Proyecto de Ley N° 8057/2023-CR

Congresista Digna Calle Lobatón

CONGRESO de la REPÚBLICA

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 JUN. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:28pm

Proyecto de Ley N° _____

PROYECTO DE LEY QUE EXCLUYE A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES DE LOS ALCANCES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 5 DEL DECRETO DE URGENCIA N° 006-2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2024 11:36:50-0500

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **DIGNA CALLE LOBATÓN**, integrantes del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ (PP),** en uso de las facultades que les confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú en concordancia con lo establecido en los artículos 22º literal c), 67°, 75º y 76º numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY
LEY QUE EXCLUYE A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES DE LOS ALCANCES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 5 DEL DECRETO DE URGENCIA N° 006-2024

Artículo Único.- Exclusión de las universidades nacionales de los alcances previstos en el artículo 5 del Decreto de Urgencia N° 006-2024, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público

Se excluye a las universidades nacionales de los alcances previstos en el artículo 5 del Decreto de Urgencia N° 006-2024, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público, a excepción de lo dispuesto en el literal g) del numeral 5.1 de su artículo 5.

Lima, junio de 2024

DIGNA CALLE LOBATÓN
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2024 09:54:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 16:42:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2024 10:18:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2024 16:34:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2024 15:47:30-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2024 15:47:39-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMAS QUE SE PRETENDE RESOLVER Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I.1. PROBLEMAS QUE SE PRETENDE RESOLVER

Con el presente proyecto de ley se propone resolver la problemática que viene ocasionando el Decreto de Urgencia N° 006-2024, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público, el cual fuera publicado en la Diario oficial El Peruano el día 23 de marzo del año 2024.

El artículo 5 del referido Decreto de Urgencia dispuso que, para el año fiscal 2024 las universidades Nacionales "no puede incrementarse en más del monto devengado al cierre del Año Fiscal 2023" respecto de un conjunto de gastos, entre los que se pueden mencionar:

- Específica del gasto 2.3.2.2.2 1 "Servicio de telefonía móvil".
- Específicas del gasto 2.3.2.1.1 "Viajes internacionales".
- Específicas del gasto 2.3.2.1.2 "Viajes domésticos".
- Específicas del gasto 2.3.1.2.1 1 "Vestuario, accesorios y prendas diversas.
- Específicas del gasto 2.3.1.2.1 2 "Textiles y acabados textiles".
- Específicas del gasto 2.3.1.2.1 3 "Calzado".
- Específicas del gasto 2.3.2.2.4 1 "Servicio de Publicidad".
- Específicas del gasto 2.3.2.2.4 3 "Servicios de imagen institucional".
- Específica del gasto 2.3.1.3.1.1 "Combustibles y carburantes".
- Específicas del gasto 2.3.2.7.10.1 "Seminarios, talleres y similares organizados por la Institución".
- Específicas del gasto 2.3.2.7.10.2 "Atenciones oficiales y celebraciones institucionales".
- Específicas del gasto 2.3.2.7.10.99 "Otras atenciones y celebraciones" Específicas del gasto 2.3.2.7.1 "Servicios de consultorías y similares desarrollados por personas jurídicas".
- Específicas del gasto y 2.3.2.7.2 "Servicios de consultorías y similares desarrollados por personas naturales".
- En materia de uso de vehículos.
- Compa de vehículos, entre otros.

Ahora bien, con ocasión a la promulgación del referido Decreto de Urgencia N° 006-2024, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos a través de la Resolución Rectoral N° 005680-2024-R/UNMSM publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de abril de 2024 se declaró en emergencia por considerar que "*la referida norma legal no solo atenta contra la autonomía universitaria prevista en el Artículo 18º de la Constitución Política del Perú y regulada en el Artículo 8º de la Ley Nº 30220 – Ley Universitaria y el Artículo 7º del Estatuto de esta Casa Superior de Estudios, sino porque además y lo que constituye de mayor importancia, dichas medidas impedirían el correcto funcionamiento y desarrollo de las actividades académicas,*

de formación profesional, de investigación y de extensión cultural y proyección social comprometidas para llevarse a cabo el presente año, afectándose gravemente la calidad educativa que la Universidad está obligada a brindar a sus alumnos de pregrado y posgrado, sin dejar de mencionar el daño que esto ocasionaría al prestigio de la Universidad".

Por su parte, el Rector de la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo (UNASAM) advirtió que el Decreto de Urgencia N° 006-2024 prohíbe el viaje de estudiantes al extranjero, así como, la limitación del uso del canon minero para comprar maquinarias, equipos para laboratorios[1].

En la misma línea, el rector de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM), señaló que "*Este decreto nos sorprende y va a cortar muchas actividades que corresponden a una mejora de la enseñanza y de la investigación. Por ejemplo, no se puede ahora participar en Congresos, en foros, en cursos. Los docentes y estudiantes no tienen oportunidad de asistir porque según este decreto de urgencia se prohíbe ese gasto, lo cual va a reducir el impacto de la participación de la comunidad universitaria en general en todo lo que es la academia y los institutos a nivel mundial*"[2]

Ante lo referido precedentemente, se evidencia que, el Decreto de Urgencia N° 006-2024, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público, constituye una medida desproporcionada que representa un desmedro en la calidad educativa de las universidades nacionales, lo cual podría generar una disminución considerable de las competitividad de estas y con ello dejen de estar dentro del Ranking Mundial Universitario QS (QS World University Rankings) o el Ranking Web de Universidades, entre otros.

Cabe precisar que, la norma en cuestión, no ha considerado la diferencia de las actividades que prestan las universidades nacionales, quienes, además, siempre tienen deficiencias presupuestarias, con relación a otras entidades del Estado, ya que les ha restringido el uso de su presupuesto, incluyendo los recursos directamente recaudados por dichas casas de estudio, en rubros como congresos, foros, seminarios y talleres que sirven para intercambiar conocimientos y recibir capacitaciones, así como en materia de gastos de viajes al interior y exterior del país, a pesar de que existen programas de intercambio estudiantil, pasantías y otros, para lo cual se requiere efectuar viajes tanto a nivel nacional como internacional.

I.2. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de Ley, se fundamenta en un conjunto de premisas que guardan relación directa con la necesidad, viabilidad y oportunidad que a continuación se detallan:

---

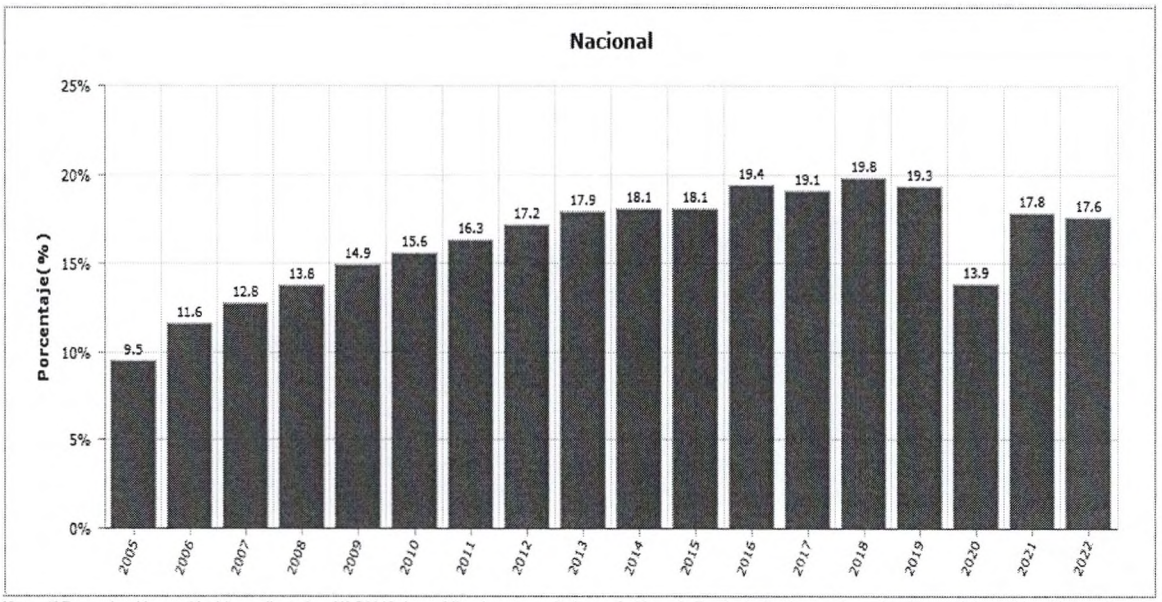
[1] https://ancashnoticias.com/2024/05/03/ancash-decreto-de-urgencia-prohibe-viajes-de-estudiantes-al-extranjero-universidades-piden-derogatoria/#:~:text=El%20rector%20de%20la%20Universidad,de%20los%20estudiantes%20al%20extranjero.

[2] https://rpp.pe/lima/actualidad/rector-de-unalm-recorte-presupuestal-a-universidades-no-permite-participar-en-actividades-nacionales-e-internacionales-noticia-1548645?ref=rpp

Cabe señalar que, el cuarto objetivo del desarrollo sostenible de la agenda 2030 de las Naciones Unidas procura lograr una "Educación de calidad" y dentro de sus metas, contempla lo siguiente: "***4.3*** *De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria*"[3]

De acuerdo con el sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los objetivos de desarrollo sostenible del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)[4], se precisa la "**Tasa de asistencia a educación superior universitaria de la población de 17 a 24 años de edad"** desde el año 2005 al año 2022, conforme se aprecia en el siguiente grafico:

Gráfico 1: Tasa de asistencia a educación superior de la población de 17 a 24 años de edad



Del grafico precedente, se desprende que para el año 2022 se reportó una cifra de asistencia de 17,6 % de jóvenes con edad para cursar estudios universitarios, lo cual denota una brecha educativa del 82.4% del universo de jóvenes que requieren formarse y contribuir como futuros profesionales en la disminución y progresiva eliminación de la pobreza en nuestro país, vale decir, solo 17 de cada 100 jóvenes ingresan a la universidad, por lo que, el decreto de urgencia N° 006-2024, al limitar los recursos a las universidades nacionales, impacta negativamente en la prestación de los servicios educativos y con ello, no solo el incumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible sino la erradicación de la pobreza a través de la formación académica de calidad.

Ahora bien, la expedición del Decreto de Urgencia N° 006-2024 respecto a las restricciones de gastos a las universidades nacionales, no cumple con los criterios de excepcionalidad, generalidad necesidad y conexidad que se exigen

[3] https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/
[4] https://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible/educacion-de-calidad

para este tipo de textos normativos, conforme lo ha establecido el Tribunal a través de reiterada jurisprudencia, como en la sentencia recaída en el expediente N° 0008-2003-AI/TC, conforme a los siguientes argumentos:

"60. Asunto distinto, sin embargo, es determinar si las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, sirvieron de justificación a su promulgación, respondían a las ***exigencias previstas por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91° del Reglamento del Congreso****. De dicha interpretación se desprende que el decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:*

a) ***Excepcionalidad****: La norma debe estar orientada a* ***revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables****. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que "en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma" (STC N.° 29/1982, F.J. N.° 3).*

b) ***Necesidad****: Las circunstancias, además,* ***deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables****.*

c) ***Transitoriedad****: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.*

d) ***Generalidad****: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. Nros. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. N.° 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.*

e) ***Conexidad****: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de*

expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él "cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad" (STC N.° 29/1982, F.J. N.° 3).

Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada."[5] (énfasis propio)

Ahora bien, en la exposición de motivos de la norma que se cuestiona, se justifica las limitaciones presupuestales a las universidades nacionales, precisando respecto del artículo 5, lo siguiente:

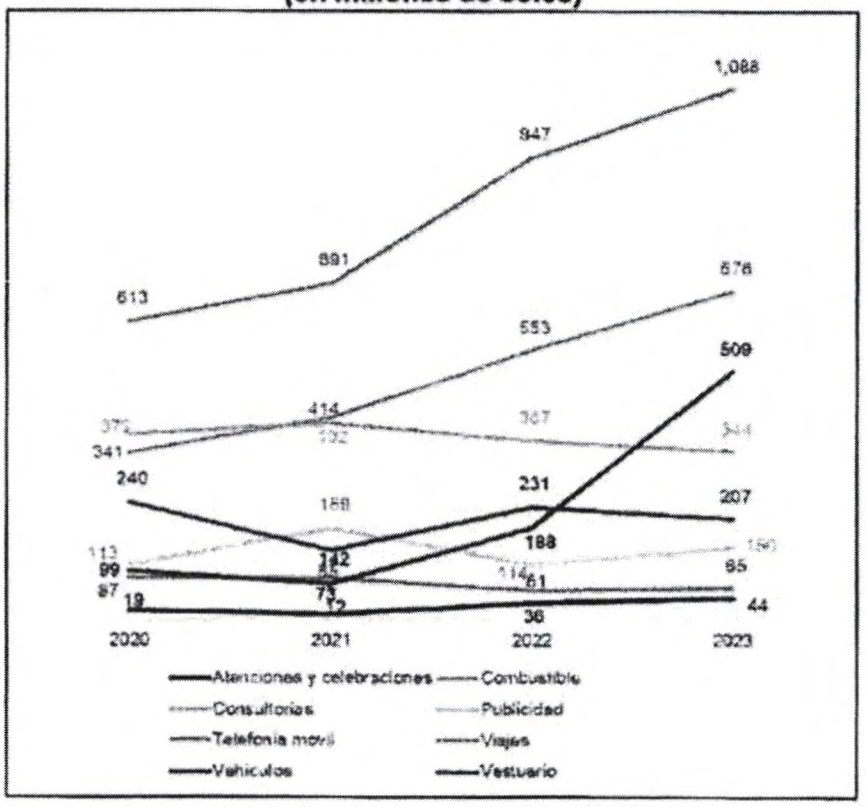
"Medidas para limitar gastos no críticos y uso eficiente de los recursos en mater de bienes y servicios otros

a) Costo
La implementación de la medida no demanda recursos adicionales al Tesoro Público, toda vez que es una propuesta normativa de carácter técnica que busca establecer para las entidades del Poder Ejecutivo, las universidades públicas, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, un límite en el gasto en diversas partidas de gasto consideradas como no críticas vinculadas a los siguientes conceptos: Telefonía celular, viajes, adquisición de uniformes y vestuario, publicidad, combustible, seminarios, atenciones y celebraciones, y consultorías; así como la prohibición de adquisición de vehículos automotores y restricción en el uso de vehículos oficiales. De igual manera prevé el establecimiento de medidas de igual impacto en el Poder Judicial, los organismos constitucionales autónomos, así como en la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ SA, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado — FONAFE y las empresas bajo su ámbito.

b) Beneficio
En los últimos años, se ha evidenciado un continuo crecimiento en el gasto corriente y gasto de capital, cuya expansión se ha dado en parte en las partidas de gasto que son consideradas como no críticas para el adecuado funcionamiento de las Entidades.

[5] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html

Gasto por concepto Gobierno Nacional 2020-2023
(en millones de soles)



En ese sentido, a través de la medida, se busca generar eficiencia en el gasto público y atenuar el gasto en partidas de gasto consideradas como no críticas. Así, de acuerdo con las estimaciones y tomando en cuenta el límite de gasto establecido en la presente propuesta normativa se estima un ahorro potencial de hasta S/ 318,721,838 (TRESCIENTOSDIECIOCHO MILLONES SETECIENTOS VEINTIÚN MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO Y 00/100 SOLES), de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 1: Detalle a nivel de partidas

ESPECIFICA	DEV 2023*	PIM 2024*	CERT 2024*	COMP 2024*	LIMITE DE GASTO	Ahorro potencial
Atenciones y celebraciones	35.4	56.0	25.3	8.0	36.0	20.5
Combustible	77.9	150.5	117.4	90.6	78.0	20.7
Consultorías	310.2	383.8	270.3	236.0	315.9	82.7
Publicidad	27.4	38.8	15.6	5.8	29.4	13.0
Telefonía móvil	54.6	62.3	52.9	38.6	54.6	4.9
Vestuario	49.9	100.3	64.2	54.4	50.0	17.1
Viajes**	276.6	493.4	253.6	162.8	276.6	159.9
Total general	**832.0**	**1,285.0**	**799.4**	**596.2**	**840.6**	**318.7**

(*) El monto de los conceptos de gasto corresponden únicamente a las partidas de gasto mencionados en el Art. 5 del presente Decreto, compi

(**) Solo se toman los datos de los pliegos donde se está calculando ahorro potencial

Sobre el particular, luego de efectuarse una revisión de los criterios respecto del artículo 5 del mencionado Decreto de Urgencia, así como de la exposición de motivos, se advierte que, respecto a las universidades nacionales, dicha norma no cumple con el criterio de excepcionalidad, por cuanto en la limitación de los gastos considerados "no críticos" no se advierte que estos generen una situación extraordinaria e imprevisible, peor aún, con la limitación de tales gastos se colocan a las Universidades Nacionales en desventaja con relación a las universidades particulares y extranjeras, ya que no se ha tomado en cuenta la naturaleza de las actividades propias de estas casas de estudios de nivel superior.

Asimismo, se advierte que el artículo 5 del D.U. N° 006-2024 no cumple con el criterio de **necesidad**, ya que, los gastos que se restringen a las universidades nacionales no están orientados a impedir un daño al Estado o que estos sean irreparables, por el contrario, las limitaciones establecidas son las que pueden afectar de manera negativa la calidad de la educación universitaria, ya que, por ejemplo, estas no pueden comprar unidades de transporte de los estudiantes, no se podrán realizar viajes, investigaciones, conferencias, publicar investigaciones, la mejora de clases virtuales, entre otros aspectos operativos que indicen directamente en el desarrollo cotidiano de las actividades propias de la comunidad universitaria.

Además, el artículo 5 y la exposición de motivos del Decreto de Urgencia no acredita el criterio de **Conexidad**, puesto que, no hay una *reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las presuntas circunstancias extraordinarias*.

Finalmente, no se está considerando los gastos de consultoría prevista en el literal g) del numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto de Urgencia N° 006-2024, como parte de la exclusión que se propone en el primer párrafo del artículo único de la fórmula legal propuesta, toda vez que no se considera que la limitación dispuesta en este rubro por el referido decreto de urgencia, afecte directamente en la mejora de la competitividad universitaria.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A la fecha se encuentra en trámite el proyecto de ley 7779/2023-CR, que plantea modificar, entre otros, al artículo 5 del Decreto de Urgencia N° 006-2024, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma constitucional, y tiene por finalidad excluir a las universidades nacionales de los alcances del Decreto de Urgencia N° 006-2024, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no representa ni prevé la ejecución de gasto por parte del Estado, ya que solo propone restablecer la posibilidad que las Universidades Nacionales puedan ejecutar gasto público de las partidas presupuestadas asignadas

para el año fiscal 2024, a fin de no limitar la competitividad y la calidad de la educación superior pública de nuestro país.

Los beneficiarios directos son las 51 universidades nacionales y los miles de estudiantes de estas casas de estudio.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2023-2024 Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

V.1 Con la Agenda Legislativa

La presente propuesta legislativa, guarda relación con los temas cuadragésimo primero, cuadragésimo segundo y cuadragésimo tercero de la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período 2023-2024, en la que se priorizan los siguientes temas:

- Sobre el acceso a la educación y la calidad en el contenido de esta.
- Apoyo a los estudiantes.
- Leyes de apoyo a estudiantes de institutos y universidades.

V.2 Con el Acuerdo Nacional

El presente proyecto guarda relación estricta con la décima segunda política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con la Acceso Universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte, para cuyos objetivos, se contemplan –entre otros-, lo siguiente:

- Profundizar la educación científica y ampliar el uso de nuevas tecnologías.
- Mejorar la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad.
- Garantizar recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25 % del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6% del PBI.