PL 3713/2022-CR
3940/2022-CR

-EDUCACIÓN, JUVENTUD Y...

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
02 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: ____ Hora: 3:36 p.m.

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

OFICIO Nº 256 -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 Autónoma de Chupaca (UNAC) de la provincia de Chupaca del departamento de Junín. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo único de la Autógrafa de Ley declara tiene por objeto declarar de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Chupaca (en adelante, **UNAC**), de la provincia de Chupaca del departamento de Junín.

   Asimismo, la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley encarga al MINEDU, que, en el marco de sus atribuciones y competencias, adopte las acciones correspondientes en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, **MEF**), el Gobierno Regional de Junín y la Municipalidad Provincial de Chupaca, con cargo a su presupuesto anual, respecto del desarrollo de estudios técnicos para la construcción de la referida universidad y su inclusión dentro del banco de proyectos de Inversión del Sistema Nacional de Programación y Gestión de Inversiones (INVIERTE.PE).

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

   En relación con la creación de universidades, el artículo 26 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria (en adelante, **Ley Universitaria**), establece que las casas de estudio públicas requerirán de una ley de creación, mientras que las privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores. Asimismo, 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. En concordancia con lo anterior, el artículo 27 de la Ley Universitaria establece que los instrumentos de planeamiento para la creación de una institución universitaria deberán contener los siguientes requisitos básicos:

   - Garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación superior.
   - Vincular la oferta educativa propuesta a la demanda laboral.

[1] Sobre la base del Informe N° 00885-2023-MINEDU/SG-OGAJ y el Informe N° 0057-2023-EF/46.01.

- 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.

En este punto, es importante mencionar que la distribución actual de la oferta universitaria se ha visto impactada por la denegatoria de licencia institucional a las universidades que no cumplieron con las condiciones básicas de calidad (en adelante, **CBC**) para brindar el servicio educativo; permitiendo el proceso de licenciamiento identificar que algunas regiones del país no cuentan con oferta privada licenciada que asegure condiciones de calidad. Así, considerando la necesidad de incrementar el acceso a la educación superior universitaria, de forma pertinente y garantizando las CBC, mediante la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU, se aprueba el documento normativo denominado "Lineamientos para la emisión de opinión técnica del Ministerio de Educación sobre solicitudes y proyecto de creación de universidades públicas", los cuales resultan aplicables en la evaluación que realiza el MINEDU respecto de los proyectos de ley o solicitudes de creación de universidad pública, formuladas por cualquier persona natural o jurídica, de derecho público o privado, organización de la sociedad civil o entidad de la Administración Pública.

El citado documento normativo aborda la problemática de la oferta educativa universitaria a través de 3 mecanismos enfocados en su incremento: i) mecanismos de optimización y ampliación de vacantes en programas de estudio existentes en el área de influencia; ii) mecanismos de creación de nuevos programas y filiales en las universidades existentes en el área de influencia; y iii) mecanismos de creación de nuevas universidades públicas. Este último es de carácter excepcional y su aplicación se recomienda en última instancia, luego de agotar los mecanismos anteriores, considerando que la creación de una nueva universidad requiere de un mercado laboral que garantice tanto la culminación del proceso formativo, así como las posibilidades de inserción laboral requerida por los estudiantes de los programas de estudio que se propongan.

Las universidades públicas se crean a través de proyectos de ley, que deben contener los instrumentos de planeamiento requeridos por los artículos 26 y 27 de la Ley Universitaria. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el documento normativo aprobado mediante la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU, es recomendable que dichos proyectos cuenten con estudios específicos para identificar y caracterizar las problemáticas vinculadas a bajas tasas de acceso a la educación superior, y con ello, identificar e impulsar los mecanismos de incremento de oferta más adecuados, priorizando problemáticas de inequidad y pertinencia con un enfoque territorial.

Sobre el particular, las CBC buscan identificar, dimensionar y caracterizar la problemática que se pretende resolver con el incremento de oferta universitaria, así como identificar la mejor propuesta de solución posible, según las necesidades de la potencial demanda no atendida, como por la potencial demanda laboral de los sectores productivos. Asimismo, para la planificación institucional, el sustento debe contener 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.

De forma específica, en lo referido al estudio de pertinencia para la identificación de

brechas de la oferta educativa universitaria, este incluye el análisis territorial de la demanda no atendida de educación universitaria 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 pertinente.

Por su parte, en lo referido a los estudios de sostenibilidad, estos permiten identificar los mecanismos de incremento de oferta más convenientes para cubrir la brecha universitaria, según sus características y dimensionamiento. Para tales estudios, se requiere realizar un análisis de capacidad operativa y un análisis de capacidad y planificación institucional.

Siendo necesario que el proceso de planificación se enmarque y cumpla con las CBC establecidas en la Ley Universitaria. Sin embargo, se aprecia que la Autógrafa de Ley ha sido formulada sin incorporar los requisitos establecidos por el artículo 27 de dicha ley.

En efecto, no se sustenta la ubicación de la futura universidad en relación con la demanda laboral del área de influencia, ni la disponibilidad de recursos humanos y económicos para el inicio y sostenibilidad de la futura universidad. Por tanto, se recomienda que las propuestas legislativas sobre creación de una universidad pública que se remitan desde el Congreso de la República al MINEDU para emitir opinión técnica, consideren los criterios de evaluación indicados en la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU, toda vez, que el incremento de oferta educativa debe formar parte de un proceso estructurado, de acuerdo con la necesidad existente.

Asimismo, cabe precisar que, en el marco de la implementación de la Política Nacional de Educación Superior Técnico-Productiva, aprobada con Decreto Supremo N° 012-2020-MINEDU, se busca incrementar la oferta educativa no solo a nivel universitario, sino comprendiendo las demás alternativas que brindan el servicio de educación superior, incluyendo la técnico-productiva, para garantizar el acceso a una educación equitativa y de calidad.

En efecto, la oferta educativa superior pública no se encuentra limitada a la impartida por las universidades. Ello debido a las distintas finalidades de cada alternativa formativa, las posibles aspiraciones académicas de los jóvenes y la pertinencia para el desarrollo sostenible del país.

En ese sentido, el Estado requiere fomentar diversos mecanismos de soporte para el acceso de la población, que reduzca las inequidades existentes y permita el desarrollo de trayectorias educativas a lo largo de la vida. Esta estrategia no depende únicamente de la expansión de la oferta de educación superior universitaria, sino requiere la revalorización de otras alternativas formativas pertinentes al contexto peruano, donde los estudiantes adquieran habilidades específicas requeridas por un mercado laboral flexible y cambiante.

Sobre la declaración de interés nacional de la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Chupaca (UNAC)

Es importante señalar que, en caso se requiera de inversiones para la construcción de la Universidad Nacional Autónoma de Chupaca (UNAC) se deberán aplicar los aspectos técnicos normativos regulados por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Programación de Inversiones - SNPMGI, el cual establece que

corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, determinar sus brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, definir sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, formular y evaluar sus inversiones, decidir su ejecución en base a los estudios de preinversión o fichas técnicas, así como la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados.

Adicionalmente a ello, se debe tener en cuenta que mediante la Resolución Ministerial N° 516-2022-MINEDU[2], el Ministerio de Educación aprobó indicadores de brechas de infraestructura y acceso a servicios públicos correspondientes al Sector Educación elaborados y validados en el marco del SNPMGI, entre los cuales, se encuentra el indicador denominado Porcentaje de población que no accede al Servicio de Formación de Pre Grado en Educación Superior Universitaria.

De otro lado, cabe indicar que no se ha registrado en el Banco de Inversiones[3] del SNPMGI ninguna inversión vinculada a la Autógrafa de Ley.

Sobre el desarrollo de estudios técnicos para la construcción de la Universidad Nacional Autónoma de Chupaca (UNAC) y su inclusión en el Banco de Inversiones

Con relación a la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, cabe señalar que el numeral 16.1 del artículo 16 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, establece que la fase de Formulación y Evaluación se inicia con la elaboración de la ficha técnica o del estudio de preinversión respectivo, siempre que el proyecto de inversión sea necesario para alcanzar los objetivos y metas establecidos en la programación multianual de inversiones.

Así, conforme al numeral 21.1 del artículo 21 de la Directiva N° 001-2019-EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, la fase de Formulación y Evaluación de los proyectos de inversión comprende la formulación del proyecto de inversión, de aquellas propuestas de inversión necesarias para alcanzar las metas establecidas en la programación multianual de inversiones, y la evaluación respectiva sobre la pertinencia de su ejecución, debiendo considerarse los recursos estimados para la operación y mantenimiento del proyecto y las formas de financiamiento. Asimismo, comprende la evaluación sobre la pertinencia del planteamiento técnico del proyecto de inversión considerando los estándares de calidad y niveles de servicio aprobados por el Sector, el análisis de su rentabilidad social, así como las condiciones necesarias para su 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:

---

2 Emitida con fecha 23 de diciembre de 2022.
3De acceso público a través de los siguientes enlaces:
a) Banco de Inversiones https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/consultapublica/consultainversiones
b) Sistema de Seguimiento de Inversiones https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/ssi/Index.

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 Junín y la Municipalidad Provincial de Chupaca, desarrolle estudios técnicos para la construcción de la Universidad Nacional Autónoma de Chupaca (UNAC), 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 Autónoma de Chupaca (UNAC), debemos señalar, que si bien 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), reiteramos en el marco del párrafo anterior, que dicha inversión debe responder a un análisis técnico debidamente sustentado por el sector correspondiente.

En tal sentido, 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 de la Autógrafa de Ley

Desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación a la referida Autógrafa de Ley, toda vez que, sobre la única Disposición Complementaria

Final de la Autógrafa de Ley, bajo análisis, se tiene 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 Autónoma de Chupaca (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 los Proyectos de Ley N° 3713/2022-CR y 3940/2022-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.

Se debe de 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 de la iniciativa congresal.

En tal sentido, conforme a lo expuesto en la opinión precedente, la Autógrafa de Ley no cumple con 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.

De implementarse la propuesta normativa, se advierte que se estaría contraviniendo el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Finalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa constituye una iniciativa congresal, es pertinente mencionar 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 (...)".

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE CHUPACA (UNAC) DE LA PROVINCIA DE CHUPACA DEL DEPARTAMENTO DE JUNÍN

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Chupaca (UNAC) de la provincia de Chupaca del departamento de Junín.

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 de Junín y la Municipalidad Provincial de Chupaca, con cargo a su presupuesto anual, respecto del desarrollo de estudios técnicos para la construcción de la Universidad Nacional Autónoma de Chupaca (UNAC) 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