PL 2676/2021-CR

- EDUCACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00259-2026-2031-CD
RU 22830-CD ACTUALIZADA
16 SEPTIEMBRE 2026 02:51 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
17 ENE. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:57

OFICIO Nº 024 -2025–PR

Lima, 17 de enero de 2025

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 declara de interés nacional la creación de una filial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en el departamento de Amazonas. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa de Ley está compuesta de un artículo único, conforme al siguiente detalle:

> ***"Artículo único. Declaración de interés nacional***
> *Se declara de interés nacional la creación de una filial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en el departamento de Amazonas para promover el acceso a la educación superior universitaria de los estudiantes de dicho departamento y zonas adyacentes, a fin de promover una oferta educativa descentralizada de calidad".*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, la Autonomía universitaria, reconocida en el artículo 18 de la Constitución Política del Perú y el artículo 8 de la Ley Universitaria, es un principio fundamental que protege la capacidad de las universidades para autogobernarse en aspectos normativos, académicos, administrativo y económicos. Sin embargo, el proyecto de autógrafa que declara de interés nacional la creación de una filial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en el departamento de Amazonas puede entrar en conflicto con este principio por las siguientes razones:

Vulneración del principio de autonomía académica

El artículo 18 de la Constitución y el artículo 8 de la Ley Universitaria establecen que las universidades son autónomas en la definición de su organización académica, lo que incluye la creación, eliminación o modificación de facultades, escuelas o filiales.

En ese contexto, la decisión de establecer una filial debe surgir de un proceso interno de la universidad basado en su planificación estratégica y recursos disponibles.

Si el Congreso ordena la creación o propone de interés nacional la creación de una filial a través de una ley, estaría imponiendo una decisión que debería corresponder exclusivamente a la universidad.

---

1 Sobre la base del Informe Nº 70-2025-MINEDU/SG-OGAJ

Injerencia en la autonomía administrativa

La autonomía administrativa permite a las universidades decidir sobre su estructura organizativa y gestión interna. La Universidad Nacional Mayor de San Marcos tendría que asumir la responsabilidad de administrar la nueva filial en Amazonas, incluyendo su infraestructura, personal y operaciones.

En ese contexto, la creación o declaración de interés nacional de la creación de una filial mediante una ley podría obligar a la universidad a reorganizarse y asumir compromisos administrativos para los que no necesariamente está preparada o que no ha priorizado en su planificación institucional.

Impacto en la autonomía económica

La autonomía económica garantiza que las universidades gestionen sus recursos según sus prioridades internas. La creación de una filial, o previamente la declaración de interés de creación, implica costos considerables en infraestructura, contratación de personal, equipamiento, entre otros.

En ese aspecto, si la creación de una filial no está acompañada de un financiamiento adecuado, la universidad tendría que desviar recursos de otras áreas prioritarias, afectando su planificación financiera.

Aún si se asignan recursos adicionales, la decisión externa sobre cómo usarlos contradice el principio de autonomía.

Desafíos para la autonomía normativa

El artículo 8 de la Ley Universitaria permite a las universidades dictar sus propias normas internas, siempre que estén en conformidad con la legislación general. La decisión de abrir una filial debe ser regulada por las normas internas de la universidad.

Al respecto, la imposición legislativa sobre la creación, o previamente la declaración de interés nacional de la creación, de una filial limita la capacidad de la universidad para decidir libremente sobre su expansión y regulación interna.

La Constitución Política del Perú otorga al Congreso de la República la facultad de legislar en temas de interés nacional. Sin embargo, declarar de interés nacional la creación de una filial universitaria podría interpretarse como una interferencia a la autonomía universitaria si no se consulta previamente a la institución afectada. Esto genera una tensión entre el principio de autonomía universitaria y las competencias legislativas del Congreso.

Sobre la declaración de interés nacional

3. Al respecto, 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 (en adelante, **DGDNCR**) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, **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 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 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, las normas declarativas no debe 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.

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[2].

Expuesto lo anterior, se aprecia que el Único Artículo de la propuesta legislativa establece acciones a realizar por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos como la de crear una filial en el departamento de Amazonas.

Dicho esto, se prevé que, en cuanto a sus efectos cuantitativos, la propuesta legislativa requeriría para su implementación de recursos económicos, los cuales no han sido provisionados por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. 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.

---

2 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 la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, lo cual no solo contraviene su propia naturaleza, sino que dichas obligaciones se proponen sin contar con la correspondiente asignación presupuestal.

Sobre la oferta educativa en el departamento de Amazonas

4. Por otro lado, se debe considerar que la oferta de educación superior universitaria en el departamento de Amazonas está conformada por (3) universidades (2 públicas y 1 privadas), las cuales albergaron un total de 5 mil 030 estudiantes en el primer semestre de 2023 y 5 mil 094 estudiantes en el segundo semestre de 2023. La Universidad Alas Peruanas no reportó matrícula en los dos semestres académicos de análisis. (Tabla 1).

   Ahora bien, la institución que concentra la mayor cantidad de estudiantes es la Universidad Nacional Toribio Rodríguez De Mendoza De Amazonas (82% al 2023-2) seguida de la Universidad Nacional Intercultural Fabiola Salazar Leguía De Bagua (18% al 2023-2), encontrándose ambas licenciadas.

Tabla 1: Número de estudiantes en universidades del departamento de Amazonas

Universidad	Gestión	Estatus	2023-1	2023-2
Universidad Nacional Toribio Rodríguez De Mendoza De Amazonas	Pública	Licenciada	4,270	4,175
Universidad Nacional Intercultural Fabiola Salazar Leguía De Bagua	Pública	Licenciada	760	919
Universidad Alas Peruanas	Privada	Licencia Denegada	0	0
Total			**5,030**	**5,094**

Fuente: SIRIES con fecha de corte 2024-12-30
Elaboración: MINEDU-DIGESU-DIPODA

Respecto del resultado del proceso de licenciamiento en la región Amazonas, la Sunedu ha denegado la licencia institucional a una (1) universidad (gestión Privada), la misma que alberga a un total de 0 estudiantes (0% del total de la matrícula en la región al 2023- 2). Dicha cantidad corresponde a la Universidad Alas Peruanas.

Por otro lado, las universidades que obtuvieron el licenciamiento institucional en esta región son dos (2) instituciones (2 de gestión pública y 0 de gestión privada) las cuales albergaron un total de 5 mil 030 estudiantes en 2023-1 y 5 mil 094 estudiantes en 2023-2 (100% y 100% del total de la matrícula universitaria en esta región, respectivamente).

A nivel provincial, la oferta de educación superior universitaria tuvo registros principalmente en las provincias de Chachapoyas, albergando a un total de 3 mil 910 estudiantes (76.8%); Bagua, donde albergó a un total de 1 mil 103 estudiantes (21.7%); finalmente, en la provincia de Utcubamba, donde albergó a un total de 81 estudiantes (1.6%).

Tabla 2: Número de estudiantes en universidades de la región Amazonas por provincia

Provincia	Licenciada	
	2023-1	2023-2
Chachapoyas	4,003	3,910
Bagua	960	1,103
Utcubamba	67	81
Total	**5,030**	**5,094**

Fuente: SIRIES con fecha de corte 2024-12-30
Elaboración: MINEDU-DIGESU-DIPODA

5. Por otra parte, en el departamento de Amazonas la oferta educativa superior (sin contar universitaria) y técnico-productiva está conformada por 43 instituciones, albergando a un total de 7 mil 960 estudiantes; siendo el caso que las instituciones de educación superior Tecnológica poseen la mayor cantidad de estudiantes con un total de 3 mil 934 estudiantes (49.4%).

Tabla 3: Oferta de educación superior (sin contar universitaria) y técnico-productiva en el departamento de Amazonas por modalidad

Modalidad	Estudiantes	Instituciones
Tecnológica	3,934	15
Técnico-Productiva	2,200	24
Pedagógica	1,556	3
Artística	270	1
Total	**7,960**	**43**

Fuente: ESCALE 2025-01-14
Elaboración: MINEDU-DIGESU-DIPODA

A nivel provincial, la oferta de educación superior (sin contar universitaria) y técnico-productiva tuvo registros principalmente en las provincias de Bagua, albergando a un total de 2 mil 396 estudiantes (30.1%); Utcubamba, donde albergó a un total de 2 mil 326 estudiantes (29.2%); Chachapoyas, donde albergó a un total de 1 mil 925 estudiantes (24.2%); Condorcanqui, donde albergó a un total de 375 estudiantes (4.7%); Luya, donde albergó a un total de 348 estudiantes (4.4%); Rodríguez de Mendoza, donde albergó a un total de 302 estudiantes (3.8%); y finalmente, en la provincia de Bongará, donde albergó a un total de 288 estudiantes (3.6%).

Tabla 4: Oferta de educación superior (sin contar universitaria) y técnico-productiva en el departamento de Amazonas por provincia

Provincia	Estudiantes	Instituciones
Bagua	2,396	10
Utcubamba	2,326	14
Chachapoyas	1,925	7
Condorcanqui	375	4
Luya	348	2
Rodríguez de Mendoza	302	3
Bongará	288	3
Total	**7,960**	**43**

Fuente: ESCALE 2025-01-14

Elaboración: MINEDU-DIGESU-DIPODA

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE UNA FILIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS EN EL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS

<u>Artículo único</u>. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación de una filial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en el departamento de Amazonas para promover el acceso a la educación superior universitaria de los estudiantes de dicho departamento y zonas adyacentes, a fin de promover una oferta educativa descentralizada de calidad.

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

En Lima, a los diecinueve 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