- PRESUPUESTO
- EDUCACIÓN,

PL 6332/2023-CR
6371/2023-CR
6433/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
24 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:35pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

OFICIO Nº 082 **-2024 –PR** Lima, 24 de abril de 2024

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Intercultural de Pangoa (UNIP) en el distrito de Pangoa, provincia de Satipo, departamento de Junín. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa de Ley presente la siguiente fórmula legal:

*"**Artículo único. Declaración de interés nacional***
Se declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Intercultural de Pangoa (UNIP), ubicada en el distrito de Pangoa, provincia de Satipo, 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 y en caso de ejecutarse el objeto de dicha declaración, el Ministerio de Educación, de conformidad con sus atribuciones y competencias, en coordinación con el Gobierno Regional de Junín, con la Municipalidad Provincial de Satipo y con la Municipalidad Distrital de Pangoa, adoptará las acciones de promoción correspondientes para la creación de la referida universidad."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

Sobre la declaratoria de interés nacional

Mediante el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 06332/2023-CR, N° 06371/2023-CR, y N° 06433/2023-CR, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República aprobó el Texto Sustitutorio que dio origen a la Autógrafa de Ley denominada "Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Intercultural de Pangoa (UNIP) en el distrito de Pangoa, provincia de Satipo, departamento de Junín".

El citado Dictamen señala que la iniciativa legislativa se justifica en el potencial de generar beneficios sociales y económicos significativos para la región específica del VRAEM, dado que esta zona alberga una población diversa, integrada tanto por comunidades amazónicas originarias como por colonos andinos, dedicada principalmente a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, el comercio y actividades secundarias como la artesanía, la pesca, el turismo y diversos servicios.

1 Sobre la base del Informe N° 00482-2024-MINEDU/SG-OGAJ e Informe N° 0268-2024-EF/50.04.

Asimismo, se indica que al tratarse de una ley declarativa, no se busca la creación inmediata de la universidad, sino reconocer la relevancia y necesidad de esta institución educativa en la provincia de Satipo, siendo que, para la consecución de su finalidad, el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Gobierno Regional de Junín, la Municipalidad Provincial de Satipo y la Municipalidad Distrital de Pangoa procederán a implementar las acciones necesarias para conseguir el objetivo futuro de la iniciativa legislativa. En tal sentido, concluye que la propuesta, lejos de producir costo para el Estado, generaría importantes beneficios a la sociedad.

Respecto a los alcances de las declaraciones de necesidad pública e interés nacional, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico (DGDOJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), a través del Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ del 10 de abril de 2013, ha precisado que deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a parámetros siguientes: que su contenido se vincule al bien común, que contribuyan a la realización de la dignidad humana, que se fortalezcan principios democráticos y la convivencia pluralista, que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales y legales; así como integrar un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

Si bien se afirma de forma general que la Autógrafa de Ley buscaría mejorar las condiciones de bienestar y desarrollo humano en zonas focalizadas del VRAEM, a través de la creación de una universidad pública, no obstante, no se sustenta de qué manera la creación de la citada universidad, cuya declaratoria de interés nacional se propone, conducirá al bienestar de la sociedad o la satisfacción de los derechos fundamentales involucrados.

En efecto, como ha manifestado el MINJUS, es necesario que la declaración de interés nacional se sustente en datos objetivos respecto a dicha necesidad y al beneficio que para el interés nacional significaría dicha medida, la cual debe tener como finalidad el bienestar general de la sociedad; no obstante, en el caso de la presente Autógrafa de Ley, no se cuenta con elementos que justifiquen los extremos antes señalados.

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

Si bien la Autógrafa de Ley busca declarar de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Intercultural de Pangoa (UNIP) es claro que este constituye un primer hito para la creación e implementación de una nueva universidad; no obstante, la iniciativa no ha considerado que para crear e implementar una nueva casa de estudios universitarios se debe contar con la opinión previa favorable del Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad.

De un lado, con la finalidad de asegurar la capacidad del Estado para financiar su funcionamiento y evitar una afectación al principio de equilibrio presupuestal, con lo cual se afectaría el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, se requiere la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas.

De otro lado, corresponde al Minedu evaluar la información presentada que evidencia la necesidad de incrementar el acceso a la educación superior universitaria, a fin de que esta se desarrolle de manera pertinente y garantizando condiciones básicas de calidad. Para ello, es esencial priorizar territorialmente la aplicación de distintos mecanismos de ampliación, tales como financiamiento de mayores vacantes en universidades públicas existentes en el área de influencia o cercanas a esta, o, en última instancia y de manera excepcional, la creación de nuevas universidades públicas.

En esa lógica, el artículo 27 de la Ley Universitaria establece que para la creación de una universidad se requiere contar con instrumentos de planeamiento que contemplen, entre otros, los siguientes elementos: a) Garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria; b) Vincular la oferta educativa propuesta a la demanda laboral; c) Demostrar disponibilidad de recursos humanos y económicos para el inicio y sostenibilidad de las actividades proyectadas, que le sean exigibles de acuerdo a su naturaleza. Estos requisitos buscan que la oferta de la educación universitaria responda a la demanda del mercado laboral, puesto que "fin último de la educación universitaria no es la institucionalización de profesiones, sino la formación de profesionales, entendidos éstos como egresados universitarios con una colocación laboral digna".

En virtud a ello, la creación de nuevas universidades debe necesariamente guardar correspondencia no solo con la demanda de los estudiantes, sino también con las demandas de los sectores laborales cuya potenciación es fundamental para el desarrollo integral, sostenible y equilibrado de la región y el país. Asimismo, los elementos que se señalan en el artículo 27 de la Ley Universitaria, son verificados en el proceso de licenciamiento de las universidades, conjuntamente con las condiciones básicas que establezca la SUNEDU.

En resumen, para la creación de una universidad se debe contar con la información y estudios que sustenten la pertinencia de su creación en relación con la demanda educativa y laboral del área de influencia, evaluación de la capacidad de la oferta vigente para cubrir la brecha identificada, análisis de la disponibilidad de recursos humanos y económicos para el inicio y sostenibilidad de la casa de estudios. Cabe indicar que estos aspectos han sido desarrollados en los "Lineamientos para la emisión de opinión técnica del Ministerio de Educación sobre solicitudes y proyecto de creación de universidades públicas", aprobados por la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU.

Al respecto, con la aprobación de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP), mediante el Decreto Supremo N° 012-2020-MINEDU, se brinda una estrategia de largo plazo de inclusión educativa con equidad y calidad, la cual impulsa diversas trayectorias educativas que permitan la formación de profesionales, no únicamente en la educación universitaria, sino revalorizando las distintas alternativas formativas.

De lo anterior, de acuerdo con la PNESTP es necesario que la ampliación de la oferta educativa, mediante sus diversos mecanismos (ampliación o creación de nueva oferta), deben alinearse con la demanda del sector productivo, cultural y social, así como con la demanda laboral y los recursos para garantizar condiciones de calidad adecuadas en la formación de sus estudiantes, es decir la creación de nuevas ofertas educativas respondan a las necesidades de la población, sin que esto implique necesariamente, crear una universidad pública como parte de la estrategia de

inclusión educativa.

Sin embargo, el dictamen en virtud del cual se aprueba el texto sustitutorio que dio origen a la Autógrafa de Ley no desarrolla ni justifica la necesidad de la propuesta legislativa, ni logra sustentar su viabilidad, es decir, no se desarrolla de que forma la declaratoria de interés nacional conducirá al bienestar de la sociedad y a la satisfacción de derechos fundamentales involucrados. Además, no se verifica la disponibilidad de los recursos humanos y económicos para la implementación y sostenibilidad del proyecto universitario, careciendo de los estudios y datos objetivos que permitan identificar su pertinencia, de tal manera que, desde la declaratoria de interés nacional, se resguarde la correspondencia que debe existir entre la creación de la futura universidad y la demanda de los estudiantes y sectores productivos a fin de cautelar el desarrollo integral, sostenible y equilibrado de la región y el país.

Con relación al financiamiento de la Universidad

3. Sin perjuicio de lo expuesto, desde el punto de vista estrictamente presupuestario, 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 22 de la Ley N° 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, 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.

   Asimismo, de implementarse la propuesta normativa, se contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78[3] de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 24 del Decreto Legislativo N° 1440, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 aprobado por la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

   De otro lado, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es una iniciativa

---

2 "***Artículo 2. Estabilidad presupuestaria***
(...)
2.2 Durante el año fiscal 2024, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:
(...)
3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."
3 "***Artículo 78.-*** *[...]*
El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.
[...]"
4 "***Artículo 2. 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."

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 (...)"*.

Adicionalmente, respecto de lo señalado en la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, al disponer acciones a cargo de diversas entidades públicas, se opone a lo establecido en el numeral 7.3[5] del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria que realiza, con cargo a su presupuesto institucional, lo que implica la facultad que tiene dicho Titular para priorizar sus gastos, de acuerdo al cumplimiento de sus funciones y obligaciones, en el marco del principio de legalidad.

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

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

5 "***Artículo 7. Titular de la Entidad***
(...)
7.3 El Titular de la Entidad es responsable de:
1. Efectuar la gestión presupuestaria (...)
2. Conducir la gestión presupuestaria hacia el logro de las metas de productos y resultados priorizados (...).
3. Determinar las prioridades de gasto de la Entidad en el marco de sus objetivos estratégicos institucionales que conforman su Plan Estratégico Institucional (PEI), y sujetándose a la normatividad vigente."

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL INTERCULTURAL DE PANGOA (UNIP) EN EL DISTRITO DE PANGOA, PROVINCIA DE SATIPO, DEPARTAMENTO DE JUNÍN

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Intercultural de Pangoa (UNIP), ubicada en el distrito de Pangoa, provincia de Satipo, 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 y en caso de ejecutarse el objeto de dicha declaración, el Ministerio de Educación, de conformidad con sus atribuciones y competencias, en coordinación con el Gobierno Regional de Junín, con la Municipalidad Provincial de Satipo y con la Municipalidad Distrital de Pangoa, adoptará las acciones de promoción correspondientes para la creación de la referida universidad.

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

En Lima, a los nueve días del mes de abril de dos mil veinticuatro.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA