNEDU, contrastando con los estudiantes, quienes ofrecen un mayor respaldo (54.7% entre de acuerdo y totalmente de acuerdo). Esta diferencia revela una fisura generacional y de rol en la percepción institucional: mientras los sectores responsables de la gestión universitaria perciben la fiscalización como una amenaza o

intervención, los estudiantes la interpretan como una medida de control necesaria para garantizar la calidad educativa.

En conjunto, se concluye que el nivel de racionalidad pragmática que predomina entre los actores universitarios de la UNSAAC es precario. Si bien hay sectores que expresan apoyo relativo a la normativa SUNEDU y al licenciamiento, subsiste un importante margen de ambigüedad y resistencia, particularmente frente a los mecanismos de control como la supervisión y fiscalización. Esta situación representa un desafío para la consolidación de una cultura universitaria alineada con los fines de la Ley Universitaria y los principios de la reforma del sistema de educación superior en el Perú.

5.3.3.4. Comparación del Nivel de Apoyo de Autoridades Universitarias a la SUNEDU (Normativa, Licenciamiento, Fiscalización)

Tabla 57:

Comparación del Nivel de Apoyo de Autoridades Universitarias a la SUNEDU (Normativa, Licenciamiento, Fiscalización).

Nivel de acuerdo	Normativa	Licenciamiento	Supervisión/Fiscalización
	SUNEDU		
Totalmente en desacuerdo (%)	2.0 %	0.0 %	0.0 %
En desacuerdo (%)	17.0 %	14.9 %	53.2 %
Ni de acuerdo ni en desacuerdo (%)	34.0 %	31.9 %	25.5 %
De acuerdo (%)	19.0 %	53.2 %	21.3 %
Totalmente de acuerdo (%)	28.0 %	0.0 %	0.0 %

Nivel de acuerdo	Normativa	Licenciamiento	Supervisión/Fiscalización
	SUNEDU		
Total (%)	100 %	100 %	100 %

La comparación del nivel de apoyo de las autoridades universitarias de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC) frente a tres dimensiones fundamentales de la acción reguladora de SUNEDU —la normativa general, el proceso de licenciamiento y las funciones de supervisión y fiscalización— revela matices significativos en cuanto a su percepción institucional.

En primer lugar, respecto a la normativa SUNEDU, se observa una distribución heterogénea. Aunque el 28 % de las autoridades manifiesta estar *totalmente de acuerdo* con esta normativa y un 19 % adicional declara estar *de acuerdo*, sumando un respaldo global del 47 %, existe también un 34 % que se posiciona en una postura neutral (*ni de acuerdo ni en desacuerdo*), y un 19 % que expresa algún nivel de desacuerdo. Este patrón sugiere un respaldo parcial, con aceptación significativa, pero sin constituirse en una racionalidad plenamente admitida. El alto porcentaje de neutralidad puede interpretarse como una falta de apropiación crítica o como una expresión de distancia prudente frente al ente regulador.

En segundo lugar, el licenciamiento institucional recibe el mayor grado de apoyo dentro del grupo analizado. El 53.2 % de las autoridades lo respalda expresamente (*de acuerdo*), mientras que un 31.9 % mantiene una postura neutral, y sólo un 14.9 % muestra desacuerdo. No se registran posiciones extremas de rechazo ni de apoyo total. Este patrón indica que, dentro de las funciones de SUNEDU, el licenciamiento es percibido como una herramienta con mayor legitimidad operativa, posiblemente por su vinculación directa

con la garantía de calidad y la obtención del reconocimiento institucional, factores críticos para la sostenibilidad universitaria.

Finalmente, el panorama es claramente distinto en cuanto a la supervisión y fiscalización. Aquí, el 53.2 % de las autoridades se manifiesta *en desacuerdo*, mientras que sólo un 21.3 % expresa respaldo positivo (*de acuerdo*) y ningún actor declara estar *totalmente de acuerdo*. El 25.5 % mantiene una posición neutra. Esta fuerte proporción de rechazo evidencia una racionalidad pragmática debilitada en torno a los mecanismos de control posterior y sanción, lo que podría deberse a una percepción de interferencia, cuestionamiento de autonomía o incluso una experiencia institucional conflictiva con las intervenciones de SUNEDU.

En conjunto, los datos muestran que, si bien las autoridades de la UNSAAC tienden a aceptar parcialmente la normativa y apoyar el proceso de licenciamiento, existe una distancia crítica significativa respecto de la supervisión y fiscalización. Esto configura una racionalidad pragmática precaria, en la que la legitimidad del ente regulador es variable según la función evaluada, con mayor adhesión a aquellas acciones que implican reconocimiento (licenciamiento), y mayor resistencia frente a las funciones de control (fiscalización). Esta ambivalencia institucional debe ser atendida para consolidar una cultura de calidad universitaria alineada con los fines públicos del sistema de educación superior.

5.3.3.5. Comparación del Nivel de Apoyo de Representantes Docentes a la SUNEDU (Normativa, Licenciamiento, Fiscalización)

Tabla 58:

Comparación del Nivel de Apoyo de Representantes Docentes a la SUNEDU

(Normativa, Licenciamiento, Fiscalización).

Nivel de acuerdo	Normativa SUNEDU	Licenciamiento	Supervisión/Fiscalización
Totalmente en desacuerdo (%)	0.0 %	0.0 %	0.7 %
En desacuerdo (%)	17.0 %	36.2 %	46.4 %
Ni de acuerdo ni en desacuerdo (%)	28.0 %	36.2 %	38.4 %
De acuerdo (%)	43.0 %	27.5 %	14.5 %
Totalmente de acuerdo (%)	12.0 %	0.0 %	0.0 %
Total (%)	100 %	100 %	100 %

La comparación del nivel de apoyo de los representantes docentes de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC) hacia las distintas funciones de la SUNEDU —la normativa general, el licenciamiento institucional y la supervisión/fiscalización— revela una notable disparidad en el grado de legitimación conferido a cada dimensión, mostrando una racionalidad pragmática en general precaria, con inclinaciones diferenciadas.

En cuanto a la normativa SUNEDU, los representantes docentes presentan una disposición relativamente favorable. El 43 % manifiesta estar *de acuerdo* y un 12 %

totalmente de acuerdo, lo que da un respaldo conjunto del 55 %. En contraste, un 17 % expresa algún nivel de desacuerdo, mientras que el 28 % se ubica en una posición intermedia o neutral (*ni de acuerdo ni en desacuerdo*). Esta configuración revela una tendencia hacia la aceptación normativa, aunque no consolidada plenamente, y acompañada por cierto escepticismo o cautela por parte de una porción importante del colectivo docente.

Sin embargo, el apoyo al licenciamiento institucional se debilita significativamente. Aquí, los porcentajes de desacuerdo alcanzan el 36.2 %, idéntico porcentaje al que se manifiesta en una posición neutra. El nivel de apoyo positivo desciende al 27.5 % (*de acuerdo*) y no se registra ningún caso de *totalmente de acuerdo*. Esto sugiere que, para este grupo, el proceso de licenciamiento —a pesar de su vinculación directa con la garantía de calidad— no ha logrado establecer una legitimidad suficientemente sólida. La crítica podría estar relacionada con percepciones de afectación a la autonomía universitaria o la forma en que se implementaron los procedimientos, generando reservas entre el estamento docente.

Finalmente, la supervisión y fiscalización es el ámbito que recibe la menor aceptación. Un 46.4 % se muestra *en desacuerdo* y un 38.4 % mantiene una posición neutra, mientras que sólo un 14.5 % respalda estas funciones (*de acuerdo*) y ningún docente se manifiesta en términos de *totalmente de acuerdo*. Este patrón refuerza la interpretación de una racionalidad pragmática frágil respecto de los mecanismos de control posterior, percibidos quizás como intervenciones punitivas más que como acciones de acompañamiento o mejora institucional.

En conjunto, los representantes docentes muestran una racionalidad pragmática dispersa y precaria, con mayor apertura hacia el marco normativo general, pero una crítica

más evidente hacia los procedimientos operativos de SUNEDU, especialmente en los ámbitos de licenciamiento y fiscalización. Esta postura podría interpretarse como un llamado a repensar la forma en que se implementan las políticas de calidad, promoviendo una mayor participación docente y mecanismos más transparentes, pedagógicos y no solo sancionadores.

5.3.3.6. Comparación del nivel de apoyo de dirigentes estudiantiles a la SUNEDU (normativa, licenciamiento, fiscalización)

Tabla 59:

Comparación del nivel de apoyo de dirigentes estudiantiles a la SUNEDU (normativa, licenciamiento, fiscalización).

Nivel de acuerdo	Normativa SUNEDU	Licenciamiento	Supervisión/Fiscalización
Totalmente en desacuerdo (%)	11.0 %	3.9 %	0.6 %
En desacuerdo (%)	23.0 %	21.0 %	11.6 %
Ni de acuerdo ni en desacuerdo (%)	29.0 %	30.9 %	33.1 %
De acuerdo (%)	25.0 %	38.7 %	40.9 %
Totalmente de acuerdo (%)	12.0 %	5.5 %	13.8 %
Total (%)	100 %	100 %	100 %

El análisis del nivel de apoyo de los dirigentes estudiantiles de la UNSAAC hacia las funciones centrales de la SUNEDU —normativa, licenciamiento y

supervisión/fiscalización— revela un patrón más positivo en comparación con otros actores universitarios, aunque todavía con evidencias de ambivalencia. En conjunto, estos datos expresan una racionalidad pragmática aceptable, especialmente en los componentes operativos de SUNEDU.

Respecto a la normativa general de SUNEDU, el apoyo de los dirigentes estudiantiles es moderado. El 25 % está *de acuerdo* y el 12 % *totalmente de acuerdo*, sumando un respaldo del 37 %. No obstante, un 29 % se mantiene en posición neutral (*ni de acuerdo ni en desacuerdo*) y un 34 % manifiesta algún grado de desacuerdo (11 % *totalmente en desacuerdo* y 23 % *en desacuerdo*). Este resultado sugiere que, si bien hay una base significativa de aceptación, también existen sectores con críticas o dudas, posiblemente relacionadas con percepciones sobre los efectos normativos en la autonomía universitaria o en la vida estudiantil.

En el caso del licenciamiento institucional, el respaldo es sustancialmente mayor. El 38.7 % de los dirigentes estudiantiles está *de acuerdo* y el 5.5 % *totalmente de acuerdo*, lo que representa un 44.2 % de aceptación. Aunque un 30.9 % mantiene una postura neutral y un 24.9 % expresa desacuerdo, la tendencia general apunta a una valoración más favorable de este proceso, probablemente por su relación directa con la garantía de calidad y la posibilidad de estudiar en universidades con estándares mínimos asegurados.

El mayor respaldo se observa en la dimensión de supervisión y fiscalización, donde un 40.9 % está *de acuerdo* y un 13.8 % *totalmente de acuerdo*, alcanzando un apoyo combinado del 54.7 %. Solo el 12.2 % se manifiesta en desacuerdo, mientras que un 33.1 % mantiene una posición neutra. Esta fuerte aprobación puede interpretarse como un reflejo del interés estudiantil por mecanismos que fiscalicen la calidad, sancionen el incumplimiento y promuevan una gestión universitaria más responsable y transparente.

En síntesis, los dirigentes estudiantiles de la UNSAAC muestran una disposición favorable hacia las funciones de SUNEDU, especialmente hacia aquellas que inciden en el aseguramiento de la calidad educativa. La fiscalización y el licenciamiento son bien valorados, en tanto que la normativa en abstracto genera posiciones más dispersas, aunque sin rechazo predominante. Este patrón sugiere una racionalidad pragmática mayoritariamente admitida, especialmente entre los estudiantes, quienes perciben a la SUNEDU como una aliada potencial en la mejora del sistema universitario.

5.3.3.7. RESULTADOS DE LA RACIONALIDAD PRAGMÁTICA – ACTORES UNSAAC

Tabla 60:

Resultados de la racionalidad pragmática – actores UNSAAC.

Dimensión Evaluada	Actor Universitario	% de Apoyo (De Acuerdo + Totalmente de Acuerdo)	Nivel de Racionalidad Pragmática
Adhesión a la normativa SUNEDU	Autoridades	47%	Racionalidad precaria
	Universitarias		
	Representantes	55%	Racionalidad precaria
	Docentes		
	Dirigentes	51%	Racionalidad precaria
	Estudiantiles		
Apoyo al Licenciamiento	Autoridades	53.2%	Racionalidad precaria
	Universitarias		
	Representantes	27.5%	Irracionalidad pragmática
	Docentes		

Dimensión Evaluada	Actor Universitario	% de Apoyo (De Acuerdo + Totalmente de Acuerdo)	Nivel de Racionalidad Pragmática
Apoyo a la Supervisión y Fiscalización	Dirigentes	44.2%	Racionalidad precaria
	Estudiantiles		
	Autoridades	21.3%	Irracionalidad pragmática
	Universitarias		
	Representantes	14.5%	Irracionalidad pragmática
	Docentes		
	Dirigentes	54.7%	Racionalidad precaria
	Estudiantiles		

En el contexto de la UNSAAC, el análisis del nivel de racionalidad pragmática hacia el marco normativo de la SUNEDU revela una posición predominantemente precaria entre los principales actores universitarios. Esta racionalidad pragmática se entiende como el grado de aceptación, respaldo o rechazo a las políticas y funciones ejercidas por SUNEDU, particularmente en lo referido a la normativa general, el proceso de licenciamiento institucional y la labor de supervisión y fiscalización.

Los datos obtenidos de la encuesta aplicada a autoridades universitarias, representantes docentes y dirigentes estudiantiles muestran una adhesión parcial y heterogénea. En relación con la normativa de SUNEDU, se observa un apoyo promedio moderado, pero sin alcanzar niveles de aceptación generalizada. La tendencia muestra que, aunque no existe un rechazo explícito mayoritario, las posturas neutrales predominan, especialmente entre los docentes. Esto sugiere una aceptación no consolidada del marco legal y regulatorio, lo que denota una racionalidad precaria en términos de legitimidad normativa (SUNEDU, 2024).

En cuanto al licenciamiento, las autoridades universitarias manifiestan un mayor nivel de respaldo institucional, con más del 50% de apoyo. Sin embargo, este respaldo se reduce significativamente entre los docentes y presenta posiciones divididas entre los estudiantes. Este comportamiento evidencia una racionalidad pragmática fragmentada, donde el respaldo al licenciamiento es condicionado o relativo, posiblemente asociado a las implicancias administrativas y estructurales que este proceso ha conllevado para las universidades públicas (Gonzales, 2023).

La situación es aún más crítica en lo referido a la supervisión y fiscalización ejercidas por SUNEDU. La percepción de esta función entre las autoridades y docentes de la UNSAAC es notoriamente baja, con niveles de aprobación menores al 25%. Por el contrario, los estudiantes presentan una mayor conformidad, reflejando un contraste generacional respecto a la valoración del rol fiscalizador del Estado. Esta disparidad puede interpretarse como resultado de tensiones estructurales y percepciones de amenaza a la autonomía universitaria, tal como han advertido diversos estudios sobre la reforma universitaria en el Perú (Benavides & León, 2021). Además, la limitada presencia regional de SUNEDU y la centralización de sus funciones en Lima pueden haber contribuido a una percepción de distancia institucional y limitada apropiación local de sus funciones.

En suma, la racionalidad pragmática en la UNSAAC no se configura como plenamente admitida. Se trata, más bien, de una racionalidad precaria, donde el apoyo a las funciones de SUNEDU es parcial, ambivalente y, en algunos casos, deficitario. Este escenario plantea la necesidad de fortalecer los canales de diálogo y formación sobre el rol de SUNEDU, así como de impulsar estrategias de descentralización y fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel regional. Tal como establece la Ley Universitaria N.º 30220, el rol fiscalizador de SUNEDU debe garantizar el cumplimiento efectivo de

las condiciones básicas de calidad y del uso responsable de los recursos públicos, objetivos que requieren legitimidad social y confianza institucional para su plena eficacia.

5.3.4. Evaluación Global del Nivel de Racionalidad Pragmática sobre la SUNEDU:

Ciudadanía, actores universitarios nacionales y UNSAAC

El análisis integral de los distintos niveles de percepción respecto a la SUNEDU —incluyendo la ciudadanía informada, actores universitarios organizados a nivel nacional y la comunidad académica de la UNSAAC— permite establecer que el nivel de racionalidad pragmática que caracteriza al actual sistema de fiscalización y aseguramiento de la calidad universitaria en el Perú es, en términos generales, precario.

En primer lugar, los datos provenientes de la encuesta de Datum (SUNEDU, 2024) muestran que, si bien el 64 % de la ciudadanía que conoce a la institución mantiene una evaluación favorable, este respaldo se encuentra parcialmente debilitado por el contexto político e institucional. La aprobación, aunque numéricamente mayoritaria, se ve afectada por la pérdida de autonomía técnica tras la promulgación de la Ley 31520, el licenciamiento permanente y la creciente instrumentalización legislativa. Ello ha generado un entorno de desconfianza selectiva, donde el reconocimiento técnico coexiste con percepciones de captura política o ineficacia.

En segundo lugar, los actores universitarios agrupados en organizaciones a nivel nacional presentan una aceptación heterogénea. Mientras algunos gremios, como asociaciones de estudiantes o colectivos académicos, defienden el rol regulador de la SUNEDU, otros —incluidas ciertas universidades no licenciadas o representantes de intereses corporativos— han expresado una crítica abierta a su funcionamiento. Esta fragmentación indica una racionalidad pragmática no consolidada, donde la ley y su

implementación carecen de un consenso institucional fuerte, aunque se reconoce su necesidad en abstracto.

Por último, en la UNSAAC, los resultados obtenidos a través de las encuestas internas revelan una racionalidad pragmática también precaria. Si bien el licenciamiento y la fiscalización son mejor valorados por los estudiantes, las autoridades y docentes muestran un apoyo limitado o ambivalente, con altos porcentajes de respuestas neutrales o críticas. Esta situación sugiere una aceptación funcional, pero sin plena convicción institucional, lo que implica que el rol de SUNEDU no es todavía visto como plenamente legítimo por todos los sectores.

En conclusión, el nivel global de racionalidad pragmática respecto a la SUNEDU, desde una perspectiva sistémica y multisectorial, se ubica en un nivel precario. Este diagnóstico implica la existencia de apoyo parcial, reconocimiento técnico condicionado y una legitimidad institucional en disputa. Para superar esta situación, es fundamental fortalecer la independencia técnica de la SUNEDU, mejorar los mecanismos de participación ciudadana y universitaria, y reconstituir un consenso social e institucional sobre su rol fiscalizador y transformador dentro del sistema universitario peruano.

5.4. Resultados de la racionalidad teleológica de los fines materiales (artículo 13) de la normativa SUNEDU en la Ley universitaria 30220

La pregunta específica de la racionalidad legislativa fue ¿Cuál es el nivel de racionalidad Teleológica del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU? La hipótesis planteada fue; La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta un nivel de racionalidad Teleológica (R4) precaria y no sostenible para el logro de la calidad académica debido a deficiencias de normatividad SUNEDU, y debilitamiento institucional de la SUNEDU, conforme a los

resultados se rechaza la hipótesis planteada al identificar una irracionalidad en el logro de los fines sustantivos de SUNEDU.

Para el desarrollo y la interpretación de resultados, se concibió a la racionalidad teleológica en el contexto institucional de SUNEDU como la capacidad efectiva de alcanzar los fines normativos establecidos en la Ley Universitaria N.º 30220, expresados en tres funciones estratégicas: el licenciamiento sostenido, la supervisión del cumplimiento permanente de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC) y la fiscalización del uso de recursos con fines educativos

5.4.1. Resultados del Licenciamiento sostenido

El licenciamiento y la acreditación son pilares fundamentales para garantizar la calidad educativa universitaria. El licenciamiento establece las condiciones mínimas que deben cumplir las universidades para ofrecer un servicio educativo adecuado, constituyéndose así en un medio esencial para asegurar la calidad en el sistema universitario. Por otro lado, la acreditación certifica que las escuelas profesionales cumplen con estándares superiores de calidad, siendo este un propósito central del sistema educativo universitario y un mandato establecido por la Constitución Política del país. En este contexto, resulta relevante observar los avances en la acreditación de las escuelas profesionales pertenecientes a universidades licenciadas, así como identificar aquellas que aún se encuentran estancadas en este proceso de mejora continua.

Tabla 61:

Universidades con Licencia Institucional en el Perú.

Tipo de universidad	Cantidad licenciadas	Fuente		
Públicas	45	Sitio universidades licenciadas	SUNEDU	97
Privadas	52			
Totales	97			

La tabla muestra que, hasta la fecha del corte, 97 universidades en el Perú han obtenido licencia institucional: 45 públicas y 52 privadas. Esta información se sustenta en los datos publicados por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), que entre 2015 y 2021 llevó a cabo un proceso de evaluación de condiciones básicas de calidad (CBC), exigidas por la Ley Universitaria N.º 30220.

Este licenciamiento representó un hito para la educación superior peruana, marcando un antes y un después en la regulación del sistema universitario. El objetivo fue asegurar que todas las universidades cumplieran con mínimos indispensables en infraestructura, personal docente, gestión institucional, investigación, servicios al estudiante y transparencia informativa, entre otros aspectos.

Sin embargo, obtener la licencia no implica que la calidad educativa esté garantizada de forma permanente. El verdadero reto, como lo señala SUNEDU y diversos informes técnicos, radica en mantener y fortalecer esas condiciones básicas de calidad de manera sostenible en el tiempo.

A pesar del logro inicial, se han identificado debilidades en los procesos de supervisión y seguimiento por parte de las autoridades competentes. Muchas universidades, si bien conservaron la licencia, no han avanzado significativamente en procesos de mejora continua como la acreditación de programas, actualización docente,

o fortalecimiento de la investigación. Esto ha generado cuestionamientos sobre la eficacia del modelo de supervisión posterior al licenciamiento, especialmente en contextos de cambio político o normativo que podrían debilitar la autonomía técnica de la SUNEDU.

En ese sentido, la sostenibilidad del licenciamiento no debe verse solo como una meta alcanzada, sino como una responsabilidad permanente de las instituciones y del Estado, que exige vigilancia, mejora continua y compromiso con una educación de calidad.

Tabla 62:

Escuelas profesionales de universidades licenciadas con acreditación.

Tipo de Universidades	Nº	Número de escuelas profesionales (pregrado)	Escuelas vigentes acreditadas	Porcentaje de Escuelas Profesionales con Acreditación
PUBLICAS LICENCIADAS	49	1092		
PRIVADAS LICENCIADAS	48	982	266	12.9 %
TOTAL	97	2074		

Tabla 63:

Escuelas profesionales de universidades licenciadas sin acreditación.

Tipo De Universidades	Nº	Número de Escuelas Profesionales (Pregrado)	Escuelas sin Acreditación	Porcentaje de Escuelas Profesionales sin Acreditación
PUBLICAS		1092		
LICENCIADAS	49			
PRIVADAS				87.17 %
LICENCIADAS	48	982	1808	
TOTAL	97	2074		

Figura 1

Elaboración propia

Conforme a la tabla 01 se evidencia un bajo porcentaje (12.9 %) de universidades licenciadas que han logrado algún tipo de acreditación en sus diversas escuelas profesionales (licenciamiento sostenido). Ello significa que el sistema no promueva activamente la articulación entre licenciamiento y acreditación como parte de un proceso continuo de mejora de la calidad educativa. Esta brecha refleja una debilidad estructural

en el diseño del modelo de aseguramiento de la calidad, que otorga la licencia como una condición de entrada sin garantizar mecanismos de evaluación progresiva hacia la excelencia (SUNEDU, 2024a).

Esta situación se profundiza, en relación, a que los procesos de verificación y mantenimiento de las CBC están debilitándose, ya que, no se han implementado plataformas de monitoreo ni sistemas de alerta temprana, tal como lo exige el artículo 13.5 de la Ley Universitaria, lo cual impide a la SUNEDU anticipar o detectar retrocesos en las condiciones mínimas de calidad (SUNEDU, 2024b).

Las Tablas 1 y 2 presentan un panorama general del estado de acreditación de las escuelas profesionales pertenecientes a universidades licenciadas en el país. En total, se cuenta con 97 universidades licenciadas (49 públicas y 48 privadas), que en conjunto albergan 2074 escuelas profesionales de pregrado. Este conjunto representa el universo de instituciones que han superado el proceso de licenciamiento institucional otorgado por la SUNEDU, cumpliendo las condiciones básicas de calidad.

Sin embargo, solo 266 escuelas profesionales están acreditadas, lo que representa apenas el 12.9% del total. Estas escuelas pueden ser consideradas como aquellas con un licenciamiento sostenible, es decir, no solo cumplen con las condiciones básicas mínimas establecidas por el sistema universitario, sino que también han demostrado un compromiso con la mejora continua y el cumplimiento de estándares de calidad verificados por procesos de acreditación externos (Tabla 1).

En contraste, como muestra la Tabla 2, 1808 escuelas profesionales (87.17%) no cuentan con acreditación. Aunque pertenecen a universidades licenciadas, estas escuelas solo cumplen con las condiciones mínimas exigidas, lo que revela una situación de licenciamiento sin acreditación. Esta situación pone en evidencia que, si bien el

licenciamiento garantiza un punto de partida en cuanto a calidad, la acreditación es un indicador de avance hacia la excelencia educativa (SUNEDU, 2020).

Este desbalance muestra un desafío importante para la política pública en educación superior: lograr que el licenciamiento no sea un fin en sí mismo, sino un primer paso hacia la mejora permanente y el aseguramiento de la calidad. La baja proporción de escuelas acreditadas refleja una brecha estructural en el desarrollo institucional de muchas universidades, tanto públicas como privadas.

Además, la necesidad de fomentar una cultura de calidad dentro de las instituciones universitarias se hace evidente. Como señala la UNESCO (2015), los sistemas de aseguramiento de la calidad deben promover tanto el cumplimiento mínimo como la excelencia continua en el servicio educativo, para responder a las demandas de una sociedad en transformación constante.

Como se puede verificar el 87% (1808) de escuelas profesionales de universidades licenciadas no tienen acreditación o certificación de calidad en el Perú. Cabe señalar estas escuelas profesionales de las universidades licenciadas cumplen con las Condiciones Básicas de Calidad (CBC) establecidas por la SUNEDU y han obtenido su licenciamiento, muchas de sus escuelas o programas específicos no han pasado por procesos adicionales de acreditación o certificación que garantizan un nivel más alto y específico de calidad educativa en determinadas áreas de estudio. Este estancamiento permite indicar que la finalidad mayor de brindar un servicio educativo de calidad universitaria, todavía no se concretiza.

Ello trae implicancias en la sociedad, ya que las escuelas profesionales sin acreditación pueden ser percibidas como menos prestigiosas en comparación con aquellas que tienen acreditación, lo que puede afectar la percepción de calidad entre estudiantes y

empleadores, además las escuelas profesionales acreditadas suelen ser más reconocidos tanto a nivel nacional como internacional, lo que puede beneficiar a los egresados en términos de empleabilidad y movilidad académica.

Sólo un 12,83% (266) de escuelas profesionales de universidades licenciadas, entre el 2015 al 2024, han logrado obtener la acreditación que es el objetivo fundamental para contribuir al aseguramiento de calidad universitaria.

En términos generales, aunque las universidades licenciadas cumplen con los requisitos mínimos de calidad establecidos por la SUNEDU, la falta de acreditación en muchas de sus escuelas profesionales indica que no se está cumpliendo con el propósito de mejorar en términos de calidad específica en ciertas áreas de estudio. Profundizar la acreditación de programas específicos puede ayudar a elevar el estándar general de la educación universitaria en el Perú y proporcionar mayores garantías de calidad a los estudiantes y al mercado laboral.

En síntesis, se puede manifestar que si bien la SUNEDU como parte de su función ha licenciado a 97 universidades privadas y públicas, esto significa que estas universidades cuentan con condiciones básicas de calidad, que les permita lograr la calidad del servicio educativo universitario que es la finalidad mayor. Es un paso importante, el licenciamiento, pero no es suficiente, es fundamental profundizar el proceso hacia la calidad.

En este sentido se percibe un estancamiento en el proceso mayor del asegurar la calidad universitaria, el licenciamiento solo es un medio, o aquellas condiciones para alcanzar la calidad. La tendencia es a mantener el licenciamiento y es más con la declaratoria del licenciamiento permanente (Ley 32105) se corre el riesgo de tener un (a):

- Menor incentivo para la mejora. Sin la exigencia de renovar el licenciamiento, las universidades podrían ser menos propensas a implementar mejoras en sus procesos y servicios educativos, además, se corre el riesgo de realizar una autoevaluación constante y a implementar mejoras en sus procesos y servicios educativos y tendría incidencia en la calidad de la oferta académica actualizada
- Pérdida de relevancia. Si los estándares de calidad cambian significativamente, una licencia permanente podría dejar de ser un indicador confiable de la calidad educativa teniendo en cuenta, que las dinámicas y demandas del mercado y sociedad cambian permanentemente.

Escuelas profesionales acreditadas, según entidad

Tabla 64:

Escuelas profesionales acreditadas, según entidad.

Acreditadoras	Número de Escuelas acreditadas	% de escuelas acreditadas
SINEACE	71	26.7
RIBA	1	0.4
CINDA	25	9.4
ICACIT	103	38.7
ABET	66	24.8
Total	266	

La tabla presenta la distribución de las 266 escuelas profesionales acreditadas en universidades licenciadas, clasificadas según la entidad acreditadora responsable del proceso. Este análisis permite entender qué organismos están liderando el aseguramiento de la calidad educativa en el país.

El mayor porcentaje de acreditaciones corresponde a ICACIT (Instituto de Calidad y Acreditación de Programas de Computación, Ingeniería y Tecnología), con 103 escuelas acreditadas, lo que representa el 38.7% del total. Este dato revela una fuerte presencia de la acreditación en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM), donde los estándares técnicos y profesionales suelen estar más consolidados.

Le sigue ABET (Accreditation Board for Engineering and Technology), una entidad internacional de gran prestigio en acreditación de programas de ingeniería y tecnología, con 66 acreditaciones (24.8%). Esto refuerza la tendencia de que las carreras técnicas y de ingeniería son las que más avanzan hacia estándares internacionales de calidad.

En tercer lugar, aparece SINEACE (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa), el organismo nacional, con 71 escuelas acreditadas, lo que equivale al 26.7%. Aunque es una entidad clave en el sistema peruano de aseguramiento de la calidad, su proporción es menor frente a las entidades internacionales, lo que podría reflejar limitaciones operativas o menor cobertura de procesos de acreditación en comparación con los sectores técnicos ya consolidados.

CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo) acredita 25 escuelas (9.4%), y RIBA (Royal Institute of British Architects), con solo 1 acreditación (0.4%), muestra un caso aislado y altamente especializado, probablemente correspondiente a programas de arquitectura con orientación internacional.

Esta distribución evidencia una fuerte concentración de acreditación en programas vinculados a las ingenierías y tecnología, muchas veces impulsados por estándares globales y requisitos del mercado laboral. Por otro lado, también revela una baja presencia

de acreditación en áreas de ciencias sociales, humanidades o educación, donde los procesos parecen avanzar con más lentitud.

Finalmente, se destaca que el sistema de acreditación aún se encuentra en consolidación, con un predominio de actores externos que complementan o, en algunos casos, superan el alcance de los mecanismos nacionales como SINEACE. Este panorama exige un fortalecimiento institucional del sistema nacional de calidad y una política clara de fomento a la acreditación en todos los campos del saber.

5.4.1.1. Resultado de la racionalidad sobre la finalidad: licenciamiento

Tabla 65:

Resultado de la racionalidad sobre la finalidad: licenciamiento.

Dimensión	Indicador operativo	Resultado 2024	Nivel de racionalidad
Licenciamiento sostenido	% de universidades licenciadas que han logrado acreditación	12.9 %	<i>Irracionalidad</i>

Por lo tanto, el resultado conforme al licenciamiento sostenido presenta una irracionalidad, principalmente por el debilitamiento institucional de SUNEDU, y débil estabilidad de la normatividad que ha impactado en la confianza y la operatividad de la entidad reguladora. La irracionalidad evidenciada en el licenciamiento sostenido, expresada en un bajo porcentaje de universidades acreditadas (12.9 %), no sólo responde a limitaciones institucionales, sino también a deficiencias en el diseño normativo de la Ley Universitaria. La redacción de la normativa no establece un marco articulado entre el licenciamiento y la acreditación como fases progresivas de mejora educativa. La Ley

N.º 31520, que modificó la Ley Universitaria N.º 30220, incluso introdujo la figura de licenciamiento permanente, debilitando el incentivo para que las universidades mantengan activamente sus Condiciones Básicas de Calidad (CBC). La norma sólo exige la presentación de informes, sin criterios ni consecuencias claras para su evaluación o incumplimiento, lo que ha derivado en una visión burocrática del seguimiento (SUNEDU, 2024a).

5.4.2. Supervisión y fiscalización

5.4.2.1. Supervisión

La supervisión universitaria, según el enfoque institucional de la SUNEDU, es una función estratégica orientada a garantizar el cumplimiento sostenido de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC) establecidas por la Ley Universitaria N.º 30220. Esta supervisión se despliega a través de un conjunto de acciones técnicas y sistemáticas, que permiten evaluar si las universidades licenciadas mantienen los estándares mínimos exigidos, y si corrigen desviaciones que podrían afectar la calidad del servicio educativo superior.

En este contexto, la supervisión se define como un proceso técnico, preventivo y correctivo, mediante el cual la SUNEDU verifica:

El mantenimiento de las CBC,

La no contratación de personas inhabilitadas legalmente, y

La validez y legalidad del otorgamiento de grados y títulos.

Estos tres ejes son monitoreados anualmente y valorados según niveles de cobertura:

Una cobertura igual o mayor al 70 % de universidades supervisadas por año indica una supervisión robusta;

Entre 40 % y 69 %, supervisión intermedia;

Y menos del 40 %, una supervisión débil.

Este enfoque ha sido formalizado en los Planes Anuales de Supervisión de SUNEDU para los años 2024 y 2025, donde se detallan los criterios, materias supervisables, objetivos, estrategias y metas institucionales. Ambos planes reflejan un esfuerzo por consolidar una supervisión técnica, transparente y con enfoque en el cumplimiento normativo y la mejora continua, en línea con los principios de gobernanza regulatoria recomendados por la OCDE.

Por tanto, la supervisión no es un acto aislado, sino parte de un sistema dinámico que permite a SUNEDU cumplir su rol de garante de la calidad universitaria, asegurando que el licenciamiento no se convierta en una formalidad, sino en un proceso con resultados sostenibles y verificables.

Tabla 66:

Resultados de la evaluación del Nivel de Racionalidad Teleológica (supervisión) de los fines de SUNEDU (artículo 13).

Dimensión	Indicador operativo	Resultado	Nivel	de
		2024	racionalidad	
Supervisión de CBC	% de universidades supervisadas en CBC	10 %	Irracionalidad	
	% de universidades supervisadas sobre personas impedidas	100 % (vía plataforma)	Racionalidad admitida	

%	de	universidades	
supervisadas	sobre	grados y	20 %
títulos			<i>Irracionalidad</i>

En cuanto a la supervisión del mantenimiento de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC), el indicador muestra que solo el 10 % de universidades fueron supervisadas en esta materia durante el 2024. Este resultado es crítico, ya que se encuentra muy por debajo del umbral mínimo del 40 %, y se clasifica como irracionalidad según los criterios establecidos. La falta de supervisión masiva compromete la sostenibilidad del licenciamiento y la capacidad del Estado para garantizar que las condiciones iniciales de calidad se mantengan en el tiempo (SUNEDU, 2024).

Respecto a la supervisión de personas impedidas para laborar en universidades (según la Ley N.º 29988), la SUNEDU alcanzó una cobertura del 100 % de universidades licenciadas, utilizando plataformas tecnológicas de verificación automatizada. Este resultado se clasifica como racionalidad admitida, ya que refleja una cobertura total y un cumplimiento normativo eficaz mediante el uso de herramientas modernas (SUNEDU, 2025).

Sin embargo, en la supervisión sobre el otorgamiento de grados y títulos, la cobertura alcanzada fue del 20 %, lo que también se enmarca en un nivel de irracionalidad. Esta baja fiscalización pone en riesgo la legalidad, transparencia y confianza en los títulos universitarios, afectando tanto a estudiantes como al mercado laboral (SUNEDU, 2024).

La irracionalidad identificada en la supervisión de Condiciones Básicas de Calidad (CBC) y de títulos y grados se vincula directamente a la capacidad institucional

limitada de SUNEDU. El bajo porcentaje de universidades supervisadas en CBC (10 %) y en grados y títulos (20 %) obedece a la insuficiencia de personal técnico y a la falta de infraestructura adecuada para una cobertura nacional efectiva (SUNEDU, 2024a).

A ello se suma el colapso temporal del Sistema de Información Universitaria (SIU) y la carencia de un sistema digital integral de seguimiento, lo cual ha debilitado gravemente los procesos de supervisión y recepción de denuncias (SUNEDU, 2024b). La racionalidad en la supervisión de personas impedidas se mantiene gracias a su automatización digital, lo que demuestra que, en ausencia de recursos humanos, la tecnología puede ser un factor compensador si se encuentra adecuadamente implementada.

En resumen, se puede señalar que la irracionalidad funcional en la supervisión de las CBC (10 % de cobertura) y de grados y títulos (20 %) se debe, en parte, a la concepción excesivamente centralista del diseño organizacional de SUNEDU. Desde Lima se regula, supervisa y fiscaliza a más de 97 universidades distribuidas en regiones con realidades profundamente diversas, sin haber previsto un modelo descentralizado o colaborativo de regulación. Esta arquitectura institucional se encuentra agotada. El legislador no ha incorporado enfoques modernos de gestión pública que combinen regulación jerárquica con esquemas de autorregulación, participación ciudadana o coordinación con gobiernos locales y actores universitarios.

Asimismo, la Ley 31520 incluyó disposiciones débiles sobre el uso de herramientas digitales. Aunque se contempla un sistema de alerta temprana y supervisión automatizada, a la fecha no se ha implementado plenamente ninguna de estas tecnologías, lo que evidencia una falla en el diseño normativo y en su ejecución técnica (SUNEDU, 2024b). La supervisión por áreas, además, se ha expandido a temas no previstos

expresamente en la normativa, como el rol del director del PRODAC o la aplicación de leyes laborales específicas. Esto sugiere la necesidad de normar criterios claros y taxativos para definir las áreas supervisables, a fin de evitar arbitrariedades o sobrecarga institucional.

Por otro lado, se observa redundancia normativa, como en el caso del numeral 15.10 sobre personas impedidas, que repite obligaciones ya contenidas en la legislación general del servicio civil, lo cual fragmenta la coherencia del marco regulador.

5.4.2.2. Fiscalización

La fiscalización, en el marco de las funciones establecidas por el artículo 13 de la Ley Universitaria N.º 30220, es la capacidad de la SUNEDU para verificar el uso adecuado de los recursos económicos en las universidades licenciadas, con el propósito de garantizar que dichos recursos estén destinados al cumplimiento de fines educativos. Esta función incluye tanto a las universidades públicas como privadas, diferenciando los enfoques:

- En las universidades públicas, se fiscaliza la eficiencia del gasto público orientado a la mejora de la calidad educativa.
- En las universidades privadas, la fiscalización se centra en verificar la reinversión obligatoria de excedentes económicos en fines educativos, tal como lo exige la Ley Universitaria.

Tabla 67:

Resultados de la evaluación del Nivel de Racionalidad Teleológica (fiscalización) de los fines de SUNEDU (artículo 13).

Dimensión	Indicador operativo	Resultado	Nivel	de
		2024	racionalidad	
Fiscalización de recursos públicos	% de universidades públicas fiscalizadas	0 %	<i>Irracionalidad</i>	
Fiscalización de excedentes privados	% de universidades privadas fiscalizadas con efectividad	22 %	<i>Irracionalidad</i>	

Según los datos recogidos en la Rendición de Cuentas 2023, 2024 y los Planes de Supervisión 2024 y 2025 de SUNEDU, los niveles de cumplimiento institucional en esta dimensión han sido bajos:

- En el caso de las universidades públicas, 0 % fueron fiscalizadas respecto al uso de recursos públicos. Este resultado implica una falta total de fiscalización, clasificándose como un nivel de irracionalidad, dado que se encuentra muy por debajo del mínimo exigido (30 %) para ser considerado aceptable.
- Para las universidades privadas, la fiscalización sobre la reinversión de excedentes educativos alcanzó solo el 22 %, también ubicado en el nivel de irracionalidad (menos del 25 %). Esta cobertura es insuficiente para asegurar que los ingresos generados por estas instituciones se utilicen en la mejora continua de la calidad educativa, como lo establece el marco normativo.

Los resultados evidencian una debilidad crítica en la ejecución de la función fiscalizadora de la SUNEDU. La ausencia de fiscalización efectiva limita su capacidad

para garantizar el uso correcto, transparente y finalista de los recursos, especialmente en un sistema donde la legitimidad del gasto público y la responsabilidad social del sector privado son fundamentales para alcanzar la calidad educativa.

Estos indicadores también reflejan un desajuste entre los fines legales de la SUNEDU y su implementación institucional real, afectando la confianza pública, la sostenibilidad financiera del sistema universitario y el cumplimiento de la ley.

En efecto el área de fiscalización exhibe el mayor nivel de irracionalidad institucional. En 2024 no se fiscalizó a ninguna universidad pública respecto al uso de recursos públicos, y solo el 22 % de las universidades privadas fueron fiscalizadas efectivamente por el uso de excedentes (SUNEDU, 2024a). Esta baja cobertura responde a varios factores: primero, a la limitada dotación de personal especializado y al estancamiento de la expansión regional; segundo, a la falta de herramientas digitales de seguimiento de multas y procedimientos; y tercero, a la débil articulación con mecanismos de participación ciudadana, como audiencias públicas o buzones de denuncias, cuya implementación fue suspendida en 2024 (SUNEDU, 2024b). La mayoría de los expedientes se generaron por informes internos y no por denuncias, lo cual refleja una limitada capacidad de fiscalización social y preventiva.

Además, aunque se resolvieron procedimientos administrativos dentro de los plazos legales, no se cuenta con un sistema para evaluar la reincidencia ni la trazabilidad de las sanciones impuestas. Esto compromete seriamente la eficacia del modelo sancionador y su efecto disuasivo (SUNEDU, 2024b).

La irracionalidad en fiscalización –con 0 % de fiscalización en universidades públicas y 22 % en privadas respecto a excedentes– no solo obedece a insuficiencia operativa, sino también a una falta de previsión normativa sobre mecanismos de control

de productividad. La Ley Universitaria no establece criterios para evaluar la eficacia de SUNEDU en función de sus resultados, lo que impide al Estado monitorear si las funciones fiscalizadoras están cumpliendo sus fines. A ello se suma la inexistencia de sistemas digitales de seguimiento de multas y reincidencias, situación reconocida por la propia entidad (SUNEDU, 2024b).

Además, la mayoría de las acciones sancionadoras no se orientan a las CBC, sino a materias como hostigamiento sexual, incumplimiento docente o uso indebido de activos, sin que la normativa haya definido de forma explícita esas áreas como prioritarias. Esto sugiere una desconexión entre la función sancionadora y los objetivos centrales de aseguramiento de la calidad.

Finalmente señalar que, a pesar de que la SUNEDU tiene la competencia legal – según la Ley Universitaria N.º 30220– para supervisar tanto universidades públicas como privadas, se evidencia un retraso significativo en el ejercicio efectivo de esta función fiscalizadora, especialmente en lo que respecta a la rendición de cuentas y uso de recursos públicos en universidades estatales.

El Informe de Uso de Beneficios Otorgados a Universidades Privadas – Ejercicio 2023, publicado recién en enero de 2025, refleja una demora estructural en la consolidación, análisis y publicación de resultados sobre supervisión. Este desfase temporal limita la capacidad de acción oportuna para corregir desviaciones y aplicar medidas sancionadoras en tiempo real.

Además, el informe se enfoca exclusivamente en universidades privadas, tanto asociativas (en relación con la reinversión de excedentes) como societarias (en relación con el uso de activos), sin ofrecer ningún reporte sobre la fiscalización de recursos

públicos destinados a las universidades estatales. Esto revela un vacío crítico en la supervisión de fondos públicos en el sistema universitario peruano.

Aunque en 2024 se implementó una nueva estructura orgánica de la SUNEDU, transfiriendo las funciones de la DISUP a la Unidad de Verificación del Servicio Educativo Superior Universitario (UVE), los efectos operativos de este cambio aún no se traducen en mayor eficiencia ni cobertura total. Los planes de supervisión programados siguen mostrando demoras en su ejecución y cierre, comprometiendo la transparencia y la mejora continua de la calidad universitaria.

En este contexto, resulta necesario reforzar el carácter preventivo, oportuno y equitativo de la supervisión, incluyendo de manera prioritaria a las universidades públicas, a fin de garantizar que todos los recursos –ya sean públicos o beneficios tributarios– sean efectivamente destinados a fines educativos, tal como lo mandata el marco normativo vigente.

5.4.3. Resultados de la evaluación del Nivel de Racionalidad Teleológica de los fines de SUNEDU (artículo 13)

Para determinar el nivel de racionalidad teleológica en cuanto a las finalidades materiales que tiene SUNEDU, según la Ley universitaria 30220 se hizo uso de la matriz

Tabla 68:

Matriz de evaluación del nivel de racionalidad teleológica de SUNEDU.

Dimensión	Indicador operativo	Racionalidad admitida	Racionalidad precaria	Irracionalidad
Licenciamiento sostenido	% de universidades licenciadas que han logrado acreditación	≥ 50 % de universidades	Entre 25 % y 49 % de universidades	< 25 % de universidades

Dimensión	Indicador operativo	Racionalidad admitida	Racionalidad precaria	Irracionalidad
	institucional o de programas	licenciadas	licenciadas	licenciadas
		acreditadas	acreditadas	acreditadas
	% de universidades licenciadas	≥ 70 % de universidades licenciadas	Entre 40 % y 69 %	< 40 %
	supervisadas en CBC en un año determinado	supervisadas al menos en una CBC	supervisadas	supervisadas
Supervisión de CBC	% de universidades licenciadas supervisadas sobre personas impedidas	≥ 70 % de cobertura anual	Entre 40 % y 69 %	< 40 %
	% de universidades licenciadas supervisadas sobre grados y títulos	≥ 70 % revisadas por año	Entre 40 % y 69 %	< 40 %
Fiscalización de recursos públicos	% de universidades públicas fiscalizadas por uso de recursos públicos	≥ 60 % fiscalizadas	Entre 30 % y 59 %	< 30 %
Fiscalización de excedentes privados	% de universidades privadas fiscalizadas por reinversión de	≥ 50 % fiscalizadas	Entre 25 % y 49 %	< 25 %

Dimensión	Indicador operativo	Racionalidad admitida	Racionalidad precaria	Irracionalidad
	excedentes			
	educativos			

Criterios generales de evaluación

- Racionalidad admitida. SUNEDU cumple con el mandato normativo, con amplia cobertura y resultados visibles en cada indicador.
- Racionalidad precaria. Cumplimiento parcial o insuficiente, con riesgos en la sostenibilidad de los fines normativos.
- Irracionalidad. Desalineación entre fines y prácticas; SUNEDU no logra concretar los objetivos establecidos en la Ley Universitaria.

5.4.3.1. Resultado general por dimensiones de la racionalidad teleológica

Tabla 69:

Resultados por dimensión de la racionalidad teleológica.

Dimensión	Indicador operativo	Resultado 2024	Nivel de racionalidad
Licenciamiento sostenido	% de universidades licenciadas que han logrado acreditación	12.9 %	<i>Irracionalidad</i>
	% de universidades supervisadas en CBC	10 %	<i>Irracionalidad</i>
Supervisión de CBC	% de universidades supervisadas sobre personas impedidas	100 % (vía plataforma)	<i>Racionalidad admitida</i>

		% de universidades supervisadas sobre grados y títulos	20 %	<i>Irracionalidad</i>
Fiscalización de recursos públicos	% de universidades públicas fiscalizadas		0 %	<i>Irracionalidad</i>
Fiscalización de excedentes privados	% de universidades privadas fiscalizadas con efectividad		22 %	<i>Irracionalidad</i>

Según los criterios de evaluación establecidos, se concluye que la SUNEDU solo alcanza un nivel de racionalidad admitida en la supervisión del cumplimiento de la prohibición de contratación de personas impedidas, gracias a la implementación de mecanismos digitales que aseguran una cobertura total y sistemática en este ámbito. No obstante, en todos los demás indicadores —como el porcentaje de universidades licenciadas que han logrado acreditación, la supervisión del mantenimiento de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC), la verificación de grados y títulos, y la fiscalización del uso de recursos públicos y privados— la institución se encuentra por debajo de los umbrales mínimos exigidos, ubicándose así en un nivel de irracionalidad, la cual se rechaza la hipótesis específica planteada por la investigación. Esta situación evidencia una desalineación estructural entre los fines normativos definidos por la Ley Universitaria N.º 30220 y los resultados institucionales observables, lo que compromete seriamente la sostenibilidad del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación universitaria del país.

Además de las limitaciones operativas observadas en la SUNEDU durante el año 2024, las irracionalidades institucionales detectadas también tienen su origen en defectos técnicos y teóricos del marco normativo vigente, en particular de la Ley Universitaria N.º

30220 y sus posteriores modificaciones. La redacción de la norma presenta omisiones y ambigüedades que comprometen la eficacia institucional de la SUNEDU para cumplir sus fines. En lugar de configurar una arquitectura normativa orientada a una transformación educativa sostenida, el legislador ha diseñado un sistema incompleto, fragmentado y funcionalmente limitado.

Uno de los principales problemas es el centralismo operativo del modelo SUNEDU. Desde Lima se regula, supervisa y fiscaliza a más de 100 universidades públicas y privadas ubicadas en un territorio nacional con realidades, dinámicas socioculturales y condiciones operativas profundamente diversas. Este enfoque centralizado ha demostrado estar agotado funcionalmente. El diseño normativo no ha tomado en cuenta estudios técnicos ni recomendaciones de expertos para pensar en una SUNEDU más inteligente y adaptativa, que incorpore otras modalidades de gestión de la regulación. Modelos mixtos de regulación jerárquica y autorregulación, o esquemas de cogestión con gobiernos locales, regionales y actores universitarios, habrían fortalecido la legitimidad y eficacia del sistema.

A esto se suma que la modificación de la Ley Universitaria a través de la Ley N.º 31520 incluyó de forma débil el uso de herramientas digitales, como el sistema de alerta temprana o el expediente electrónico para la supervisión de las CBC. Sin embargo, hasta la fecha, ninguna de estas herramientas ha sido implementada de manera efectiva. Esta omisión representa un obstáculo crítico para la capacidad de respuesta institucional, evidenciando la ausencia de una planificación normativa centrada en la innovación y la eficiencia.

Asimismo, la normativa vigente adolece de la ausencia de criterios y parámetros objetivos para evaluar la productividad institucional de la SUNEDU en el cumplimiento

de sus fines legales. Esta carencia normativa se manifiesta en la limitada capacidad operativa de la entidad, así como en la inexistencia de mecanismos sistemáticos que permitan medir el impacto y la eficacia real de sus funciones de licenciamiento, supervisión y fiscalización. Del mismo modo, la legislación no establece lineamientos técnicos ni jerárquicos que orienten la determinación de las áreas prioritarias de supervisión. Como consecuencia, SUNEDU ha incorporado, en la práctica, materias que carecen de respaldo expreso en su marco normativo, tales como la participación del director del Programa Deportivo de Alta Competencia (PRODAC) en órganos de gobierno universitario, el cumplimiento de normativas laborales como la Ley N.º 32171, o la aplicación de la Ley para prevenir el hostigamiento sexual. Estas incorporaciones, que en muchos casos resultan tangenciales o reiterativas respecto a los fines del aseguramiento de la calidad, ponen de relieve la necesidad de establecer un marco normativo claro y coherente que defina con precisión los principios, criterios técnicos y prioridades que deben guiar la identificación legítima y racional de las áreas supervisables.

Otro aspecto normativo problemático es la redundancia innecesaria en ciertos mandatos legales. Por ejemplo, el numeral 15.10 del Reglamento de Organización y Funciones de SUNEDU reitera que debe supervisarse que ninguna universidad tenga en su plana docente o administrativa a personas impedidas conforme al marco legal vigente. Este mandato ya está regulado en la legislación general del servicio civil, por lo que su repetición representa una carga normativa innecesaria que fragmenta la claridad del marco regulador.

Finalmente, uno de los cambios más criticados introducidos por la Ley N.º 31520 es la incorporación del licenciamiento permanente, que ha desincentivado a las universidades a mantener de forma proactiva sus condiciones básicas de calidad. Al

establecer que las universidades licenciadas solo deben remitir informes de cumplimiento, sin consecuencias claras frente a incumplimientos ni incentivos para la mejora continua, la norma contribuye a la burocratización del sistema de aseguramiento de la calidad y debilita los fines transformadores que originalmente perseguía la Ley Universitaria.

La racionalidad teleológica en el diseño normativo de instituciones como la SUNEDU exige una orientación clara hacia la consecución de fines sustantivos, no meramente procedimentales. Esta forma de racionalidad —que, según la teoría legislativa maximalista, implica un compromiso del legislador con la solución de problemas sociales reales— debe traducirse en normas eficaces y efectivas, es decir, normas que no solo sean obedecidas, sino que logren los efectos deseados en el entorno social (Fernández Blanco, 2023; Marcilla Córdoba, 2013).

Sin embargo, cuando el legislador falla en establecer criterios claros, coherentes y funcionales para definir los fines institucionales y sus medios operativos, se produce una desconexión entre la legitimidad formal de la norma y su eficacia práctica. En el caso de SUNEDU, esta brecha se manifiesta en disposiciones normativas que otorgan alta carga administrativa sin garantizar mecanismos funcionales para cumplir con sus objetivos sustantivos, como el aseguramiento de la calidad educativa. Como señala la teoría de la racionalidad material, es insuficiente que una ley sea coherente o aprobada conforme al procedimiento legal; debe, además, estar diseñada para lograr un impacto positivo, real y verificable en el ámbito al que se dirige (Fernández Blanco, 2023; Atienza, 2013).

Esta insuficiencia se agrava cuando el marco normativo presenta ambigüedad en la delimitación de las áreas supervisables, ausencia de criterios técnicos y operativos para

priorizar intervenciones, y una estructura organizativa centralizada que no responde a la diversidad territorial del país. La consecuencia es una institucionalidad atrapada en la lógica burocrática —centrada en informes, procedimientos y controles formales— más que en la obtención de resultados materiales alineados con los fines públicos de la educación superior (Fernández Blanco, 2019).

En síntesis, la racionalidad teleológica demanda una legislación que no solo declare fines nobles, sino que disponga de medios institucionales reales, adaptativos y evaluables para alcanzarlos. De lo contrario, como en el caso de SUNEDU, se corre el riesgo de institucionalizar normas con baja densidad operativa, desvinculadas de su propio propósito fundacional.

5.5. Resultados racionalidad ética (R5) del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU

El problema específico planteado fue ¿cuál es el nivel de racionalidad ética del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?, y la hipótesis formulada fue; La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad Ética (R5, precaria debido a la no neutralidad en el diseño de su composición institucional de la SUNEDU. Conforme a los resultados se encontró que el nivel de racionalidad ética es precaria, la cual, se confirma la hipótesis. Veamos ahora los resultados

5.5.1. Racionalidad ética de la normatividad SUNEDU en su dimensión de Coherencia Sustantiva

La evaluación de la racionalidad ética de la normatividad SUNEDU en su dimensión de Coherencia Sustantiva, correspondiente a la existencia, finalidad y funciones establecidas en el Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, permite afirmar

que presenta un nivel de racionalidad ética admitida. Esta calificación se sustenta en la correspondencia clara entre los fines institucionales de la SUNEDU y los principios y valores fundamentales consagrados en la Constitución Política del Perú y el bloque de constitucionalidad.

En primer lugar, la creación misma de la SUNEDU como ente regulador guarda coherencia con el rol constitucional del Estado como garante del derecho a la educación, consagrado en el artículo 13 de la Constitución. La SUNEDU fue concebida como una institución autónoma responsable del licenciamiento y supervisión de universidades, orientada a garantizar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad. En tal sentido, su existencia no constituye una infracción a la autonomía universitaria ni a la libertad de enseñanza, sino una expresión del deber estatal de asegurar una educación de calidad como parte del contenido esencial del derecho a la educación.

Asimismo, la finalidad y funciones asignadas a la SUNEDU se alinean con el principio de progresividad de los derechos fundamentales, al promover un proceso constante de mejora de la calidad educativa a través de instrumentos como auditorías públicas, plataformas de evaluación continua, sistemas de alerta temprana y sanciones para universidades que incumplen. Estas acciones refuerzan el compromiso estatal con la realización efectiva del derecho a la educación, evitando su regresividad.

Desde el enfoque de derechos humanos, esta normatividad también es consistente con el principio de dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad (artículos 1 y 2 de la Constitución), en tanto permite que las personas accedan a una formación superior adecuada, con estándares básicos garantizados. Tal como lo indica la doctrina y la jurisprudencia constitucional, la educación universitaria no solo tiene un valor instrumental, sino que cumple una función formativa integral para el desarrollo

ciudadano, social y profesional. En efecto, a nivel de la Constitución del Perú se reconoce a la educación como derecho fundamental. Sus garantías, condiciones y responsabilidades las encontramos en los artículos 13 a la 19 de la carta magna.

La ampliación e interpretación sobre los alcances de este derecho se verifica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando plantea que “[...] este Tribunal ha concluido que son fundamentalmente tres las principales manifestaciones de este derecho, ‘a saber; a) el acceder a una educación; b) la permanencia y el respeto a la dignidad del [educando]; y c) la calidad de la educación’” (Tribunal Constitucional del Perú, 2008, *Exp. N.º 00017-2008-AI/TC*, fundamento 8, p. 4).

Un aspecto fundamental que se desprende es la conexión directa entre la dignidad de la persona y el derecho a la educación, esto significa que la vulneración o incumplimiento de este derecho fundamental afecta a la dignidad de la persona (artículo 1º de la Constitución) y el libre desarrollo de la personalidad del ser humano (artículo 2º, inciso 1 de la Constitución). Esta vinculación, por lo tanto, tiene un fundamento ético-axiológico de orden constitucional que la jurisprudencia la denomina principio-derecho de la dignidad humana. Ahora en cuanto al libre desarrollo de su personalidad tiene asidero y relación fecunda con el desarrollo de capacidades sociales, económicas, políticas, personales etc., aspecto que depende de la formación educativa, y específicamente de la educación universitaria, artículo 18º de la Constitución. “la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica”

En esta línea encontramos un pronunciamiento del TC

“En efecto, el principio-derecho de la dignidad humana previsto en el artículo 1° de la Constitución (...) es el presupuesto jurídico de la existencia de todos los derechos fundamentales. La persona humana no puede ser concebida como un medio, sino como un fin en sí mismo; de allí que su defensa constituya el fin supremo que debe inspirar todos los actos estatales, en particular, y los de la sociedad, en general” (Tribunal Constitucional del Perú, 2005, *Exp. N.º 0050-2004-AI/TC*, fundamento 46, p. 29).

Concomitante con este aspecto se tiene de manera expresa, conforme a la Constitución, que el Estado tiene la responsabilidad irrenunciable de supervisar y fiscalizar la accesibilidad, la permanencia y la calidad de la educación. Esta exigencia constitucional la encontramos en la Constitución en el artículo 16 (...) El Estado (...) Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.

En resumen, la jurisprudencia constitucional establece que el Estado debe controlar la calidad de la educación para asegurar que se cumplan los objetivos constitucionales mencionados en los artículos 13° y 18° de la Constitución. Esto significa que todos los ciudadanos tienen el derecho de exigir al Estado que tome medidas adecuadas para garantizar una educación universitaria de calidad.

Además, si se crean condiciones adversas o si el Estado se aleja o debilita su acción en favor de estos principios constitucionales, se estaría vulnerando abiertamente los principios y valores establecidos en la Constitución.

El contenido y alcances de la supervisión estatal, en relación a las universidades públicas y privadas, conforme a la interpretación del TC deben comprender un control anterior y un control posterior, esto significa que antes el Estado debe verificar aquellas

condiciones fundamentales de calidad del servicio universitario y en el proceso mismo, también tiene la potestad de supervisar y fiscalizar a través de entidades u organismos especializados, imparciales e independientes, externos y que no tengan vinculación directa e indirecta con las universidades.

“[...] el Estado tiene la obligación de participar tanto en el control externo previo como en el control externo posterior de la calidad de la educación impartida por las universidades públicas y privadas, a través de la supervisión rigurosa de los organismos especializados independientes, imparciales y autónomos encargados de llevarlos a cabo” (Tribunal Constitucional del Perú, 2009, *Exp. N.º 00017-2008-AI/TC*, fundamento 168, p. 113).

En esta línea en otro fundamento encontramos.

“Tal como quedó establecido, el control externo de la calidad educativa universitaria, debe ser llevado a cabo por organismos imparciales que no se encuentren vinculados ni directa ni indirectamente con las entidades evaluadas, y debe estar caracterizado por la implementación de un sistema exigente y obligatorio de evaluación, acreditación y auditoría” (Tribunal Constitucional del Perú, 2009, *Exp. N.º 00017-2008-AI/TC*, fundamento 174, p. 117).

En cuanto al respeto de la autonomía universitaria y la libertad académica, los fines y competencias de la SUNEDU se limitan a verificar condiciones mínimas de calidad sin invadir el ámbito pedagógico, organizacional ni ideológico de las universidades. Esta distinción ha sido resaltada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2021), que reconoce la legitimidad de la regulación estatal

en la educación superior, siempre que no se interfiera arbitrariamente en la autonomía institucional.

En conjunto, todos estos elementos confirman que la SUNEDU, en su dimensión sustantiva, ha sido diseñada y normada en consonancia con los principios constitucionales y los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos humanos. Por ello, se concluye que la coherencia normativa entre la existencia, finalidad y funciones de la SUNEDU y los valores del Estado constitucional de derecho alcanza un nivel de racionalidad ética admitida.

Tabla 70:

Evaluación Ética – Dimensión: Coherencia Sustantiva.

Criterio Evaluativo	Análisis
Correspondencia con el derecho a la educación	La SUNEDU, como órgano encargado del licenciamiento y supervisión de universidades, promueve directamente el derecho a una educación de calidad (Art. 13, Constitución) y se ajusta a los fundamentos del Tribunal Constitucional, que establece que la calidad educativa es parte del contenido esencial de este derecho.
Alineación con la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad	El rol de SUNEDU guarda estrecha relación con el principio-derecho de la dignidad humana y con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, ya que la educación universitaria es un medio fundamental para el desarrollo integral del ser humano (Arts. 1 y 2 de la Constitución).
Compatibilidad con el principio de	La normativa promueve procesos continuos de mejora educativa mediante herramientas como auditorías, sistemas

progresividad de de alerta temprana y evaluación permanente, lo cual
derechos refuerza el principio de progresividad y no regresividad de
los derechos sociales.

La existencia y funciones de SUNEDU, en sí mismas, no
Relación con la vulneran la autonomía universitaria ni la libertad
autonomía universitaria académica, siempre que se limiten a la verificación de
y la libertad de condiciones básicas de calidad sin interferir en el contenido
enseñanza pedagógico o la organización interna de las universidades
(CIDH, 2021).

5.5.2. Racionalidad Ética de la Dimensión: Estructura y Diseño Institucional de la SUNEDU

La evaluación de la dimensión estructural e institucional de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), conforme a los artículos 16 y 17 de la Ley Universitaria N.º 30220, especialmente tras las reformas introducidas por la Ley N.º 31520, evidencia un nivel de *irracionalidad ética*. Este juicio se fundamenta en la aplicación del principio de racionalidad ética, entendido como la coherencia entre el diseño normativo y los principios constitucionales sustantivos, en particular la imparcialidad, independencia técnica, y la protección de derechos fundamentales.

En primer lugar, la inclusión de representantes de universidades públicas y privadas en el Consejo Directivo de SUNEDU, las mismas que están sujetas a la supervisión directa de esta entidad, configura un conflicto de interés estructural y puede evidenciarse con las contravenciones y vulneraciones a los postulados constitucionales que se presenta a continuación:

A) Principio de legitimidad democrática del Estado

El principio de legitimidad democrática del Estado es un concepto central en la teoría constitucional que plantea que el poder del Estado se sustenta y reposa en la población y su legitimidad se basa en la democracia.

Este principio guarda relación directa con el Estado de Derecho, significando que el ejercicio del poder del Estado está supeditado a las leyes y la Constitución. Ergo, toda la acción estatal debe ceñirse a los principios y valores democráticos señalados explícita e implícitamente en la carta magna.

En este caso, la vulneración a los derechos a la calidad educativa universitaria que se consagran en la normatividad de la SUNEDU en cuanto a la constitución de un organismo sin independencia, ni autonomía hace que impacte con el aseguramiento de procesos de supervisión y fiscalización respecto de la calidad universitaria, y la afectación a la dignidad de las personas. Dicho de otro modo, afectar la calidad de la educación universitaria va en contra de derechos fundamentales, en este caso, incide en el aseguramiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad. También tiene implicancias en la participación ciudadana y los derechos al acceso a servicios educativos con condiciones básicas de calidad. Este impacto hace que se contrario al orden constitucional y al pueblo mismo que es la fuente originaria de la Constitución.

Siguiendo este razonamiento, existe una conexión entre el derecho a una educación universitaria de calidad y la dignidad de las personas. La educación permite la realización de las personas, y si se cuenta con un organismo que no asegure el control de la calidad, ésta tendrá una fuerte incidencia en la condición y la dignidad humana, ya que está en juego, el porvenir, el desarrollo de sus capacidades, y la formación integral, aspectos sustanciales para la vida de las personas. Ello permite señalar que existe una

contravención al principio-derecho de la dignidad de la persona y el derecho fundamental a la educación

Para el TC el derecho a la educación está vinculada con este principio, al señalar:

Cabe afirmar, además, que el derecho a la educación se constituye hoy en día, en países como el nuestro, en una exigencia concomitante del principio de legitimidad democrática del Estado y en una condición imprescindible para la efectividad del derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues la participación de todo ciudadano en la formación de la voluntad general debe efectuarse en condiciones de igualdad, que suponga el goce del conjunto de conocimientos más óptimos para que su participación sea efectiva y, sobre todo, autónoma. (Sentencia 2004. TC. Fundamento 11. Párrafo. 11).

En este sentido esta norma contraviene el principio de legitimidad democrática del Estado

B) Contravención del Principio al juez imparcial

La constitución del Consejo directivo de la SUNEDU, conforme al artículo 17:

Tabla 71:

Artículo 17. Consejo Directivo.

17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar las políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad. Está conformado de la siguiente manera:

17.1.1 Dos representantes de las universidades públicas que cuentan con rector(a).

La elección es convocada por la universidad pública más antigua del Perú.

17.1.2 Un representante de las universidades privadas que cuentan con rector(a).

La elección es convocada por la universidad privada más antigua del Perú. (...)

Los representantes de las universidades que integran el Consejo Directivo de la SUNEDU, son elegidos en una convocatoria nacional por los rectores de las universidades que cuentan con órganos de gobierno constituidos, dirigidos por un rector(a). El plazo de la convocatoria para ambos casos es de 30 días hábiles. Pasado ese tiempo, la convocatoria la realiza la segunda universidad pública y privada más antiguas."

Los representantes de las universidades que forman parte del Consejo Directivo de la SUNEDU son seleccionados a través de una convocatoria nacional realizada por los rectores de las universidades que tienen órganos de gobierno establecidos y están dirigidas por un rector o rectora. Este proceso de convocatoria tiene un plazo de 30 días hábiles. Si este plazo se cumple sin que se haya realizado la convocatoria, la responsabilidad pasa a la segunda universidad pública y privada más antiguas.

Como se constata la conformación de este órgano directivo, está integrado por representantes de las universidades, constituyéndose en juez y parte; vulnerando el principio de juez imparcial y la garantía del debido proceso. Esta constitución de este máximo órgano de la SUNEDU tiene la responsabilidad de asegurar los fines esenciales de esta entidad, a saber; licenciamiento, fiscalización y supervisión del servicio educativo universitario. Dadas estas condiciones legales, vulnera un principio-derecho constitucional al juez imparcial, todo ello en contravención con el artículo 139 de la Constitución que establece los principios y garantías fundamentales del proceso judicial. Entre Las cuales se encuentra el principio de la independencia e imparcialidad de los jueces y la garantía del debido proceso y la tutela judicial efectiva. Al respeto la

jurisprudencia del TC ha señalado que estos principios se extienden a la actividad estatal y procedimientos administrativo.

Según es jurisprudencia pacífica de este Tribunal, los derechos y las garantías del debido proceso, reconocidos básicamente en el artículo 139° de la Constitución, son, en esencia, extensibles al ámbito de los procedimientos administrativos:

“[...] el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. El debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto — por parte de la administración pública o privada— de todos los principios y derechos normalmente protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución” (Tribunal Constitucional del Perú, 2009, *Exp. N.º 00017-2008-AI/TC*, fundamento 100, p. 72).

En otro fundamento en la misma sentencia el TC, amplia, enfatiza y declara la necesidad y sentido de la actuación independiente del juez y su extensión a las autoridades estatales, nos dice:

“Asimismo, respecto de este Derecho, el colegiado resalta la prohibición sobre influencia externa sobre el juez lo cual puede quitarle imparcialidad en sus decisiones, lo cual no debe generar dudas en su actuación con absoluta independencia” (Tribunal Constitucional del Perú, 2009, *Exp. N.º 00017-2008-AI/TC*, fundamento 102, p. 73).

En esta línea, encontramos que Vázquez (2023) identificó que la SUNEDU en la ley 30220, (modificatoria a la ley 30220), en lo que respecta a su composición contraviene al ordenamiento constitucional, directamente con la figura de las autoridades públicas

“La Constitución vigente se vincula con esta jurisprudencia a través del artículo 139.2 estableciendo los alcances de la independencia funcional de autoridades que ejercen función pública (...) Esta nueva situación creada con la promulgación de la Ley 31520 [modificatoria a la ley 30220], constituye un desmejoramiento en la capacidad de gestión de supervisión del sistema universitario ya que SUNEDU se convierte en juez y parte en los procedimientos en los que debe adoptar decisiones respecto a la aprobación de las licencias y autorizaciones, así como también, en la gestión de supervisión de la calidad de la educación universitaria (Vázquez, 2023, pág. 36).

También encontramos que en el trabajo de Escobar del Castillo, Olga L, (2023) se señala que:

Se considera que esta Ley no es constitucional conforme al artículo 16 que prevé el deber constitucional de que el Estado sea un ente activo, permanente y eficaz en la supervisión de la calidad universitaria. Lo mencionado se sustenta en que las modificaciones propuestas por la Ley N° 31520 vulneran el derecho a recibir una educación universitaria de calidad ya que restan de independencia y autonomía al órgano de control exterior de la calidad universitaria (SUNEDU). (Escobar del Castillo, Olga L, 2023, pág. 26)

Otro aspecto que contraviene a la jurisprudencia constitucional está referido a la representación para formar parte de un organismo del Estado, en este caso, la norma SUNEDU, señala que la representación sólo es a decisión de la elección de las universidades, restándole importancia a una exigencia como es la meritocracia, habida cuenta que la SUNEDU es un organismo técnico, autónomo y donde se deciden políticas fundamentales para asegurar las condiciones de calidad universitaria. Es así que el TC se ha pronunciado de la siguiente forma:

“En un Estado constitucional de derecho, como el peruano, la imparcialidad de los funcionarios públicos no puede estar sujeta a intereses particulares o externos. Por ello, cuando se accede a la función pública sin mediación de elección popular, debe garantizarse a través de procesos de selección regidos por criterios objetivos como la meritocracia” (Tribunal Constitucional del Perú, 2005, *Exp. N.º 0025-2005-PI/TC*, fundamento 48).

Desde el plano teórico, Santiago (2006) plantea que la racionalidad ética exige que una ley no solo sea legalmente válida, sino que su diseño y aplicación sean coherentes con principios éticos compartidos por la comunidad jurídica. En este sentido, un órgano regulador que se configure con participación de entidades que regula pierde imparcialidad estructural, y por tanto, legitimidad ética. Este criterio es reafirmado por Atienza (2007), quien sostiene que el contenido y la estructura de una norma deben ser evaluables desde estándares de justicia, imparcialidad y coherencia con un marco democrático.

Asimismo, el diseño actual de SUNEDU vulnera los principios interamericanos sobre libertad académica y autonomía universitaria, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2021), los cuales exigen que las entidades

reguladoras en educación superior sean independientes del gobierno y de los actores regulados, garantizando neutralidad institucional. Estos principios forman parte del bloque de constitucionalidad en tanto el Perú ha suscrito y ratificado los tratados del sistema interamericano de derechos humanos.

En efecto, a nivel internacional la normatividad SUNEDU también impacta con el sistema normativo constitucional en cuanto afecta a derechos a la educación y específicamente a la calidad educativa que son constitutivos y medios para la realización y expansión de las capacidades de las personas, forman parte de los derechos humanos y están vinculados inextricablemente al principio-derecho de la dignidad humana, Por lo tanto, una normatividad que afecte a estos principios deviene en inconstitucional, ya que afecta a valores y principios de la humanidad al cual el Estado peruano está adscrito, a nivel universal y del sistema interamericano con las precisiones y ampliaciones del caso, a través de pactos internacionales.

Tabla 72:

Principios Ético-Jurídicos sobre educación a nivel internacional.

Principio	Instrumentos Jurídicos que lo respaldan	Descripción del principio según la ley
Dignidad humana	- DUDH (Art. 1 y 26)	Toda persona tiene valor
	- PIDCP (Art. 18)	intrínseco. La educación debe
	- CDN (Preámbulo, Art. 29)	fomentar el respeto y desarrollo integral del ser humano.
Igualdad y no discriminación	- DUDH (Art. 2 y 26) - CIEDR	Se prohíbe toda forma de discriminación. La educación debe

Principio	Instrumentos Jurídicos que lo respaldan	Descripción del principio según la ley
Libertad académica y de pensamiento	- CEDAW - CDPD (Art. 24) - PIDCP (Art. 18 y 19) - Recomendación UNESCO (1966) - Carta de la UE (Art. 13)	ser inclusiva y garantizar igualdad de oportunidades. Garantiza la libertad de pensamiento, conciencia y expresión tanto a educadores como a estudiantes.
Acceso universal y equidad	- PIDESC (Art. 13 y 14) - ODS 4	La educación debe ser gratuita, accesible y equitativa en todos los niveles, sin barreras sociales o económicas.
Calidad de la educación	- Recomendación UNESCO (1974) - Convención contra la Discriminación en la Enseñanza (1960)	La educación debe ser relevante, pertinente y de calidad, promoviendo el pleno desarrollo de capacidades.
Responsabilidad y rendición de cuentas	- Informes GEM UNESCO - Declaración de Incheon (2015)	Los Estados y actores educativos deben garantizar y demostrar el cumplimiento del derecho a la educación.
Participación y diálogo	- CDN (Art. 12 y 13) - Declaración de	El proceso educativo debe incluir a todos los actores y fomentar el diálogo respetuoso e intercultural.

Principio	Instrumentos Jurídicos que lo respaldan	Descripción del principio según la ley
Sostenibilidad y desarrollo	Tolerancia (UNESCO, 1995)	
	- Agenda 2030 (ODS 4.7)	La educación debe preparar a las personas para contribuir al desarrollo sostenible y a la protección del planeta.
	- Declaración EDS UNESCO (2005-2014)	

Siguiendo con el análisis a nivel de los instrumentos internacionales, al cual, nuestro país esta suscrito, se tiene que la normatividad SUNEDU, también impactaría con el principio de progresividad, que, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶ (DESC), señala que este principio establece que los Estados deben tomar medidas continuas y progresivas para mejorar la realización de estos derechos. El logro material y formal de estos derechos, ya que éstos se logran a través de procesos, no debe involucionar, es decir los Estados no deben eliminar, reducir, a nivel normativo, ni fáctico medidas de protección y expansión de derechos ya logrados. Dicho de otra manera, no puede incurrirse en la regresión, debe asumirse un principio de no regresividad. Incurrir en estos procesos de involución es incumplir con obligaciones supranacionales y vulnerar

¹⁶ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) es un órgano de expertos independientes establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Este comité es responsable de monitorear la Implementación de los derechos reconocidos en el PIDESC por parte de los Estados que son partes en el pacto. Este es comité fue responsable de emitir La Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas que proporciona una guía interpretativa detallada sobre el derecho a la educación según lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Esta observación general es un documento oficial emitido por el Comité DESC y tiene como objetivo ayudar a los Estados partes, así como a otras partes interesadas, a comprender y aplicar los principios y disposiciones relacionados con el derecho a la educación de una manera más efectiva

principios ético-jurídicos a nivel universal. En nuestro caso materia de análisis, el diseñar normativamente medios parcializados y no independientes para cumplir con los fines de supervisión y fiscalización del servicio educativo universitario es retroceder o involucionar, este es el caso de la normatividad SUNEDU en cuanto a su capacidad de evaluación externa de las universidades. Esta tesis que plantea también coincide con la argumentación de la Defensoría del Pueblo, al plantear la inconstitucionalidad de la Ley 31520 sobre modificaciones a la normativa de la Ley 30220, indica con esta nueva composición de la SUNEDU genera un retroceso en el aseguramiento de la calidad (Defensoría del pueblo del Perú. Demanda de inconstitucionalidad, 2022).

Conforme a la investigación de Escobar del Castillo (2023) y Vásquez Álvarez, G. (2023), se coincide con una de sus conclusiones que la Ley N° 31520 afecta el principio de progresividad de los derechos sociales al flexibilizar los controles de calidad en la educación superior, favoreciendo un enfoque mercantilista de la universidad.

A nivel del Sistema interamericano, el Perú ha suscrito, también estos instrumentos, y forman parte del bloque de constitucionalidad y son parámetros para controlar si una norma contraviene con los principios fundamentales. Siguiendo con esta pauta, se tiene a la jurisprudencia constitucional que plantea:

“Al ratificar la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas y su protocolo facultativo, mediante Resolución Legislativa 29127, el Estado Peruano asumió una serie de obligaciones internacionales orientadas a promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades por todas las personas con discapacidad. Parte consustancial a este compromiso es el de generar las condiciones orgánicas o institucionales que permitan alcanzar estos objetivos”

(Tribunal Constitucional del Perú, 2014, *Exp. N.º 04104-2013-AC/TC*, fundamento 6, p. 3).

Por último, señalar en el terreno de los tratados internacionales, en cuanto a la vulneración de la norma SUNEDU sobre el principio del juez imparcial se tiene al artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos.

“[T]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 8).

En efecto, la mencionada declaración señala expresa y enfáticamente la figura del juez competente, independiente e imparcial; y es extensible a otras esferas de la vida estatal. Contrastando, se verifica que la norma SUNEDU en cuanto a su composición con directivos no neutrales, parciales y no independientes no aseguran los fines esenciales de la SUNEDU y constituyen en potencia condiciones para la regresividad de los derechos a la educación universitaria componente basilar del debido proceso es el derecho fundamental a la imparcialidad del juez. Aunque este derecho fundamental no tiene mención explícita en la Constitución, ello no evita que goce de la máxima fuerza jurídica constitucional. Tal como ha advertido este Tribunal, se trata de “[...] se trata de ‘un derecho implícito que forma parte de un derecho expreso. A saber, del derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución’” (Tribunal Constitucional del Perú, 2009, *Exp. N.º 00017-2008-AI/TC*, fundamento 101, p. 72).

En síntesis, la independencia técnica y la neutralidad institucional —requisitos esenciales para la legitimidad ética de una entidad reguladora— están gravemente comprometidas. La elección de representantes del Consejo Directivo por parte de universidades supervisadas, sin mecanismos técnicos de selección o filtros que garanticen objetividad, constituye una regresión en el principio de *progresividad de derechos*, también protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), y por tanto, una vulneración a estándares internacionales en materia educativa. En esta línea encontramos a Vásquez Álvarez (2023) sostiene que esta reforma vulnera el principio de progresividad de los derechos fundamentales, ya que, en lugar de fortalecer los mecanismos de control educativo, facilita la intervención de sectores con posibles conflictos de interés en la regulación del sistema universitario. Esto impacta negativamente en la equidad y calidad de la educación superior, afectando a los estudiantes y la sociedad en su conjunto. Desde la racionalidad ética, la reforma universitaria aprobada plantea un retroceso en los derechos fundamentales, ya que compromete la imparcialidad de la supervisión universitaria y podría favorecer intereses particulares por encima del bienestar educativo general.

Por tanto, bajo el principio de integralidad, que exige analizar no solo los fines normativos sino también las condiciones estructurales de su aplicación, el diseño institucional actual de SUNEDU presenta una *irracionalidad ética*. Esta categoría implica no solo una falta de adecuación formal con principios jurídicos, sino una afectación sustantiva a la imparcialidad, neutralidad y legitimidad democrática del sistema de aseguramiento de la calidad educativa.

Tabla 73:*Evaluación Ética – Dimensión: Estructura y Diseño Institucional.*

Criterio Evaluativo	Análisis
Independencia técnica	La actual conformación del Consejo Directivo de SUNEDU, que incluye representantes de universidades públicas y privadas —sujetos directos de supervisión— compromete su independencia técnica. Esta estructura puede afectar su capacidad de decisión objetiva y neutral.
Neutralidad institucional	La composición actual del ente regulador crea un riesgo de sesgo institucional, pues los miembros designados pueden tener vínculos o intereses con las instituciones que deben ser reguladas, contraviniendo el principio del juez imparcial (art. 139.3 de la Constitución).
Ausencia de conflictos de interés	La participación de representantes de universidades en el órgano regulador implica un conflicto de interés estructural. Aunque existen restricciones formales (Ley N.º 31520), estas no eliminan la posibilidad de injerencias indirectas o representación sectorial.
Cumplimiento del principio del juez imparcial	El diseño institucional actual vulnera este principio, ya que compromete la objetividad y equidad en la supervisión universitaria. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Exp. N.º 00008-2022-PI/TC) advierte sobre la necesidad de mantener independencia funcional en entes fiscalizadores.

Criterio Evaluativo	Análisis
Compatibilidad con estándares internacionales	El modelo de gobernanza actual no cumple con los estándares interamericanos que exigen independencia del poder político y de los entes regulados (CIDH, 2021), generando retrocesos en términos de imparcialidad institucional y progresividad de derechos.

5.5.3. Evaluación global de la racionalidad ética del Capítulo II de la Ley

Universitaria N.º 30220

La evaluación ética del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, que establece la creación, finalidad, funciones y estructura institucional de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), conduce a una calificación de racionalidad ética precaria, conforme a los criterios establecidos en la Matriz de Evaluación del Nivel de Racionalidad Ética. Esta calificación se fundamenta en un análisis integral de dos dimensiones: la coherencia sustantiva (relativa a los fines y funciones de SUNEDU) y el diseño institucional (relativo a su estructura y composición como ente regulador).

Desde una perspectiva sustantiva, la existencia de SUNEDU se alinea plenamente con los principios constitucionales del Estado peruano. En particular, la función de garantizar condiciones básicas de calidad en la educación superior está directamente vinculada al derecho a una educación de calidad (Constitución Política del Perú, 1993, art. 13), el cual ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional como parte del contenido esencial del derecho a la educación. Asimismo, esta finalidad es coherente con los principios de dignidad humana, libre desarrollo de la personalidad (arts. 1 y 2), y progresividad de derechos, reconocidos tanto en la Constitución como en el bloque de

constitucionalidad y en estándares internacionales de derechos humanos (CIDH, 2021). En esta dimensión, la normatividad evidencia una racionalidad ética admitida, al promover objetivos legítimos y éticamente justificables, conforme a lo que autores como Atienza (2007) y Santiago (2006) han definido como justificación ética sustantiva de las normas jurídicas.

Sin embargo, al evaluar la estructura y diseño institucional de SUNEDU, especialmente tras la reforma introducida por la Ley N.º 31520, se identifican deficiencias que comprometen su independencia técnica y neutralidad. La participación de representantes de universidades —entidades reguladas por SUNEDU— dentro del Consejo Directivo plantea un serio riesgo de conflicto de interés y vulnera el principio del juez imparcial, previsto en el artículo 139.3 de la Constitución. Esta situación debilita la legitimidad institucional del ente regulador y contraviene los estándares establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre imparcialidad institucional (CIDH, 2021). En esta dimensión, se concluye una racionalidad ética precaria, conforme a lo señalado por Fernández (2015), quien advierte que la forma de implementación de una norma puede afectar su legitimidad ética, aun cuando sus fines sean constitucionalmente válidos.

Aplicando el principio de integralidad, que exige una evaluación conjunta de los fines normativos y la estructura institucional, se determina que la normatividad presenta una racionalidad ética general de carácter precario. Aunque sus objetivos sustantivos son compatibles con los valores del Estado constitucional de derecho, el diseño institucional introduce factores que afectan la legitimidad ética del sistema de supervisión universitaria. Como sostiene Atienza (2007), una norma jurídica no solo debe ser legal, sino también éticamente razonable, y esta razonabilidad debe expresarse tanto en sus fines como en su forma de aplicación institucional.

5.6. Resultado general de la Racionalidad legislativa

La evaluación integral de la normatividad de la SUNEDU, contenida en el Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, evidencia un nivel general de racionalidad legislativa precaria, resultado de deficiencias detectadas en diversas dimensiones clave del análisis normativo. En cuanto a la racionalidad lingüística-comunicativa (R1), el desempeño es precario, dado que los subcapítulos I, II y IV presentan problemas como repeticiones innecesarias, ambigüedades conceptuales, errores gramaticales y una articulación normativa débil, afectando la claridad y comprensibilidad del texto legal. Solo los apartados relacionados con el régimen sancionador y económico-laboral muestran un nivel más aceptable, aunque con observaciones puntuales.

La racionalidad jurídico-formal (R2) también se califica como precaria, debido a la existencia de antinomias relevantes, como la contradicción entre el artículo 20.2.5 de la Ley Universitaria y la Ley del Servicio Civil N.º 30057, así como lagunas normativas (en los artículos 12, 15, 17.1 y 23), redundancias sin valor normativo adicional (artículos 13, 15A, 17, 19) y tensiones conceptuales que comprometen la coherencia del sistema jurídico (artículos 12, 15.4 y 17).

En el plano de la racionalidad pragmática (R3), el nivel también es precario, reflejado en una aceptación fragmentada y debilitada del rol institucional de la SUNEDU. Aunque una parte de la ciudadanía informada mantiene una evaluación positiva (Datum, 2024), este respaldo se ve erosionado por la reforma legislativa introducida mediante la Ley N.º 31520, que debilitó la autonomía técnica de la institución y generó una percepción de captura política. La fragmentación del consenso entre actores universitarios y la desconfianza en la eficacia reguladora refuerzan esta evaluación crítica.

La racionalidad teleológica (R4) es calificada directamente como irracional, ya que existe una notoria desalineación entre los fines normativos establecidos por la ley y los resultados institucionales observables. Excepto en la supervisión sobre impedimentos de contratación, donde se evidencian mecanismos eficaces, los demás indicadores (como acreditación universitaria, mantenimiento de condiciones básicas de calidad, verificación de títulos y uso de recursos) se encuentran por debajo de los umbrales mínimos de cumplimiento, comprometiendo la finalidad estructural del modelo de aseguramiento de la calidad (SUNEDU, 2024).

Finalmente, la racionalidad ética (R5) también se sitúa en un nivel precario. Si bien los fines normativos de la SUNEDU se alinean con principios constitucionales como el derecho a una educación de calidad y la dignidad humana (Constitución Política del Perú, 1993, arts. 1, 2, 13), el diseño institucional vigente, especialmente tras la modificación introducida por la Ley N.º 31520, compromete la independencia, neutralidad y legitimidad ética del ente regulador. La inclusión de representantes de universidades en el Consejo Directivo plantea un riesgo de conflicto de interés que vulnera el principio del juez imparcial (CIDH, 2021), lo cual debilita la justificación ética del modelo regulatorio (Atienza, 2007; Fernández, 2015).

En conjunto, estos resultados respaldan la necesidad de una revisión normativa integral que subsane las deficiencias identificadas y fortalezca la racionalidad legislativa del marco regulador de la SUNEDU, en línea con los estándares de calidad normativa, legitimidad institucional y eficacia del derecho.

Tabla 74:

Resumen de resultados de las racionalidades del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220.

Dimensión de Racionalidad	Nivel Evaluado	Principales Observaciones
Racionalidad Lingüística-Comunicativa (R1)	Precaria	Subcapítulos I, II y IV presentan repeticiones, ambigüedades, errores gramaticales y débil articulación normativa. Solo el régimen sancionador y económico-laboral muestran mejoras.
Racionalidad Jurídico-Formal (R2)	Precaria	Se identificó lagunas técnicas (arts. 12, 15, 17.1, 23), redundancias (arts. 13, 15A, 17, 19) e incoherencias normativas (arts. 12, 15.4, 17), además se detectó una antinomia aparente en el Art. 20.2.5 y Ley del Servicio Civil),
Racionalidad Pragmática (R3)	Precaria	Percepción pública dividida, debilitamiento institucional por reformas (Ley 31520), fragmentación del consenso, y desconfianza sobre independencia y eficacia reguladora.
Racionalidad Teleológica (R4)	Irracionalidad	Desalineación entre fines normativos y resultados institucionales. Solo se cumple adecuadamente la fiscalización de impedimentos de contratación; otros indicadores muestran bajo desempeño.

Racionalidad Ética (R5)	Precaria	Fines normativos compatibles con principios
		constitucionales; sin embargo, el diseño institucional tras Ley 31520 compromete la independencia, neutralidad y legitimidad ética.

5.6.1. Interpretación del Resultado Final de la Racionalidad Legislativa de la

Normatividad de la SUNEDU (Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220)

La evaluación integral del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220, que regula a la SUNEDU, revela un nivel precario de racionalidad legislativa, según el criterio de consistencia crítica. Esta calificación no solo obedece a deficiencias estructurales y técnicas del texto normativo, sino también a un entorno institucional y político marcado por conflictos de legitimidad y disputas sobre el modelo de supervisión universitaria.

La judicialización del proceso de reforma universitaria, tras la aprobación de la Ley N.º 31520, pone de manifiesto un conflicto estructural entre dos modelos: uno basado en criterios técnicos de aseguramiento de la calidad educativa, y otro orientado por intereses corporativos o políticos. Tanto la Defensoría del Pueblo (2022) como el Foro Educativo (2023) denunciaron que esta reforma vulnera principios constitucionales esenciales, como el derecho a una educación de calidad y la independencia del órgano regulador.

La Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 194/2024 (Exp. 00013-2022-PI/TC y acumulado) declaró infundadas estas demandas, afirmando que la inclusión de representantes universitarios en el Consejo Directivo de SUNEDU no viola, por sí misma, la Constitución, y que la SUNEDU conserva facultades esenciales de supervisión. No obstante, el fallo evitó pronunciarse sobre la conveniencia técnica del rediseño

institucional, limitándose a constatar la ausencia de infracciones formales a la Carta Magna.

Este pronunciamiento ha sido recibido con escepticismo por diversos sectores académicos y sociales, que ven en la reforma una forma de captura institucional, en la que los regulados adquieren poder sobre el regulador, socavando los principios de imparcialidad y neutralidad exigidos en un Estado constitucional (CIDH, 2021; Atienza, 2007).

Los resultados de las cinco dimensiones analizadas refuerzan este diagnóstico:

- Racionalidad jurídico-formal (R2): Evaluada como precaria por presentar lagunas técnicas, redundancias normativas y contradicciones conceptuales, lo cual debilita la coherencia interna del marco legal (Sánchez, 2010). Además, se identificó una antinomia aparente
- Racionalidad ética (R5): También precaria, debido a que el rediseño institucional de la SUNEDU compromete su independencia técnica y expone al órgano regulador a conflictos de interés, vulnerando el principio del juez imparcial y reduciendo su legitimidad institucional (Fernández, 2015).
- Racionalidad pragmática (R3): Afectada por la fragmentación del consenso público. A pesar de un respaldo técnico significativo, se evidencia una polarización entre quienes defienden un modelo de regulación robusto y quienes promueven la desregulación bajo el discurso de la autonomía universitaria (Ojo-Público, 2022; La República, 2022).
- Racionalidad lingüística-comunicativa (R1): Precaria, dado que la redacción del Capítulo II muestra ambigüedades, redundancias y fallas gramaticales que dificultan su aplicación y comprensión (Santiago, 2006).

- Racionalidad teleológica (R4): Clasificada como irracional, ya que hay una clara desalineación entre los fines normativos (asegurar calidad educativa) y los resultados institucionales, limitados tras la reforma, salvo en aspectos puntuales como la fiscalización de impedimentos de contratación (SUNEDU, 2024).

Este deterioro legislativo se agrava por el involucramiento de congresistas con vínculos económicos y académicos en universidades no licenciadas, quienes han impulsado cambios normativos que debilitan la función reguladora del Estado, en lo que se ha denominado una estrategia de captura normativa

Las marchas y contramarchas registradas desde 2014 ilustran el enfrentamiento entre dos modelos universitarios: uno orientado por la calidad y el interés público, y otro que privilegia la autonomía sin controles, alimentando una crisis de legitimidad democrática.

El nivel de racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220 es *precario*, resultado de fallas técnicas en su formulación y una profunda crisis institucional derivada de la reforma introducida por la Ley N.º 31520. Aunque el Tribunal Constitucional ha validado su constitucionalidad formal, persisten serios cuestionamientos éticos, prácticos y políticos sobre su legitimidad. Superar esta crisis requiere una revisión normativa que restablezca principios fundamentales como la imparcialidad, la independencia técnica, la calidad regulatoria y la confianza ciudadana.

CONCLUSIONES

1. La racionalidad legislativa general del Capítulo II de la Ley N.º 30220 es precaria. La evaluación integral evidenció deficiencias significativas en todas las dimensiones analizadas. Esta precariedad no solo obedece a fallas estructurales y técnicas del texto normativo, sino también a un contexto institucional y político conflictivo, marcado por la reforma introducida por la Ley N.º 31520, que debilitó la autonomía y legitimidad de la SUNEDU. Esta conclusión se explica por la concurrencia de deficiencias acumulativas en las distintas dimensiones de la racionalidad legislativa: una redacción normativa ambigua y poco cohesionada que afecta la claridad comunicativa; inconsistencias y vacíos en la estructura jurídico-formal que comprometen la coherencia sistémica; una racionalidad pragmática debilitada por la fragmentación de la legitimidad social y la desconfianza institucional; una desalineación teleológica entre los fines normativos declarados y los resultados institucionales efectivamente alcanzados; y una racionalidad ética erosionada por modificaciones al diseño institucional que ponen en riesgo la independencia e imparcialidad del regulador. Estas falencias se ven agravadas por un contexto político-institucional conflictivo, intensificado por la reforma introducida por la Ley N.º 31520, lo que en conjunto debilita la eficacia regulatoria y la legitimidad normativa de la SUNEDU.
2. La racionalidad lingüística-comunicativa presenta un nivel precario. Los artículos analizados, especialmente en los subcapítulos I, II y IV, contienen ambigüedades, redundancias, errores gramaticales y escasa cohesión normativa. Estas fallas dificultan la interpretación y aplicación coherente del marco legal, afectando la calidad formal del discurso legislativo. Esta conclusión se explica por la deficiente técnica de redacción legislativa empleada, caracterizada por el uso impreciso del lenguaje normativo, falta de uniformidad terminológica y ausencia de una estructura

discursiva coherente, lo que genera ambigüedad interpretativa y debilita la función comunicativa de la ley como instrumento de orientación jurídica

3. La racionalidad jurídico-formal también se califica como precaria. Se identificaron lagunas normativas, redundancias sin valor normativo adicional y contradicciones internas, y cierta antinomia aparente. Esto compromete la coherencia sistémica de la norma y su compatibilidad con el orden jurídico nacional. Ello se debe a la inexistencia de una sistematización normativa rigurosa, a la reiteración innecesaria de disposiciones sin valor jurídico adicional y a la falta de armonización interna y externa con el ordenamiento jurídico, lo que afecta la coherencia sistémica y la seguridad jurídica de la regulación
4. La racionalidad pragmática muestra una legitimidad social fragmentada. Aunque existe cierto respaldo de sectores ciudadanos y estudiantiles, la confianza en el rol de la SUNEDU ha sido socavada por reformas recientes y por la percepción de captura política. Las autoridades y docentes universitarios muestran una racionalidad pragmática debilitada, lo que limita la eficacia normativa. Esta situación responde a la inestabilidad normativa derivada de reformas y contrarreformas recientes, así como a la percepción de interferencia política en el funcionamiento de la SUNEDU, factores que han erosionado la confianza de actores universitarios y ha limitado la eficacia social de la norma.
5. La racionalidad teleológica fue calificada como irracional. Existe una desconexión entre los fines establecidos (asegurar calidad educativa) y los resultados observables. Salvo avances en fiscalización sobre impedimentos de contratación, los demás indicadores revelan una débil implementación del modelo de aseguramiento de la calidad universitaria. La irracionalidad teleológica se explica por

la ausencia de una relación consistente entre los fines normativos declarados y los resultados institucionales alcanzados, evidenciándose deficiencias en la implementación del modelo de aseguramiento de la calidad universitaria y una ejecución parcial de los objetivos legales previstos.

6. La racionalidad ética también es precaria. A pesar de que los fines de la SUNEDU se alinean con valores constitucionales, su diseño institucional modificado compromete la imparcialidad, neutralidad y legitimidad del regulador. La inclusión de representantes universitarios en su Consejo Directivo genera riesgos de conflicto de intereses contrarios al principio del juez imparcial. Esta conclusión se sustenta en el debilitamiento de las garantías de independencia e imparcialidad del regulador, provocado por modificaciones en su diseño institucional que introducen potenciales conflictos de intereses, lo cual compromete la legitimidad ética y la confianza pública en la actuación de la SUNEDU.

RECOMENDACIONES GENERALES

1. Al Congreso de la República del Perú

- Revisar y reformular el Capítulo II de la Ley N.º 30220 a fin de corregir las deficiencias lingüísticas, jurídicas y estructurales identificadas. Se recomienda realizar un proceso técnico-legislativo riguroso que priorice la coherencia normativa, la claridad de redacción y la armonización legal con otras disposiciones vigentes (como la Ley del Servicio Civil).
- Se recomienda a la Oficina de Técnica Legislativa del Congreso de la República y a la Secretaría Técnica de la Comisión de Constitución reforzar los mecanismos de control de calidad del lenguaje normativo, incorporando revisiones lingüísticas especializadas, criterios de claridad, precisión y uniformidad terminológica, con el fin de mejorar la comprensibilidad, coherencia y función comunicativa de las normas universitarias.
- Evitar reformas que debiliten la autonomía técnica de la SUNEDU o generen conflictos de interés en su composición institucional. La finalidad es garantizar un regulador imparcial, confiable y orientado al interés público, conforme a estándares internacionales de gobernanza universitaria.
- Se recomienda al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fortalecer la evaluación de coherencia normativa y compatibilidad sistémica de los proyectos de ley, mediante dictámenes técnicos obligatorios que identifiquen lagunas, redundancias y antinomias, a fin de asegurar la armonización interna de la Ley Universitaria con el ordenamiento jurídico nacional y reforzar la seguridad jurídica.

2. Al Ministerio de Educación (MINEDU):

- Fortalecer los mecanismos de articulación con la SUNEDU para garantizar la implementación efectiva de los procesos de licenciamiento, fiscalización y mejora continua de las universidades, asegurando que se cumpla con los fines teleológicos de calidad y equidad educativa.
- Impulsar procesos de sensibilización normativa y formación legal dirigida a las universidades sobre el sentido, funciones y alcances de la Ley Universitaria, con el propósito de mejorar la apropiación institucional y el cumplimiento efectivo del marco regulador.

3. A la SUNEDU:

- Reforzar los mecanismos de comunicación institucional, participación y transparencia, para superar la fragmentación del consenso social y reconstruir la legitimidad del modelo regulador. Esto incluye la publicación periódica de informes accesibles y la apertura de espacios de diálogo con la ciudadanía, docentes y estudiantes.
- Promover la elaboración de informes técnicos de evaluación normativa que identifiquen vacíos legales, tensiones normativas y necesidades de ajuste, proponiendo reformas legislativas desde una perspectiva técnica, ética y de calidad educativa.

4. A las Universidades Públicas y Privadas del Perú:

- Impulsar una cultura institucional de calidad, cumplimiento y autorregulación, más allá del control externo. La finalidad es consolidar una ética universitaria alineada con la mejora continua, el desarrollo científico y el respeto a las condiciones básicas de calidad establecidas por la ley.

- Fomentar la participación de sus comunidades académicas (autoridades, docentes, estudiantes) en procesos de análisis crítico y propuestas de mejora del marco normativo universitario, promoviendo un enfoque democrático y pluralista.

5. A la Defensoría del Pueblo, entidades de la sociedad civil y organismos internacionales de derechos humanos:

- Monitorear los impactos de las reformas universitarias sobre el derecho a una educación de calidad y la autonomía institucional. Se recomienda emitir pronunciamientos técnicos que contribuyan a mantener el enfoque de derechos en la gobernanza del sistema educativo superior.

Finalidad de las recomendaciones:

Estas propuestas buscan contribuir a:

- Fortalecer la racionalidad legislativa del sistema normativo que rige la educación superior en el Perú.
- Restaurar la legitimidad, independencia y eficacia de la SUNEDU como ente regulador.
- Asegurar una educación superior de calidad, equitativa, transparente y democrática, conforme a los principios constitucionales y estándares internacionales en materia de derechos educativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcázar, L., & Pollarolo, P. (2000). *La regulación y el manejo de controversias de los sectores de telecomunicaciones y electricidad: Un análisis institucional comparativo* (Documento de trabajo N.º 5). Instituto Apoyo.
- Almonacid Almarza, D. (2021). Racionalidad teleológica legislativa y eficacia como éxito: Un panorama de dificultades. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 34(1), 9–27. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502021000100009>
- Ariño Ortiz, G. (2004). *Principios del derecho público económico* (p. 564). Ara Editores.
- Atienza, M. (1991). *Las razones del Derecho: Teorías de la argumentación jurídica*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Atienza, M. (1993). *Tras la justicia: Una introducción al Derecho y al razonamiento jurídico*. Ariel.
- Atienza, M. (2001). *El sentido del derecho*. Ariel.
- Atienza, M. (2001). *La racionalidad legislativa*. Recuperado de Studocu.
- Atienza, M. (2007). *Las razones del derecho: Teorías de la argumentación jurídica*. Ariel.
- Atienza, M., & Ruiz Manero, J. (2007). *Las piezas del Derecho: Teoría de los enunciados jurídicos*. Ariel.
- Bengoetxea, J. (2018). *La elaboración de normas jurídicas: Técnica legislativa y calidad normativa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Baselga García-Escudero, P. (2010). *Materiales para el estudio de la técnica legislativa*. Madrid, España.
- Bono, A. (2011). *Manual de técnica legislativa*. Editorial Tecnos.

- Caballero Ortiz, J. (1981). *La descentralización funcional*. *Revista de Derecho Público*, (8), 7.
- Carbonell, M. (2001). *Teoría del Derecho*. Trotta.
- Castillo, E. del, & Olga, L. (2023). *Informe sobre el Expediente 00008-2022-PI/TC. Caso de la Reforma de la Ley Universitaria*.
<http://hdl.handle.net/20.500.12404/25650>
- Chanduví Cornejo, V. H. (2016). La autonomía universitaria en el marco de la Ley N.º 30220 - nueva ley universitaria. *Pueblo Continente*, 27(1), 247–255.
- Celemín, D., Fuentes, A., & Contreras, J. (2022). *Control y calidad de la Ley: Evaluación de los sistemas de control de calidad legislativa y su implementación en Colombia*.
- Condori Meléndez, H. (2020). *Nivel de conocimiento de la Ley Universitaria 30220 y la gestión del capital humano en docentes de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos].
- Córdoba, G. M. (2013). Razón práctica, creación de normas y principio democrático: Una reflexión sobre los ámbitos de la argumentación legislativa. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 47, 43–83.
<https://doi.org/10.30827/acfs.v47i0.2158>
- Cuno Cruz, H. L. (2023). Razón (teórica y práctica), racionalidad y razonabilidad: De sus límites, semejanzas y diferencias. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 47, 183–220.
- Danos Ordóñez, J. (2000). Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú. *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*, (45), 60.
- Escobar del Castillo, O. L. (2023). *Análisis constitucional de la Ley N.º 31520* [Manuscrito inédito].

- Escobar del Castillo, L. O. (2023). *Informe sobre Expediente 00008-2022-PI/TC. Caso de la Reforma de la Ley Universitaria*. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Escudero, Á. G. (2010). Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las leyes? *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23. <https://doi.org/10.59991/rvam/2010/n.23/349>
- Eto Cruz, G., & Rodríguez Santander, R. (2015). La función consultiva y la calidad de la legislación: Una aproximación al caso peruano. *Revista Cuadernos Parlamentarios*. Lima: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.
- Falla, A. (2003). *Las nuevas agencias reguladoras: «Ni muy muy... ni tan tan»*. *Ius et Veritas*, (51), 115–127.
- Fernández Blanco, C. (2022). *Legislación racional: Racionalidad y justificación en la legislación*. National Democratic Institute (NDI).
- Fernández Sessarego, C. (2003). *Persona, dignidad y derecho*. Palestra.
- Fernández Sessarego, C. (2015). *La racionalidad de la legislación en el Estado constitucional*. Palestra.
- Fix-Zamudio, H. (1993). *Ensayos sobre la justicia constitucional* (2.^a ed.). UNAM.
- Franco, L. (2023). *La racionalidad legislativa en las teorías de la legislación* [Tesis de doctorado, Universidad de Genova Italia]. Repositorio institucional.
- Fustero, F. (2022). *La evaluación de impacto normativo en el marco de la gobernanza regulatoria: Régimen jurídico y perspectivas de futuro* [Tesis doctoral].
- Gallegos, M. (2017). *Educación superior y licenciamiento: El caso de las universidades del Perú*.
- Gallegos Ruiz Conejo, A. L., Bazán, J. A., Bouroncle Velásquez, M. R., & Zea Marquina, E. (2022). *Reforma en las leyes universitarias peruanas*.

- Gallegos Ruiz Conejo, A. L., Bazán, J. A., Bouroncle Velásquez, M. R., & Zea Marquina, E. (2023). Reforma en las leyes universitarias peruanas. *Revista de Ciencias Sociales*, 29(2), 456–470.
- García Guadilla, C. (2000). Legislaciones y educación superior en América Latina: Una mirada comparada a las instancias de coordinación. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 5(1).
- García Máynez, E. (1955). *Lógica del juicio jurídico*. México: Porrúa.
- García Máynez, E. (1960). *Introducción al estudio del derecho* (8.^a ed.). México: Porrúa.
- García Máynez, E. (1974). *Filosofía del derecho*. México: Porrúa.
- García Murillo, J. G. (2007). Las antinomias en el Derecho: El por qué de su origen y el cómo de sus posibles soluciones. *Letras Jurídicas: Revista Electrónica de Derecho*, 5, 5.
- García Toma, V. (1986). *Introducción al derecho*. Lima: Editorial Universidad de Lima.
- García Toma, V. (1988). *Teoría del derecho. El sistema jurídico nacional*. Lima: Ediciones CONCYTEC.
- García Toma, V. (1995). *La ley en el Perú: Técnica de elaboración, interpretación, aplicación e integración*. Lima: Editora Jurídica Grijley.
- García Toma, V. (1999). *Teoría del Estado y derecho constitucional*. Lima: Universidad de Lima.
- Gutiérrez, J. (2007). Cohesión y coherencia textual en textos jurídicos. *Revista Española de Lingüística*.
- Guastini, R. (1999). *Antinomias y lagunas. Jurídica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 1(29).
- Guastini, R. (2011). *La sintaxis del derecho*. Marcial Pons.

- Halliday, M. A. K., & Hasan, R. (1976). *Cohesion in English*. Longman.
- Hernández Arroyo, F. (2007). La independencia de las agencias reguladoras en México: El caso de los sectores energético y de telecomunicaciones. *Gestión y Política Pública*, 16(1), 61–100.
- López, M. (2021). *Educación superior de alta calidad y acreditación en México. La situación del Consejo de Acreditación de la Educación Superior (COPAES)*.
- Ku Yanasupo, L. (2025). *Teoría de la legislación: Aportes para mejorar la calidad argumentativa de las leyes en el Perú* [Tesis de doctorado, Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional.
- López Medina, D. (2008). *El derecho de los jueces*. Legis.
- Marcilla Córdoba, G. (2011). Sobre la racionalidad comunicativa en los textos jurídicos. En *Teoría de la legislación y lenguaje normativo*.
- Marcilla Córdoba, G. (2019). *Racionalidad lingüística en textos normativos*. Documento interno.
- Marcilla Córdoba, G. (2021). *Legislación racional: Racionalidad y justificación en la legislación*. Universidad Carlos III de Madrid.
- Marcos, F. (2009). Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo. *Revista de Administración Pública*, 179.
- Marquina, M., Giménez, S., Rodríguez, A., & Mazzeo, V. (2022). *Implicancias del Aseguramiento de la Calidad (AC) en las universidades argentinas*.
- Mora-Donatto, C. (2012). *Teoría de la legislación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas.
- Moscoso Torres, V. J. (2003). *Efectos que produce un sistema de normatividad legal universitaria y jerarquizada en la calidad de la gestión institucional universitaria* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos].
- Nino, C. S. (1980). *Introducción al análisis del derecho*. Astrea.

- Nino, C. S. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional*. Astrea.
- Obando Gamarra, L. D. (2022). *La racionalidad legislativa y su incidencia en la calidad de las normas jurídicas en el Perú*, Universidad Católica del Perú. Repositorio institucional.
- Ojeda, R. (2021). *Mariátegui: El proceso de instrucción pública y la reforma universitaria*. Documento de Cátedra.
- Oré, W., Velázquez, R., & Norabuena, A. (2021). *Autonomía y gestión universitaria según la Ley 30220: Estudio de caso*.
- Palacios, R. (2013). *La calidad de la educación superior en un enfoque comparativo: Sugerir un modelo de autoevaluación en el marco del sistema de garantía interna de calidad en las universidades*.
- Oré León, A. J. A. (2020). *Perspectiva del bien público en la educación superior desde la Ley Universitaria 30220*. Repositorio Académico USMP.
- Oré León, A., Velázquez Fernández, A., & Norabuena Castañeda, J. (2021). *Autonomía y gestión universitaria según la Ley 30220: Estudio de caso*. High Rate Consulting.
- Pérez, R., & Santos, M. (2020). *La teoría de la legislación de Manuel Atienza: Aproximación y aplicación práctica al análisis de la Ley de Amnistía de 1977* [Trabajo de fin de grado].
- Quintanilla, L. (2021). *¿Cuáles son los factores claves que permitieron una implementación relativamente exitosa en la agencia reguladora SUNEDU durante el periodo 2014-2020 en Perú?* [Tesis].
- Pérez Pinto, C. (2023). *Regulatory Governance of Higher Education in Latin America*. Universitat Pompeu Fabra.
- Ríos, M. (2016). *Análisis comparativo de las condiciones básicas de calidad de la Nueva Ley Universitaria 30220 con respecto al cumplimiento de la Universidad Nacional de San Martín 2016*.

- Rubio-Correa, S. (2016). *El sistema jurídico: Introducción al derecho peruano* (2.^a ed.). Fondo Editorial PUCP.
- Ruiz Manero, J. (2017). *Derecho, razón y argumentación*. Civitas Ediciones.
- Ruiz Sanz, M. (1997). *De la ciencia de la legislación hacia la técnica legislativa*. *Anuario de Filosofía del Derecho*, XIV, 637–650.
- Sandín, M. P. (2003). *Investigación cualitativa en educación: Fundamentos y tradiciones*. McGraw-Hill.
- Sánchez, L. (2010). *Técnica legislativa y calidad normativa*. Universidad de Salamanca.
- Sánchez Gutiérrez, G., & Romero Huesca, S. (2022). La internacionalización de la educación superior desde perspectivas descolonizadoras: Una ruta posible. *Educación Superior y Sociedad*, 34(1), 445–468.
- Santiago, F. (2006). *La validez ética del derecho*. Dykinson.
- Santiago, M. (2006). Lenguaje jurídico y comunicación normativa. *Revista de Derecho*, 25(2), 155–174.
- Serna, J. (2021). *El acceso a una educación superior de calidad como derecho fundamental de la persona humana* [Tesis].
- Simões Nascimento, R. (2023). El modelo ideal (no irreal) del legislador que argumenta. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 46, 335–346.
- Sanz, M. R. (1997). De la ciencia de la legislación hacia la técnica legislativa. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 637–650.
- Torres, C. A. (2020). El regreso del Estado en la educación superior de América Latina. *Perfiles Educativos*, 42(169), 65–85.
- Trahtemberg, L. (s.f.). *El rol de la educación universitaria en el Perú*. Entrevista. URP.

- Tribunal Constitucional del Perú. (2008). *Exp. N.º 00017-2008-PI/TC: Fundamentos 100–102.*
- Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia Exp. N.º 0050-2004-AI/TC.*
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia Exp. N.º 0025-2005-PI/TC.*
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00025-2005-PI.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2008). *Sentencia Exp. N.º 04232-2004-AA/TC.*
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04232-2004-AA.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2009). *Sentencia Exp. N.º 00017-2008-AI/TC.*
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00017-2008-AI.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2014). *Sentencia Exp. N.º 04104-2013-AC/TC.*
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/04104-2013-AC.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Sentencia Exp. N.º 00008-2022-PI/TC.*
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00008-2022-AI.pdf>
- Universidad Externado de Colombia. (2018). *La creación de las agencias en la estructura de la administración.*
- Vásquez Álvarez, G. (2023). *Expediente 00008-2022-PI/TC. Caso de la reforma de la Ley Universitaria.*
- Vásquez Álvarez, G. (2023). *Supervisión educativa y conflictos ético-normativos.* Fondo Editorial Jurídico.
- Velázquez, R. (2022). *La autonomía y el licenciamiento contrarreformista en la universidad peruana.*
- Villota Cerna, M. A. (2017). *Técnica legislativa.* Congreso de la República del Perú.
- Wilks, S., & Bartle, I. (2002). The autonomy of regulatory agencies: A comparative analysis. *Journal of Public Administration*, 80(1), 65–89.

Wodak, R., & Meyer, M. (2009). *Methods of Critical Discourse Analysis* (2nd ed.). SAGE Publications.

Yufra, J. W. (2018). *Nivel de percepción y conocimiento de la Ley 30220 de los docentes de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2016* [Tesis de maestría, Universidad Católica de Santa María].

Zagrebelsky, G. (2007). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*. Trotta.

WEBGRAFÍA

- Alcázar, L., & Pollarolo, P. (2000). *La regulación y el manejo de controversias de los sectores de telecomunicaciones y electricidad: Un análisis institucional comparativo* (Documento de trabajo N.º 5). Instituto Apoyo.
<https://www.apoyo.pe>
- Almanza. (2001). *Historia y evolución de los organismos reguladores en Perú*.
<https://www.redalyc.org/journal/5038/503857546006/html>
- Almonacid Almarza, D. (2021). Racionalidad teleológica legislativa y eficacia como éxito. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 34(1), 9–27.
<https://doi.org/10.4067/S0718-09502021000100009>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2013). *Ley del Servicio Civil - Ley N.º 30057*. <https://www.servir.gob.pe/ley-del-servicio-civil-ley-n-30057/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (s. f.). *Acerca del BID*.
<https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid>
- Castillo, E. del, & Olga, L. (2023). *Informe sobre el expediente 00008-2022-PI/TC: Caso de la Reforma de la Ley Universitaria*.
<http://hdl.handle.net/20.500.12404/25650>
- Chanduví Cornejo, V. H. (2016). La autonomía universitaria en el marco de la Ley N.º 30220. *Pueblo Continente*, 27(1), 247–255.
<https://journal.upao.edu.pe/index.php/PuebloContinente/article/view/409>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021). *Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria*.
<https://www.oas.org/es/cidh>
- Concytec. (s. f.). *Eficacia de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)*.
https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UACI_44a8e7fad3fcf0e00508fb0aea50505a

- Control y calidad de la ley. (s. f.). *Análisis de los mecanismos de control de la calidad legislativa y su aplicación en Colombia*.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332020000200579
- Defensoría del Pueblo. (2022). *Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31520*. <https://www.defensoria.gob.pe/documentos-publicados/>
- Enteiche Rosales, N. (2018). *Superintendencias: Una necesaria autonomía constitucional*. <http://hdl.handle.net/11447/2567>
- Escudero, Á. G. (2010). Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las leyes? *Asamblea*, 23.
<https://doi.org/10.59991/rvam/2010/n.23/349>
- Falla, A. (2003). Las nuevas agencias reguladoras: «Ni muy muy... ni tan tan». *Ius et Veritas*.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16267/16683>
- Fernández Blanco, C. (2022). Legislación racional. *National Democratic Institute (NDI)*. <https://www.ndi.org>
- Gallegos Ruiz Conejo, A. L., et al. (2023). Reforma en las leyes universitarias. *Revista de Ciencias Sociales*, 29(2), 456–470. <https://doi.org/...>
- Guastini, R. (1999). Antinomías y lagunas. *Juridica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 1(29). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11388>
- Ibáñez Pérez-Fajardo, Á. (2020). *La teoría de la legislación de Manuel Atienza*.
<https://gredos.usal.es/handle/10366/145027>
- La República. (2022). *Congresistas con intereses en universidades impulsan reforma de SUNEDU*. <https://larepublica.pe>

- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2024). *Independencia de los organismos reguladores en el Perú: Situación actual y agenda pendiente*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7458214/...>
- Ojo-Público. (2022). *Los intereses detrás de la contrarreforma universitaria*.
<https://www.ojo-publico.com>
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). (s. f.). *Historia de la supervisión en el sistema financiero peruano*.
https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/Nuestra_Historia/Historia-de-la-supervision-SBS-2.pdf
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU. (2024a). *Plan de supervisión 2024*. <https://www.sunedu.gob.pe>
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU. (2025a). *Informe de uso de beneficios otorgados a universidades privadas*.
<https://www.sunedu.gob.pe>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2024). *Sentencia N.º 194/2024*.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00013-2022-AI.pdf>
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). (2024). *Texto integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNEDU*.
<https://www.sunedu.gob.pe/normas-y-documentos-institucionales/>
- UNESCO. (2015). *Guía para el aseguramiento de la calidad en la educación superior*.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00000231972>

REFERENCIAS DE ANTECEDENTES

- Celemín, D., Fuentes, A., & Contreras, J. (2022). *Control y calidad de la Ley: Evaluación de los sistemas de control de calidad legislativa y su implementación en Colombia*.
- Condori Meléndez, H. (2020). *Nivel de conocimiento de la Ley Universitaria 30220 y la gestión del capital humano en docentes de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Mayor de San Marcos].
- Escobar del Castillo, L. O. (2023). *Informe sobre Expediente 00008-2022-PI/TC. Caso de la Reforma de la Ley Universitaria*. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fustero, F. (2022). *La evaluación de impacto normativo en el marco de la gobernanza regulatoria: Régimen jurídico y perspectivas de futuro* [Tesis doctoral].
- Gallegos Ruiz Conejo, A. L., Bazán, J. A., Bouroncle Velásquez, M. R., & Zea Marquina, E. (2022). *Reforma en las leyes universitarias peruanas*. EPG. Universidad Católica Santa María. Arequipa
- Gallegos, M. (2017). *Educación superior y licenciamiento: El caso de las universidades del Perú*. Lima Perú.
- López, M. (2021). *Educación superior de alta calidad y acreditación en México. La situación del Consejo de Acreditación de la Educación Superior (COPAES)*.

- Marquina, M., Giménez, S., Rodríguez, A., & Mazzeo, V. (2022). *Implicancias del Aseguramiento de la Calidad (AC) en las universidades argentinas*.
- Oré, W., Velázquez, R., & Norabuena, A. (2021). *Autonomía y gestión universitaria según la Ley 30220: Estudio de caso*. Tesis. Universidad Nacional Federico Villareal. Lima
- Palacios, R. (2013). *La calidad de la educación superior en un enfoque comparativo: Sugerir un modelo de autoevaluación en el marco del sistema de garantía interna de calidad en las universidades*.
- Pérez, R., & Santos, M. (2020). *La teoría de la legislación de Manuel Atienza: Aproximación y aplicación práctica al análisis de la Ley de Amnistía de 1977* [Trabajo de fin de grado].
- Quintanilla, L. (2021). *¿Cuáles son los factores claves que permitieron una implementación relativamente exitosa en la agencia reguladora SUNEDU durante el periodo 2014-2020 en Perú?* [Tesis].
- Ríos, M. (2016). *Análisis comparativo de las condiciones básicas de calidad de la Nueva Ley Universitaria 30220 con respecto al cumplimiento de la Universidad Nacional de San Martín*. Tesis. Lima.
- Serna, J. (2021). *El acceso a una educación superior de calidad como derecho fundamental de la persona humana* [Tesis].
- Vásquez Álvarez, G. (2023). *Expediente 00008-2022-PI/TC. Caso de la reforma de la Ley Universitaria*. PUCP. Lima.

Velázquez, R. (2022). *La autonomía y el licenciamiento contrarreformista en la universidad peruana.*

Yufra, J. W. (2018). *Nivel de percepción y conocimiento de la Ley 30220 de los docentes de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2016* [Tesis de maestría, Universidad Católica de Santa María].

ANEXOS

Anexo 01. MATRIZ DE CONSISTENCIA

RACIONALIDAD LEGISLATIVA DEL CAPÍTULO II DE LA LEY N°30220 QUE CREA Y REGULA LA SUNEDU. 2025”

Formulación del problema	Objetivo General	Hipótesis	Diseño de la investigación
¿Cuál es el nivel de Racionalidad Legislativa del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU ?	Evaluar y explicar el nivel de Racionalidad Legislativa capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU.	La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad legislativa precaria, debido a la irracionalidad teleológica y precarias racionalidades tanto lingüística-comunicativa, jurídica-formal, pragmática y ética. Esta precariedad se genera por la presencia de deficiencias estructurales en la normatividad, fragmentación del consenso social y el debilitamiento institucional de la SUNEDU.	Enfoque de investigación: Cualitativo Tipo de investigación: Sustantivo-básico Nivel de investigación: Descriptivo-explicativo Categoría de estudio Racionalidad legislativa Subcategorías: — racionalidad Lingüística Comunicativa — racionalidad Jurídica – Formal — racionalidad Pragmática — racionalidad Teleológica — racionalidad Ética Unidad de análisis: Capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU.
Preguntas específicas	Objetivos específicos	Hipótesis específicas	
¿Cuál es el nivel de racionalidad Lingüística Comunicativa del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?	Evaluar y explicar el nivel de racionalidad Lingüística Comunicativa del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU.	La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad Lingüística Comunicativa (R1) precaria, debido a una débil precisión y claridad del enunciado normativo	
¿Cuál es el nivel de racionalidad Jurídica - Formal del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?	Evaluar y explicar el nivel de racionalidad Jurídica - Formal del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU	La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad formal jurídica (R2) precaria debido a la presencia de antinomias, lagunas, y redundancias	
¿Cuál es el nivel de racionalidad Pragmática del capítulo II de la Ley N°	Evaluar y explicar el nivel de racionalidad Pragmática del capítulo II	La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad pragmática (R3) precaria por una débil y fragmentada	

Formulación del problema	Objetivo General	Hipótesis	Diseño de la investigación
30220 que crea y regula la SUNEDU?	de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU	adhesión social a la normativa SUNEDU de los actores universitarios y la ciudadanía	
¿Cuál es el nivel de racionalidad Teleológica del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?	Evaluar y explicar el nivel de racionalidad Teleológica del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU	La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta un nivel de racionalidad Teleológica (R4) precaria y no sostenible para el logro de la calidad académica debido a deficiencias de normatividad SUNEDU, y debilitamiento institucional de la SUNEDU	
¿Cuál es el nivel de racionalidad Ética del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU?	Evaluar y explicar el nivel de racionalidad Ética del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU	La normatividad del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU presenta una racionalidad Ética (R5, precaria debido a la no neutralidad en el diseño de su composición institucional de la SUNEDU	

Anexo 02. INSTRUMENTOS POR RACIONALIDADES

1. Ficha de Evaluación – Racionalidad Lingüística-Comunicativo: análisis lingüístico

I. Datos generales

- Unidad de análisis: Artículo normativo
- Categoría:
 - ☐ I. Naturaleza y funciones
 - ☐ II. Organización interna
 - ☐ III. Régimen sancionador
 - ☐ IV. Coordinación institucional
 - ☐ V. Recursos y régimen laboral
- Analista: _____
- Fecha: _____

II. Categorías, dimensiones y criterios de evaluación

Capítulo II. Ley universitaria SUNEDU Categoría	Dimensión	Indicador	Pregunta guía	Valoración (RA / RP / IR)
Capítulo II. Ley universitaria I Naturaleza y finalidad funciones de SUNEDU (artículos 12 al 15) II. Organización interna (artículos 16 al 20) III. Régimen sancionador (artículo 21) ☐ IV. Coordinación institucional (artículos 22 y 23) V. Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)	Claridad	Vocabulario comprensible	¿ Los términos usados son entendibles para no especialistas?	
		Oraciones bien estructuradas	¿ Cada oración expresa una idea clara y autónoma?	
		Lenguaje unívoco	¿ Se evita ambigüedad en el uso de términos y construcciones?	
Capítulo II. Ley universitaria	Precisión	Definición de términos técnicos	¿ Se explican los términos jurídicos relevantes dentro del texto o por remisión?	

Capítulo II. Ley universitaria SUNEDU Categoría	Dimensión	Indicador	Pregunta guía	Valoración (RA / RP / IR)
I Naturaleza, finalidad, y funciones de SUNEDU (artículos 12 al 15) II. Organización interna (artículos 16 al 20) III. Régimen sancionador (artículo 21)] IV. Coordinación institucional (artículos 22 y 23) V. Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)		Especificidad del contenido normativo	¿Se identifica claramente a quién se dirige, qué ordena y bajo qué condiciones?	
Capítulo II. Ley universitaria I Naturaleza, finalidad y funciones de SUNEDU (artículos 12 al 15) II. Organización interna (artículos 16 al 20) III. Régimen sancionador (artículo 21)] IV. Coordinación institucional (artículos 22 y 23) V. Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)	Economía del lenguaje	Frases breves y directas	¿Se emplean oraciones simples que evitan giros innecesarios?	
		Redacción concisa y sin repeticiones	¿El texto evita redundancias o expresiones superfluas?	
Capítulo II. Ley universitaria I Naturaleza, finalidad y funciones de SUNEDU (artículos 12 al 15) II. Organización interna (artículos 16 al 20) III. Régimen sancionador (artículo 21)] IV. Coordinación institucional (artículos 22 y 23) V. Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)	Coherencia y cohesión	Secuencia lógica de ideas	¿El artículo sigue una progresión conceptual clara?	
		Uso de conectores adecuados	¿Se facilita el tránsito lógico entre ideas o cláusulas?	
		Remisiones normativas claras	¿Se citan y articulan correctamente otras normas o artículos relacionados?	

III. Observaciones

- Fortalezas del artículo:
.....
- Debilidades del artículo:
.....
- Sugerencias de mejora:
.....

Escala de valoración

Código	Descripción
RA	Racionalidad Aceptable – Cumple adecuadamente con los criterios.
RP	Racionalidad Precaria – Cumple parcialmente; existen deficiencias.
IR	Irracionalidad – Presenta fallas graves que impiden su comprensión.

2. Ficha de Análisis de Antinomia Jurídica – Capítulo II de la Ley N.º 30220 (SUNEDU)

Objetivo: Identificar conflictos normativos (antinomias jurídicas) entre el Capítulo II de la Ley N.º 30220 y otras normas de igual jerarquía dentro del ordenamiento jurídico peruano.

Capítulo II. Ley universitaria SUNEDU Categoría	Dimensión	Criterio a Evaluar	Norma A (Capítulo II – Ley N.º 30220)	Norma B (Norma en conflicto)	Nivel de Racionalidad Jurídica-Formal Resultados
I Naturaleza, finalidad y funciones de	Jerarquía normativa	¿Ambas normas tienen el mismo rango jerárquico? ¿Existe igualdad formal entre ellas? Confirmar si hay igualdad jerárquica (ley con ley) o subordinación normativa.			

SUNEDU (artículos 12 al 15)	Identidad del supuesto	¿Regulan la misma función, hecho o finalidad institucional? Si regulan el mismo supuesto, se requiere verificar si hay contradicción.			
	Coincidencia de aplicación	¿Se aplican al mismo sujeto, espacio y tiempo? Si coinciden los ámbitos de aplicación, se configura un posible conflicto normativo			
	Incompatibilidad normativa	¿Cumplir con una norma implica incumplir la otra? ¿Existe imposibilidad jurídica de aplicar ambas simultáneamente? Si hay contradicción real, se configura una antinomia (total o parcial).			
II. Organización interna (artículos 16 al 20)	Jerarquía normativa	¿Las normas tienen igual rango y ambas regulan estructuras organizativas? Confirmar si hay duplicidad normativa que genere conflicto institucional.			
	Identidad del supuesto	¿Regulan las mismas unidades orgánicas o distribuyen funciones similares? Si ambas regulan funciones idénticas, se evalúa la incompatibilidad operativa			
	Coincidencia de aplicación	¿Se aplican dentro de la misma institución o sobre las mismas funciones administrativas? Evaluar si el ámbito de acción institucional se superpone			
	Incompatibilidad normativa	¿La aplicación de una norma implica desobedecer la otra respecto a la organización interna? Si la contradicción es directa, se configura antinomia.			
III. Régimen sancionador (artículo 21)	Jerarquía normativa	¿Ambas normas tienen rango legal y definen regímenes sancionadores? Confirmar si ambas normas son leyes y podrían entrar en conflicto.			
	Identidad del supuesto	¿Ambas regulan las mismas infracciones o procesos disciplinarios? Determinar si los supuestos coinciden completamente			

	Coincidencia de aplicación	¿Se aplican a las mismas entidades o procedimientos administrativos? Si coinciden, se analiza posibilidad de contradicción procesal.			
	Incompatibilidad normativa	¿El cumplimiento de un régimen sancionador implica incumplir con otro procedimiento o norma legal vigente? Si ambos procedimientos son contradictorios, se genera antinomia.			
IV. Coordinación institucional (artículos 22 y 23)	Identidad del supuesto	¿Ambas normas regulan relaciones de coordinación con los mismos actores institucionales? Confirmar si ambas regulaciones generan conflicto de competencias o duplicidad			
	Coincidencia de aplicación	¿Las obligaciones de articulación se aplican al mismo entorno institucional o en el mismo nivel jerárquico? Si ambas pretenden tener dirección sobre una misma función, puede haber conflicto			
	Incompatibilidad normativa	¿El mandato de una norma impide el cumplimiento de la otra en materia de articulación? Verificar si el mandato de coordinación se convierte en subordinación, lo que implicaría antinomia.			
V. Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)	Identidad del supuesto	¿Ambas normas regulan aspectos de contratación, remuneraciones o escalas salariales? Confirmar si ambas regulan el mismo personal en forma contradictoria.			
	Coincidencia de aplicación	¿Se aplican sobre el mismo personal o institución? Si ambas regulaciones se superponen y contradicen, puede generarse una antinomia funcional.			
	Incompatibilidad normativa	¿Aplicar la norma especial implicaría incumplir la general (o viceversa) en materia de régimen laboral? Evaluar si el conflicto es insalvable o hay margen de compatibilidad.			

3. Ficha de análisis para identificar Redundancia normativa

Ficha de análisis para identificar Redundancia normativa						
Capítulo II. Ley universitaria SUNEDU Categoría	Dimensión de análisis	Criterio técnico	Observaciones sobre el Capítulo II	Tipo de Redundancia	Nivel de Racionalidad Jurídica-Formal	Resultado
Naturaleza y finalidad funciones de SUNEDU (artículos 12 al 15)	Claridad normativa e integridad del diseño institucional	¿Se repiten funciones o finalidades ya presentes en otros artículos o leyes del sistema educativo? ¿La estructura normativa es necesaria, clara y no duplicada?	Evaluar si hay reiteraciones en los artículos sobre fines o competencias sin crear efectos jurídicos nuevos.	Conceptual intrasistémica / simbólica	Admitido, precario, irracionalidad	
II. Organización interna (artículos 16 al 20)	Consistencia en la distribución de funciones entre órganos internos	¿Las competencias y funciones de los órganos están claramente diferenciadas o hay duplicación o ambigüedad? Evaluar si el diseño promueve eficiencia y evita redundancia operativa	Examinar si se repiten funciones entre direcciones o si hay solapamiento organizacional.	Conceptual intrasistémica / simbólica	Admitido, precario, irracionalidad	
III. Régimen sancionador (artículo 21)	Coherencia entre competencias sancionadoras y principios del debido proceso	¿Las disposiciones sancionadoras están duplicadas respecto a otras normas (ej. Ley 27444, Ley Universitaria)? ¿Existe innecesaria repetición normativa o vacíos de legalidad?	Comparar si los procedimientos, infracciones o principios ya están regulados en normas generales.	Conceptual intrasistémica / simbólica	Admitido, precario, irracionalidad	
IV. Coordinación institucional (artículos 22 y 23)	Relación con otros órganos del sistema educativo y del Estado	¿Se describen mecanismos de articulación ya existentes en otras leyes o tratados como “novedosos” o “propios” de la SUNEDU? ¿La coordinación está bien regulada o es redundante o meramente declarativa?	Evaluar si el texto duplica disposiciones de coordinación ya establecidas en otras normas	Conceptual intraordenamiento / simbólica	Admitido, precario, irracionalidad	

Ficha de análisis para identificar Redundancia normativa						
Capítulo II. Ley universitaria SUNEDU Categoría	Dimensión de análisis	Criterio técnico	Observaciones sobre el Capítulo II	Tipo de Redundancia	Nivel de Racionalidad Jurídica-Formal	Resultado
V. Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)	Regulación diferenciada del régimen presupuestal y del personal técnico y directivo	¿Se incluyen reglas sobre contratación, escalas salariales o recursos que ya están reguladas por otras normas del servicio civil o leyes de presupuesto? ¿Existe duplicidad o contradicción con normas de administración pública?	Comparar con normas	Conceptual intrasistémica / simbólica	Admitido, precario, irracionalidad	

4. Ficha de Correspondencia terminológica para identificar coherencia normativa – Capítulo II de la Ley N.º 30220 (SUNEDU)

Capítulo II. Ley universitaria Categoría	Términos o conceptos a evaluar	Definición según Ley N.º 30220 (Capítulo II)	Definición en otras normas del mismo rango (indicar ley y art.)	¿Existe correspondencia conceptual?	Observaciones / Conflicto detectado	Nivel de Racionalidad Jurídica-Formal
Naturaleza y finalidad funciones de SUNEDU (artículos 12 al 15)						
Organización interna (artículos 16 al 20)						
III. Régimen sancionador (artículo 21)						

Capítulo II. Ley universitaria Categoría	Términos o conceptos a evaluar	Definición según Ley N.º 30220 (Capítulo II)	Definición en otras normas del mismo rango (indicar ley y art.)	¿Existe correspondencia conceptual?	Observaciones / Conflicto detectado	Nivel de Racionalidad Jurídica-Formal
IV. Coordinación institucional (artículos 22 y 23)						
III Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)						

5. Ficha de Revisión para Identificar Lagunas Legislativas y Técnicas – Capítulo II, Ley N.º 30220 (SUNEDU)

Capítulo II. Ley universitaria. SUNEDU Categoría	¿Existe laguna legislativa? (¿Falta regular un aspecto relevante?)	¿Existe laguna técnica? (¿Redacción ambigua, confusa o inoperante?)	Resultados/observaciones	Nivel de Racionalidad Jurídica-Formal
	Sí / No	Sí / No		

Capítulo II. Ley universitaria. SUNEDU Categoría	¿Existe laguna legislativa? (¿Falta regular un aspecto relevante?)	¿Existe laguna técnica? (¿Redacción ambigua, confusa o inoperante?)	Resultados/observaciones	Nivel de Racionalidad Jurídica-Formal
I. Naturaleza y finalidad funciones de SUNEDU (artículos 12 al 15)				
II. Organización interna (artículos 16 al 20)	Sí / No	Sí / No		
III. Régimen sancionador (artículo 21)	Sí / No	Sí / No		
IV. Coordinación institucional (artículos 22 y 23)	Sí / No	Sí / No		
V. Recursos y régimen laboral (artículos 24 y 25)	Sí / No	Sí / No		

R3 racionalidad pragmática

6. Ficha de análisis documental para identificar nivel de adhesión o apoyo de la ciudadanía en general sobre SUNEDU

Dimensión	Indicador	Fragmento de la fuente/documento	Dato registrado (%)	Interpretación categórica según niveles de racionalidad	Referencia
Apoyo a la creación de SUNEDU	Conformidad con la creación de SUNEDU y la Ley Universitaria				
Apoyo a la supervisión estatal	Percepción de necesidad de una entidad supervisora				
Apoyo al desempeño regulador actual	Adherencia institucional				

7. Ficha de Recolección de Datos – Dimensión: Apoyo o Rechazo a la Normativa SUNEDU de actores universitarios (a nivel nacional)

I. Datos Generales

Nombre del actor universitario	
Tipo de actor	☐ Asociación de universidades ☐ Gremio docente ☐ Organización estudiantil
Documento / Fuente analizada	
Medio de difusión	

II. Dimensión de análisis: Apoyo o Rechazo a la Normativa SUNEDU

Categoría	Aspecto observado	Descripción / evidencia discursiva	Valoración o nivel de racionalidad / RA / RP / IRF)
Posición frente a la normativa de la SUNEDU (Ley universitaria 303220) de Asociación de universidades	Grado de aceptación o rechazo del marco legal y función normativa de SUNEDU Capítulo II. SUNEDU de la Ley universitaria	¿Qué expresiones usa el actor respecto al rol normativo de SUNEDU? ¿Se menciona la ley 30220? ¿Se hace referencia a su impacto, legitimidad o efectividad?	
Posición frente a la normativa de la SUNEDU (Ley universitaria 303220) de gremios docentes	Grado de aceptación o rechazo del marco legal y función normativa de SUNEDU Capítulo II. SUNEDU de la Ley universitaria	¿Qué expresiones usa el actor respecto al rol normativo de SUNEDU?	
Posición frente a la normativa de la SUNEDU (Ley universitaria 303220) de gremios estudiantiles	Grado de aceptación o rechazo del marco legal y función normativa de SUNEDU Capítulo II. SUNEDU de la Ley universitaria	¿Se menciona la ley 30220?	

Escala de Valoración (Posición frente a la normativa SUNEDU)

- **A** = Apoyo total
- **AC** = Apoyo crítico (adhesión parcial con observaciones o condiciones)
- **RP** = Rechazo parcial (críticas importantes, pero no radicales)
- **RF** = Rechazo frontal (deslegitimación o demanda de reemplazo de la normativa)

III. Evidencia discursiva relevante (fragmento textual)

IV. Comentario interpretativo

8. Encuesta de Recolección de Datos – Dimensión: Apoyo o Rechazo a la Normativa SUNEDU de actores universitarios de la UNSAAC

7.1 CUESTIONARIO PARA DIRIGENTES UNIVERSITARIOS (REPRESENTANTES DE ESTUDIANTES)

Instrucciones:

SR(TA) DIRIGENTE UNIVERSITARIA, suplicamos su colaboración para responder al conjunto de preguntas del estudio: Racionalidad legislativa de la normatividad de la SUNEDU en el marco de la ley universitaria N°30220 en la etapa post legislativa.

Agradecemos su participación respondiendo con un aspa (X) la respuesta que considere pertinente. La información es confidencial, y no es necesario escribir sus datos personales

I. ADHESIÓN, ACEPTACIÓN CON EL CONTENIDO DE LA NORMATIVA SUNEDU

1. Dadas nuestras condiciones actuales en el país ¿La creación y funcionamiento de SUNEDU permite garantizar las condiciones de calidad de la educación universitaria en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERD O	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

2. ¿Qué tan de acuerdo esta Usted con que SUNEDU otorgue el licenciamiento para autorizar el funcionamiento de las universidades en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERD O	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERD O	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

3. ¿Qué tan de acuerdo está Usted, con la función de supervisión de SUNEDU sobre las universidades en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERD O	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERD O	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

4. ¿La supervisión que ejerce SUNEDU sobre las universidades afecta y debilita la autonomía de las universidades?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERDO	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

5. ¿Qué tan de acuerdo está Usted, con la función de fiscalización y sanción que ejercita SUNEDU respecto de la gestión de las universidades en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERD O	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

7.2 CUESTIONARIO PARA AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Instrucciones:

APRECIADA AUTORIDAD UNIVERSITARIA, suplicamos su colaboración para responder al conjunto de preguntas del estudio: *Racionalidad legislativa de la normatividad de la SUNEDU en el marco de la ley universitaria N°30220 en la etapa post legislativa.*

Agradecemos su participación respondiendo con un aspa (X) la respuesta que considere pertinente. La información es confidencial, y no es necesario escribir sus datos personales

ADHESIÓN, ACEPTACIÓN CON EL CONTENIDO DE LA NORMATIVA SUNEDU

6. Dadas nuestras condiciones actuales en el país ¿La creación y funcionamiento de SUNEDU permite garantizar las condiciones de calidad de la educación universitaria en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERD O	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERD O	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

7. ¿Qué tan de acuerdo esta Usted con que SUNEDU otorgue el licenciamiento para autorizar el funcionamiento de las universidades en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERD O	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

8. ¿Qué tan de acuerdo está Usted, con la función de supervisión de SUNEDU sobre las universidades en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERDO	DESACUERDO	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

9. ¿La supervisión que ejerce SUNEDU sobre las universidades afecta y debilita la autonomía de las universidades?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERDO	DESACUERDO	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

10. ¿Qué tan de acuerdo está Usted, con la función de fiscalización y sanción que ejerce SUNEDU respecto de la gestión de las universidades en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERDO	DESACUERDO	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

7.3 CUESTIONARIO PARA DOCENTES UNIVERSITARIOS (REPRESENTANTES)

Instrucciones:

APRECIADO: Docente universitario, suplicamos su colaboración para responder al conjunto de preguntas del estudio: Racionalidad legislativa de la normatividad de la SUNEDU en el marco de la ley universitaria N°30220 en la etapa post legislativa.

Agradecemos su participación respondiendo con un aspa (X) la respuesta que considere pertinente. La información es confidencial, y no es necesario escribir sus datos personales

ADHESIÓN, ACEPTACIÓN CON EL CONTENIDO DE LA NORMATIVA SUNEDU

11. Dadas nuestras condiciones actuales en el país ¿La creación y funcionamiento de SUNEDU permite garantizar las condiciones de calidad de la educación universitaria en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERDO	DESACUERDO	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

12. ¿Qué tan de acuerdo esta Usted con que SUNEDU otorgue el licenciamiento para autorizar el funcionamiento de las universidades en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERD O	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

13. ¿Qué tan de acuerdo está Usted, con la función de supervisión de SUNEDU sobre las universidades en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERD O	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

14. ¿La supervisión que ejerce SUNEDU sobre las universidades afecta y debilita la autonomía de las universidades?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERD O	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERD O	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

15. ¿Qué tan de acuerdo está Usted, con la función de fiscalización y sanción que ejercita SUNEDU respecto de la gestión de las universidades en el Perú?

1	2	3	4	5
TOTALMENTE EN DESACUERDO	DESACUERD O	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO	DE ACUERDO	TOTALMENTE DE ACUERDO

Racionalidad teleológica de SUNEDU

9. Ficha de análisis documental: logros SUNEDU – Evaluación de la racionalidad teleológica de SUNEDU

Dimensión	Indicador	Fuente documental	Nivel de racionalidad	Observación / comentario
Licenciamiento sostenido	% de universidades licenciadas con acreditación (institucional o programas)	Plataforma SINEACE / SUNEDUMemoria SUNEDU 2024		Evaluar si se superó el 20 % de acreditación
	Número total de universidades licenciadas	Plataforma SUNEDU		Dato base para el indicador anterior
Supervisión de condiciones básicas	% de universidades supervisadas en CBC (último año)	Plan de supervisión 2024-2025 / Informes		Contrastar con universo total de universidades licenciadas
	% de universidades supervisadas por impedimentos laborales	Plataforma SUNEDU / Plan supervisión		Evaluar si hay supervisión automatizada completa
	% de universidades supervisadas por emisión de grados y títulos	Informes SUNEDU		Señalar cobertura institucional
Fiscalización del uso de recursos	% de universidades públicas fiscalizadas	Informe de fiscalización / beneficios SUNEDU		Confirmar si existe cobertura (en 2024 fue 0 %)
	% de universidades privadas fiscalizadas por reinversión de excedentes	Informe de beneficios SUNEDU 2023-2024		Evaluar progresividad en comparación interanual

Comentarios.....

Determinación de la racionalidad teleológica:.....

10.Ficha de Análisis Jurídico – Evaluación de Racionalidad Ética (SUNEDU) por Dimensiones

Dimensión Ética	Indicador	Pregunta guía	Valoración nivel de racionalidad (RA / RP / IR)	Comentario / Justificación
1. Coherencia Sustantiva (subcapítulo, SUNEDU, entidad, finalidad, funciones artículos 12 al 15))	Correspondencia entre fines/finalidad de SUNEDU y derechos constitucionales (educación, autonomía, progresividad)	¿El artículo se orienta a garantizar el derecho a una educación de calidad, respetando la autonomía universitaria y el principio de progresividad de los derechos fundamentales?		
	Finalidad pública y legalidad de funciones	¿Las funciones que establece están claramente orientadas al interés general sin		

Dimensión Ética	Indicador	Pregunta guía	Valoración nivel de racionalidad (RA / RP / IR)	Comentario / Justificación
		invadir competencias propias de las universidades?		
	Protección del derecho a la libertad de enseñanza	¿La norma evita imponer contenidos, enfoques o directrices que puedan vulnerar la libertad académica de enseñanza y cátedra?		
2. Estructura y Diseño Institucional (subcapítulo, organización, composición, mecanismos de elección, artículos 16 al 20))	Independencia técnica y neutralidad del ente regulador	¿SUNEDU, tal como está diseñada, garantiza independencia respecto al poder político y a las entidades que supervisa?		
	Composición del Consejo Directivo	¿El Consejo Directivo está conformado por personas sin vínculos directos con universidades licenciadas o supervisadas?		
	Transparencia y mérito en el nombramiento	¿Los procesos de nombramiento para cargos directivos se rigen por criterios técnicos, mérito profesional y transparencia?		

III. Observaciones Generales

- Fortalezas identificadas en el artículo evaluado:

.....

- Debilidades o tensiones ético-jurídicas:

.....

- Recomendaciones normativas o interpretativas:

.....

Escala de valoración

- RA = Racionalidad Admitida
- RP = Racionalidad Parcial
- IR = Irracionalidad Ética

Anexo 03: Fichas técnicas

Ficha Técnica – Encuesta Datum Internacional (Noviembre 2024)

Elemento	Descripción
Institución encuestadora	Datum Internacional S.A.
Registro JNE	0002-REE / JNE
Fecha de campo	7 al 11 de noviembre de 2024
Cobertura geográfica	Nacional (zonas urbanas y rurales del Perú)
Población objetivo	Personas de 18 a 70 años que conocen a SUNEDU
Tamaño de muestra	Aprox. 1,200 personas (estimado habitual de Datum)
Muestreo	Probabilístico (no detallado públicamente)
Margen de error	±2.8 % (estimado)
Objetivo del estudio	Medir la aprobación del desempeño de SUNEDU entre población informada
Indicador principal	64 % de aprobación entre quienes conocen a SUNEDU
Fuente	SUNEDU – Comunicado oficial y presentación de resultados 2024

- **Ficha Técnica – Encuesta Ipsos Perú (2016)**

Elemento	Descripción
Institución encuestadora	Ipsos Perú
Fecha de campo	Año 2016
Cobertura geográfica	Nacional (zonas urbanas y rurales del Perú)
Población objetivo	Ciudadanía peruana mayor de 18 años
Tamaño de muestra	No especificado (estimado: 1,200–1,800 encuestados)
Muestreo	Probabilístico (no detallado públicamente)
Margen de error	No declarado
Objetivo del estudio	Medir respaldo ciudadano a la creación y funcionamiento de SUNEDU
Indicador principal	83 % de apoyo a la supervisión estatal mediante SUNEDU
Fuente	Ipsos – Reportes públicos y cobertura mediática 2016

Ficha de Análisis de Datos Documental: Racionalidad Pragmática (R3)

Variable	Racionalidad Pragmática (R3)
Concepto Operativo	Es el nivel de respaldo sostenido, expresado por la ciudadanía informada y los actores universitarios hacia la creación y desempeño de SUNEDU, en el marco de la Ley Universitaria N.º 30220.
Ámbito	Nacional
Fuentes documentales	- Ipsos (2016). Encuesta nacional de percepción ciudadana sobre SUNEDU. - Datum Internacional (2024). Encuesta nacional sobre desempeño institucional de SUNEDU.

Variable	Racionalidad Pragmática (R3)
Unidad de análisis	Opiniones agregadas de ciudadanos informados sobre SUNEDU y su marco normativo.
Técnica	Análisis documental de contenido cuantitativo (estadísticos de percepción pública).
Instrumento	Ficha de recolección y categorización de datos por indicadores (tabla cruzada por año e indicador).

Ficha de recolección de datos: Análisis documental

Nombre del investigador(a):	[Completar]
Fecha de recolección:	Marzo 2016 y mayo del 2024
Fuente documental:	Ipsos (2016), Datum Internacional (2024)
Técnica:	Análisis documental cuantitativo
Instrumento:	Ficha estructurada de indicadores
Unidad de análisis:	Opinión pública informada sobre SUNEDU

Anexo 04: Fuente; comunicados de actores universitarios

Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú

Por el fortalecimiento de la Universidad Pública en el Perú

La Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú (ANUPP), reunida en Asamblea General Extraordinaria en la ciudad de Lima el 09 de setiembre, reiterando su adhesión a su Estatuto Fundacional y ratificando las propuestas presentadas el año en la Declaración de Ayacucho 2016, presenta a los Poderes del Estado y a la opinión Pública los siguientes planteamientos:

1. Reiterar nuestro pleno respaldo al proceso de implementación de la Ley Universitaria N° 30220, mediante la cual el Estado asume la rectoría y la responsabilidad de garantizar la calidad de la enseñanza e investigación universitaria a través del diseño de políticas públicas pertinentes y la provisión de los recursos necesarios para que las Universidades Públicas cumplan con su elevada misión institucional.
2. Señalar que las empresas dedicadas a la educación superior universitaria, no deben estar exoneradas del pago de impuesto alguno, que en la práctica implica privar de recursos a las universidades públicas, y que estos deben pasar a constituir un fondo intangible para el desarrollo y fortalecimiento de la universidad pública peruana.
3. Manifestar que no se debe permitir la transformación de universidades privadas asociativas en universidades privadas societarias, ya que entre de ello existiría un fin encubierto de apropiación ilícita de estas universidades por parte de grupos de poder enquistados en ellas. Asimismo, debe mantenerse la exigencia de que un mínimo del 25% de la plana docente sea a tiempo completo.
4. Rechazar el intento de recorte que se viene proyectando en la Ley de Presupuesto para el 2017 y por el contrario exigir la ampliación de presupuesto para que las universidades públicas logren garantizar el cumplimiento de las 13 condiciones básicas de calidad exigidas por Ley, en el marco del proceso de financiamiento.
5. Iniciar de manera inmediata el proceso de homologación con los magistrados del Poder Judicial conforme a lo establecido por la Ley Universitaria N° 30220. Recomendamos que no haya diferencias de remuneración entre los docentes ordinarios y contratados, que se incorporen en el GAP a los docentes contratados, y se restituyan las bonificaciones perdidas al cumplir 25 y 30 años y de sepelio y luto.
6. Implementar el pago de 50% de remuneración adicional a los docentes investigadores de las universidades públicas establecidos por Ley y establecer la magnitud por ejercicio de cargo administrativo de autoridades y funcionarios con recursos ordinarios.
7. Requerir el financiamiento para implementar la norma que nos exige designar personal administrativo en los cargos de gestión administrativa de las universidades.
8. Reorientar las becas que otorga el Estado a través del PRONABEC para estudiantes universitarios de Pre y Posgrado, sin dejar de lado a las Ciencias Sociales, de manera que el 90% se dirija a universidades públicas con un sentido descentralista y que estas becas además de favorecer a docentes y los alumnos, directamente incluya presupuesto para las tutorías, bienestar y otras atenciones que es preciso garantizar.
9. Incrementar la inversión pública en Ciencia, Tecnología e Innovación y fortalecer el CONCYTEC, expresar nuestro respaldo a la gestión que viene realizando el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica. Solicitamos la creación y financiamiento de programas para fortalecer la formación de capital humano, y la generación, transmisión y transferencia de conocimientos en las universidades públicas.
10. Precisar que de no contarse con las condiciones mínimas señaladas, las universidades públicas no tendrían las condiciones de cumplir con las normas legales, ni funcionar con la responsabilidad necesaria que el país exige. En este sentido, solicitamos una reunión URGENTE de coordinación con el Presidente del Consejo de Ministros, Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Educación. Igualmente solicitamos una reunión de coordinación con la Presidenta del Congreso de la República y el Presidente de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte.
11. Reafirmar que la única institución que nos representa de manera oficial es la Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú (ANUPP), presidida por el Dr. Jorge Elías Alva Hurtado, Rector de la Universidad Nacional de Ingeniería.
12. Convocamos a la sociedad civil y las comunidades académicas de las universidades públicas del Perú a perseverar en su esfuerzo cotidiano y por el momento su respaldo a favor del fortalecimiento de la universidad pública peruana.

Dr. Adolfo Augusto Páez de la Cruz Rector Universidad Nacional Jorge B. Basadre Grobmann Tarma	Dr. Héctor Velazquez Freyre Rector Universidad Nacional de la Amazonia Pucallpa, Iquitos	Rector Universidad Nacional del Altiplano Dr. Bernabe Trigueros Salas Puno
Dr. Santiago Nicolás Cáceres Huamán Rector Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco	Dr. Homero Anzo Aguilar Rector Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga	Dr. Reynaldo Ostos Miraval Rector Universidad Nacional Hermilio Valdizan Huancayo
Dr. Carlos Enrique Pacheco Mantos Rector Universidad Nacional San Cayetano	Dr. Jorge Elías Alva Hurtado Rector Universidad Nacional de Ingeniería	Dr. Rafael Sánchez Sánchez Rector Universidad Nacional San Agustín Arequipa
Dr. Hugo Rico Alvarado Vice Rector Académico, Universidad Nacional Agraria de la Selva, Tingo María	Dr. Jorge Luis Marcelo Quintana Rector Universidad Nacional Fernando Rolón de Mendoza, Amarillo	Dr. Lily Solarte Solís Vice Rectora Universidad Nacional del Santa



AUNAP

Asociación de Universidades
Nacionales del Perú

En defensa de la calidad y de una verdadera autonomía universitaria

Los rectores del Consejo Directivo de la Asociación de Universidades Nacionales del Perú y los rectores de la Asamblea General del Consorcio de Universidades, hacemos la siguiente declaración:

1. Expresamos nuestro más enérgico rechazo a la aprobación por el Congreso de la República de los proyectos de ley 697, 862 y 908, que atentan contra la reforma universitaria iniciada en el año 2014 y alteran la composición del consejo directivo de la SUNEDU, su perfil profesional y su independencia.
2. Lamentamos la deliberada distorsión del concepto de autonomía universitaria y su empleo con el propósito de contravenir los principios que animan la reforma, anteponiendo intereses ajenos a la vida universitaria y retrocediendo así a un modelo fracasado, como es el caso de la extinta ANR.
3. La reforma universitaria ha representado un significativo avance en la mejora de la calidad de la educación superior en el país. Este proceso ha beneficiado a los estudiantes y a las propias universidades, y ha favorecido el incremento -cualitativo y cuantitativo- de la investigación. Pensar en el futuro de nuestra juventud exige asegurar la reforma universitaria, no abandonarla.
4. La consolidación de la reforma universitaria requiere universidades públicas con financiamiento necesario, suficiente y con una gestión moderna y eficaz. Un sistema universitario de calidad, implica la participación y el aporte de las universidades públicas y privadas.
5. Reafirmamos nuestro compromiso con un sistema universitario descentralizado, inclusivo y pertinente. La mejora continua de la calidad de la enseñanza y de la investigación debe ser un signo distintivo de nuestro quehacer institucional.

Hacer posible un país mejor obliga a hacer realidad el derecho de nuestra juventud a recibir una educación superior de calidad en el marco de una verdadera autonomía universitaria.

5 de mayo de 2022



CONSORCIO DE UNIVERSIDADES

Pontificia Universidad Católica del Perú
Carlos Garatea, Rector

Universidad Peruana Cayetano Heredia
Enrique Castañeda, Rector

Universidad del Pacífico
Felipe Portocarrero, Rector

Universidad de Lima
Oscar Quezada, Rector

ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES NACIONALES DEL PERÚ

UN Agraria La Molina
Américo Guevara, Rector

UN de Ingeniería
Alfonso López Chau, Rector

UN de San Agustín de Arequipa
Hugo Rojas, Rector

UN de la Amazonía Peruana
Rodil Tello, Rector

UN San Cristóbal de Huamanga
Antonio Jerl, Rector

UN Santiago Antúnez de Mayolo
Carlos Reyes, Rector



ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES DEL PERÚ – ASUP

COMUNICADO

ASUP SALUDA DECISIÓN DE SUNEDU DE AMPLIAR EL LICENCIAMIENTO POR DOS AÑOS

La Asociación de Universidades del Perú (ASUP) se suma a la Comunidad Universitaria para manifestar su alegría.

1. Que la Ley de Universidades (Ley N° 30133) y la Ley de Universidades de Investigación y Postgrado (Ley N° 30134) han sido promulgadas y que la Ley N° 30133 ha sido promulgada y que la Ley N° 30134 ha sido promulgada.
2. Que la Ley N° 30133 ha sido promulgada y que la Ley N° 30134 ha sido promulgada.
3. Que la Ley N° 30133 ha sido promulgada y que la Ley N° 30134 ha sido promulgada.
4. Que la Ley N° 30133 ha sido promulgada y que la Ley N° 30134 ha sido promulgada.

La Asociación de Universidades del Perú se suma a la Comunidad Universitaria para manifestar su alegría.

Lima, 15 de mayo del 2017

ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES DEL PERÚ



ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES DEL PERÚ



FEDERACIÓN NACIONAL DE DOCENTES UNIVERSITARIOS DEL PERÚ

FENDUP

FUNDADA EL 11 DE JULIO DE 1971 - RECONOCIDA POR LA ANR CON RESOLUCIÓN N°137/AN-ANR
INSCRITA EN LOS REGISTROS PÚBLICOS COMO PERSONA JURÍDICA FICHA N°17791

Lima, 03 de agosto 2022

DIRECTIVA N° 001- 2022- PRESIDENCIA/CEN-FENDUP.

I. INTRODUCCION.

Vivimos un contexto de crisis estructural del estado y sistema político-nacional, de cambios y retrocesos, tanto en la vida social, económica, como en las contradicciones entre poderes del estado y esto, sin lugar a dudas impacta en la educación pública nacional, principalmente en la Universidad peruana.

La FENDUP, tiene varios proyectos de Ley presentados en el Congreso de la república, la ley del NO CESE POR LIMITE DE EDAD, a punto de ser promulgada, lo cual implica estar vigilantes y en movilización por la conquista y restitución de nuestros derechos sociales, laborales y profesionales.

Si la crisis se profundiza, las reivindicaciones planteadas se retrasarán, llevándonos a buscar nuevos aliados e interlocutores, generando incertidumbres, por ello, nos afirmamos por la gobernabilidad, el respeto al equilibrio de poderes y en defensa de la débil democracia.

II. OBJETIVOS

2.1 FORTALECER LA UNIVERSIDAD PERUANA Y POTENCIAR UNA REFORMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO NACIONAL

Con la "reforma" se atenuó el "mercado negro" de grados y títulos, generado por la mal llamada "liberalización" de la OFERTA EDUCATIVA, que, al amparo del Decreto Legislativo N° 882 y basados en el artículo 15 de la Constitución del 93, propalaron las UNIVERSIDADES "FACHADA" y la ÉSTAFA a miles de jóvenes y familias de Lima y provincias.

2.2. PROMOVER Y AFIRMAR LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA, CON SUPERVISION DE LA CALIDAD EDUCATIVA, y CON LUCHA FRONTAL CONTRA EL SISTEMA DE CORRUPCION.



FUNDADA EL 11 DE JULIO DE 1971- RECONOCIDA POR LA ANR CON RESOLUCIÓN Nº 187-89- INSCRITA EN RNP
COMO PERSONA JURÍDICA FIJO Nº 17701

INTEGRAL DEL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD PERUANA, que relance a la concreción de la calidad, del acceso universal a todos los jóvenes de nuestra patria con igualdad de oportunidades y posibilidades de realización para que se constituyan en la clase emergente y dirigente que nuestro país demanda.

En tal sentido, desde la FENDUP, asumimos el respaldo a las decisiones tomadas por la Jueza del Segundo Juzgado Constitucional de la corte Superior de Lima por la emisión de la sentencia que declara fundada la demanda de Acción de amparo interpuesta por la superintendencia nacional de educación superior Universitaria SUNEDU.

La FENDUP, siempre tendrá una posición crítico-constructiva, lo hicimos saber en su momento y lo reiteremos hoy, el problema no es, si la SUNEDU CONTINUA o SI RETORNAMOS A LA EPOCA DE LA ANR; EL PROBLEMA ES EL MODELO DE LIBERALIZAR LA OFERTA EDUCATIVA y el contubernio de los gobiernos de turno de los últimos 30 años que consintieron e implementaron esta política del "mercado negro en la educación" bajo el amparo del Decreto Legislativo N° 882, que a su vez, se sustenta en el artículo 15 de la Constitución "toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley" por ello, las UNIVERSIDAD COMBI y la ESTABA EDUCATIVA a la población peruana prospero en las últimas décadas.

La FENDUP, se reafirma en avanzar a los cambios en la UNIVERSIDAD PERUANA, se reafirma en la defensa lucha contra el sistema de corrupción venga de donde venga y caiga quien caiga, reafirmamos nuestro respaldo a la GOBERNABILIDAD Y LA DEFENSA DE LA



FUNDADA EL 11 DE JULIO DE 1971- RECONOCIDA POR LA ANR CON RESOLUCIÓN Nº 187-89- INSCRITA EN RNP
COMO PERSONA JURÍDICA FIJO Nº 17701

DEMOCRACIA, nos pronunciamos contra toda forma de GOLPISMO y de el obstruccionismo de los grupos de poder.

La FENDUP siempre estará por la AUTONOMIA CON SUPERVISION de la calidad de la educación, fiscalizar el uso de los presupuestos y recursos, eficiente y transparente por parte de los gobiernos universitarios. Asimismo, es inconcebible para lograr una educación de calidad si hay la injerencia de los rectores en la organización de la SUNEDU, es decir, no se puede ser JUEZ y PARTE. LA FENDUP apoya la ampliación de la cobertura educativa, por el acceso a más jóvenes con iguales derechos e iguales oportunidades a realizarse profesionalmente en la universidad pública peruana la que debe ser potenciada con un presupuesto adecuado por el estado

La FENDUP, siempre en el camino de buscar se restablezcan los derechos conculcados, se logre la homologación, el pago de la CTS, una jubilación digna y se respeten los derechos adquiridos de los docentes es que hacemos un llamado a la docencia universitaria estar atentos a nuestra convocatoria para iniciar jornadas de lucha que pasaran a la historia de nuestra patria, es momento de trabajar junto a estudiantes y trabajadores administrativos, por ello estamos en plena coordinación con los rectores de las universidades públicas y la Federación de Estudiantes del Perú.

Lima, 24 de julio de 2022


GRACIELA ALVARADO ÁVALOS
PRESIDENTA FENDUP-
DNI N° 06272152



Federación de Estudiantes del Perú

Fundada en 1916, Reconocida legalmente en 1919
Afiliada a la Organización Continental Latinoamericana
y Caribeña de Estudiantes (OCLAE)

"Año del Centenario de la Reforma Universitaria en el Perú"

Lima, 10 de enero de 2019

RECHAZO A LA INTROMISIÓN DE CONFIEP EN LA SUNEDU

A los estudiantes escolares, técnicos, universitarios y al pueblo peruano,

Reciban un saludo de la Gloriosa y Centenaria Federación de Estudiantes del Perú, gremio máximo de representación de escolares, técnicos y universitarios a nivel nacional.

Por medio del presente pronunciamiento queremos poner en conocimiento la eventual intromisión de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP a través de la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior – FIPES, en el Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU.

Dicho cambio se pretende realizar a través de una modificación de la Ley Universitaria N° 30220 que tiene por objetivo intensificar la privatización de la educación, hecho que repudiamos absolutamente desde la Junta Directiva Nacional. Los estudiantes no podemos permitir que se profundice la mercantilización de la educación superior en perjuicio de millones de peruanos que no acceden a estudios superiores. El Consejo Directivo es el organismo que otorga el licenciamiento a las universidades, y esta es la razón por la que los empresarios de la educación quieren tener el control, para mantener sus negocios y eliminar a su competencia, sirviendo el proceso de licenciamiento de excusa para monopolizar la educación y no para mejorar las condiciones de estudios como pretenden hacernos creer.

Hacemos un llamado a las Federaciones Universitarias, Centros Federados, Centros de Estudiantes, Consejos Estudiantiles, Alcaldías Escolares, etc. A no permitir la privatización de la educación peruana y luchar por una Nueva Ley de Educación desde los estudiantes que esté al servicio del desarrollo nacional con igualdad de oportunidades para todos.

¡Abajo la antiestudiantil Ley Universitaria N° 30220!

¡Abajo la intromisión de la CONFIEP en la educación superior!

¡Viva Ley de Educación desde los estudiantes!

 FEDERACIÓN DE ESTUDIANTES
DEL PERÚ

DARWIN BUSTILLOS SÁNCHEZ
PRESIDENTE



 FEDERACIÓN DE ESTUDIANTES
DEL PERÚ

JOHN PEDRO QUISPE PUCILLAS
SECRETARIO GENERAL

Informes y coordinaciones:

 (+51)962201166



Jr. Camana 550 – Cercado de Lima



Federación de Estudiantes del Perú - FEP

Anexo 05: Formatos para identificar el nivel de racionalidad

Racionalidad lingüística-comunicativa (R1)												
Categorías del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU	Dimensiones											
	Claridad			Precisión			Economía del lenguaje			Coherencia y cohesión		
	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR
I. Naturaleza, finalidad y funciones												
II. Organización interna												
III. Régimen sancionador												
IV. Articulación y Coordinación												
V. Recursos y régimen laboral												

Racionalidad jurídica formal (R2)												
Categorías del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU	Dimensiones											
	Antinomias			Lagunas			Redundancias			Coherencia normativa		
	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR
I. Naturaleza, finalidad y funciones												
II. Organización interna												
III. Régimen sancionador												
IV. Articulación y Coordinación												
V. Recursos y régimen laboral												

Racionalidad jurídica formal (R2)												
Categorías del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU	Dimensiones											
	Antinomias			Lagunas			Redundancias			Coherencia normativa		
	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR	RA	RP	IR

Racionalidad pragmática (R3)			
Categoría del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU (en general)	Dimensiones		
	Adhesión o apoyo de la ciudadanía en general, actores universitarios (asociaciones y gremios a nivel nacional) y actores universitarios UNSAAC a la normativa SUNEDU		
	RA	RP	IR
Normativa de la SUNEDU EN general			

Racionalidad TELEOLÓGICA (R4)			
Categoría del capítulo II de la Ley N° 30220, artículo 13: finalidades de la SUNEDU	Dimensiones		
	Eficacia		
	RA	RP	IR
Logros materiales en Licenciamiento			
Logros materiales en Supervisión			
Logros materiales en Fiscalización			

Racionalidad ETICA (R5)						
Categorías del capítulo II de la Ley N° 30220 que crea y regula la SUNEDU	Dimensiones					
	Coherencia Sustantiva: Compatibilidad con Principios y valores democráticos constitucionales			Estructura y Diseño Institucional de SUNEDU: Compatibilidad con Principios y valores democráticos constitucionales		
	RA	RP	IR	RA	RP	IR
Existencia, Finalidad y Funciones de SUNEDU (artículos 12 al 15 de la Ley universitaria)						
Estructura y Diseño Institucional: Composición de SUNEDU como ente regulador (artículos 16 al 20 de la Ley universitaria)						

Anexo 06: fichas de validación de instrumentos

Anexo 07: Ley Universitaria 30220 (capítulo II)

CAPÍTULO II

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA (SUNEDU) SUBCAPÍTULO ISUPERINTENDENCIA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA (SUNEDU)

Artículo 12. Creación de la SUNEDU

Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como ente autónomo. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica."

Artículo 13. Finalidad

13.1. La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose el licenciamiento como el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad necesarias para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

13.2. La SUNEDU también es responsable de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones facultadas por normativa específica para otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades. Además, la SUNEDU fiscaliza el uso adecuado de los recursos públicos y los beneficios económicos otorgados a las universidades, asegurando que se destinen para fines educativos y para el mejoramiento de la calidad educativa.

13.3. La SUNEDU ejerce sus funciones de acuerdo con la normativa aplicable y en coordinación con los organismos competentes en materia tributaria, de propiedad y competencia, de control, de defensa civil, y de protección y defensa del consumidor, entre otros."

13.4. La autorización otorgada mediante el licenciamiento por la SUNEDU es de carácter permanente, siempre y cuando las universidades demuestren el cumplimiento continuo de las condiciones básicas de calidad. No obstante, las universidades estarán sujetas a evaluaciones periódicas inopinadas para garantizar la calidad educativa y la transparencia en el uso de recursos públicos."

13.5. Las herramientas para que la SUNEDU cumpla con la función rectora y reguladora son las siguientes:

a) Plataforma de monitoreo y evaluación continua. Consiste en la implementación de una plataforma digital que permita la supervisión y la evaluación continua de las universidades, con indicadores de calidad educativa y de uso de recursos públicos.

b) Auditorías públicas internas y/o externas. Consistirá en la realización públicas de auditorías cada tres (3) años para verificar y/o corregir el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad y la transparencia en el uso de recursos públicos.

c) Sistema de alerta temprana. Consiste en la creación de un sistema de alerta temprana que detecte posibles incumplimientos o desviaciones en las universidades, permitiendo la intervención oportuna de la SUNEDU.

d) Informe anual de cumplimiento. Consiste en la presentación de un informe anual de cumplimiento por parte de las universidades, detallando el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad y el uso de los recursos públicos.

e) Sanciones y correctivos. Consiste en el establecimiento de un régimen de sanciones y procedimientos correctivos para las universidades que incumplan con las normativas establecidas.

Artículo 14. Ámbito de competencia

La SUNEDU ejecuta sus funciones en el ámbito nacional, público y privado, de acuerdo a su finalidad y conforme a las políticas y planes nacionales y sectoriales aplicables y a los lineamientos del Ministerio de Educación.

Artículo 15. Funciones generales de la SUNEDU

La SUNEDU tiene las siguientes funciones:

15.1 Aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades y filiales."

15.2 Determinar las infracciones e imponer las sanciones que correspondan en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la presente Ley.

15.3 Emitir opinión respecto al cambio de denominación de las universidades a solicitud de su máximo órgano de gobierno, con excepción de aquellas creadas por ley.

15.4 Supervisar en el ámbito de su competencia la calidad de la prestación del servicio educativo, considerando la normativa establecida respecto a la materia.

15.5 Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades y filiales."

15.6 Supervisar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigibles para el otorgamiento de grados y títulos de rango universitario en el marco de las condiciones establecidas por ley.

15.7 Fiscalizar si los recursos públicos, la reinversión de excedentes y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades han sido destinados a fines educativos, en el marco de las normas vigentes sobre la materia y en coordinación con los organismos competentes, con el objetivo de mejorar la calidad.

15.8 Proponer al Ministerio de Educación, las políticas y lineamientos técnicos en el ámbito de su competencia.

15.9 Administrar el Registro Nacional de Grados y Títulos.

15.10 Supervisar que ninguna universidad tenga en su plana docente o administrativa a personas impedidas conforme al marco legal vigente.

15.11 Aprobar sus documentos de gestión.

15.12 Exigir coactivamente el pago de sus acreencias o el cumplimiento de las obligaciones que correspondan.

15.13 Establecer los criterios técnicos para la convalidación y/o revalidación de estudios, grados y títulos obtenidos en otros países.

15.14 Publicar un informe anual sobre el uso de los beneficios otorgados por la legislación vigente a las universidades.

15.15 Publicar un informe bienal sobre la realidad universitaria del país, el mismo que incluye ranking universitario, respecto del número de publicaciones indexadas, entre otros indicadores.

15.16 Organizar y administrar estadística de la oferta educativa de nivel superior universitario bajo su competencia y hacerla pública.

15.17 Otras que le sean otorgadas por ley o que sean desarrolladas por su Reglamento de Organización y Funciones.

"En los casos que establezca su Reglamento de Organización y Funciones, la SUNEDU puede contratar los servicios necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones."

Artículo 15-A. Aseguramiento» d» las condiciones básicas de calidad

La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) garantiza el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad mediante procesos de supervisión y fiscalización. Estos procesos incluyen la implementación de una plataforma de seguimiento y evaluación continua, inspecciones externas periódicas, un sistema de alerta temprana, la presentación de informes anuales de cumplimiento y la aplicación de sanciones y correctivos. Además, se autoriza a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) a cobrar a las universidades licenciadas, las tasas correspondientes cuando éstas soliciten el registro de nuevos programas o la modificación de la oferta educativa licenciada. Para tal efecto, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), impone las respectivas tasas en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) con el propósito de contar con los recursos económicos necesarios para financiar la verificación oportuna del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad en la nueva oferta académica registrada. Así, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) fija los respectivos pagos, según corresponda. Todo esto tiene como objetivo asegurar el mantenimiento y la mejora de los estándares de calidad educativa tanto en las Universidades públicas como en las privadas.

SUBCAPÍTULO II

ORGANIZACIÓN DE LA SUNEDU

Artículo 16. Estructura orgánica

La SUNEDU, para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con la estructura orgánica básica siguiente:

16.1 Alta Dirección: Consejo Directivo, Superintendente y Secretario General.

16.2 Órganos de administración interna.

16.3 Órganos de línea.

La SUNEDU cuenta, además, con una Procuraduría Pública y una Oficina de Ejecución Coactiva. La estructura detallada de su organización y funciones se establece en el respectivo Reglamento de Organización y Funciones, en el marco de la normativa vigente.

Artículo 17. Consejo Directivo

17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar las políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad. Está conformado de la siguiente manera:

17.1.1 Dos representantes de las universidades públicas que cuentan con rector(a). La elección es convocada por la universidad pública más antigua del Perú.

17.1.2 Un representante de las universidades privadas que cuentan con rector(a). La elección es convocada por la universidad privada más antigua del Perú.

17.1.3 Un representante del CONCYTEC.

17.1.4 Un representante del SINEACE.

17.1.5 Un representante del Ministerio de Educación.

17.1.6 Un representante del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú.

El Superintendente de la SUNEDU es elegido entre sus miembros representantes.

Los representantes de las universidades que integran el Consejo Directivo de la SUNEDU, son elegidos en una convocatoria nacional por los rectores de las universidades que cuentan con órganos de gobierno constituidos, dirigidos por un rector(a). El plazo de la convocatoria para ambos casos es de 30 días hábiles. Pasado ese tiempo, la convocatoria la realiza la segunda universidad pública y privada más antiguas."

"Los miembros del Consejo Directivo de la SUNEDU perciben dietas como contraprestación por las sesiones en las que participan. Ningún miembro del Consejo Directivo de la SUNEDU se encuentra exonerado de la prohibición de doble percepción de ingresos."

"17.2 Todos los miembros del Consejo Directivo son elegidos por un periodo de tres (3) años. No hay reelección.

Los miembros del Consejo Directivo deben contar con el grado académico de doctor y experiencia en docencia y gestión universitaria."

17.5 Los miembros del Consejo Directivo no pueden ser personas que:

Sean titulares de acciones o participaciones en universidades o sus empresas vinculadas, o de otras personas jurídicas relacionadas a las actividades o materias reguladas por la SUNEDU, ni que lo sean sus cónyuges o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad, antes de postular al cargo.

Sean autoridades, directivos, representantes legales o apoderados, asesores o consultores permanentes de universidades o personas jurídicas vinculadas a estas.

En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad, **antes** de asumir el cargo.

Haber sido **usuario** de las referidas entidades no constituye causal de inhabilitación."

Artículo 18. Causales de vacancia

Son causales de vacancia del cargo de miembro del Consejo Directivo, las siguientes:

18.1 Fallecimiento.

18.2 Incapacidad permanente.

18.3 Renuncia aceptada.

18.4 Impedimento legal sobreviniente a la designación.

18.5 Remoción en caso de falta grave debidamente comprobada, conforme a lo dispuesto en los documentos de gestión de la SUNEDU.

18.6 Inasistencia injustificada a tres (3) sesiones consecutivas o cinco (5) no consecutivas del Consejo Directivo en el periodo de seis (6) meses, salvo licencia autorizada.

Artículo 19. Funciones del Consejo Directivo

Las funciones del Consejo Directivo son las siguientes:

19.1 Proponer la política y lineamientos técnicos en el ámbito de su competencia.

19.2 Aprobar los planes, políticas, estrategias institucionales y las condiciones básicas de calidad; en concordancia con las políticas y lineamientos técnicos que apruebe el Ministerio de Educación.

19.3 Aprobar, denegar, suspender o cancelar las licencias para el funcionamiento del servicio de educación superior universitaria bajo su competencia.

19.4 Aprobar, cuando corresponda, sus documentos de gestión.

19.5 Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de la SUNEDU.

19.6 Aprobar el presupuesto institucional.

19.7 Evaluar el desempeño y resultados de gestión de la SUNEDU.

19.8 Otras funciones que desarrolle su Reglamento de Organización y Funciones.

El Consejo Directivo constituye la única instancia administrativa en los casos que sean sometidos a su conocimiento. Las resoluciones que expida son precedentes de observancia obligatoria en los casos que interprete de modo expreso y con carácter general, el sentido de la normativa bajo su competencia.

Artículo 20. Superintendente de la SUNEDU

El Superintendente de la SUNEDU es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es elegido por el periodo de tres años entre los miembros del Consejo Directivo y no puede ser reelegido. Su designación es efectuada mediante resolución ministerial del titular del Sector."

20.1 Para ser designado Superintendente se requiere:

20.1.1 Ser peruano y ciudadano en ejercicio.

20.1.2 Tener el grado académico de Doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y contar con no menos de diez años de experiencia profesional.

20.1.3 Acreditar no menos de cinco años de experiencia en un cargo de gestión ejecutiva pública o privada.

20.1.4 No tener inhabilitación vigente para contratar con el Estado ni para el ejercicio de la función pública en el momento de ser postulado para el cargo, incluyendo las incompatibilidades que señala esta Ley para los miembros del Consejo Directivo.

20.1.5 Gozar de conducta intachable públicamente reconocida.

20.2 Son funciones del Superintendente de la SUNEDU las siguientes:

20.2.1 Representar a la Superintendencia.

20.2.2 Ejecutar las políticas y realizar las acciones necesarias para la correcta aplicación de los lineamientos técnicos aplicables al servicio en materia de educación superior universitaria que resulten de su competencia.

20.2.3 Aprobar las normas de regulación del funcionamiento interno de la entidad.

20.2.4 Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo Directivo, emitiendo las Resoluciones de Superintendencia correspondientes.

20.2.5 Designar y remover a los Jefes de los órganos de línea y de administración interna de la SUNEDU.

20.2.6 Otras funciones que desarrolle su Reglamento de Organización y Funciones.

SUBCAPÍTULO III

RÉGIMEN SANCIONADOR

Artículo 21. Infracciones y sanciones

Constituyen infracciones pasibles de sanción las acciones u omisiones que infrinjan las normas sobre (i) el licenciamiento, (ii) uso educativo de los recursos públicos y/o beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, (iii) condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo universitario o servicio educativo conducente al otorgamiento de grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades; así como las obligaciones establecidas en la presente Ley y en su reglamento de infracciones y sanciones. Las infracciones serán clasificadas como leves, graves y muy graves.

La SUNEDU, en función a la gravedad de las infracciones, podrá imponer las siguientes sanciones:

a) Infracciones leves: multa.

b) Infracciones graves: multa y/o suspensión de la licencia de funcionamiento.

c) Infracciones muy graves: multa y/o cancelación de la licencia de funcionamiento.

La tipificación de las infracciones, así como la cuantía y la graduación de las sanciones se establecerán en el Reglamento de Infracciones y Sanciones, el cual será aprobado mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Educación.

SUBCAPÍTULO IV

ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN

Artículo 22. Carácter de autoridad central

La SUNEDU es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia.

Artículo 23. Mecanismos de articulación y coordinación

La SUNEDU establece mecanismos de articulación y coordinación intersectorial con otras entidades del Poder Ejecutivo e intergubernamental con gobiernos regionales y gobiernos locales, con la finalidad de:

23.1 Coordinar la ejecución de las funciones bajo su competencia.

23.2 Implementar mecanismos de seguimiento, supervisión, evaluación y monitoreo, así como indicadores de gestión para la mejora continua.

23.3 Celebrar convenios interinstitucionales de asistencia técnica y ejecutar acciones de cooperación y colaboración mutua.

SUBCAPÍTULO V

RÉGIMEN ECONÓMICO Y LABORAL

Artículo 24. Régimen laboral

Los servidores de la SUNEDU están sujetos al régimen laboral de la **Ley 30057**, Ley del Servicio Civil.

Artículo 25. Recursos de la SUNEDU

Son recursos de la SUNEDU los siguientes:

25.1 Los montos que le asignen en la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año fiscal.

25.2 Los ingresos que recaude en el marco del ejercicio de sus funciones.

25.3 Los provenientes de donaciones y de la cooperación técnica internacional no reembolsable, de conformidad con la normativa vigente.

Los demás recursos que le sean asignados.

Propuesta de modificación del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220

(Fortalecimiento de la independencia y descentralización de la SUNEDU)

1. Justificación general de la propuesta

Los resultados de la investigación evidencian que la racionalidad legislativa del Capítulo II de la Ley Universitaria N.º 30220 es precaria, principalmente debido a deficiencias en el diseño institucional de la SUNEDU, las cuales afectan su independencia, legitimidad ética, eficacia regulatoria y coherencia normativa. En particular, la inclusión de representantes de universidades en el Consejo Directivo genera riesgos estructurales de conflicto de intereses, contrarios al principio del juez imparcial y a los estándares internacionales de regulación independiente. Asimismo, la configuración centralizada de la SUNEDU limita su capacidad de supervisión efectiva en un sistema universitario heterogéneo y territorialmente diverso, debilitando la racionalidad pragmática y teleológica del modelo de aseguramiento de la calidad.

En atención a ello, se propone reformar determinados artículos del Capítulo II con el objetivo de (i) reforzar la independencia técnica del ente regulador, eliminando la representación directa de las universidades reguladas, y (ii) establecer un modelo de descentralización funcional, que mejore la eficacia, legitimidad y cobertura territorial de la supervisión universitaria.

2. Propuesta de modificación específica de artículos

2.1. Modificación del artículo 12 – Naturaleza jurídica de la SUNEDU

Texto propuesto:

Artículo 12. Naturaleza jurídica y carácter independiente

Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como un organismo público técnico especializado, autónomo, independiente de los sujetos regulados, con personería jurídica de derecho público interno y pliego presupuestal propio. La SUNEDU ejerce sus funciones con independencia técnica, funcional y decisoria, conforme a la Constitución y la ley.

Justificación:

Esta modificación refuerza la racionalidad ética y jurídico-formal del sistema, incorporando explícitamente el principio de independencia del regulador, exigido en modelos de regulación moderna y recomendado por estándares internacionales (CIDH, 2021), reduciendo el riesgo de captura normativa.

2.2. Modificación del artículo 14 – Ámbito de competencia (descentralización)

Texto propuesto:

Artículo 14. Ámbito de competencia y descentralización funcional

La SUNEDU ejerce sus funciones en el ámbito nacional, público y privado. Para el

cumplimiento eficaz de sus fines, podrá establecer órganos desconcentrados o direcciones macroregionales, conforme a criterios técnicos, territoriales y de carga regulatoria, en el marco de la normativa vigente.

Justificación:

La descentralización funcional mejora la racionalidad pragmática y teleológica, al permitir una supervisión más cercana, oportuna y contextualizada, superando las limitaciones del modelo centralizado actualmente vigente.

2.3. Modificación del artículo 17.1 – Composición del Consejo Directivo

Texto vigente (resumido):

Incluye representantes de universidades públicas y privadas.

Texto propuesto:

Artículo 17.1. Consejo Directivo

El Consejo Directivo es el órgano máximo de la SUNEDU y está integrado por profesionales de reconocida trayectoria académica y técnica en educación superior, regulación pública, derecho administrativo o políticas públicas, sin representación directa de universidades públicas o privadas, designados mediante concurso público de méritos.

Justificación:

La eliminación de representantes universitarios responde directamente a los hallazgos de racionalidad ética precaria, evitando que los regulados participen en el órgano decisor del regulador, lo cual vulnera el principio de imparcialidad y afecta la legitimidad institucional.

2.4. Incorporación de un nuevo artículo sobre incompatibilidades reforzadas

Artículo propuesto:

Artículo 17-B. Incompatibilidades reforzadas

Los miembros del Consejo Directivo no podrán haber ejercido cargos directivos, de representación, asesoría o gestión en universidades públicas o privadas, ni en entidades vinculadas a estas, durante los cinco (5) años previos a su designación.

Justificación:

Esta disposición fortalece la racionalidad ética y preventiva del diseño institucional, reduciendo riesgos de conflicto de intereses reales o aparentes.

3. Coherencia de la propuesta con los resultados del estudio

La presente propuesta normativa responde directamente a los resultados obtenidos en las cinco dimensiones de la racionalidad legislativa:

- Racionalidad jurídico-formal: mejora la coherencia normativa y elimina tensiones estructurales del diseño institucional.
- Racionalidad pragmática: fortalece la legitimidad social y la eficacia reguladora mediante descentralización.
- Racionalidad teleológica: alinea mejor los fines normativos (calidad educativa) con resultados institucionales esperables.
- Racionalidad ética: restablece la independencia, neutralidad e imparcialidad del regulador.

En conjunto, estas modificaciones permiten superar las deficiencias identificadas y avanzar hacia un modelo de SUNEDU técnicamente independiente, descentralizado y legítimo, acorde con los principios del Estado constitucional y con un sistema universitario orientado a la calidad y al interés público.