- EDUCACIÓN

PL 4680/2022-CR
5589/2022-CR
8492/2024-CR
9647/2024-CR

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00339-2026-2031-CD
RU 23065-CD ACTUALIZADA
17 SEPTIEMBRE 2026 06:41 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
06 JUN. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:15pm

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

Lima, 6 de junio de 2025

OFICIO Nº 189 **-2025 –PR**

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

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que fortalece la gestión administrativa y financiera de las unidades de gestión educativa local disponiendo la meritocracia en los cargos directivos y la conversión de unidades operativas en unidades ejecutoras en el departamento de Amazonas. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley cuenta con la siguiente fórmula legal:

> *"**Artículo 1. Objeto de la Ley***
> *El objeto de la presente ley es fortalecer el funcionamiento de las unidades de gestión educativa local, tanto en su gestión administrativa como financiera, disponiendo la meritocracia en los respectivos concursos para el acceso al cargo de director de unidad de gestión educativa local, que promueva la transparencia, igualdad de oportunidades y la excelencia en la gestión educativa, así como la conversión de unidades operativas a unidades ejecutoras.*
>
> ***Artículo 2. Conversión de unidades operativas a unidades ejecutoras***
> *Se autoriza, de manera excepcional, la conversión de las unidades operativas de Rodríguez de Mendoza, Bongará, Luya y Chachapoyas, del departamento de Amazonas, en unidades ejecutoras con autonomía administrativa y presupuestal, en el Pliego Gobierno Regional del departamento de Amazonas, estando sujetas al presupuesto institucional del pliego correspondiente, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.*
>
> ***DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA***
>
> ***ÚNICA. Modificación del artículo 35 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial***
> *Se modifica el literal a) del artículo 35 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, en los siguientes términos:*
>
> > *"**Artículo 35. Cargos del Área de Gestión Institucional***
> > *Los cargos del Área de Gestión Institucional son los siguientes:*
> >
> > *a) Director de Unidad de Gestión Educativa Local*
> > *a.1. Es un cargo al que se accede por concurso público. El profesor postulante debe estar ubicado entre la quinta y octava escala magisterial.*
> > *a.2. El profesor postulante que obtenga el primer lugar en el orden de méritos del concurso público y que resulte ganador es designado como director de unidad de gestión educativa local mediante resolución emitida por la Dirección o Gerencia Regional de Educación.*
> > *a.3. En el caso de que al ganador, quien obtuvo el primer lugar en el orden de méritos, no se le*

1 Sobre la base del Informe N° 0644-2025-EF/50.04 y del Informe N° 00817-2025-MINEDU/SG-OGAJ

pueda adjudicar la plaza, esta se adjudica a quien obtuvo el segundo lugar y así sucesivamente según el orden de prelación del resultado del concurso público.
[…]".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Progresividad para la conversión de unidades operativas en unidades ejecutoras
Las unidades de gestión educativa local intercultural bilingüe de Cenepa y Río Santiago del departamento de Amazonas serán, excepcional y progresivamente, convertidas de unidades operativas a unidades ejecutoras, siempre que cuenten con las condiciones de las unidades de gestión educativa local de Rodríguez de Mendoza, Bongará, Luya y Chachapoyas, para lo cual el Gobierno Regional de Amazonas realizará las acciones necesarias para su organización y funcionamiento, a fin de mejorar la prestación del servicio educativo en la provincia de Condorcanqui."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que la Autógrafa de Ley autoriza, de manera excepcional, la conversión de cuatro unidades operativas (Rodríguez de Mendoza, Bongará, Luya y Chachapoyas), así como de dos unidades de gestión local, de manera progresiva, (unidades de gestión educativa local intercultural bilingüe de Cenepa y Rio Santiago), a unidades ejecutoras del pliego Gobierno Regional del departamento de Amazonas.

   Sobre ello, cabe advertir que la implementación de las unidades ejecutoras que propone la iniciativa legislativa implica que las mismas deban contar con los recursos necesarios humanos y materiales, lo cual involucra la realización de gastos que no han sido detallados ni cuantificados, y que, al no encontrarse previstos en el Presupuesto del Sector Público para el presente Año Fiscal, aprobado mediante la Ley N° 32185, generaría mayores asignaciones presupuestarias al pliego involucrado; es decir, demandaría recursos adicionales al Tesoro Público.

   En tal sentido, la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú[2] y por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440[3].

3. Asimismo, en cuanto al financiamiento de la medida propuesta, en el artículo 2 de la Autógrafa de Ley se indica que la conversión de las unidades operativas a unidades ejecutoras se encuentra sujeta al presupuesto institucional del pliego correspondiente, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

---

2 "***Artículo 78.-***
(…)
El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.
(…)".

3 "***Artículo 2. Principios***
2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes 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.*
(…)".

Adicionalmente, en el Análisis Costo Beneficio del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 9647/2024-CR, 5589/2022-CR, 8492/2024-CR y 4680/2022-CR4 que generan la presente Autógrafa de Ley, se señala que "*[l]a (…) propuesta legislativa, por su naturaleza y alcances, no genera gasto alguno al tesoro público, dado que la creación de la Unidad Ejecutora de las UGEL de las provincias de Rodríguez de Mendoza, Chachapoyas, Bongará y Luya de la región Amazonas no implicará la demanda adicional de recursos del Tesoro Público, dado que el presupuesto proviene del pliego proponente (Gobierno Regional de Amazonas)*".

No obstante, no se presenta un análisis costo-beneficio debidamente cuantificado que evidencie dicha afirmación, indicando el impacto que generaría y el dimensionamiento del costo de la implementación de las citadas unidades ejecutoras, e incluyendo una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en el presupuesto institucional del Gobierno Regional de Amazonas que puedan ser destinados a su financiamiento en el presente año fiscal, así como a su sostenibilidad en los años subsiguientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En tal sentido, la propuesta normativa no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2[5] de la Ley N° 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, 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.

4. De igual modo, el artículo 2 y la Única Disposición Complementaria Final de la iniciativa legislativa generan sobre el Gobierno Regional de Amazonas la responsabilidad de financiar y ejecutar acciones para la implementación de la Autógrafa de Ley, aspecto que es contrario a lo establecido en el numeral 7.3[6] del

---

4 Durante la sesión del Pleno del Congreso, celebrada el 29 de abril de 2025, se acumuló el Proyecto de Ley N° 4680/2022-CR al Texto Sustitutorio de la Comisión de Educación recaído en el Proyecto de Ley N° 5589/2022-CR y otros.

5 "***Artículo 2. Estabilidad presupuestaria***
(…)
2.2 Durante el Año Fiscal 2025, 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 2025, 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 2025, 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."

6 "***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 (…).

artículo 7 del Decreto Legislativo Nº 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria del pliego con cargo a su respectivo presupuesto institucional, así como la facultad para priorizar sus gastos, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y con sujeción al principio de legalidad.

5. De otro lado, respecto a la descentralización de la administración financiera que se propone generar con la creación de unidades ejecutoras, cabe señalar que, sobre la creación de estas en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público, conforme al artículo 68 del Decreto Legislativo Nº 1440, dicha creación se sujeta a lo siguiente:

> *"**Artículo 68. Creación y cierre de unidades ejecutoras***
> *68.1 Las unidades ejecutoras se crean para el logro de objetivos de las políticas públicas y la contribución a la mejora de la calidad del servicio público.*
>
> *68.2 Los titulares de los Pliegos Presupuestarios proponen a la Dirección General de Presupuesto Público la creación fusión o cierre de unidades ejecutoras, y envía el sustento correspondiente, debiendo señalar el periodo de vigencia de dichas unidades ejecutoras. La Dirección General de Presupuesto Público aprueba la solicitud del Pliego tras la evaluación favorable de la documentación sustentatoria.*
>
> *68.3 La creación de unidades ejecutoras se efectúa con cargo al presupuesto institucional del Pliego proponente, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.*
>
> *68.4 La Dirección General de Presupuesto Público establece mediante directiva, los requisitos técnicos que debe sustentar cada Pliego en sus solicitudes de creación o cierre de unidades ejecutoras y los plazos de implementación, la cual debe incluir los siguientes criterios:*
>
> *1. Especialización Funcional, cuando la Entidad cuenta con una función relevante, cuya administración requiere independencia a fin de garantizar su operatividad.*
>
> *2. Cobertura del servicio, cuando se constituye por la magnitud de la cobertura del servicio público que presta la Entidad.*
>
> *3. Contar con un presupuesto anual por toda fuente de financiamiento no inferior a S/ 10 000 000,00 (DIEZ MILLONES Y 00/100 SOLES).*
>
> *4. Capacidad operativa, la Entidad debe contar con los recursos necesarios humanos y materiales para la implementación de la unidad ejecutora, no pudiendo demandar recursos adicionales.*
> *(...)"* (Lo subrayado es nuestro)

Adicionalmente, la Directiva N° 005-2019-EF/50.01 "Directiva para la Creación o Cierre de Unidades Ejecutoras de los Pliegos Presupuestarios", aprobada mediante la Resolución Directoral N° 0025-2019-EF-50.01, dispone entre otros, que la solicitud de creación de la Unidad Ejecutora (UE) debe ser presentada por el Titular del pliego presupuestario a la Dirección General de Presupuesto Público, debiendo señalar el período de vigencia de la UE propuesta, de acuerdo con lo siguiente:

---

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."

> ***"Artículo 9.- Presentación de la solicitud y documentos sustentatorios***
> *La solicitud de creación de la UE debe ser presentada por el Titular del pliego presupuestario a la DGPP, debiendo señalar el período de vigencia de la UE propuesta y adjuntar lo siguiente:*
> *9.1 Informe técnico de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el pliego proponente que sustente el cumplimiento de los criterios técnicos establecidos en el artículo 68 del Decreto Legislativo Nº 1440 y la presente Directiva.*
> *9.2 Formato Nº 1 "Información para la creación de UE", que forma parte de la presente Directiva.*
> *9.3 Plan de implementación de creación de la UE."*

En dicho contexto, la Autógrafa de Ley se contrapone con el Sistema Nacional de Presupuesto Público dado que, en el marco de dicho Sistema de la Administración Financiera del Sector Público, regulado por el citado artículo 68 del Decreto Legislativo N° 1440, las unidades ejecutoras deben cumplir con determinados requisitos técnicos, de necesidad y pertinencia, que se encuentran establecidas en la citada norma presupuestaria, tales como: que la unidad ejecutora a crearse preste un servicio al ciudadano; que, a fin de garantizar la operatividad para poder brindar dicho servicio, requiera de independencia en su administración; que cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento; que cuente con un monto mínimo de recursos para iniciar su funcionamiento; que no demande recursos adicionales al Tesoro Público, entre otros.

Asimismo, la creación de unidades ejecutoras es aprobada por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, en tanto se cumplan con los aspectos antes señalados, conforme al sustento presentado por las entidades públicas al solicitar la creación ante la mencionada Dirección General.

En ese sentido, conforme a lo previamente señalado, no puede determinarse la viabilidad de la creación de unidades ejecutoras, cuando ello depende de que se cumpla con las normas del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y no corresponde la aprobación de una norma con rango de Ley para ello. Cabe acotar, además, que en el Análisis Técnico del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 9647/2024-CR, 5589/2022-CR, 8492/2024-CR y 4680/2022-CR que generan la presente Autógrafa de Ley, no se sustenta el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en el artículo 68 del Decreto Legislativo N° 1440.

6. , En ese contexto y, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es una iniciativa 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 (...)"*.

7. De otro lado, en el extremo referido a la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Autógrafa de Ley, a través de la cual se propone: *"(...) modificar el literal a) del artículo 35 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial"*, resulta importante precisar que la misma, tiene impacto en las disposiciones referidas a los *"cargos de las áreas de desempeño laboral"* a los que pueden acceder los profesores, específicamente al ***"cargo del área de gestión institucional: Director de Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)"***.

8. En ese sentido, la propuesta de modificación plantea que se acceda al cargo de Director de la UGEL mediante concurso público, estableciendo un procedimiento para dicha elección, lo cual implica que el referido cargo deje de ser considerado como un cargo de confianza y que tampoco se pueda acceder a él en mérito a la designación del Director Regional de Educación, tal y como lo establece el dispositivo legal vigente.[7].

9. Al respecto, de dicha propuesta modificatoria, contenida en la Autógrafa de Ley, es menester indicar lo siguiente:

- La Ley N° 28044, Ley General de Educación y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-ED, establecen que la gestión del sistema educativo es descentralizada. Otorgar al Director de la Dirección Regional de Educación (DRE) la facultad de seleccionar al Director de UGEL (de entre los más calificados) refuerza su autoridad y responsabilidad dentro del esquema de descentralización educativa. Soslayar dicha facultad a una designación automática del ganador del concurso podría limitar su capacidad de coordinación y articulación, que son necesarias para la implementación de las políticas y la consecución de los objetivos educativos regionales.

- El Director de la Dirección Regional de Educación (DRE) es responsable de implementar y adaptar la Política Educativa Nacional a la realidad de su región y de formular el Proyecto Educativo Regional. Para ejecutar eficazmente esta visión estratégica, necesita contar con un Director de UGEL que no solo sea técnicamente competente (lo cual se asegura con el concurso previo), sino que también comparta y esté comprometido con dicha visión. La designación por confianza regulada actualmente, facilita este alineamiento.

- El Director de la UGEL tiene funciones administrativas, las cuales son concordantes con los Sistemas Administrativos del Estado (Planeamiento Estratégico, Abastecimiento, Presupuesto Público, Gestión de Recursos Humanos, y Programación Multianual y Gestión de Inversiones). Para la ejecución de estas acciones administrativas y de gestión, es imprescindible que exista un fuerte vínculo de coordinación, articulación y ejecución entre el Director de la Dirección Regional de Educación (DRE) y el Director de la UGEL, lo que requiere que el nivel de confianza se encuentra garantizado.

- En ese contexto, el cambio en la forma de designación del Director de la UGEL afectaría la articulación de competencias compartidas y dificultaría la coordinación esencial entre la DRE y la UGEL, lo que perjudicaría la gestión y el cumplimiento de las políticas educativas a nivel regional.

---

7 **Artículo 35 de la Ley de Reforma Magisterial: Cargos del Área de Gestión Institucional**.- Los cargos del Área de Gestión Institucional son los siguientes: a) Director de Unidad de Gestión Educativa Local: Es un cargo de confianza del Director Regional de Educación, al que se accede por designación entre los postulantes mejor calificados en el correspondiente concurso. El profesor postulante debe estar ubicado entre la quinta y octava escala magisterial

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

EDUARDO MELCHOR ARANA YSA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:







LEY QUE FORTALECE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL DISPONIENDO LA MERITOCRACIA EN LOS CARGOS DIRECTIVOS Y LA CONVERSIÓN DE UNIDADES OPERATIVAS EN UNIDADES EJECUTORAS EN EL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS

<u>Artículo 1</u>. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es fortalecer el funcionamiento de las unidades de gestión educativa local, tanto en su gestión administrativa como financiera, disponiendo la meritocracia en los respectivos concursos para el acceso al cargo de director de unidad de gestión educativa local, que promueva la transparencia, igualdad de oportunidades y la excelencia en la gestión educativa, así como la conversión de unidades operativas a unidades ejecutoras.

<u>Artículo 2</u>. Conversión de unidades operativas a unidades ejecutoras

Se autoriza, de manera excepcional, la conversión de las unidades operativas de Rodríguez de Mendoza, Bongará, Luya y Chachapoyas, del departamento de Amazonas, en unidades ejecutoras con autonomía administrativa y presupuestal, en el Pliego Gobierno Regional del departamento de Amazonas, estando sujetas al presupuesto institucional del pliego correspondiente, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación del artículo 35 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial

Se modifica el literal a) del artículo 35 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, en los siguientes términos:

*"**Artículo 35. Cargos del Área de Gestión Institucional***

Los cargos del Área de Gestión Institucional son los siguientes:

a) Director de Unidad de Gestión Educativa Local

a.1. Es un cargo al que se accede por concurso público. El profesor postulante debe estar ubicado entre la quinta y octava escala magisterial.

a.2. El profesor postulante que obtenga el primer lugar en el orden de méritos del concurso público y que resulte ganador es designado como director de unidad de gestión educativa local mediante resolución emitida por la Dirección o Gerencia Regional de Educación.

a.3. En el caso de que al ganador, quien obtuvo el primer lugar en el orden de méritos, no se le pueda adjudicar la plaza, esta se adjudica a quien obtuvo el segundo lugar y así sucesivamente según el orden de prelación del resultado del concurso público.

[...]".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Progresividad para la conversión de unidades operativas en unidades ejecutoras

Las unidades de gestión educativa local intercultural bilingüe de Cenepa y Río Santiago del departamento de Amazonas serán, excepcional y progresivamente, convertidas de unidades operativas a unidades ejecutoras, siempre que cuenten con las condiciones de las unidades de gestión educativa local de Rodríguez de Mendoza, Bongará, Luya y Chachapoyas, para lo cual el Gobierno Regional de

Amazonas realizará las acciones necesarias para su organización y funcionamiento, a fin de mejorar la prestación del servicio educativo en la provincia de Condorcanqui.

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

En Lima, a los quince días del mes de mayo de dos mil veinticinco.

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