Proyecto de Ley N°.....7695/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

JORGE ALFONSO MARTICORENA MENDOZA
Congresista de la República

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:21 pm

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA SEPTUAGÉSIMA SÉPTIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY N° 31953, LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2024

El Congresista de la República que suscribe **JORGE ALFONSO MARTICORENA MENDOZA** integrante del Grupo Parlamentario Perú Bicentenario, en ejercicio del derecho conferido por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA SEPTUAGÉSIMA SÉPTIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY N° 31953, LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2024

Articulo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto derogar la Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, que autoriza a la Superintendencia Nacional de Educación Superior (SUNEDU) para la modificación de los documentos de gestión interna y otros documentos de gestión mediante resolución de su Consejo Directivo.

Articulo 2.- Finalidad de la ley

La presente Ley tiene por finalidad derogar una norma que contradice lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, modificado por la Ley N°27899; así como también el artículo 45.1 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, normas que regula el Sistema de Administración del Estado.

Articulo 3.- Derogación de la Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024

Se deroga la Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, respecto de la autorización a la Superintendencia Nacional de Educación Superior (SUNEDU) para la modificación de los documentos de gestión interna y otros documentos de gestión mediante resolución de

su Consejo Directivo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. – Vigencia

La presente norma entra en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Lima, abril del 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2024 10:24:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTICORENA MENDOZA Jorge Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 16:05:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2024 10:41:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2024 13:15:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2024 13:15:32-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **abril** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7695 2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE; Y
2. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

1.1. Ley 30220, Ley Universitaria

El 09 de julio de 2014 se promulgó la nueva **Ley Universitaria, Ley 30220,** que define a la universidad como una comunidad académica orientada a la investigación y a la docencia; y que brinda una formación humanista, científica y tecnológica con una clara conciencia de nuestro país como realidad multicultural integrada por docentes, estudiantes y graduados. Señala, asimismo, que las universidades son públicas o privadas, como personas jurídicas de derecho público o de derecho privado, respectivamente.

1.2. Sunedu y la Reforma Universitaria

La creación de la **Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu),** fue uno de los logros fundamentales de la Ley 30220 para los fines de la reforma universitaria, concebida inicialmente como un organismo técnico especializado adscrito al MINEDU[1], con autonomía técnica, funcional económica, presupuestal y administrativa para el ejercicio de sus funciones.

La **Sunedu** es la entidad responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose como tal el procedimiento de verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

Es responsable, asimismo, de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones que por normativa específica se encuentren facultadas a otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades; así como de fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por ley a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad educativa.

Precisamente, en el ámbito de velar por la calidad de los servicios académicos, en lo referido al licenciamiento del servicio superior universitario el artículo 15 de la Ley Universitaria establecía las funciones de Sunedu, entre otras, las siguientes:

- *Aprobar o denegar el licenciamiento de universidades, filiales,* ***facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, de conformidad con***

[1] Modificado por la Ley N° 31520.

la presente Ley.

- *Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades, filiales,* ***facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, así como revisarlas y mejorarlas periódicamente.***

1.3. Ley 31520, o Ley de Autonomía

Posteriormente, el 21 de julio de 2022 se publicó la Ley 31520, denominada por sus autores **"Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas",** por la cual se introducen una serie de modificaciones a la Ley Universitaria, tales como el retiro de la rectoría del Ministerio de Educación y la composición del Consejo Directivo, aspectos que fueron el centro del debate parlamentario y de las contramarchas en su aprobación, de las observaciones del Poder Ejecutivo y, finalmente, de la aprobación por insistencia. **Un detalle singular relevante es que la ley aprobada fue objeto de una Acción de Inconstitucionalidad incoada por sus propios impulsores, la que al no alcanzar los votos suficientes en el Tribunal Constitucional tuvo como efecto inmediato su aplicación.**

Ahora bien, uno de los aspectos sustanciales de la modificación del artículo 15 de la Ley 30220, relacionado con las funciones de la Sunedu, en específico de los numerales 15.1 y 15.5 del artículo 15 de la Ley 30220 restringió la facultad de la Sunedu a aprobar o denegar el licenciamiento ÚNICAMENTE de universidades y filiales, y a normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para su funcionamiento.

Es decir, la Ley N° 31520 LIMITÓ a la Sunedu la facultad de aprobar o denegar el licenciamiento de las **facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grados académicos,** así como de normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para su funcionamiento de estos, y también de revisar y mejorar las vigentes en forma periódica.

1.4. Ley N° 31953, Ley de presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024

En diciembre del 2023 se aprobó la **Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final (77 DCF)** de la Ley N° 31953, Ley de presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, mediante la cual se otorgó nuevas competencias al Consejo Directivo de la Sunedu para reestructurar la institución:

"SEPTUAGÉSIMA SÉPTIMA COMPLEMENTARIA FINAL. En el marco del

fortalecimiento del aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria, se autoriza a la Superintendencia Nacional de Educación Superior-(SUNEDU) para que se reestructure orgánicamente y modifique sus documentos de gestión interna, conforme a su condición de ente autónomo, a efectos de implementar cabalmente los alcances de la Ley Nº 31520, Ley que reestablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas, con el propósito de garantizar las condiciones básicas de calidad en la prestación del servicio educativo superior universitario y el registro de grados y títulos, conforme a ley."

Para tal efecto, la modificación de los documentos de gestión interna de la entidad, incluidos el reglamento de organización y funciones, el cuadro de puestos de la entidad, el manual de perfiles de puestos, el texto único de procedimientos administrativos, reglamentos, y otros instrumentos de gestión, son aprobados mediante resolución de su Consejo Directivo"

Es decir, la Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953 dispone que, a través de resolución de su Consejo Directivo, la Sunedu puede aprobar sus instrumentos y documentos de gestión, lo cual contradice flagrantemente la normativa que regula el Sistema de Administración del Estado, como se verá a continuación.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La Ley N°30220 establece que la Sunedu tiene las funciones de licenciamiento, la supervisión de universidades y el registro de grados y títulos:

- **Licenciamiento:** Dirección de Licenciamiento
- **Supervisión**: Dirección de Supervisión
- **Grados y títulos**: Dirección de Documentación e Información Universitaria y Registro de Grados y Títulos
- **Fiscalización y Sanción:** Dirección de Fiscalización y Sanción

Sin embargo, tal como se ha indicado, la Ley N°31520 retira de la competencia para licenciar las condiciones básicas de calidad de los nuevos programas, se cambia la composición del Consejo Directivo de la Sunedu, y aparente autonomía del Ministerio de Educación (Minedu). Sin embargo, Ley N.°31520 ha sido declarada constitucional por el Tribunal Constitucional.

Posteriormente, en diciembre del 2023 se aprobó la **77 Disposición Complementaria Final (DCF)** de la "Ley N° 31953, Ley de presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, mediante la cual se otorgó nuevas competencias al Consejo Directivo de la Sunedu

para reestructurar la institución,

> "SEPTUAGÉSIMA SÉPTIMA COMPLEMENTARIA FINAL. En el marco del fortalecimiento del aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria, se autoriza a la Superintendencia Nacional de Educación Superior-(SUNEDU) para que se reestructure orgánicamente y modifique sus documentos de gestión interna, conforme a su condición de ente autónomo, a efectos de implementar cabalmente los alcances de la Ley Nº 31520, Ley que reestablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas, con el propósito de garantizar las condiciones básicas de calidad en la prestación del servicio educativo superior universitario y el registro de grados y títulos, conforme a ley."
>
> Para tal efecto, la modificación de los documentos de gestión interna de la entidad, incluidos el reglamento de organización y funciones, el cuadro de puestos de la entidad, el manual de perfiles de puestos, el texto único de procedimientos administrativos, reglamentos, y otros instrumentos de gestión, son aprobados mediante resolución de su Consejo Directivo"

Sin embargo, la 77 Disposición Complementaria Final (DFC) esa una disposición abiertamente inconstitucional e ilegal al modificar competencias de otros organismos estatales y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, como PCM, SERVIR y MINEDU al facilitarla la aprobación de un nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) sin la opinión obligatoria de la PCM y/o MINEDU como ocurre con cualquier otra institución pública del Poder Ejecutivo. Asimismo, facilita la aprobación de cuadro y manual de puestos sin la opinión de SERVIR, por lo cual existe el riesgo que se flexibilicen los perfiles profesionales.

Con la 77 Disposición Complementaria Final (DFC), la Sunedu puede ahora, directamente:

- **Aprobar el Reglamento de Organización y Funciones- ROF** Existen los informes N°D00340-2023-PCM-SSSAR del 09 de agosto del 2023 y N°D00324-2023-PCM-SSAP del 22 de junio del 2023 que señalan que la Sunedu sigue perteneciendo al Poder Ejecutivo y que se encuentra bajo el ámbito del Minedu.

- **Aprobar su Cuadro de Puestos de la Entidad- CPE** que ordinariamente todas las instituciones públicas tendrían que contar la opinión técnica de Servir, pero ahora se genera un procedimiento diferenciado para la Sunedu
-

- **Aprobar su Manual de Perfil de Puesto- MPP** que ordinariamente todas las instituciones públicas tendrían que contar la opinión técnica de Servir, pero ahora se genera un procedimiento diferenciado para la Sunedu

- **Aprobar su Texto Único de Procedimientos Administrativos- TUPA [antes lo hacía el Minedu]** que ordinariamente todas las instituciones públicas tendrían que ser aprobado por el Minedu, pero ahora se genera un procedimiento diferenciado para la Sunedu

- **Reglamentos y otros instrumentos de gestión**

Al respecto, como es conocido, existen diferentes normas del Sistema de Administración del Estado, así como normativas vinculadas al proceso de aprobación de documentos de gestión de las entidades del Poder Ejecutivo que, al encontrarse en la actualidad plenamente vigentes, no pueden dejar de aplicarse. En ese contexto, las normas de organización y funciones de los organismos públicos son aprobados por decreto supremo, conforme a lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, modificado por la Ley N° 27899; además, señala que estas deberán contar con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, en su artículo 45.1) señalan que el ROF de las entidades del Poder Ejecutivo se aprueba por Decreto Supremo y se estructura de acuerdo con lo dispuesto en la sección primera del artículo 44 de la misma norma.

Asimismo, el artículo 45.1 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N°054-2018-PCM, establece que los ROF deben ser aprobados por Decreto Supremo: "El ROF de las entidades del Poder Ejecutivo se aprueba por Decreto Supremo y se estructura de acuerdo con lo dispuesto en la sección primera del artículo 44. La organización interna de sus órganos y el despliegue de sus funciones, que comprende del tercer nivel organizacional en adelante, se estructura conforme la segunda sección del artículo 44 y se aprueba por resolución del titular de la Entidad."

A la vez, en el marco del artículo 5-A de la Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM tiene la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública; asimismo es la responsable de garantizar calidad de las regulaciones, la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado y otros, en el marco de lo estipulado en los artículos 33 y 34 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, aprobado por Decreto Supremo N° 126-2021-PCM.

Como se puede apreciar, el recuento normativo antes señalado fue analizado recientemente por la PCM, quien a través del Informe N°D000103-2024-PCM-SSAP de fecha 01 de marzo del 2024, refirió que el nuevo ROF de la Sunedu no puede dejar de considerar normativas de la materia: "4.1 (...) tales documentos de gestión no están exentos de cumplir con lo dispuesto en los principios y criterios que rigen a tales documentos de gestión, conforme la normativa de la materia".

Teniendo en cuenta lo anterior, a pesar de lo señalado en la 77° Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto 2024, en el proceso elaboración y aprobación del nuevo ROF de la Sunedu, **no podría dejarse de considerar lo señalado en el artículo 13.2 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (modificado por la Ley N°27899), y el art. 45.1 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM; puesto que son normas que siguen vigentes**.

De esta forma, se aprecia que la Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final (DCF) de la Ley de Presupuesto 2024 contradice frontalmente lo dispuesto por la normativa que regula el Sistema de Administración del Estado, concretamente lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, modificado por la Ley N°27899; así como también el artículo 45.1 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM. De ahí que es necesario proceder con la derogación de la mencionada DCF.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Como hemos señalado en el acápite anterior, la solución a la contradicción entre normas existentes pasa necesariamente por garantizar la armonía en el marco normativo aplicable a todas las entidades de la Administración Pública.

Ahora bien, lo antes dicho implica necesariamente **la derogatoria de la Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final (DCF) de la Ley de Presupuesto 2024**, a fin de salvaguardar la integridad del Sistema de Administración del Estado.

De esta manera, se garantiza el cumplimiento de normativas vinculadas al proceso de aprobación de documentos de gestión de las entidades del Poder Ejecutivo que, al encontrarse en la actualidad plenamente vigentes, no pueden dejar de aplicarse, conforme a lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, modificado por la Ley N° 27899.

IV. JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La aprobación de esta iniciativa se justifica plenamente ante la necesidad de impedir que exista una flagrante contradicción entre las normas que regulan el Sistema de Administración del Estado, privilegiando a determinadas entidades de la Administración Pública respecto de otras, por cuanto la estandarización de las reglas para la Administración Pública busca garantizar la igualdad en la aplicación de la ley, la misma que debe ser acatada por todos, sean personas naturales, personas jurídicas o entidades estatales, salvaguardándose la coherencia que debe existir entre las normas que constituyen el ordenamiento jurídico nacional.

En efecto, la coherencia normativa se puede entender como el ideal de ausencia de conflictos normativos entre las diferentes disposiciones que conforman un sistema jurídico, entendida como ausencia de contradicción entre normas de igual jerarquía o coherencia como principio de no contradicción.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De acuerdo a lo dispuesto en artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma consiste en un método de análisis para el impacto y los efectos que tiene una propuesta legislativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables.

En esa línea, el marco jurídico vigente establece que el análisis costo beneficio es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, en las leyes orgánicas o de reformas del Estados, leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

En ese sentido, la referida norma no supone el uso de recurso alguno que pudiera generar gastos al erario público, toda vez que su contenido y efectos se encuentran circunscritos a la derogación de la Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, que autoriza a la Sunedu para la modificación de los documentos de gestión interna y otros documentos de gestión mediante resolución de su Consejo Directivo; siendo que lo que se busca es garantizar la armonía del Sistema de Administración del Estado, garantizando la igualdad de la aplicación de la Ley entre entidades de la Administración Pública.

En ese sentido, la presente iniciativa se encuentra acorde con lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece la prohibición de los representantes del Congreso de la República para crear o aumentar el gasto público.

VI. EFECTOS DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, sino que tiene como efecto en el ordenamiento jurídico nacional derogar la Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, que autoriza a la Superintendencia Nacional de Educación Superior (SUNEDU) para la modificación de los documentos de gestión interna y otros documentos de gestión mediante resolución de su Consejo Directivo.

En ese sentido, la propuesta se limita a suprimir la citada Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953, debido a que esta resulta contraria a lo dispuesto por el marco normativo que regula el Sistema Administrativo del Estado; por lo que, corresponde que dicha disposición sea expulsada del ordenamiento jurídico nacional.

Cabe señalar que esta modificación legislativa tampoco modifica normas de carácter reglamentario, ni supone una aplicación retroactiva del marco jurídico nacional a las actividades realizadas durante la vigencia de la Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final de la mencionada Ley.

VII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia los siguientes temas contemplados en la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2023-2024, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR:

- **Tema N° 1:** Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado.
- **Tema N° 2:** Regulación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo y leyes relacionadas al principio de equilibrio de poderes.

Asimismo, el presente proyecto se encuentra enmarcado en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Vigésimo Cuarta:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.