



Proyecto de Ley N° 4545/2018-CR

Sumilla: Ley que modifica la Cuarta Disposición Final de la Ley N° 28411- Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

PROYECTO DE LEY

Los y las Congresistas de la República **Alberto Quintanilla Chacón, Richard Arce Cáceres, Manuel Dammert Ego Aguirre, Katia Gilvonio Condezo, Marisa Glave Remy, Indira Isabel Huilca Flores, Edgar Ochoa Peso, Oracio Pacori Mamani, Tania Edith Pariona Tarqui, Horacio Zeballos Patrón** que suscriben, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración del Congreso de la República el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

**"Ley que modifica la Cuarta Disposición Final de la Ley N° 28411- Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto"**

**ARTÍCULO ÚNICO. -**

Modifíquese la Cuarta Disposición Complementaria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto en los siguientes términos:

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**"CUARTA. -** Los ingresos generados como consecuencia de la gestión de los centros de producción y similares de las universidades públicas deben ser utilizados para cubrir los costos de operación, inversiones y cargas impositivas de los centros generadores de ingresos. **El uso de dichos fondos públicos para el pago de retribuciones, a favor de docentes u otros trabajadores de cualquier régimen laboral (incluso CAS), no tendrán carácter remunerativo o pensionable ni constituirán base para el cálculo y/o reajuste de beneficio, asignación o entrega alguna.** De existir saldos disponibles, éstos podrán ser utilizados en el cumplimiento de las metas presupuestarias que programe el pliego, en el marco de la autonomía establecida en el artículo 18 de la Constitución Política del Perú y la Ley N° 30220, Ley Universitaria."

Lima, 22 de mayo del 2019



**RICHARD ARCE CÁCERES**  
 Directivo Portavoz  
 Grupo Parlamentario Nuevo Perú

**RICHARD ARCE CÁCERES**  
 CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

**ALBERTO QUINTANILLA CHACON**  
 Congresista de la República

**TANIA EDITH PARIONA TARQUI**  
 Congresista de la República

**INDIRA ISABEL HUILCA FLORES**  
 Congresista de la República

**HORACIO ZEBALLOS PATRÓN**  
 Congresista de la República

**KATIA LUCÍA GILVONIO CONDEZO**  
 Congresista de la República

**MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE**  
 Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Lima, 19 de Julio del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4545 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

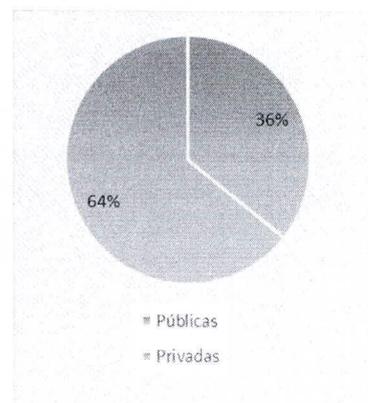
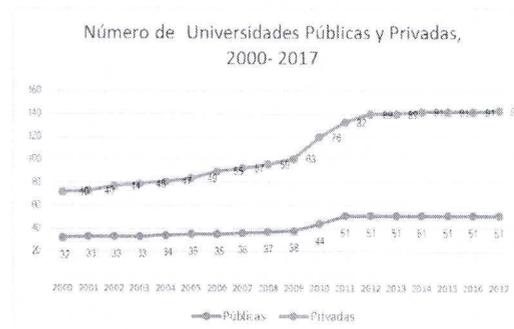
  
-----  
GUILLERMO LLANOS CISNEROS  
Director General Parlamentario  
Encargado de la Oficialía Mayor del  
Congreso de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El rol de las universidades en la educación superior en nuestro país, es brindar una formación humanista, científica y tecnológica. El número de universidades públicas y privadas se ha duplicado en cerca de dos décadas, ante un incremento de la demanda de la población. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI – CITE, al año 2017, existen 143 universidades en el país, 51 públicas y 92 privadas.

### NÚMERO DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2000 - 2017

Año	Total	Públicas	Privadas
2000	72	32	40
2001	73	33	40
2002	77	33	44
2003	79	33	46
2004	81	34	47
2005	84	35	49
2006	90	35	55
2007	93	36	57
2008	96	37	59
2009	101	38	63
2010	120	44	76
2011	133	51	82
2012	140	51	89
2013	140	51	89
2014	142	51	91
2015	142	51	91
2016	142	51	91
2017	143	51	92



Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) - Coordinación de Informes Técnicos y Estudios (CITE)

Dentro de sus actividades de investigación e innovación, las universidades contribuyen a la generación de nuevas ideas y tecnologías, fortaleciendo capacidades y desarrollando actividades productivas de generación de bienes y servicio.

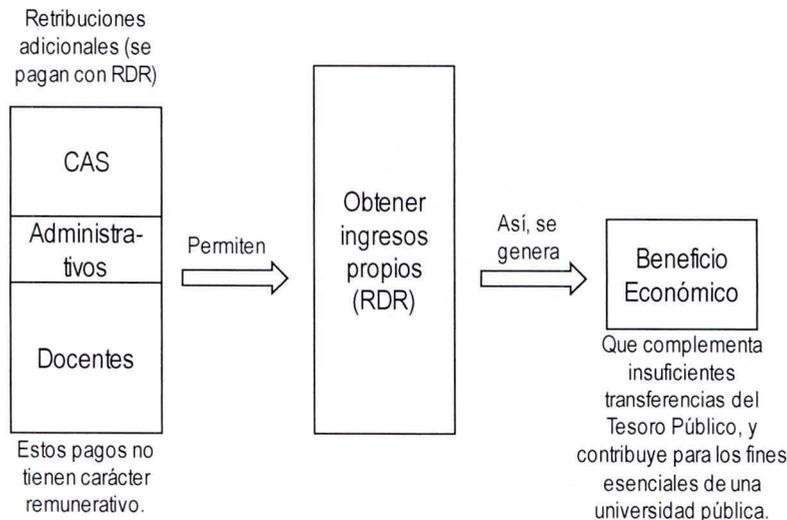
En el año 2014 se aprobó la Ley N° 30220, Ley Universitaria que plantea la posibilidad de que las universidades públicas puedan generar recursos propios y complementar los insuficientes recursos que se les asigna vía Tesoro Público. Así:

"Artículo 54. Centros de producción de bienes y servicios

*Las universidades pueden constituir centros de producción de bienes y servicios que están relacionados con sus especialidades, áreas académicas o trabajos de investigación.*

*La utilidad resultante de dichas actividades constituye recursos de la universidad y se destinan prioritariamente a la investigación para el cumplimiento de sus fines."*

El siguiente esquema ayuda a entender la importancia de las retribuciones adicionales a la fuerza laboral de una universidad pública, que a su vez dinamiza positivamente su economía:



Según información oficial publicada del último Censo Universitario 2010<sup>1</sup>, las universidades que cuentan con centro de producción son: 35 universidades públicas y 40 privadas. Sin embargo, en las universidades públicas existe una restricción al personal contratado mediante Contrato Administrativos de Servicio (CAS) –con importante presencia– para que pueda prestar servicios en estos centros. Motivo por el cual, la propuesta de texto de Ley, formula no excluir –discriminar– a los trabajadores CAS ni a los de otros regímenes.

Sobre el particular, es pertinente tener en cuenta que el artículo 2º de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Asimismo, que el Artículo 18º de la Constitución Política del Perú dispone que:

“Artículo 18º.-  
(...)

*Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes”.*

Este mandato constitucional es desarrollado en la Cuarta Disposición Final de la que fuera Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto<sup>2</sup>, que dispone lo siguiente:

“CUARTA. - Los ingresos generados como consecuencia de la gestión de los centros de producción y similares de las universidades públicas deben ser utilizados para cubrir los costos de operación, inversiones y cargas impositivas de los centros generadores de ingresos. De existir saldos disponibles, estos podrán ser utilizados en el cumplimiento de las metas

<sup>1</sup> Ver más: [https://webinei.inei.gob.pe/anda\\_inei/index.php/catalog/264](https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/264)

<sup>2</sup> El Decreto Legislativo N° 1440, que aprueba el Sistema Nacional de Presupuesto Público, mantiene la vigencia de la indicada Cuarta Disposición Final.

*presupuestarias que programe el pliego, en el marco de la autonomía establecida en el artículo 18° de la Constitución Política del Perú y artículos 1° y 4° de la Ley N° 23733, Ley Universitaria. Si el cumplimiento de las metas implicara el uso de dichos fondos públicos para el pago de retribuciones, estos no tendrán carácter remunerativo o pensionable ni constituirán base para el cálculo y/o reajuste de beneficio, asignación o entrega alguna."*

En cuanto a la definición de costo de operación, se entiende por éste: la valoración monetaria de la suma de recursos destinados a la administración, operación y funcionamiento de un organismo, empresa o entidad pública. Dicho de otro modo, en toda operación de transformación de ciertos bienes y servicios (in put) en otro tipo de bienes o servicios (out put), también conocidos como productos, se incurre en costos de operación, los cuales están conformados por costos directos y costos indirectos<sup>3</sup>.

Con relación a las definiciones de costo directo y costo indirecto, los manuales de connotados autores de la disciplina Contabilidad de Costos, plantean la siguiente definición<sup>4</sup>:

- i. Costo Directo. - Es un costo que puede ser obvio y físicamente identificado con el objeto del costo; es decir, pueden relacionarse de una manera inequívoca con tal objeto.
- ii. Costo Indirecto. - No pueden relacionarse de manera directa con un solo objeto a costear; es decir, no existe una relación física que ligue el costo de un modo directo con el objeto del costo.

De lo expuesto, queda palmariamente establecido que el pago de retribuciones adicionales a los servidores que pertenecen a la carrera administrativa regulado por el Decreto Legislativo N° 276, al régimen de los docentes universitarios y al personal CAS (sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 1057), por participar en la generación de Recursos Directamente Recaudados (RDR) de una universidad pública, se hace esencialmente en su condición de COSTO DIRECTO O INDIRECTO, por consiguiente, plenamente franquizado por la Cuarta Disposición Final de la Ley N° 28411.

Además de ello, de lo expuesto en la citada norma, es inequívoco que las retribuciones al personal de una universidad pública por participar en la generación de recursos propios (sea docente, trabajador regido por el Decreto Legislativo N° 276 y/o bajo régimen CAS) no pueden ser remuneraciones. Tampoco la norma acotada excluye ningún régimen laboral o de servicios al que pertenezcan estos trabajadores.

La indicada precisión es fundamental, porque, por ejemplo, existe una confusión en SERVIR: no diferencia lo que son actividades de gestión pública de servicios públicos esenciales a la sociedad, por un lado; respecto de actividades de

<sup>3</sup> "Introducción a Contabilidad Administrativa" (Novena Edición), de Charles T. Horngren y Gary L. Sundem; Pearson y Prentice Hall; p. 126 y 127.

<sup>4</sup> Sobre este particular, se pueden revisar, entre otros, los siguientes libros:

"Contabilidad de Costos" (Décima Edición), de Charles T. Horngren, George Foster y Srikant M. Datar; Pearson Educación; México, 2002; p. 28 y 29.

producción de bienes y servicios, sujeto a reglas de mercado, para obtener los correspondientes ingresos propios, por otro lado.

La indicada confusión ha derivado en una discriminación, la cual se constata en el documento de SERVIR, Informe Técnico N° 1032-2016-SERVIR/GPGSC del 15 de junio de 2016, cuyo numeral 3.3 del rubro III Conclusiones, señala que:

*"La compensación económica de naturaleza no remunerativa regulada por la Cuarta Disposición Final de la Ley N° 28411 es de aplicación a aquellos servidores que pertenezcan a los regímenes de la carrera administrativa regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y/o al régimen de los docentes universitarios."*

### ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Como ya se indicó, el pago de retribuciones adicionales a los servidores que pertenecen a la carrera administrativa regulado por el Decreto Legislativo N° 276, al régimen de los docentes universitarios y al personal CAS (sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 1057), en el marco de la Cuarta Disposición Final de la Ley N° 28411, Ley general del Sistema Nacional de Presupuesto, se realiza con cargo a los Recursos Directamente Recaudados (RDR) de la universidad pública, los cuales dependen de la fuerza productiva de la propia institución; por consiguiente, no demanda recursos adicionales del Tesoro Público.

### INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

DICE	DEBE DECIR
<p><b>Ley N° 28411, Ley general del Sistema Nacional de Presupuesto</b>  <b>"CUARTA.</b> - Los ingresos generados como consecuencia de la gestión de los centros de producción y similares de las universidades públicas deben ser utilizados para cubrir los costos de operación, inversiones y cargas impositivas de los centros generadores de ingresos. De existir saldos disponibles, estos podrán ser utilizados en el cumplimiento de las metas presupuestarias que programe el pliego, en el marco de la autonomía establecida en el artículo 18° de la Constitución Política del Perú y artículos 1° y 4° de la Ley N° 23733, Ley Universitaria. Si el cumplimiento de las metas implicara el uso de dichos fondos públicos para el pago de retribuciones, estos no tendrán carácter remunerativo o pensionable ni constituirán base para el cálculo y/o reajuste de beneficio, asignación o entrega alguna."</p>	<p><b>Ley N° 28411, Ley general del Sistema Nacional de Presupuesto</b>  <b>"CUARTA.</b> - Los ingresos generados como consecuencia de la gestión de los centros de producción y similares de las universidades públicas deben ser utilizados para cubrir los costos de operación, inversiones y cargas impositivas de los centros generadores de ingresos. <b>El uso de dichos fondos públicos para el pago de retribuciones, a favor de docentes u otros trabajadores de cualquier régimen laboral (incluso CAS), no tendrán carácter remunerativo o pensionable ni constituirán base para el cálculo y/o reajuste de beneficio, asignación o entrega alguna.</b> De existir saldos disponibles, éstos podrán ser utilizados en el cumplimiento de las metas presupuestarias que programe el pliego, en el marco de la autonomía establecida en el artículo 18 de la Constitución Política del Perú y la Ley Universitaria N° 30220."</p>

5