PL 6185/2023-CR

-EDUCACIÓN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
20 ENE. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:18 pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 18 de enero de 2025

OFICIO Nº 042 **-2025 –PR**

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Alto Huallaga en la provincia de Tocache del departamento de San Martín. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley contiene la siguiente fórmula legal:

> ***"Artículo único. Declaración de interés nacional***
> *Se declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Alto Huallaga en la provincia de Tocache del departamento de San Martín, convocando la participación articulada del Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Gobierno Regional de San Martín, de la Municipalidad Provincial de Tocache, para que prioricen las acciones correspondientes."*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

Sobre la declaración de interés nacional

El marco jurídico vigente no contempla un instrumento normativo que permita diferenciar entre el contenido de una norma declarativa de sus efectos jurídicos. Por este motivo, la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria (DGDNCR) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), a través de la Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR del 12 de junio del 2018, brinda ciertos alcances a través de la respuesta a la consulta formulada en torno a las implicancias de las normas consideradas como "declaraciones de necesidad pública e interés nacional".

Sobre el particular, la DGDNCR precisa que las normas declarativas suponen una vinculación política, no jurídica, hacia el Poder Ejecutivo e implican básicamente una autorización para implementar una determinada política, pero no implementan por sí la política en cuestión, por lo que la norma declarativa no afecta las competencias de este Poder del Estado. De esto modo, de acuerdo con la DGDNCR, una particularidad de las normas declarativas se relaciona con la emisión de actos administrativos

1 Sobre la base del Informe N° 00071-2025-MINEDU/SG-OGAJ.

posteriores para cumplir con el objeto de la Ley que justificaron su aprobación, dado que, por sí misma no despliega efectos jurídicos.

En consecuencia, las leyes declarativas solo sirven como sugerencia para la adopción de medidas del Poder Ejecutivo respecto de una determinada situación, ante la imposibilidad del legislador de proponer alguna iniciativa de gasto en la ejecución del presupuesto; considerando que, el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo otorga la competencia exclusiva sobre el diseño y supervisión de las políticas nacionales al Poder Ejecutivo.

Por tanto, la DGDNCR concluye que las normas declarativas no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que, no imponen obligación jurídica y la inobservancia en el cumplimiento de estas leyes, no genera, per sé, ningún tipo de responsabilidad.

En ese orden de ideas, **cuando el artículo único convoca al Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Gobierno Regional de San Martín, de la Municipalidad Provincial de Tocache, para priorizar las acciones correspondientes, la propuesta se alejaría de su naturaleza declarativa, puesto que, el mencionado artículo se constituye como una obligación jurídica.**

En adición a ello, considerando lo indicado por la DGDNCR, las normas declarativas no deben generar impacto económico en el erario público, puesto que, de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto, las disposiciones legales y reglamentarias que generen gasto, deben supeditarse, de forma estricta, a los créditos presupuestarios autorizados, quedando prohibido que dichos actos condicionen su aplicación a créditos presupuestarios mayores o adicionales a los establecidos en los presupuestos, bajo sanción de nulidad de la autoridad competente, y sujetos a responsabilidad civil, penal y administrativa del titular de la entidad y de la persona que autoriza el acto.

Dicho esto, se prevé que, en cuanto a sus efectos cuantitativos, para la ejecución de las prestaciones estatales resulta necesario que se autorice una transferencia de partidas presupuestales para el sector correspondiente, en ese sentido, la Autógrafa de la Ley requeriría para su implementación de recursos económicos, los cuales no han sido provisionados por las entidades públicas indicadas en el artículo único. Asimismo, en la medida que la propuesta carece de financiamiento, no se está asegurando que la declaratoria de interés conlleve al bienestar de la sociedad o satisfacción de derechos fundamentales involucrados. En efecto, **la falta de previsión presupuestal del Poder Ejecutivo, compromete las actuaciones de los servidores públicos a cargo, quienes no podrían implementar la ley una vez aprobada. Por este motivo, la Autógrafa de Ley debe observarse.**

Cabe precisar que, el Tribunal Constitucional ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que, al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría

dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y, en base a su presupuesto, planifica los objetivos a realizar, conforme lo establecido en la Sentencia recaída en el expediente N° 0032-2008-PI/TC, fundamento 16 y Sentencia recaída en el expediente N° 0015-2015-PI/TC, fundamento 27.

Por lo señalado, la propuesta, pese a tratarse de una ley declarativa, establece obligaciones a diversas entidades del Estado, lo cual no solo contraviene su propia naturaleza, sino que dichas obligaciones se proponen sin contar con la correspondiente asignación presupuestal.

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

De la revisión de la Autógrafa de Ley, se estima que esta persigue una eventual finalidad de crear e implementar una nueva universidad en el departamento de San Martín, para lo cual, como primer paso, está pretendiendo la declaración de necesidad pública e interés nacional.

En ese sentido, en el marco del artículo 26 de la Ley Universitaria, la creación de universidades públicas requerirá de una ley, 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 Ministerio de Educación (MINEDU) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad.

En concordancia con lo antes indicado, 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: i) Garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación superior; 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 les sean exigibles de acuerdo con su naturaleza.

De esta manera, con la finalidad de verificar que las nuevas universidades cumplan con los requisitos antes indicados y que el acceso a la educación superior universitaria se realice de forma pertinente y garantizando condiciones básicas de calidad, el 16 de junio de 2022 se publicó en el diario oficial "El Peruano" la Resolución Viceministerial N° 075- 2022-MINEDU, que aprobó los "Lineamientos para la emisión de opinión técnica del Ministerio de Educación sobre solicitudes y proyecto de creación de universidades públicas; norma que resulta aplicable 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.

Cabe precisar que, la norma aborda la problemática de la oferta educativa con tres (03) mecanismos enfocados en el incremento de esta, conforme al siguiente detalle:

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.

De este modo, este último mecanismo 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.

Por todo lo expuesto, **la Autógrafa de Ley se debe observar, toda vez que, no se cumplirían los requisitos establecidos en el artículo 27 de la Ley Universitaria. De igual manera, no se ha previsto la aplicación de los demás mecanismos para el incremento de la oferta educativa superior establecidos en la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU, habiéndose recurrido a la creación de una universidad pública sin previa evaluación de pertinencia.**

Sobre las alternativas formativas y creación de universidades en el marco de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva

Al respecto, el sector es consciente de las diversas condiciones, entre ellas, la socioeconómica y territorial, que tienden a influir en el acceso a la Educación Superior y Técnico-Productiva. Por tal motivo, con la aprobación 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.

Cabe señalar que, en el marco de la PNESTP se identificó que el 66% de la matrícula está concentrada a nivel de universidades, en comparación con la matrícula total, que incluye, a los institutos tecnológicos, escuelas e institutos pedagógicos, escuelas superiores de formación artística y centros de formación técnico-productiva. En adición a ello, de acuerdo con la Encuesta de Demanda Ocupacional 2024, la demanda laboral de profesionales universitarios es de 19.2%, frente al 20.3% de demanda de perfiles de nivel técnico, profesional técnico y auxiliar técnico.

Este último punto es fundamental para sustentar que el incremento de la oferta en la educación superior no debe limitarse exclusivamente al nivel universitario; sino que, este incremento debe responder también a las otras alternativas formativas de la educación superior, tales como institutos tecnológicos, escuelas e institutos pedagógicos, escuelas superiores de formación artística y centros de formación técnico-productiva.

En consecuencia, cada una de las distintas alternativas formativas promovidas por la PNESTP (universitaria, tecnológica, pedagógica, artística y técnico-productiva) puede garantizar el acceso a una educación equitativa y de calidad.

Por otro lado, en el caso materia de análisis, el funcionamiento de una nueva universidad puede generar impacto en el acceso a la educación superior universitaria, toda vez que la nueva oferta debe de garantizar condiciones de calidad y ser pertinente, considerando las necesidades del país.

De esta manera, de acuerdo con la PNESTP, la oferta educativa y los programas de estudio no se alinean con la demanda del sector productivo, cultural y social, existiendo una brecha entre las competencias que poseen los trabajadores y aquellas que son requeridas por el mercado laboral, pudiendo ello generar desempleo o subempleo. En ese sentido, es necesario que la ampliación de la oferta, mediante sus diversos mecanismos, en este caso la creación una nueva universidad, considere la demanda laboral, así como los recursos para garantizar condiciones de calidad adecuadas en la formación de sus estudiantes.

Por este motivo, el Objetivo Prioritario 1 (OP1) de la PNESTP se enfoca en incrementar el acceso equitativo de la población a la educación superior y técnico-productiva, y para ello, el Lineamiento 4 (L4) de dicho OP1, busca establecer mecanismos para la optimización y ampliación de la oferta educativa pública en la educación superior y técnico-productiva, con el objetivo de "(...) contar con una estrategia para la ampliación de la oferta pública a nivel nacional, bajo criterios de calidad y pertinencia, de acuerdo al ámbito de acción de las instituciones de la ESTP".

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

Proyecto de Ley: 6185/2023-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **enero** de **2025**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DÁVILA
Departamento de Relatoría, Agenda y Actas

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL ALTO HUALLAGA EN LA PROVINCIA DE TOCACHE DEL DEPARTAMENTO DE SAN MARTÍN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
G. FORNO
OFICIAL MAYOR

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Alto Huallaga en la provincia de Tocache del departamento de San Martín, convocando la participación articulada del Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Gobierno Regional de San Martín, de la Municipalidad Provincial de Tocache, para que prioricen las acciones correspondientes.

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

En Lima, a los veintisiete días del mes de diciembre de dos mil veinticuatro.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA