

-EDUCACION, JUVENTUD Y ...

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



OFICIO N° 255 -2023 -PR

Lima, 02 de agosto de 2023

Señor

ALEJANDRO SOTO REYES

Presidente del Congreso de la República

Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Chumbivilcas de la provincia de Chumbivilcas del departamento del Cusco. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo único de la Autógrafa de Ley declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional de Chumbivilcas de la provincia de Chumbivilcas del departamento del Cusco.

Asimismo, la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley dispone lo siguiente:

"En el marco de la declaración de interés nacional establecida en el artículo único, el Ministerio de Educación, de conformidad con sus atribuciones y competencias, adopta las acciones correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Gobierno Regional del Cusco y la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas, con cargo a su presupuesto anual, respecto del desarrollo de estudios técnicos para la construcción de la Universidad Nacional Chumbivilcas y su inclusión dentro del banco de proyectos de inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (INVIERTE.PE), conforme a la normatividad técnica sobre la materia".

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

Sobre la creación de universidades y los requisitos exigidos por la Ley N° 30220, Ley Universitaria

El artículo 26 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria (en adelante, **Ley Universitaria**) establece que las universidades públicas se crean mediante ley y las universidades privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores. Asimismo, precisa que los proyectos de ley de creación de universidades públicas deben contar con opinión técnica favorable del MINEDU y del MEF, a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad.

Según lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Universitaria, los instrumentos de planeamiento para la creación de una institución universitaria deberán contener los siguientes requisitos básicos:

¹ Sobre la base del Informe N° 00890-2023-MINEDU/SG-OGAJ y el Informe N° 0053-2023-EF/46.01.

- Garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación superior.
- Vincular la oferta educativa propuesta a la demanda laboral.
- Demostrar disponibilidad de recursos humanos y económicos, para el inicio y sostenibilidad de las actividades proyectadas, que les sean exigibles de acuerdo con su naturaleza.

Mediante la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU, que aprueba el documento normativo denominado "Lineamientos para la emisión de opinión técnica del Ministerio de Educación sobre solicitudes y proyectos de ley de creación de universidades públicas", se dispone que la creación de universidades públicas solo procederá en caso excepcional, toda vez que, de forma previa deberá agotarse la posibilidad de aplicar los mecanismos de incremento de oferta educativa o creación de filiales y nuevos programas de estudio en universidades existentes.

Bajo el marco normativo antes expuesto, las universidades públicas se crean a través de proyectos de ley, los cuales deben contener instrumentos de planeamiento que sustenten el desarrollo de estudios vinculados a las condiciones básicas que, identifiquen que la baja tasa de acceso a la educación superior responde a una insuficiente oferta universitaria. Por su parte, los estudios deben evidenciar que la insuficiente oferta de educación superior identificada no puede ser atendida por los mecanismos de incremento de oferta en programas existentes o creación de filiales y programas nuevos de estudio.

Asimismo, la creación de una institución universitaria debe sustentarse con estudios de pertinencia y sostenibilidad. En cuanto al estudio de pertinencia, tiene como propósito identificar las brechas de la oferta educativa universitaria, incluyendo el análisis territorial de la demanda no atendida en el área de influencia, el análisis territorial de la oferta de educación superior en el área de influencia o áreas cercanas a esta, análisis de la demanda laboral de los sectores productivos más relevantes en el área de influencia y un análisis de brechas de oferta universitaria. Respecto del estudio de sostenibilidad, permiten identificar los mecanismos de incremento de oferta más conveniente para cubrir la brecha universitaria, según sus características y dimensionamiento; y se requiere un análisis de capacidad operativa, de capacidad y planificación institucional.

En relación con los requisitos del artículo 27 de la Ley Universitaria, se advierte que la propuesta no contiene un análisis que permita acreditar que la ubicación y la oferta educativa se vinculan con la demanda de los estudiantes. Además, no se ha incluido en el análisis de la propuesta un aspecto relacionado con la disponibilidad de recursos humanos y económicos, considerando que dicho gasto público no se encuentra presupuestado.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Universitaria, la Autógrafa de Ley no cuenta con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, con la finalidad de verificar la disponibilidad de recursos económicos para su implementación.

Al respecto, en virtud de lo dispuesto en la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU, la propuesta normativa no incluye un análisis que permita caracterizar y dimensionar la referida demanda con la potencial, por lo cual, no logra justificar la ubicación de la futura universidad. En ese sentido, no existe un sustento que acredite

sostenibilidad.

En la misma línea, el párrafo 16.4 del artículo 16 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, establece que las fichas técnicas aplicables a los proyectos de inversión que aprueben los Sectores deben incluir, como mínimo, los contenidos establecidos en los documentos metodológicos para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión aprobados por la DGPMI. Asimismo, según los numerales 16.5, 16.6 y 16.7 del artículo 16 del citado Reglamento, los niveles de los documentos técnicos que se aplican en esta etapa son los siguientes:

1. **Ficha técnica simplificada:** se elabora un análisis técnico y económico para los proyectos de inversión cuyo monto de inversión sea menor o igual a S/ 3 450 000.00 (tres millones cuatrocientos cincuenta mil y 00/100 Soles).
2. **Ficha técnica estándar:** se elabora para los proyectos de inversión estándar, previamente aprobado por el Sector funcionalmente responsable, conforme a las metodologías generales que establezca la DGPMI.
3. **Ficha técnica para proyectos de inversión de baja y mediana complejidad o estudio de pre inversión a nivel de Perfil** se elabora según la determinación de la DGPMI, para los proyectos no comprendidos en los incisos 1 y 2, así como para las inversiones que tengan por lo menos una de las siguientes características:
 - i. Exista alto nivel de incertidumbre respecto al valor que puedan tomar las variables técnicas, económicas, ambientales y similares.
 - ii. Experiencia insuficiente en la formulación y ejecución de proyectos de la misma tipología.
 - iii. Su modalidad de ejecución se enfoque como Asociación Público Privada o que su financiamiento demande fondos públicos provenientes de operaciones de endeudamiento externo.
 - iv. Proyectos de inversión de redes de servicios, proyectos de inversión multipropósitos y programas de inversión.

En ese sentido, las intervenciones a desarrollar mediante inversiones públicas deben ser el **resultado del análisis de los estudios de preinversión o fichas técnicas u otros estudios correspondientes para lograr los objetivos de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios**, por lo que establecer por mandato de una Ley que, el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Gobierno Regional de Cusco y la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas, desarrolle estudios técnicos para la construcción de la Universidad Nacional de Chumbivilcas, como es el caso de la Autógrafa de Ley, es inconsistente con la estructura técnico-normativa del SNPMGI.

Con relación a la propuesta de incluir en el Banco de Inversiones la construcción de la Universidad Nacional de Chumbivilcas, debemos señalar que las entidades de los tres niveles de gobiernos son competentes para realizar los registros que correspondan en el Banco de Inversiones, a través de los órganos del SNPMGI (Unidad Formuladora, Unidad Ejecutora de Inversiones, Oficina de Programación Multianual de Inversiones), en el marco de sus funciones establecidas en la normativa del citado Sistema Nacional. En ese sentido, en el caso bajo análisis, es competencia del Ministerio de Educación realizar los registros que correspondan en el Banco de Inversiones.

Adicional a ello, es importante precisar que no corresponde al MEF realizar acciones específicas para el desarrollo de los estudios de preinversión o fichas técnicas para la construcción de la Universidad Nacional de Chumbivilcas, ni tampoco su inclusión en el Banco de Inversiones.

Finalmente, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1252, establece que la información generada por los órganos del SNPMGI en el marco de este Sistema, incluyendo la información registrada en el Banco de Inversiones, tienen el carácter de Declaración Jurada, y en consecuencia se sujetan a las responsabilidades y consecuencias legales que correspondan.

Análisis presupuestal a la Autógrafa de Ley

Desde el punto de vista estrictamente presupuestario, formula observación a la referida Autógrafa de Ley, respecto a la Única Disposición Complementaria Final, toda vez que dicha disposición genera la responsabilidad sobre las citadas Entidades de financiar los gastos necesarios relativos a la ejecución de la inversión correspondiente a la creación de la Universidad Nacional de Chumbivilcas (lo que podría implicar el desarrollo de estudios, ejecución de obra, entre otros), así como los gastos para su posterior operación (contratación de personal, de servicios, adquisición de materiales, entre otros) y mantenimiento; lo que vulnera la facultad de los Titulares de conducir el presupuesto institucional de las entidades involucradas, así como de priorizar el gasto en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales establecidos en el Plan Estratégico Institucional, las Leyes Anuales de Presupuesto y la normatividad vigente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440.

De otro lado, además, se debe precisar que en el Análisis Costo – Beneficio del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 2620/2021-CR, que dio origen a la emisión de la referida Autógrafa de Ley, no presenta un análisis de los costos en términos cuantitativos y cualitativos, y de los beneficios en términos cuantitativos, derivado de las acciones necesarias para la creación, construcción, implementación y mantenimiento de la nueva Universidad Pública; ni la evaluación que demuestre la disponibilidad de créditos presupuestarios para la realización de las acciones antes citadas dentro del Presupuesto Institucional aprobado para el Año Fiscal 2023 (lo que incluye elaboración de estudios, ejecución de obra, contratación de personal, de servicios, adquisición de materiales, entre otros para su operación, mantenimiento, etc), de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En dicho contexto, se puede advertir que la citada Autógrafa de Ley vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

En tal sentido, se debe tener en cuenta que el artículo 26 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, precisa que "(...) Los proyectos de ley de creación de universidades públicas debe contar con opinión técnica favorable del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y

sostenibilidad", lo que no se evidencia en la Exposición de Motivos.

Asimismo, cabe indicar que la implementación de la Autógrafa de Ley, esto es, la creación de una universidad conlleva gastos para la elaboración del expediente técnico, materiales y mano de obra para la construcción de su infraestructura; equipamiento de aulas, oficinas y laboratorios; contratación de personal docente y administrativo; elaboración de documentos de gestión, pagos de servicios básicos, y demás gastos necesarios para su funcionamiento y mantenimiento, entre otros, que implican una demanda de recursos al Tesoro Público, los cuales no se encuentra previstos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, aprobado por la Ley N° 31638.

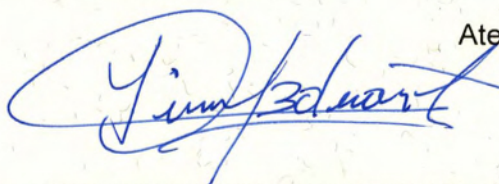
En ese sentido, conforme a lo expuesto, la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78⁴ de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2⁵ del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, debido a que su implementación implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

De otro lado, cabe precisar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "*Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)*", teniendo en consideración lo expuesto, se advierte que la Autógrafa contraviene la citada prohibición Constitucional.

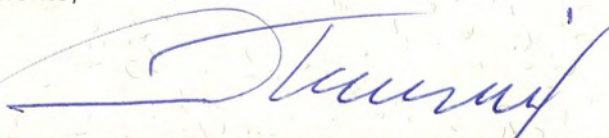
Finalmente, es de señalar que se contraviene lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, referido a la responsabilidad por parte del Titular de la entidad, de la gestión de su presupuesto institucional.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República



LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

4 "Artículo 78.-

(...)

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.

(...)"

5 "Artículo 2. Principios

2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

1. **Equilibrio presupuestario:** Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

(...)"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHUMBIVILCAS DE LA PROVINCIA DE
CHUMBIVILCAS DEL DEPARTAMENTO DEL CUSCO**

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Chumbivilcas de la provincia de Chumbivilcas del departamento del Cusco.

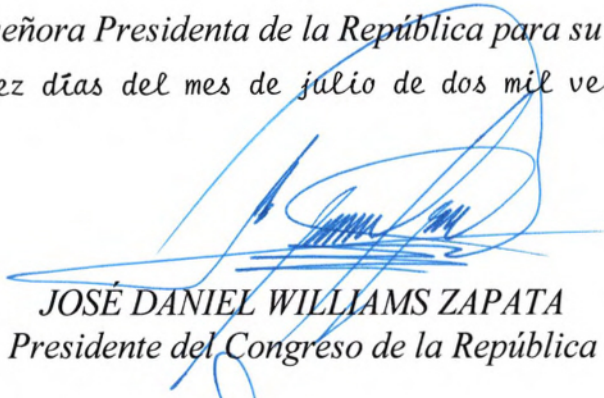
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Acciones para la implementación

En el marco de la declaración de interés nacional establecida en el artículo único, el Ministerio de Educación, de conformidad con sus atribuciones y competencias, adopta las acciones correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Gobierno Regional del Cusco y la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas, con cargo a su presupuesto anual, respecto del desarrollo de estudios técnicos para la construcción de la Universidad Nacional Chumbivilcas y su inclusión dentro del banco de proyectos de inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (INVIERTE.PE), conforme a la normativa técnica sobre la materia.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los diez días del mes de julio de dos mil veintitrés.


JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República


MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA