

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

**Implicancias de la simplificación administrativa en el procedimiento de
reconocimiento de grados y títulos otorgados en el extranjero**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en
Derecho Administrativo**

AUTOR:

Liliann Katherin Orellana Cajahuanca

ASESOR:

Diego Hernando Zegarra Valdivia

Código de alumno:

20194561

2019

RESUMEN

El presente trabajo académico tiene por objeto exponer cuáles han sido las implicancias de la simplificación administrativa en el procedimiento de reconocimiento de grados y títulos otorgados en el extranjero y su consecuente inscripción en el Registro Nacional de Grados y Títulos cuya administración es competencia de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - Sunedu.

Asimismo, se aborda el marco conceptual en el cual se sitúa el concepto de procedimiento administrativo, delimitando los procedimientos existentes en el marco de la Ley del Procedimiento Administrativo General y estableciendo una diferencia entre la naturaleza del procedimiento de aprobación automática y evaluación previa, siendo, en el último, la aplicación del silencio administrativo positivo y el silencio administrativo negativo.

De otro lado, se aborda el problema de la simplificación administrativa en el procedimiento de reconocimiento, considerado como procedimiento evaluación previa, lo cual ha conllevado a que, sobre la base de la aplicación del principio de presunción de veracidad, la Sunedu haya reconocido grados y títulos con la presentación de documentos que han sido emitidos por universidades o instituciones de educación superior del extranjero, con las cuales no existe una interoperabilidad institucional que permita verificar la validez de la documentación.

Así también, se expone como es que la flexibilidad de la tramitación de dicho procedimiento vulneraría la seguridad jurídica del Registro Nacional de Grados y Títulos, por lo que se propone que en aplicación del principio de verdad material, la Sunedu tiene el deber de obtener la verdad de los hechos, independientemente de lo que figure en los documentos presentados, tomando en cuenta que es el interés general el que debe primar sobre el interés particular, todo ello aunado al propósito de beneficiar a la colectividad en general que es la destinataria de los efectos del reconocimiento de los grados y títulos.

SUMARIO

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	MARCO CONCEPTUAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	5
	2.1. Concepto del procedimiento administrativo	5
	2.2. Procedimiento administrativo general	6
	2.3. Procedimiento administrativo de oficio	8
	2.4. Procedimiento administrativo iniciado a pedido de parte	8
	2.4.1. Procedimiento de aprobación automática	9
	2.4.2. Procedimiento de evaluación previa	9
	a) Silencio administrativo positivo	10
	b) Silencio administrativo negativo	11
III.	LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL	11
	3.1. Principio de presunción de veracidad	12
	3.2. Principio de privilegio de controles posteriores	13
IV.	EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE GRADOS Y TÍTULOS OTORGADOS EN EL EXTRANJERO	14
	4.1. Antecedentes de la configuración del procedimiento de reconocimiento	14
	4.2. El procedimiento de reconocimiento a cargo de la Sunedu	15
	4.3. Del Registro Nacional de Grados y Títulos	17
	4.4. El procedimiento de reconocimiento y el ejercicio profesional	19
V.	LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO	21
	5.1. Problemática de la aplicación del principio de presunción de veracidad en la presentación de documentos emitidos en el extranjero	22
	5.2. El interés general y la seguridad jurídica del Registro Nacional de Grados y Títulos	24
	5.3. Del principio de verdad material en el procedimiento de reconocimiento	25
VI.	CONCLUSIONES	27
VII.	BIBLIOGRAFÍA	29

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de cincuenta años, el proceso de integración internacional de los países se manifiesta a través de una creciente interrelación cultural, académica y científica, que involucra la libre circulación de bienes, servicios y personas (entre ellos, profesionales, científicos, docentes y alumnos universitarios), con el propósito de transferir conocimiento.

La educación superior universitaria cumple de este modo un papel fundamental en el proceso de integración cultural y económica, debido a la importancia que genera la movilidad académica y científica (migración de profesionales). Siendo ello así, los Estados suscriben tratados con el fin de dotar de eficacia en su territorio a títulos profesionales o grados académicos otorgados por universidades de sus contrapartes, sin perjuicio de que para el ejercicio de numerosas profesiones es ineludible sujetarse a las normas que rigen en cada país, como, por ejemplo, la colegiatura.

El Estado peruano no ha sido ajeno a la trascendencia de esta perspectiva de la educación superior universitaria y, en vista de ello, se crearon dos procedimientos a través de los cuales se dota de eficacia a los grados y títulos obtenidos en el extranjero, estos son: i) *la revalidación*, a cargo de las universidades; y ii) *el reconocimiento*, a cargo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - Sunedu.

Por otro lado, mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021; instrumento que establece como uno de sus cinco pilares centrales la “Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional”. En efecto, se tiene como objetivo específico lograr la simplificación administrativa, puesto que ésta contribuye a mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la Administración Pública.

De este modo, con la simplificación administrativa se eliminan los obstáculos o costos innecesarios en las entidades públicas, generando resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios que se brindan a los ciudadanos.

En ese sentido, el procedimiento de reconocimiento no ha sido ajeno a la simplificación administrativa, de tal manera que aun tratándose de un “procedimiento de evaluación previa con silencio administrativo negativo”, éste establece la presentación de requisitos mínimos amparados en la aplicación del “principio de presunción de veracidad” (como si se tratase de un procedimiento administrativo de aprobación automática), con el único fin de lograr la simplificación y optimización que busca el Estado.

Así, se ha procedido al reconocimiento de grados y títulos extranjeros sobre la base de la presentación de documentos emitidos por universidades o instituciones con las cuales no existe la interoperabilidad a fin de verificar la autenticidad de dichos documentos.

Siendo así, la inscripción de estos reconocimientos no dotaría de la seguridad jurídica que debe caracterizar al Registro Nacional de Grados y Títulos, toda vez que es un instrumento esencialmente público que brinda información relevante a los particulares acerca de los grados y títulos con los que cuentan los ciudadanos, entre otra información académica.

De esta forma, el objetivo principal del Registro Nacional de Grados y Títulos es otorgar seguridad jurídica de la información que contiene, puesto que, mediante esta herramienta se publicitan determinadas situaciones jurídicas que producen cognoscibilidad general respecto de terceros que no son parte de dichas situaciones.

Es así, que el presente trabajo propone que, en aplicación del principio de verdad material, existe un deber por parte de la Sunedu de verificar la autenticidad de todo grado o título extranjero cuyo reconocimiento se solicita, teniendo en cuenta que ello sirve a un interés mayor: dotar de seguridad jurídica a los ciudadanos respecto a la información que obra en el Registro Nacional de Grados y Títulos, garantizando su autenticidad al amparo de la ley.

II. MARCO CONCEPTUAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, es el marco normativo a través del cual se disponen los parámetros generales bajo los cuales se rigen las actuaciones de la Administración Pública en su relación con los administrados, lo cual impacta en la mejora de la gestión pública al propiciar un Estado democrático social, eficaz y eficiente al servicio de los intereses generales de la sociedad.

La mencionada norma realiza una diferencia de los procedimientos generales o clásicos (donde el administrado se dirige a la autoridad administrativa para solicitar algo) de los procedimientos especiales, regulando por separado su régimen jurídico y, además, incluye el procedimiento administrativo trilateral.

En ese sentido, teniendo en consideración que el procedimiento de reconocimiento de grados y títulos otorgados en el extranjero es un procedimiento administrativo general, es importante identificar los distintos tipos de dicho procedimiento con el propósito de tener un conocimiento general de los mismos, aunque de forma previa es necesario delimitar una definición de procedimiento administrativo.

2.1. Concepto del procedimiento administrativo

Doctrinariamente puede entenderse al procedimiento administrativo como el conjunto de principios, reglas y actos que regula la actuación de la Administración Pública y los administrados, con el objetivo de lograr un adecuado funcionamiento de la autoridad administrativa y, asimismo, preservar los derechos e intereses de los administrados, para otorgar un acto administrativo. Siendo ello así, el procedimiento administrativo no debe limitarse únicamente a garantizar los derechos de los administrados, sino también garantizar el interés público.

Según GORDILLO, puede definirse el procedimiento administrativo como la parte del derecho administrativo que estudia:

(...) las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia, por lo tanto, la participación y defensa del interesado (que puede ser un particular, un

funcionario o una autoridad pública) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa, y, desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la participación e intervención de dichos interesados. Estudia en particular la defensa de los interesados, y como lógica consecuencia de ello la impugnación de los actos y procedimientos administrativos por parte de éstos; se ocupa, pues, de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas: Sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles, los problemas que su tramitación puede originar y cómo y por quién deben ser resueltos; pero no estudia cómo deben ser resueltos los problemas de fondo que dichos recursos, etc., pueden plantear, salvo que estén íntimamente ligados a un problema procedimental (GORDILLO 2013: 458).

De esta manera el objetivo fundamental del procedimiento administrativo es determinar, conocer y comprobar los datos, hechos y circunstancias en virtud de los cuales debe adoptarse una decisión o resolución administrativa que garantice la preservación del interés general.

En ese sentido, para lograr esta compleja tarea, todos los sujetos que intervienen en un procedimiento administrativo (Administración Pública, administrados y posibles terceros afectados) tienen, en general, la facultad y la responsabilidad de: 1) tramitar los asuntos, adoptando las medidas oportunas para llegar a una resolución legal e idónea, y 2) remover los obstáculos que impidan o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados.

Por ello, en la tramitación del procedimiento la Administración Pública puede utilizar técnicas, instrumentos o fórmulas muy variadas, como pueden ser informes o consultas; mientras que, los administrados deben colaborar, en los términos que prevén las leyes, facilitando información, inspección o investigaciones. (BERMEJO 2016: 338-339).

2.2. Procedimiento administrativo general

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 29° del TUO de la LPAG, el procedimiento administrativo general, clásico u ordinario comprende el conjunto de actos y diligencias tramitados en las distintas entidades de la Administración Pública, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produce efectos jurídicos individuales o individualizables sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

Este tipo de procedimiento se advierte cuando un administrado solicita a la autoridad administrativa, por ejemplo, un permiso de licencia de funcionamiento, licencia de construcción, un acta de nacimiento, el registro de una marca, copia de una resolución, entre otros.

En ese contexto, TIRADO manifiesta que la regulación de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en lo referente al procedimiento administrativo general, trata de:

(...) los principios o normas que definen la estructura general del iter procedimental que ha de requerirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración. Siendo ello así, el procedimiento administrativo común comprende las cuestiones verdaderamente nucleares al servicio directo del establecimiento de un común denominador normativo suficiente para garantizar una igualdad básica de trato. (...) Tradicionalmente, el procedimiento administrativo, ha sido concebido adoptando una estructura lineal (donde la Administración es, al mismo tiempo, juez y parte) (TIRADO 2001: 222-225).

Sobre el particular, cabe manifestar que dicho procedimiento se encuentra estrechamente vinculado al derecho de petición que tiene toda persona a formular peticiones ante la autoridad competente; derecho que se encuentra reconocido en el numeral 2, del artículo 20° de la Constitución Política¹ y que puede ejercitarse de un modo individual o colectivo.

Las peticiones pueden versar sobre cualquier asunto o materia comprendidos en el ámbito de competencias del administrado, con independencia que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general. (GAMERO Y FERNÁNDEZ 2014: 333).

En ese sentido, todo administrado tiene el derecho a recibir una respuesta fundada y motivada respecto a las peticiones formuladas y, por otra parte, la Administración Pública el deber de dar atención oportuna a las solicitudes presentadas. Siendo ello así, el procedimiento administrativo se encuentra vinculado con el ejercicio y reconocimiento de los derechos de los administrados, el mismo que puede iniciarse de oficio o a pedido de parte.

¹ Constitución Política del Perú de 1993
“Artículo 20.- Colegios Profesionales
Los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria”.

2.3. Procedimiento administrativo de oficio

El procedimiento administrativo de oficio se inicia por la autoridad administrativa sin necesidad de que el administrado haya presentado una petición. En tal sentido, al tratarse de una decisión unilateral, esta debe ser fundada y motivada, exclusivamente en protección del interés general.

En ese sentido, conforme al numeral 115.1 del artículo 115° del TUO de la LPAG, para que se inicie de oficio un procedimiento administrativo, este debe cumplir con tres condiciones:

- disposición de la autoridad competente,
- estar debidamente fundamentado, y
- motivación basada en el cumplimiento de un deber legal o el mérito de una denuncia.

El TUO de la LPAG no establece una clasificación de los denominados procedimientos de oficio -iniciados sin participación directa del administrado-, ni muchos menos dispone esquemas de silencio administrativo; por lo tanto, no existe *“mecanismos de protección al administrado ante la inmovilidad de la Administración más allá de la caducidad, de aplicación al procedimiento administrativo sancionador”* (GUZMÁN 2017: 395).

Ahora bien, puede indicarse que, los procedimientos administrativos iniciados de oficio son el procedimiento de fiscalización posterior, el procedimiento sancionador en general, los procedimientos tributarios de fiscalización y los procedimientos de control iniciados por el Indecopi o los procedimientos llevados a cabo por los organismos reguladores. (MORÓN 2008: 125).

2.4. Procedimiento administrativo iniciado a pedido de parte

El procedimiento administrativo iniciado a pedido de parte comienza con la presentación de una solicitud ante la autoridad administrativa, a fin de obtener la tutela de un derecho o situación de interés.

Este tipo de procedimiento se clasifica en procedimiento de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez se encuentra sujeto, en caso de

falta de pronunciamiento oportuno por parte de la Administración Pública, a silencio positivo o silencio negativo.

2.4.1. Procedimiento de aprobación automática

En el procedimiento de aprobación automática la solicitud planteada por el administrado es aprobada desde el momento de su presentación ante la autoridad administrativa correspondiente, siempre que cumpla con los requisitos dispuestos en el numeral 1 del artículo 32° del TUO de la LPAG, y entregue la documentación completa prevista en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la entidad correspondiente; constituyendo la copia del cargo la constancia de la aprobación automática.

No se requiere pronunciamiento expreso de las entidades que confirmen la aprobación automática. Sin embargo, cuando se requiera la expedición de un documento sin el cual no puede hacer efectivo su derecho, el plazo para su expedición es de cinco (5) días hábiles.

Asimismo, puede manifestarse que la existencia de ser de este tipo de procedimiento se basa en principios de simplificación administrativa, como la presunción de la veracidad, celeridad y privilegio de controles posteriores. (GUZMÁN 2017: 401).

En vista de ello, el procedimiento de aprobación automática se encuentra sujeto a fiscalización posterior, a fin de controlar la veracidad de lo actuado por el administrado y, en caso el administrado haya presentado o declarado información falsa, la entidad podrá iniciar procedimiento para declarar la nulidad del acto administrativo.

2.4.2. Procedimiento de evaluación previa

En el procedimiento de evaluación previa la autoridad administrativa debe evaluar y analizar la petición del administrado, de forma previa a emitir el acto administrativo a través del cual otorga o deniega lo solicitado. Es decir, a diferencia del procedimiento de aprobación automática, se requiere de la sustanciación del procedimiento por parte de la entidad, así como la emisión de un pronunciamiento por parte de la misma.

Ahora, si bien es cierto que existe el deber de la Administración Pública de emitir un pronunciamiento oportuno a las solicitudes presentadas por los administrados, puede

darse el supuesto que la autoridad administrativa no otorgue respuesta alguna; para cuyo efecto el TUO de la LPAG contempla la figura del “silencio administrativo”, creado como garantía de los derechos del administrado.

A través del silencio administrativo se ha dispuesto que, a pesar de la falta de resolución expresa por parte de la entidad, el administrado puede ver satisfecho su derecho de recibir un pronunciamiento claro, pudiendo considerar la inacción del ente administrativo como una respuesta positiva o negativa a su solicitud dependiendo del caso específico.

En ese sentido, parte de la doctrina manifiesta en relación a la institución del silencio administrativo que es aquel *“en virtud del cual el simple hecho jurídico que surge cuando vence el plazo máximo para resolver y notificar un procedimiento sin que la Administración cumpla su deber legal, la Ley asigna un significado en orden a la cuestión de fondo, esto es la concesión o denegación de lo solicitado o pretendido por los interesados”* (GAMERO Y FERNÁNDEZ 2014: 405).

En ese orden de ideas, cuando vence el plazo máximo para resolver y notificar un procedimiento sin que la Administración Pública cumpla su deber legal, y sin que tal circunstancia sea imputable al administrado, el ordenamiento reacciona de dos formas de silencio administrativo: positivo y negativo, a los cuales nos referiremos a continuación.

a) Silencio administrativo positivo

El silencio positivo, que es un verdadero acto administrativo, constituye un acto presunto, por el que la autoridad administrativa accede a lo solicitado por un administrado dentro del plazo establecido. Es decir, por el silencio administrativo positivo se sustituye plenamente la falta de resolución por acto expreso, el cual produce sus efectos desde el vencimiento del plazo máximo previsto para dictar el acto expreso y notificarlo.

En esa línea, para Cavero, este silencio opera de forma excepcional cuando habiendo transcurrido un tiempo sin que la Administración Pública haya resuelto, por ministerio de la ley se concede lo peticionado por el administrado. Siendo ello así, *“el silencio positivo es considerado un acto presunto de la administración; en cuyo caso se entiende otorgado el pedido por el particular si su petición se ajusta a lo previsto por el ordenamiento jurídico”* (CAVERO 2006: 132).

En ese sentido, para conciliar dicho silencio con la obligación que tiene la Administración Pública de resolver, tras producirse el silencio positivo, cualquier resolución expresa posterior solo podría dictarse de forma confirmatoria.

b) Silencio administrativo negativo

El silencio negativo opera excepcionalmente cuando se trata de situaciones que afectan significativamente el interés público e implica la desestimación de la solicitud o del recurso presentado por el interesado, permitiéndole interponer el recurso que corresponda contra dicha desestimación.

Al respecto, la doctrina manifiesta que el silencio negativo es sólo una ficción legal por la que el procedimiento se considera finalizado a los efectos de que si el administrado considera conveniente entienda desestimada su solicitud o el recurso presentado, permitiéndole interponer el recurso que corresponda contra dicha desestimación en la siguiente instancia o, en su defecto, acudir al proceso contencioso administrativo, asumiéndose como una ficción procesal que pone término a la instancia o al procedimiento administrativo, respectivamente. (BOYER 2008: 69; PAREJO 2008: 366).

En esa misma línea, COSCUELLA señala que el silencio negativo no se trata de un acto presunto, sino una *“mera ficción legal que permite al interesado reaccionar contra la desestimación de su pretensión que el silencio negativo implica”* (COSCUELLA 2018: 363).

Por lo tanto, a diferencia del silencio positivo que tiene el carácter de acto presunto, en el caso del silencio administrativo negativo la Administración Pública puede dictar una resolución posterior con efectos estimatorios aun cuando se haya producido el silencio negativo; lo cual evita la interposición de recursos innecesarios.

III. LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

El Tercer Pilar Central de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 se denomina “Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional”, cuyo objetivo es priorizar la simplificación administrativa, en tanto que

ésta tiene por objetivo principal la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública.

Ahora bien, con el propósito de perfeccionar una política de simplificación administrativa y, además, cumplir con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se modificó el marco normativo de la Ley del Procedimiento Administrativo General, a fin de mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos; así como también, eliminar procedimientos administrativos innecesarios, fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, entre otros.

La simplificación administrativa constituye *“un proceso que atañe estrictamente a las relaciones más visibles y cotidianas entre la Administración Pública y los usuarios del servicio, estableciendo medios institucionales que faciliten esa relación y conduzcan al alivio de las cargas de procedimientos que afectan a los administrados”* (LÁZARO 2019: 30).

En ese orden de ideas, puede señalarse que la simplificación administrativa tiene el objetivo de optimizar y hacer más eficiente el procedimiento administrativo general, de tal forma que se establezcan procedimientos que tengan costos razonables y que eviten imponer trabas innecesarias, puesto que ello afecta no sólo el interés particular sino el de la sociedad en su conjunto (MARAVÍ 2000: 290-291). Siendo ello así, la simplificación administrativa se fundamenta y organiza sobre la base de dos principios generales del Derecho Administrativo, el principio de presunción de veracidad, equilibrado con mecanismos de fiscalización posterior a través del principio de privilegio de controles posteriores.

3.1. Principio de presunción de veracidad

En la tramitación del procedimiento administrativo se presume que los documentos y declaraciones formuladas por los administrados en la forma prescrita por la ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Sin embargo, cabe señalar que esta presunción admite prueba en contrario, configurándose como una presunción legal relativa.

Siendo ello así, se traslada al administrado la responsabilidad de la verificación previa de la veracidad de la documentación, liberando a la Administración Pública de una parte

sustancial de la carga que genera dicha verificación y a la vez se facilita a los administrados la interacción con la autoridad administrativa (INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA 1990: 34).

De esta manera, GUZMÁN manifiesta respecto al principio de presunción de veracidad lo siguiente:

Este principio es un componente de la simplificación administrativa, por la cual se pretende que los trámites administrativos sean más sencillos para la Administración, y en especial, para el administrado y se le permita a este acceder con mayor facilidad a la obtención de pronunciamientos por parte de la Administración. A su vez dicha facilidad se traduce en una mayor tutela de los derechos fundamentales de los administrados y en un mayor desarrollo económico (GUZMÁN 2017: 44).

En ese contexto, el principio de presunción de veracidad como base fundamental de la simplificación administrativa, opta por superar la comprobación previa de la autenticidad de las afirmaciones y de la documentación presentada por el administrado, mediante la presunción legal y obligatoria de suponer que todo es veraz. De este modo, se advierte que este principio constituye una presunción que acoge la regla de la “buena fe”, en virtud de la cual se debe presumir la verdad en todas las actuaciones de los particulares frente a la autoridad administrativa.

3.2. Principio de privilegio de controles posteriores

La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y de aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

Este principio es el resultado directo de la aplicación del principio de presunción de veracidad, puesto que el control se aplicará en forma posterior a la realización del procedimiento. Cabe precisar que, *los controles posteriores, a diferencia de los controles ex ante, se sustentan en el respeto a la libertad individual de los administrados y en la confianza que el Estado deposita en la veracidad de sus actos y declaraciones (MORÓN 2019: 139).*

La aplicación del principio de privilegio de controles posteriores implicaría una reducción estimable de los procedimientos administrativos de evaluación previa sujetos a silencio negativo respecto a los de silencio positivo e incluso respecto a aquellos sujetos a aprobación automática (GUZMÁN 2017: 54).

Sobre el particular, MORÓN manifiesta que *“toda actividad de fiscalización es su economía, que orienta a que el costo o el impacto de la actividad de fiscalización no sean desproporcionados para la entidad, de modo que su desarrollo no debe propiciar excesos burocráticos o incrementos de personal”* (MORÓN 2019: 374).

De este modo, la Administración Pública cautela el interés general a través de la fiscalización posterior, procedimiento de oficio a través del cual la autoridad administrativa inicia e impulsa la comprobación de la veracidad y autenticidad de los documentos e informaciones presentadas por el administrado. Siendo ello así, la fiscalización posterior opera a través del sistema de muestreo, por lo que si el administrado ha presentado documentación falsa o fraudulenta se procederá a declarar la nulidad de la resolución, sin perjuicio de la imposición de la multa respectiva y de la comunicación al Ministerio Público para el inicio de la acción penal correspondiente.

IV. EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE GRADOS Y TÍTULOS OTORGADOS EN EL EXTRANJERO

4.1. Antecedentes de la configuración del procedimiento de reconocimiento

La primera mención en la legislación peruana relativa a una figura que permita dotar de validez en el territorio nacional a un grado o título otorgado en el extranjero, se realizó en el Decreto Ley N° 17437 publicado el 19 de febrero de 1969, el cual estableció la figura de la “revalidación”, la cual permite que títulos, grados y estudios realizados en el extranjero sean validados por universidades específicamente calificadas por el Estado y con sujeción a los tratados que celebre el Perú².

² Decreto Ley N° 17437, Ley Orgánica de la Universidad Peruana que por sus Disposiciones Generales es el Conjunto de Todas las Universidades del País, Integradas en un Sistema Unitario que es Fundamental para el Desarrollo Nacional y Evitar Dispersiones
“Art. 92.- La revalidación de títulos, grados y estudios obtenidos o realizados en el extranjero, se hará únicamente en las Universidades específicamente calificadas, de acuerdo a lo que prescriba el Estatuto General de la Universidad Peruana y con sujeción a los tratados que celebre el Perú”.

Posteriormente, la Ley N° 23733, Ley Universitaria (actualmente derogada), en el literal f) de su artículo 32° se estableció que correspondía al Consejo Universitario revalidar los estudios, grados y títulos de universidades extranjeras cuando la universidad se encontraba autorizada. En este sentido, el literal h) del artículo 92° de la norma acotada, precisó que la referida autorización se encontraba a cargo de la extinta Asamblea Nacional de Rectores (ANR).

Como excepción a la figura de la revalidación, se dispuso mediante el Decreto Ley N° 17662, publicado el 28 de mayo de 1969 que, el extinto Consejo Nacional de la Universidad Peruana podía efectuar el “reconocimiento” a fin de dotar de validez a los títulos profesionales obtenidos en universidades de países con los que el Estado peruano hubiese celebrado un tratado³; posteriormente, dicho procedimiento fue realizado por la ANR, como autoridad competente que otorgaba el reconocimiento oficial y validez dentro del territorio nacional de los grados y títulos otorgados en el extranjero.

La diferencia conceptual entre las citadas formas de otorgar legitimidad a los estudios extranjeros radica en que, la aplicación de la figura de la “revalidación” involucra que una universidad autorizada otorgue validez sobre la base de una evaluación académica acorde a los criterios que esta establezca en ejercicio de su autonomía (revisión de sílabos, programas académicos, aplicación de evaluaciones de suficiencia académica, entre otros); mientras que, el “reconocimiento” permite que una autoridad administrativa otorgue validez a determinado grado o título obtenido en el extranjero observando -en estricto- el cumplimiento de un tratado y la normativa nacional específica sobre la materia.

4.2. El procedimiento de reconocimiento a cargo de la Sunedu

En el año 2014, el artículo 12° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria (en adelante, Ley Universitaria), creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - Sunedu, como organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de

³ Decreto Ley N° 17662, Títulos profesionales que se obtienen en otros países serán reconocidos sin Revalidación
“Artículo 1.- Los títulos profesionales obtenidos en las Universidades de países con los que exista tratado o convenio cultural de reciprocidad serán reconocidos sin el requisito de revalidación, de acuerdo con las normas del presente Decreto-Ley.
Artículo 2.- El Consejo Nacional de la Universidad Peruana reconocerá dichos títulos, los cuales deberán ser inscritos en los respectivos Colegios Profesionales, cuando así lo requieran las disposiciones vigentes”.

Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, con relación al órgano competente para realizar el procedimiento de reconocimiento, el artículo 14° de la Ley Universitaria señala que 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 Educación⁴. Así, dentro de las funciones de la Sunedu, se encuentra, entre otras, la de reconocer los grados y títulos otorgados en el extranjero⁵.

En ese contexto, el artículo 22° de la Ley Universitaria establece que 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. A razón de ello dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del sector Educación, tal como, el Reglamento del Registro Nacional de Grados y Títulos⁶ (en adelante, el Reglamento), en cuyos artículos 4° y 31° al 37° norma las disposiciones relativas al procedimiento de reconocimiento.

De acuerdo al numeral 4.7 del artículo 4° del Reglamento, el reconocimiento es el acto administrativo mediante el cual el Estado, a través de la Sunedu, otorga validez al diploma del grado o título otorgado por universidades, instituciones o escuelas de educación superior del extranjero, legalmente reconocidos por la autoridad competente del

⁴ Mediante la Resolución Ministerial N° 0035-2011-ED, del 19 de enero de 2011, se aprueban las “Normas y Procedimientos para el reconocimiento y valor legal pleno en el Perú de títulos otorgados por universidades acreditadas por parte de los Estados con los cuales se suscriba acuerdos comerciales, convenios culturales y otros”.

⁵ La Ley Universitaria en el numeral 15.17 de su artículo 15° dispone que las funciones de la Sunedu son las que le otorga la Ley o las que son desarrolladas por su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU, publicado el 31 de diciembre de 2014. En tal sentido, el literal f) del artículo 51° del citado reglamento otorga a la Unidad de Registro de Grados y Títulos de la Dirección de Documentación e Información Universitaria y Registro de Grados y Títulos la función de reconocer los grados y títulos obtenidos en el extranjero; mientras que, el artículo 48° de la mencionada norma establece como función de la Dirección de Documentación e Información Universitaria y Registro de Grados y Títulos la de supervisar el reconocimiento y certificación de los grados académicos y títulos profesionales otorgados en el extranjero, en el marco de la normatividad vigente.

⁶ Aprobado con Resolución del Consejo Directivo N° 009-2015-SUNEDU/CD y modificado por Resolución del Consejo Directivo N° 038-2016, N° 010-2017, N° 099-2017 y N° 155-2018-SUNEDU/CD.

respectivo país de origen; el cual no involucra efectuar ningún tipo de equivalencia de los estudios, por lo que se procede con el reconocimiento de grados y títulos otorgados en el extranjero según la mención y conforme conste en el diploma.

Asimismo, según lo establecido en el artículo 31° del Reglamento, el reconocimiento procede en aplicación de los tratados suscritos y ratificados por el Perú y sus contrapartes, que prevean compromiso de reconocimiento en materia de educación universitaria. No obstante, cabe precisar que, la inexistencia de un tratado no impide el reconocimiento de grados o títulos otorgados por universidades extranjeras, siendo posible efectuar el reconocimiento siempre que se cumplan los criterios técnicos que establece la Sunedu⁷, los cuales –de forma general– se orientan a garantizar la calidad de los estudios realizados en el extranjero.

Cabe precisar que este procedimiento implica verificar que la universidad que otorgó el grado o título a reconocerse esté debidamente habilitada por la autoridad competente del respectivo país de origen para brindar el servicio educativo de nivel superior. Esta exigencia se ve reflejada en la definición del término “reconocimiento” establecida en el mencionado numeral 4.7 del artículo 4° del Reglamento.

Igualmente, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 32° del Reglamento, el cual establece cuáles son los requisitos necesarios para solicitar el reconocimiento, que son principalmente la presentación de los siguientes documentos: 1) diploma que acredita el grado o título extranjero (apostillado o legalizado), 2) pago del derecho de trámite y 3) declaración jurada de la autenticidad y veracidad de los documentos e información presentada.

4.3. Del Registro Nacional de Grados y Títulos

El Registro Nacional de Grados y Títulos (en adelante, el Registro), es un instrumento de información que consigna datos de los grados y títulos otorgados por universidades, instituciones y escuelas de educación superior del Perú, los grados y títulos otorgados en

⁷ Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 099-2017-SUNEDU/CD publicada el 27 de diciembre de 2017, se modificó el Reglamento Nacional de Grados y Títulos, a fin de extender el reconocimiento de grados y títulos obtenidos en los países con los que el Perú no hubiese suscrito tratados relacionados a la materia y aprobar los “criterios técnicos para el reconocimiento de grados académicos y títulos otorgados en el extranjero”.

el extranjero y que hayan sido reconocidos por la Sunedu o revalidados por una universidad peruana.

Estos rasgos esenciales definen la naturaleza jurídica del Registro, en cuanto instrumento esencialmente público que brinda –con garantía de seguridad jurídica- información relevante a los particulares acerca de los grados y títulos con los que cuentan los ciudadanos, las universidades de procedencia, el año de estudios, las autoridades de determinadas instituciones educativas, entre otra información académica relevante.

De esta forma, el objetivo principal del Registro Nacional de Grados y Títulos es otorgar seguridad jurídica de la información que contiene, puesto que, mediante esta herramienta se publicitan determinadas situaciones jurídicas que producen cognoscibilidad general respecto de terceros que no son parte de dichas situaciones (ÁRIAS-SCHREIBER Y CÁRDENAS 2001: 84-85).

Como señala DIEZ-PICAZO, el fin de la publicidad jurídica registral consiste en “*otorgar una completa seguridad jurídica, en toda la extensión del concepto*” (DIEZ-PICAZO 1995: 292).

Asimismo, sobre la base del principio de publicidad consignado en el artículo I del Título Preliminar del Reglamento, el Registro otorga publicidad a los diplomas de grados y títulos de conformidad con la Ley Universitaria, garantizándose que cualquier persona (natural o jurídica, privada o pública) acceda al conocimiento efectivo del mismo.

En este sentido, el principio de publicidad, referido en el párrafo anterior, además de convertirse en un parámetro orientador para la correcta interpretación del Reglamento constituye en sí mismo la finalidad de la existencia del Registro.

Por otra parte, de acuerdo a lo señalado en el artículo 1° del Reglamento, éste tiene por objeto normar el procedimiento para la obligatoria inscripción de grados y títulos en el Registro, que hayan sido otorgados por las universidades, instituciones y escuelas de educación superior, así como la inscripción de los grados y títulos otorgados en el extranjero que han sido objeto de reconocimiento.

Siendo ello así, la Sunedu a través del Reglamento ha contemplado determinados requisitos a evaluar de manera previa a la inscripción en el Registro del reconocimiento de los grados y títulos otorgados en el extranjero. Estos requisitos contemplados en el

numeral 4.7 del artículo 4° y artículos 31° y 32° del Reglamento, tienen por finalidad evaluar la información presentada por los particulares sobre la base de las exigencias normativas de la materia y, en particular, sobre la aplicación del “principio de presunción de veracidad”.

Por último, debe indicarse que el Registro tiene carácter jurídico⁸, ello quiere decir que, a diferencia de los denominados “registros administrativos”, que buscan, esencialmente, dotar de información a la propia Administración Pública, en este caso, los “registros jurídicos” publicitan información con relevancia jurídica para los ciudadanos, que son sus destinatarios (GÓMEZ MATOS 2005: 76); de este modo se otorga seguridad jurídica a la colectividad sobre la información contenida en el Registro.

4.4. El procedimiento de reconocimiento y el ejercicio profesional

En concordancia con el artículo 20° de la Constitución Política los colegios profesionales gozan de autonomía y, en consecuencia, pueden determinar los requisitos para el ejercicio de la profesión en el territorio nacional, sin necesidad de requerir una autorización o convalidación de otra institución.

En ese sentido, si bien existe una preocupación respecto a que el procedimiento de reconocimiento dote de seguridad jurídica al Registro, debe precisarse que el reconocimiento no habilita el ejercicio profesional, sino que ello es competencia de los colegios profesionales. Por lo tanto, en lo referente al ejercicio profesional el administrado se deberá someter a lo regulado en la normativa establecida por los colegios profesionales, a los cuales la Constitución Política les otorga autonomía, por lo que pueden establecer requisitos adicionales, sobre los que ninguna autoridad tiene injerencia.

Así, por ejemplo, de conformidad con el artículo 1° de la Ley N° 16053 del 8 de febrero de 1966⁹, el ejercicio de las actividades de los profesionales de ingeniería es supervisada

⁸ Ratificado por la Centésima Trigésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2019.

⁹ Ley N° 16053, Autorizando a los colegios de Arquitectos del Perú y al colegio de Ingenieros del Perú para supervisar a los profesionales de Arquitectura e Ingeniería de la República
“Artículo 1°.- (...) el Colegio de Ingenieros del Perú, supervigilarán el ejercicio de las actividades de los profesionales de (...) ingeniería de la República, y velarán porque estas actividades se desarrollen dentro de las normas de ética profesional”.

por el Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), institución que de conformidad con nuestra Constitución Política goza de autonomía. Ahora bien, en concordancia con lo dispuesto en la parte final del artículo 20° de la Constitución Política, que señala que por ley se determinan los casos en que la colegiatura es obligatoria, es importante manifestar que debe tenerse en cuenta lo precitado en el artículo 4° de la Ley N° 16053, por la que se autoriza al CIP para supervisar a los profesionales de Ingeniería de la República.

Asimismo, debe tenerse en consideración lo dispuesto en el artículo 1° la Ley N° 28858, publicada el 29 de julio de 2006 (que complementa la Ley N° 16053), el cual dispone lo siguiente:

Todo profesional que ejerza labores propias de Ingeniería y de docencia de la Ingeniería, de acuerdo a la Ley que autoriza a los Colegios de Arquitectos del Perú y al Colegio de Ingenieros del Perú para supervisar a los profesionales de Arquitectura e Ingeniería de la República, N° 16053, requiere poseer el grado académico y título profesional otorgado por una universidad nacional o extranjera debidamente revalidado en el país, estar colegiado y encontrarse habilitado por el Colegio de Ingenieros del Perú (...).

Con relación a la colegiación en el CIP debe precisarse en relación a lo dispuesto en el Reglamento de Colegiación¹⁰ que, en su artículo 17° se señalan los documentos que deben presentarse, estableciéndose, para tales efectos que se debe adjuntar el título original de ingeniero otorgado por una universidad peruana, o el título debidamente revalidado por una universidad peruana. En tal sentido, se advierte la concordancia de las disposiciones del CIP con lo regulado en la mencionada Ley N° 16053 y en la Ley N° 28858; por lo que para el ejercicio profesional se requiere que el título obtenido en el extranjero haya sido revalidado.

Sin perjuicio de lo señalado, en el artículo 18° del Reglamento de Colegiación del CIP, se determina que en caso que el postulante no haya podido obtener la revalidación de su título profesional en una universidad peruana autorizada, puede presentar su título

¹⁰ Aprobada por el Congreso Nacional de Consejos Departamentales en julio de 2018, documento que se visualiza en el portal institucional del Colegio de Ingenieros del Perú, en el enlace: <http://www.cip.org.pe/reglamentos/>

reconocido por la Sunedu como parte del trámite¹¹. Es decir, el propio CIP establece que se pueda presentar un título extranjero reconocido por la Sunedu como parte del procedimiento de colegiación.

En ese contexto, corresponde precisar que, conforme se ha mencionado en los párrafos precedentes el establecimiento y la verificación del cumplimiento de los requisitos vinculados a la colegiatura y habilitación para el ejercicio profesional, es competencia exclusiva y responsabilidad de los colegios profesionales, no existiendo injerencia de la Sunedu que pueda dotar de dichos efectos a los títulos profesionales obtenidos en el extranjero que han sido objeto de reconocimiento.

Sin embargo, resultaría necesario que además de la verificación de autenticidad de los grados y títulos que lleva a cabo la Sunedu, los colegios profesionales asuman una labor de verificación de los estudios efectuados en el extranjero, toda vez que es imprescindible que el profesional que requiera colegiarse para ejercer una profesión cuente con documentos que generen certeza respecto no sólo de su validez sino también del nivel académico y calidad que poseen dichos grados y títulos.

V. LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO

Conforme a lo señalado anteriormente, la simplificación administrativa persigue mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que los ciudadanos realizan ante la Administración Pública, siendo el objetivo de ésta la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la misma.

De acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Sunedu (TUPA), aprobado por Decreto Supremo N° 003-2016-MINEDU y sus demás modificatorias, el procedimiento de reconocimiento es un procedimiento administrativo de evaluación previa con silencio negativo; sin embargo, con el propósito de lograr la simplificación y optimización que busca la Administración Pública, este procedimiento implica el

¹¹ El reconocimiento que otorga la Sunedu puede dotar de efectos a los títulos de ingeniería obtenidos en el extranjero para efectos distintos a los reservados por las Leyes N° 16053 y N° 28858, como por ejemplo, la continuación de estudios en universidades peruanas.

cumplimiento de unos requisitos mínimos amparados en la aplicación del “principio de presunción de veracidad” (como si se tratara de un procedimiento administrativo de aprobación automática o de evaluación previa con silencio positivo).

Si bien este principio admite prueba en contrario, lo señalado se encuentra relacionado a una etapa posterior al procedimiento, a través de la fiscalización que efectúa la Administración Pública en ejercicio de su potestad fiscalizadora, respecto a un muestreo aleatorio que comprende no menos del diez por ciento (10%) de todos los expedientes, con un máximo de ciento cincuenta (150) expedientes por semestre¹².

En ese contexto, el procedimiento administrativo de reconocimiento se ha visto flexibilizado sobre la base de la simplificación administrativa, lo cual permite a los administrados obtener de forma sencilla un pronunciamiento favorable por parte de la Sunedu, sin que exista una evaluación que permita acreditar si el grado o título cuyo reconocimiento se solicita es verdadero. De este modo, se estaría incumpliendo con la finalidad del Registro que es otorgar seguridad jurídica a la colectividad respecto a la inscripción de los grados o títulos nacionales y extranjeros.

5.1. Problemática de la aplicación del principio de presunción de veracidad en la presentación de documentos emitidos en el extranjero

En el Título Preliminar del Reglamento se disponen en general los principios por los cuales se rige este cuerpo normativo y, específicamente, el procedimiento de reconocimiento e inscripción de grados y títulos extranjeros. Al respecto, el artículo III establece que uno de estos principios aplicables es el de “veracidad”, el cual requiere que los diplomas inscritos en el Registro se presuman veraces.

¹² Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

“Artículo 34.- Fiscalización posterior

(...) 34.2 Tratándose de los procedimientos de aprobación automática y en los de evaluación previa en los que ha operado el silencio administrativo positivo, la fiscalización comprende no menos del diez por ciento (10%) de todos los expedientes, con un máximo de ciento cincuenta (150) expedientes por semestre. Esta cantidad puede incrementarse teniendo en cuenta el impacto que, en el interés general, en la economía, en la seguridad o en la salud ciudadana pueda conllevar la ocurrencia de fraude o falsedad en la información, documentación o declaración presentadas. Dicha fiscalización debe efectuarse semestralmente de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto dicta la Presidencia del Consejo de Ministros. (...)”

En ese sentido, en virtud del principio de presunción de veracidad, en el procedimiento de reconocimiento se admite la presentación de documentos emitidos por instituciones o entidades del extranjero, con las cuales no existe, necesariamente, interoperabilidad que permita a la Sunedu verificar la autenticidad de los mismos dentro del plazo máximo legal que es de treinta (30) días hábiles.

En particular, respecto al requisito de la presentación del diploma con el cual se acreditaría un grado o título extranjero, que es emitido por un tercero que sería la universidad o institución de educación superior, por lo que, en consecuencia, no se trata de una “declaración” proveniente del administrado solicitante sobre algún hecho suyo sino sobre un documento emitido por un tercero que goza de algún tipo de autoridad y que por su naturaleza posee características distintas, las cuales debieran estar sujetas a verificaciones por parte del operador administrativo.

En efecto, el numeral 51.1 del artículo 51° del TUO de la LPAG, desarrolla el principio de veracidad, advirtiéndole que:

Todas las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos presentados y la información incluida en los escritos y formularios que presenten los administrados para la realización de procedimientos administrativos, se presumen verificados por quien hace uso de ellos, respecto a su propia situación, así como de contenido veraz para fines administrativos, salvo prueba en contrario. En caso de documentos emitidos por autoridades gubernamentales o por terceros, el administrado puede acreditar su debida diligencia en realizar previamente a su presentación las verificaciones correspondientes y razonables.

En ese sentido, queda claro que el TUO de la LPAG, es expreso al delimitar el ámbito de protección de la presunción de veracidad solamente a aquella información y documentos formulados por los administrados; de modo que, la verificación de la autenticidad de los documentos emitidos por universidades o instituciones de educación superior de procedencia extranjera, requiere tomar en cuenta las leyes especiales o la aplicación de otros principios del derecho administrativo como el “principio de verdad material”.

Además, si bien la información proporcionada que se presume veraz puede, posteriormente, ser sometida a verificación o controles posteriores, ello queda sujeto a la toma de una muestra aleatoria de un máximo de ciento cincuenta (150) expedientes por

semestre, que pueda ser ampliada teniendo en cuenta el impacto en el interés general, en la economía, en la seguridad o en la salud ciudadana que pueda conllevar la ocurrencia de fraude o falsedad en la información, documentación o declaración presentadas. Sin embargo, la fiscalización posterior no resuelve los daños irreversibles que, a causa de la presentación de declaración o documentación falsa, pudieran acontecer.

5.2. El interés general y la seguridad jurídica del Registro Nacional de Grados y Títulos

En la doctrina existen varias definiciones de lo que se comprende por interés general, así como también que la Administración Pública opera sobre la base del mismo, es decir, debe velar por favorecer a todas las personas que componen la sociedad en su conjunto, toda vez que el interés general es de toda la ciudadanía. De este modo, la Administración Pública que es la encargada de gestionar el interés general, debe ser consciente que su rol es el de gestor de intereses de la sociedad, y no de intereses particulares.

En clara concordancia con lo anterior, RODRIGUEZ-ARANA señala que *“el interés general, que se refiere a la comunidad, debe circunscribirse al interés de todos, del conjunto de los habitantes en cuanto miembros de la comunidad. El interés general no corresponde a una parte de la sociedad ni a un sector determinado, por relevante que sea”* (RODRIGUEZ-ARANA 2012: 149).

En tal sentido, queda claro que el interés general protegido por la Administración Pública, es superior al interés privado o particular, el cual cede ante la necesidad de salvaguardar o preservar el bien común.

Por otro lado, conforme a lo señalado anteriormente, la normativa exige que se garantice la autenticidad de la información que se consigna en el Registro, en la medida que es accesible y utilizada por cualquier persona para verificar que los titulares de los grados y títulos inscritos en el Registro ostentan las condiciones que el mismo les reconoce, sin lugar a que se cuestione la validez de esta información.

Se corrobora así que el concepto de interés general subyace en la información que obra en el Registro, toda vez que se exige que dicha información se sustente en la realidad de los hechos y refleje datos veraces, para lo cual se requiere a los solicitantes información idónea y suficiente para que se pueda cotejar la misma con la realidad. Asimismo,

conforme a la información proporcionada en el Registro el ejercicio de la profesión de los solicitantes impacta en gran medida en el desarrollo de la comunidad, por ejemplo, en el caso de los títulos de medicina e ingeniería, profesiones en las cuales se asume un riesgo respecto a la vida y seguridad de los ciudadanos.

En ese contexto, a pesar de que el Reglamento recoge el “principio de veracidad” como pilar fundamental del Registro, puede entenderse que existe un deber de la Sunedu de verificar la autenticidad de todo grado o título extranjero cuyo reconocimiento se solicita, sobre la base de la aplicación del “principio de verdad material”, teniendo en cuenta que es el interés general el que debe primar sobre el interés particular del solicitante; sin perjuicio de que este último debe ser atendido conforme al ordenamiento jurídico administrativo.

5.3. Del principio de verdad material en el procedimiento de reconocimiento

El principio de verdad material establece que la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo para sus respectivas decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias y autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el mismo sentido, según lo manifestado por GUZMÁN:

(...) la Administración no debe contentarse con lo aportado por el administrado, sino que debe actuar, aun de oficio, para obtener otras pruebas y para averiguar los hechos que hagan a la búsqueda de la verdad material u objetiva, ya que en materia de procedimiento administrativo la verdad material prima sobre la verdad formal. Ello conlleva un principio de especial importancia en el ámbito de la actividad probatoria que es la oficialidad de la prueba, por la cual la Administración posee la carga de la prueba de los hechos alegados o materia de controversia, a menos que considere que basta con las pruebas aportadas u ofrecidas por el administrado (GUZMÁN 2017: 48).

En virtud a ello, la Administración Pública no puede ni debe asumir como cierto y verdadero todo lo que deriva de un procedimiento administrativo; aunque ello no significa

implementar una cultura de desconfianza, sino que debe buscar establecer la frontera más clara entre el interés particular y el interés general (JIMÉNEZ 2011: 200).

Sobre el particular, teniendo en cuenta que en el procedimiento de reconocimiento en ningún momento se efectúa una inversión de la carga probatoria que corresponde a la Sunedu (en perjuicio de los administrados), queda claro que a través de la prueba se acreditaría el presupuesto de hecho de la autenticidad del diploma del grado o título emitido en el extranjero; lográndose así velar por el interés general y, a su vez, dotar de seguridad jurídica al Registro; emitiendo un acto administrativo (Resolución de Reconocimiento) que se motiva en la verdad de los hechos.

Para este fin la Sunedu podría aplicar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, a pesar de que no hayan sido propuestas por los administrados. Realizando dicha actividad probatoria, la Sunedu debe procurar obtener la verdad de los hechos, independientemente de lo que figure en los documentos presentados por los administrados.

De esta manera, la aplicación del **principio de verdad material** de forma conjunta con el principio de impulso de oficio en las actuaciones administrativas que involucran el procedimiento de reconocimiento, podría sustentar el deber específico que recae sobre la Administración Pública (Sunedu), de realizar las verificaciones necesarias para obtener la convicción suficiente, previa a la emisión de un pronunciamiento de reconocimiento. (énfasis agregado)

Siendo ello así, el procedimiento de reconocimiento debería implicar una debida revisión de la documentación presentada por el solicitante con la finalidad de desarrollar certeza (verdad material) en relación a los estudios realizados en el extranjero y que son reconocidos en el Perú; y no solo la evaluación de documentación que se tiene por válida en aplicación del principio de presunción de veracidad.

Por otro lado, conforme al principio de legitimación, el contenido del Registro se presume exacto y válido. Produce todos sus efectos y legitima al titular para actuar conforme a ellos, mientras no se rectifiquen por mandato administrativo o judicial. En tal sentido, dada la legitimidad que otorga al titular, queda manifiesta la obligación del operador administrativo de revisar adecuadamente la información que sirve de sustento a la inscripción y que conforma el expediente.

VI. CONCLUSIONES

1. El objetivo principal del procedimiento administrativo como conjunto de reglas y actos que regula la actuación de la Administración Pública y de los administrados, es el de adoptar una decisión fundada en derecho que garantice la preservación del interés general como fin último a ser tutelado.
2. Considerando que el artículo III del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que todo procedimiento administrativo debe garantizar tanto los derechos e intereses de los administrados, así como también la protección del interés general, puede sostenerse que, las normas de simplificación administrativa o de racionalización que procuren la mejora de la calidad de la Gestión Pública, tienen que guardar relación y respetar ese equilibrio.
3. El interés general protegido por la Administración Pública, es superior al interés privado o particular, el cual cede ante la necesidad de salvaguardar o preservar el bien común.
4. La simplificación administrativa puede ser entendida como un conjunto de principios que regulan la organización de la Administración Pública para el trato con el administrado, fundamentada, entre otros, en el principio de presunción de veracidad, el cual consiste en suponer que las declaraciones y los documentos formulados por las particulares, en la forma prescrita en la ley, responden a la verdad de los hechos.
5. El reconocimiento es el procedimiento administrativo mediante el cual el Estado, a través de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), otorga validez al diploma del grado o título otorgado por universidades del extranjero, legalmente reconocidas por la autoridad competente del respectivo país de origen; dicho procedimiento no involucra efectuar ningún tipo de equivalencia de los estudios.
6. En virtud del principio de presunción de veracidad, en el procedimiento de reconocimiento se admite la presentación de documentos emitidos por instituciones o entidades del extranjero, con las cuales no existe, necesariamente,

interoperabilidad que permita a la Sunedu verificar la autenticidad de los mismos dentro del plazo máximo legal.

7. El Registro Nacional de Grados y Títulos ofrece seguridad jurídica a los ciudadanos a través de la transparencia de la información consignada en el mismo, garantizando su autenticidad al amparo de la ley; puesto que, mediante dicho instrumento se publicitan determinadas situaciones jurídicas que producen cognoscibilidad para la población en general.
8. En ese contexto, en aplicación del principio de verdad material en las actuaciones administrativas, recae sobre la Sunedu un deber específico de realizar las verificaciones necesarias para obtener la convicción suficiente (previa a la emisión de un pronunciamiento) respecto a la autenticidad de un grado o título otorgado en el extranjero.



VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARANA, Jaime
2012 “Interés General, Derecho Administrativo y Estado del Bienestar”, Madrid: Gaceta Jurídica.
- ARROYO, Luis
2009 “Ponderación, proporcionalidad y derecho administrativo”, Revista para el análisis del Derecho – InDret, N° 2. Consulta: 28 de octubre 2019.
http://www.indret.com/pdf/621_es.pdf
- ÁRIAS-SCHREIBER, Max. y CÁRDENAS, Carlos
2001 “Exégesis del Código Civil peruano de 1984, Vol. X: Registros Públicos”, Lima: Gaceta Jurídica.
- BARTRA, José
2006 “Silencio Administrativo”, 1ª. Ed., Lima: Editorial RODHAS SAC.
- BOYER, Janeyri
2008 “El Silencio Administrativo: Algunas reflexiones en el marco de los recientes Decretos Legislativos N° 1029 y 1067”, Tomo 89, Lima: Normas Legales.
- BERMEJO, José
2016 “Derecho Administrativo Básico Parte General”, Vol. 1, 12ª. Ed., Navarra: Editorial Aranzadi.
- COSCULLUELA, Luis
2017 “Manual de Derecho Administrativo”, 29ª. Ed., Navarra: Editorial Civitas.
- DIEZ-PICAZO, Luis
1995 “Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial”, 4ª. Ed., Vol. III, Madrid: Civitas.

- ESPAÑA, José
2018 “La homologación de títulos universitarios extranjeros en España y otras figuras afines”, Revista REJIE Nueva época: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa, N° 18, pp. 81-118. Consulta: 28 de octubre de 2019. <http://www.revistas.uma.es/index.php/rejie>

- GAMERO, Eduardo y FERNÁNDEZ, Severiano
2014 “Manual Básico de Derecho Administrativo”, 11ª. Ed., Madrid: Editorial Tecnos.

- GÓMEZ, Mateo
2005 “El Registro de Bienes Muebles”, Navarra: Aranzadi.

- GORDILLO, Agustín
2013 “Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas”, Tomo 8, Primera edición, Teoría general del derecho administrativo”, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

- GUZMÁN, Christian
2011 “Tratado de la administración pública y del procedimiento administrativo”, Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
2017 “Manual Del Procedimiento Administrativo General, Concordado con el D.S. N° 006-2017-JUS que aprueba el TUO de la Ley N° 27444, modificada por el D.L. N° 1272”, Tercera edición, Lima: Editorial Instituto Pacífico S.A.C.

- JIMÉNEZ, Roberto
2011 “Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo”, Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP, N° 67, pp. 189-206.

- INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA (Bustamante, A., Camaiora, A., & Ostoja, A.)
 - 1990 “La simplificación administrativa: Primer paso para la desburocratización”, Lima: ILD.

- LOSTAO, Fernando
 - 2016 “La homologación de títulos extranjeros en España, Evolución del sistema y restricciones injustificadas”, Revista REDUR, N° 14, pp. 87-115. Consulta: 28 de octubre de 2019.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5853734>

- MARAVÍ, Milagros
 - 2000 “La Simplificación Administrativa: Un asunto complejo”, Revista Themis, Época 2 (40) pp. 289-299.
 - 2017 “Mecanismos de simplificación administrativa a la luz de las recientes modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, y la reciente Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, Decreto Legislativo 1256”, *IUS ET VERITAS*, (54), 66-99. Consulta: 28 de octubre de 2019.
<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201702.003>

- MORÓN, Juan
 - 2017 “El procedimiento administrativo, criterios de interpretación y aplicación del Tribunal Constitucional y la corte Suprema”, Lima: Gaceta Jurídica.
 - 2019 “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, 14ª Ed., Lima: Gaceta Jurídica.

- NAVARRO, Rocío
 - 2017 “La motivación de los actos administrativos”, Navarra: Aranzadi.

- PAREJO, Luciano
 - 2008 “Lecciones de Derecho Administrativo”, 2ª. Ed., Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.

- ROBERTO, Miguel
2007 “Homologación, convalidación y reconocimiento de títulos y estudios extranjeros en España”, Revista de Derecho de la Unión Europea, N° 12.
Consulta: 28 de octubre de 2019.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2514929>

- RODRIGUEZ-ARANA, Jaime
2012 “Interés General, Derecho Administrativo y Estado del Bienestar”,
Madrid: Iustel.

- RUBIO, Marcial
2011 “El Sistema Jurídico Introducción al Derecho”, Décima edición, Lima:
Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- TIRADO, Richard
2001 “El Procedimiento Administrativo Trilateral y su aplicación en la Nueva
Ley del Procedimiento Administrativo General” en Revista Derecho y
Sociedad N° 17. Pontificia Universidad Católica del Perú – Lima, pp. 221-
234.