



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

### **INFORME N° 511-2023-SUNEDU-03-06**

A : Manuel Enemecio Castillo Venegas  
**Superintendente**

DE : Carlos Fernando Mesía Ramírez  
**Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica**

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley 5403/2022-CR, “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Jauja de la provincia de Jauja del departamento de Junín”.

REFERENCIA : Oficio P.O. N.º 2076-2022-2023-CEJD/CR  
(RTD N° 031792-2023-SUNEDU-TD OFICIO CEJD)

FECHA : Lima, 17 de julio de 2023

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de informarle lo siguiente:

#### **1. Antecedente**

1.1. Mediante el documento de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Educación Juventud y Deporte del Congreso de la República, la señora Gladys Echaíz de Núñez Izaga, solicita a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, **Sunedu**) emitir opinión sobre el Proyecto de Ley 5403/2022-CR, “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Jauja de la provincia de Jauja del departamento de Junín”<sup>1</sup> (en adelante, **Proyecto de Ley**), en el marco de sus competencias.

#### **2. Base normativa<sup>2</sup>**

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 30220, Ley Universitaria.
- 2.3. Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- 2.4. Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 2.5. Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - Sunedu.
- 2.6. Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU, “Lineamientos para la emisión de opinión técnica del Ministerio de Educación sobre solicitudes y proyectos de ley de creación de universidades públicas”.

#### **3. Competencia de la Oficina de Asesoría Jurídica**

---

<sup>1</sup> Proyecto de Ley presentado ante el Congreso de la República por el congresista Waldemar José Cerrón Rojas, miembro del Grupo Parlamentario Perú Libre,

<sup>2</sup> Cuando se hace mención a las referidas normas, se incluyen sus respectivas disposiciones ampliatorias y modificatorias, de ser el caso.



- 3.1. El Reglamento de Organización y Funciones de la Sunedu, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU, ha definido que la Oficina de Asesoría Jurídica constituye el órgano de asesoramiento encargado de emitir opinión sobre los asuntos de carácter jurídico de competencia de esta Superintendencia, encontrándose entre sus funciones, la absoluciónde consultas jurídicas de carácter general que le sean formuladas por la Alta Dirección, así como por los órganos y unidades orgánicas de la Sunedu.
- 3.2. En esta línea, es necesario indicar que el presente informe constituye una interpretación de carácter general acerca de la normativa que regula la prestación del servicio educativo superior universitario, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.
- 3.3. A partir de lo mencionado, el presente informe tiene por finalidad emitir opinión sobre el Proyecto de Ley remitido a esta Superintendencia.

#### 4. Análisis

##### ***Cuestión previa: Sobre las competencias otorgadas a la Sunedu***

- 4.1. Para la doctrina, la competencia puede definirse como el conjunto de atribuciones que corresponden a los órganos y sujetos públicos estatales<sup>3</sup>. En esa línea, el numeral 1 del artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS establece que: *“las competencias de las entidades tienen su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan (...)”*. De esta manera, se concluye que la competencia nace de una norma, la cual determina el ámbito de actuación y/o funciones que pueden realizar las diferentes entidades.
- 4.2. En esa línea, las competencias de la Sunedu se encuentran reguladas por la Ley N° 30220 (en adelante, **Ley Universitaria**), en cuyo artículo 13 señala que esta Superintendencia es la entidad responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, verificando que las universidades cumplan con las condiciones básicas de calidad, para autorizar su funcionamiento. Asimismo, se encarga de supervisar la calidad de dicho servicio, y fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad.
- 4.3. En cuanto a las funciones comprendidas en el ámbito de competencia de la Sunedu, éstas se hayan delimitadas en el artículo 15 de la Ley Universitaria, que establece, entre otras funciones generales, el aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades y filiales; así como supervisar, en el ámbito de su competencia, la calidad de la prestación del servicio educativo.
- 4.4. Como se advierte, en el artículo 15 de la Ley Universitaria se desarrolla las funciones de la Sunedu, precisando en su numeral 15.17 que la entidad también podrá desarrollar aquellas otras funciones que le sean otorgadas por ley o desarrolladas por su Reglamento de Organización y Funciones.
- 4.5. De esta manera, se aprecia que la Sunedu tiene un mandato normativo expreso de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley

<sup>3</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Séptima Edición. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. Pág. 235.

Universitaria, a fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad de cara a los integrantes de la comunidad universitaria, dentro del marco de la normatividad vigente sobre educación superior universitaria.

- 4.6. Atendiendo a ello, corresponde precisar que, dentro de las funciones atribuidas a la Sunedu en la Ley Universitaria y en su Reglamento de Organización y Funciones, no se advierte alguna que habilite a esta Superintendencia a participar en la declaración de necesidad pública e interés nacional y/o creación de universidades públicas. Sin perjuicio de ello, en tanto, la Sunedu será responsable de verificar que las universidades creadas cumplan con las condiciones básicas de calidad para autorizar su funcionamiento, corresponde emitir opinión, a fin de tener en cuenta algunos aspectos vinculados a dicha competencia.

#### ***Sobre la creación de universidades públicas en el marco de la Constitución y de la Ley***

- 4.7. Respecto al fundamento constitucional y legal de la creación de universidades públicas, cabe recordar que, el artículo 18 de la Constitución Política del Perú (en adelante, **Constitución**) establece que las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas y añade que la ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.
- 4.8. En tal sentido, la disposición constitucional antes citada es desarrollada en la Ley Universitaria. Así, en el caso de las universidades públicas, el artículo 26 de la mencionada norma determina que estas se crean mediante ley y establece los requisitos para su creación. De este modo, se debe cumplir con los requisitos establecidos en el referido artículo 26 y el artículo 27 del mismo cuerpo normativo, los cuales, a manera de resumen, consisten en:
- Los proyectos de ley de creación de universidades públicas deben contar con opinión técnica previa favorable del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía y Finanzas a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad.
  - Los instrumentos de planeamiento para la creación de una institución universitaria, en cualquiera de los niveles, deben cumplir los siguientes requisitos básicos: (i) garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria; (ii) vincular la oferta educativa propuesta a la demanda laboral; y, (iii) demostrar disponibilidad de recursos humanos y económicos, para el inicio y sostenibilidad de las actividades proyectadas, que le sean exigibles de acuerdo con su naturaleza.
- 4.9. En esa línea, en los términos del artículo 27 de la Ley Universitaria, los referidos requisitos también son verificados en el proceso de licenciamiento de las universidades, conjuntamente con las condiciones básicas que establezca la Sunedu.
- 4.10. Así, de lo establecido en la normativa mencionada, se advierte, entre otras cosas, que las entidades públicas competentes para emitir opinión técnica favorable sobre los proyectos de ley de creación de universidades públicas son el Ministerio de Educación (en adelante, **Minedu**) y el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, **MEF**). Por su parte, la Sunedu se encarga de verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad por parte de las universidades con posterioridad a su creación.

- 4.11. Finalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Universitaria, aprobada la ley de creación de una universidad pública, el Minedu constituye una Comisión Organizadora integrada por tres (3) académicos de reconocido prestigio, que tienen a su cargo la aprobación del estatuto, reglamentos y documentos de gestión académica y administrativa de la universidad, formulados en los instrumentos de planeamiento, así como su conducción y dirección hasta que se constituyan los órganos de gobierno. Además, se precisa que el proceso de constitución de una universidad concluye con la designación de sus autoridades, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Educación.

### ***Sobre el análisis del Proyecto de Ley***

#### **A) *Sobre el contenido del Proyecto de Ley***

- 4.12. La presente iniciativa legislativa consta un (1) artículo único y tres (3) Disposiciones Complementarias Finales, que se encuentran redactadas en los siguientes términos:

<b>Artículo 1.- Objeto de la Ley</b>
Se declara de interés nacional y necesidad pública, la creación de la “Universidad Nacional Autónoma de Jauja” de la provincia de Jauja del departamento de Junín.
<b>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</b>
<b>PRIMERA. – De las responsabilidades institucionales</b> Encárguese al Ministerio de Educación, de conformidad con sus atribuciones y competencias, para que en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Gobierno Regional de Junín y la Municipalidad Provincial de Jauja, con cargo a su presupuesto anual, adopte las acciones correspondientes para el desarrollo de los estudios técnicos y la formulación del expediente ante el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones INVIERTE.PE, hasta concretar la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Jauja.
<b>SEGUNDA. – De la responsabilidad social</b> Encárguese el Ministerio de Educación, para que en coordinación con el Gobierno Regional de Junín, la Municipalidad Provincial de Jauja y la sociedad civil organizada en el Comité Pro Universidad Nacional Autónoma de Jauja, determinen las carreras profesionales a crearse, dando prioridad a la producción, productividad e industrialización agropecuaria, y en función de las necesidades locales y regionales para lograr el desarrollo económico, social y humano, determinando mallas curriculares orientadas a un perfil profesional pertinente a la realidad regional y nacional en un mundo globalizado, considerando las tendencias de la ciencia y la tecnología.
<b>TERCERA. – De Optimización del tiempo en la formación profesional</b> Encárguese al Ministerio de Educación para que, en los dos últimos años académicos de las carreras profesionales, se incluya en su estructura curricular, la formulación, el desarrollo y la aprobación de la tesis, bajo responsabilidad.

- 4.13. A partir de lo expuesto, se advierte que el Proyecto de Ley no tiene por finalidad ordenar, en estricto, la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Jauja, sino más bien, declarar de “interés nacional y necesidad pública su creación”. En similar medida, de acuerdo con el apartado “Análisis Costo Beneficio” de la Exposición de Motivos, la presente iniciativa no irroga gasto al Estado ya que se trata de una Ley de naturaleza declarativa.
- 4.14. En este sentido, cabe acotar que la Constitución y normas de menor rango no han definido, en estricto, los alcances de las referidas leyes “declarativas”; motivo por el cual,

de mantener esta naturaleza, se recomienda fundamentar y desarrollar el impacto de la declaratoria de dicha necesidad, de tal manera que se determine la finalidad concreta del Proyecto de Ley.

- 4.15. Por otro lado, cabe considerar que, aun así, el Proyecto de Ley no tenga por finalidad la creación de una universidad, propiamente, no impide que, de aprobarse, se elabore posteriormente un proyecto de ley que proponga dicha creación. Así, dicho proyecto legislativo, además de tener en cuenta lo mencionado en el párrafo anterior, deberá cumplir con lo dispuesto en la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU del 16 de junio de 2022, que aprobó los “Lineamientos para la emisión de opinión técnica del Ministerio de Educación sobre solicitudes y proyectos de ley de creación de universidades públicas”.
- 4.16. En ese sentido, respecto a las condiciones básicas para la creación de universidades públicas, el proyecto deberá cumplir, entre otros, con el numeral 6.2 del artículo 6 de la mencionada resolución:

**“6.2. Condiciones básicas para la creación de universidades públicas**

6.2.1. El sustento para la creación de universidades públicas debe contener los instrumentos de planeamiento para la creación de estas instituciones, los cuales desarrollan las condiciones básicas señaladas en los artículos 26 y 27 de la Ley Universitaria.

6.2.2. Para efectos del presente documento normativo, se desarrollan las condiciones básicas de pertinencia y sostenibilidad. Por su parte, la condición básica de financiamiento será desarrollada en disposiciones normativas emitidas por el Minedu en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

6.2.3. Las condiciones básicas 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 de las y los jóvenes, como por la potencial demanda laboral de los sectores productivos.

6.2.4. 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 responda a una insuficiente oferta universitaria.

6.2.5. Los estudios deben evidenciar que la insuficiente oferta de educación superior identificada no puede ser atendida por los mecanismos señalados en los literales a) y b) del numeral 6.1.1 del presente documento normativo.

6.2.6. Los estudios vinculados a la pertinencia y sostenibilidad, así como sus componentes, se presentan a continuación. Asimismo, el contenido mínimo de estos se desarrolla en el Anexo 1 del presente documento normativo.”

**B) Sobre la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley**

- 4.17. En cuanto a la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, esta sección se desarrolla en los siguientes apartados: I) fundamentación de la propuesta; II) análisis costo-beneficio; III) impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; y, IV) vinculación con el acuerdo nacional y sus políticas nacionales.
- 4.18. En referencia con la fundamentación de la propuesta, la Exposición de Motivos señala, entre otros, que la iniciativa legislativa tiene por objeto crear la Universidad Nacional Autónoma de Jauja, a fin de satisfacer la demanda de educación superior universitaria por parte de la masa estudiantil de la región Junín, así como de todo el país; debido a que, la Universidad Nacional de Centro del Perú - UNCP, ubicada en la provincia de Huancayo,

capital del departamento de Junín, no satisface la demanda de los estudiantes provenientes de las provincias de Huancayo, Concepción, Chupaca, Jauja, Yauli y Junín, la cual genera una sobredemanda anual de estudiantes.

- 4.19. Además, precisa que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares del INEI 2019, Cada año 400,000 jóvenes culminan la educación secundaria en el país, pero solo un 4.6% pertenecientes a familias de mejores condiciones económicas pueden continuar estudios superiores; el 95.4% restante, se insertará en un empleo informal y precario o no estudiarán ni trabajarán. Específicamente, indica que, en el año 2021 en la región de Junín, de los 20550 potenciales postulantes a universidades o institutos de educación superior, 2966 logran ingresar a la universidad, 2500 continúan estudios en institutos de superiores o universidades particulares cercanas y, los restantes 15054 jóvenes que migrarían a Lima o ciudades de la costa, o se insertan en el mercado de empleo informal, o no estudian ni trabajan.
- 4.20. En este sentido, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley expresa la necesidad de proporcionar opciones educativas universitarias y ocupacionales para los egresados de los diferentes niveles y modalidades a fin de evitar el estancamiento del desarrollo de la región central.
- 4.21. Sobre el particular, cabe citar, en principio, lo señalado por el Tribunal Constitucional en sendas jurisprudencias: “(...), el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como, de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de estos, debiendo tener siempre como premisa básica, como ya se ha mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales, tienen como fundamento el principio de la dignidad humana”<sup>4</sup>.

Asimismo, el artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que señala que: “(...) los Estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de recursos que se dispongan para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, entre ellos, el derecho a la educación. (...) el Estado peruano no puede eximirse de esta obligación, ni tampoco asumirla como un ideal de gestión, pues se trata de una obligación perentoria a ser cumplida, si bien de manera progresiva, siempre en plazos razonables y acompañados de acciones concretas”<sup>5</sup>. (subrayado añadido)

- 4.22. De esta manera, como se desprende, el rol del Estado sobre la educación, si bien trasciende el reconocimiento de este como un derecho, pues, además, involucra la participación del Estado en el desarrollo de acciones concretas; corresponde que estas se desarrollen en un marco legal que responda a una revisión y disponibilidad de recursos, plazos entre otros criterios razonables que permitan su ejercicio pleno.
- 4.23. Para dicho efecto, como se ha desarrollado líneas previas, las universidades públicas se crean mediante Ley y, ante ello, la Ley Universitaria ha establecido que los proyectos de ley de creación cuenten con la opinión técnica favorable del Minedu y del MEF, a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad.

<sup>4</sup> Sentencia recaída en EXP. 00853-2015-PA/TC, fundamento 8.

<sup>5</sup> Sentencia recaída en EXP N° 00853-2015-PA/TC, fundamentos 24.

- 4.24. En este sentido, considerando que la finalidad del legislador es reducir el déficit de la educación superior en la provincia de Jauja y sus aledaños, a través de la declaración y posterior creación de una universidad nacional en dicha provincia; compete a las referidas entidades pronunciarse sobre la viabilidad y pertinencia de la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Jauja.
- 4.25. Por su parte, en el apartado “Análisis Costo-Beneficio” se señala que el Proyecto de Ley, no generará ningún tipo de gasto adicional al Estado, ya que se trata de una Ley de carácter declarativo.
- 4.26. Sobre esto, cabe resaltar que, de acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley, el Minedu en coordinación con el MEF, el Gobierno Regional de Junín y la Municipalidad Provincial de Jauja adoptarán las acciones necesarias para el desarrollo de los estudios técnicos y la formulación de expediente ante el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones INVIERTE.PE, a fin de crear la Universidad Nacional Autónoma de Jauja. Lo señalado nos permite colegir que la propuesta en cuestión podría generar una modificación presupuestal para dichas entidades que, a su vez, se traduce en un posible aumento presupuestal. En este sentido, se sugiere que dichas materias deberían ser analizadas por las referidas entidades en un potencial proceso de creación de la universidad en cuestión.
- 4.27. Aunado a ello, corresponde precisar que, si bien el Proyecto de Ley tiene una naturaleza meramente declarativa, ello no impide que la opinión técnica que realicen las entidades competentes, en concreto el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación, tengan en cuenta la normativa que regula los aspectos económicos y presupuestales de la creación de universidades públicas, en lo que corresponda.
- 4.28. Así, cabe recordar que los artículos 112 y 113 de la Ley Universitaria establecen que las universidades públicas están comprendidas en el sistema público de presupuesto y que reciben los recursos presupuestales del tesoro público. Es más, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, señala expresamente que las universidades públicas forman parte de las entidades que integran el sistema nacional de presupuesto público.
- 4.29. Por lo expuesto, entonces, se prevé que, para cumplir con la finalidad del Proyecto de Ley, entiéndase, la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Jauja, esta involucrará disposición presupuestal que corresponde al Minedu y al MEF evaluar, en el marco de sus competencias.
- 4.30. Por su parte, respecto al “impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional”, la Exposición de Motivos señala que la propuesta legislativa no colisiona con el marco constitucional vigente ni con norma legal alguna, sino que busca implementar los artículos 14, 18 y 19 de la Constitución, así como los artículos 26 y 27 de la Ley Universitaria. Asimismo, en cuanto a la “vinculación con el acuerdo nacional y sus políticas nacionales”, establece que el Proyecto de Ley cumple con las políticas de Estado fijadas por el Acuerdo Nacional, así como con los capítulos I y II de la Constitución, y se vincula con la Agenda Legislativa del Congreso de la República. De este modo, señala que la iniciativa legislativa se enmarca sobre la política de la afirmación de la identidad nacional, sobre la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, sobre el desarrollo de la ciencia y tecnología, entre otros.



4.31. Finalmente, si bien de la lectura integral del Proyecto de Ley, se pueden apreciar las razones que motivarían a proponer la creación de la universidad mencionada, como la insuficiente oferta de educación universitaria en la región de Junín; no obstante, el Proyecto de Ley no ha desarrollado cómo la optimización y ampliación de vacantes en programas de estudios existentes o en todo caso la creación de nuevos programas y filiales de universidades existentes en el área de influencia no podrían satisfacer la población potencialmente universitaria de la región. Desarrollo necesario a fin de cumplir lo dispuesto en el numeral 6.1. de la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU del 16 de junio de 2022.

## 5. Conclusiones

- 5.1. La Sunedu carece de competencia para participar en el proceso de declaración de interés nacional y necesidad pública respecto a la creación de universidades públicas, conforme a lo planteado en el Proyecto de Ley 5403/2022-CR. Sin perjuicio de ello, es conveniente señalar que la creación de tales universidades debe cumplir con las condiciones establecidas en la Ley Universitaria, es decir: (i) contar con opinión previa favorable del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Educación a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad; y, (ii) los instrumentos de planeamiento para la creación de universidades deben cumplir los requisitos básicos señalados en el artículo 27 de la Ley Universitaria.
- 5.2. Se recomienda que el Proyecto de Ley sea remitido al Ministerio de Educación y al Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de que puedan emitir las opiniones correspondientes en el ámbito de sus competencias.
- 5.3. Se recomienda al Presidente de la Sunedu remitir el presente informe a la Comisión de Educación Juventud y Deporte del Congreso de la República, a fin de atender lo solicitado.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente  
**Carlos Fernando Mesía Ramírez**  
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica  
Superintendencia Nacional de  
Educación Superior Universitaria

CFMR/mtd/fihh

C.c. SG

