

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

**COMISIÓN DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2026–2027**

Señor presidente:

Ha sido remitida para estudio y dictamen de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte la **Proposición Legislativa N.º 00461/2026-PE**, presentada por el Poder Ejecutivo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a iniciativa de la presidenta de la República, por la que se propone establecer un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas. El cual tienen como objetivo a ordenar la oferta educativa pública, consolidar el funcionamiento e implementación de las universidades públicas ya creadas que se encuentran pendientes de licenciamiento, y orientar los recursos del Estado hacia el fortalecimiento de la calidad y pertinencia de la educación superior en concordancia con la demanda laboral y la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva.

El presente dictamen fue aprobado por *[UNANIMIDAD / MAYORÍA]* de los presentes, en la *[número]* sesión *[ordinaria / extraordinaria¹]* de la Comisión, celebrada el *[fecha de la sesión]* en la sala *[nombre de la sala]*.

Votaron a favor los diputados: *[nombres] [siglas del grupo parlamentario de cada votante]*. *[Indique los votos en contra y las abstenciones, con los nombres respectivos.]*

[De ser el caso: en dicha sesión se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar los acuerdos adoptados.]

¹ Las sesiones extraordinarias son las que se celebran fuera de los periodos ordinarios de sesiones o legislaturas. Art. 49 del Reglamento del Congreso de la República.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

I. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER CON LA PROPUESTA LEGISLATIVA, EVIDENCIA Y GRUPOS DE INTERÉS.

1.1 Problema público

El problema público central consiste en la proliferación incontrolada y continua de leyes de creación de nuevas universidades públicas sin que dicha expansión esté respaldada por evaluaciones integrales respecto a la oferta existente, la disponibilidad presupuestal y técnica del Estado, las brechas formativas o la demanda laboral. Esta situación distorsiona el sistema de educación superior, compromete la calidad educativa y sobre exige las capacidades de gasto del tesoro público sin garantizar oferta académica real efectiva para los estudiantes.

1.2 Evidencia

Creación acelerada de instituciones de papel:

Entre agosto de 2022 y julio de 2026 se aprobó la creación de sesenta y nueve (69) nuevas universidades públicas en el país. De este total, 68 universidades no prestan servicio académico alguno al encontrarse únicamente en fase de ley de creación o con comisión organizadora. Únicamente una (1) ha logrado el licenciamiento institucional ante la SUNEDU.

Estado del licenciamiento: A setiembre de 2026, de un total de 122 universidades públicas registradas en distintos estadios jurídicos, 70 se encuentran pendientes de licenciamiento y solo 52 cuentan con licencia institucional.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

1.2.1. Incongruencia entre la oferta universitaria y los requerimientos

del mercado laboral²: De acuerdo con la Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO) 2026 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el 64.3 % de las necesidades de contratación laboral del mercado formal corresponde a técnicos y auxiliares (45,835 requerimientos), mientras que la demanda de profesionales universitarios solo representa el 35.7 % (25,432 requerimientos). No obstante, la matrícula universitaria concentra el 66.7 % de la masa estudiantil de educación superior.

1.2.2. Insostenibilidad financiera: Estimaciones de la Dirección de Coordinación y Promoción de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (DICOPRO) señalan que la implementación progresiva de una sola universidad pública de dos carreras exige más de S/ 170 millones en sus distintas etapas institucionales y de inversión.

1.3 Actores y grupos de interés afectados.

1.3.1. Ministerio de Educación y SUNEDU: Responsables de la conducción estratégica, supervisión de condiciones básicas de calidad y ordenamiento del sistema.

1.3.2. Estudiantes y postulantes a la educación superior: Principales beneficiarios de una oferta universitaria garantizada con estándares reales de calidad y sostenibilidad.

² De acuerdo a la Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO) 2026, realizada por el Ministerio de Trabajo (MTPE), la cantidad de auxiliares técnicos, técnicos y profesionales técnicos a contratar equivale a 45 835, mientras que la demanda de contratación de profesionales universitarios asciende a 25 432, lo cual suma a la necesidad de impulso en la oferta de educación superior tecnológica y técnico-productiva, en concordancia con los requerimientos actuales del mercado laboral.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

1.3.3. Universidades públicas existentes y licenciadas: Entidades que podrán fortalecer sus presupuestos, sedes y vacantes sin la dispersión de recursos públicos hacia nuevas estructuras burocráticas.

1.3.4. Universidades públicas en proceso de implementación: Instituciones ya creadas que requieren apoyo para concretar su licenciamiento.

II. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.1 Objetivo general

Establecer un periodo de moratoria de cinco (5) años para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas en el territorio nacional, con el fin de reordenar la oferta educativa pública, consolidar la calidad de las instituciones existentes y en proceso de licenciamiento, y orientar la inversión pública bajo criterios estricto de pertinencia, sostenibilidad y calidad.

2.2 Objetivos específicos

1. Consolidar la oferta institucional de las 70 universidades públicas pendientes de licenciamiento y apoyar el fortalecimiento de las 52 ya licenciadas.
2. Priorizar el crecimiento de la cobertura universitaria pública mediante la ampliación de vacantes y la creación de filiales operativas de universidades ya licenciadas en lugar de crear nuevas estructuras burocráticas.
3. Armonizar la oferta formativa con la demanda laboral técnica y productiva territorial, reduciendo el desfase profesional en las regiones.
4. Suspender temporalmente el surgimiento de nuevas universidades públicas para priorizar la asignación de recursos presupuestales a la

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

consolidación y licenciamiento de las 68 universidades públicas ya creadas que aún no operan.

5. Promover la expansión ordenada de la educación superior universitaria pública mediante el incremento de vacantes, sedes, filiales y programas en universidades ya licenciadas e institucionalizadas.
6. Reorientar la oferta educativa pública en articulación con la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP) y la demanda laboral real del mercado.

III. SITUACIÓN PROCESAL

3.1 Antecedentes procedimentales

La Proposición Legislativa N.º 00461/2026-PE fue ingresado por el Poder Ejecutivo al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 30 de setiembre de 2026. Fue decretado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte como única comisión dictaminadora para su estudio.

3.2 Antecedentes legislativos (art. 137, literal d)

En el marco de la legislación nacional y antecedentes sobre moratoria universitaria, se registran las siguientes disposiciones:

Ley	Sumilla	Situación actual
Ley N.º 29971	Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por 5 años.	Derogada

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

Ley	Sumilla	Situación actual
Ley N.º 30759	Ley que establece la moratoria para la creación de universidades públicas y privadas por 2 años.	Derogada
Ley N.º 31193	Ley que establece la moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas por 1 año.	Derogada

Asimismo, se tiene en cuenta la legislación:

3.2 Antecedentes legislativos

- **Ley N.º 29971 (2012):** Estableció una moratoria por cinco (5) años para la creación de universidades públicas y privadas y filiales.
- **Ley N.º 30759 (2018):** Estableció una moratoria por dos (2) años para la creación de universidades públicas y privadas.
- **Ley N.º 31193 (2021):** Dispuso la moratoria por un (1) año para la creación de universidades públicas y privadas, fijando excepciones puntuales.
- **Decreto Supremo N.º 012-2020-MINEDU:** Aprueba la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP) al 2030.
- **Resolución Viceministerial N.º 075-2022-MINEDU:** Aprueba los lineamientos para la opinión técnica sobre creación de universidades públicas.

Marco constitucional.

- **Constitución Política del Perú:** Artículos 13, 16 (derecho a la educación y calidad educativa) y artículo 105 (iniciativas urgentes del Ejecutivo).
- **Ley 30220 (Ley Universitaria):** Artículos 26 y 27 sobre requisitos de creación de universidades públicas y opinión técnica del MINEDU y MEF.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

3.3 Acumulación procesal (arts. 140 y 141)

No se registra acumulación procesal por tratarse del único proyecto ingresado sobre la materia específica en el presente periodo de sesiones.

IV. SUMILLA DE LAS OPINIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS

4.1 Opiniones solicitadas

Cabe precisar que la presente iniciativa fue remitida directamente por el Poder Ejecutivo respaldando la posición institucional de su Pleno, conforme consta en el Acta de la Sesión del Consejo de Ministros de fecha 28 de septiembre de 2026, la cual acredita que, previo análisis y deliberación, el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad.

4.2 Síntesis de las opiniones recibidas

Síntesis del sustento técnico adjunto en la iniciativa del Poder Ejecutivo.

- **Ministerio de Educación (MINEDU - DIGESU):** En la exposición de motivos del proyecto se incorpora el sustento de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU), el cual emite opinión **FAVORABLE Y VIABLE**. recomienda la aprobación de la moratoria por cinco (5) años para reordenar la oferta pública y enfocar los recursos en las universidades actualmente en proceso de licenciamiento e implementación.
- **Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR - PCM):** Con fecha 26 de setiembre de 2026, la CMCR determinó formalmente que el proyecto normativo se encuentra fuera del ámbito de aplicación del AIR Ex Ante, en aplicación del numeral 41.2 del Reglamento del Decreto

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

Legislativo 1565, al no imponer cargas administrativas ni costos a los particulares.

4.3 Quinta sesión ordinaria.

Sustentación de representantes del Ministerio de Educación en la Quinta Sesión Ordinaria de fecha 21 de octubre del 2026

En la **Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte**, celebrada el **miércoles 21 de octubre de 2026**, los representantes de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU) del Ministerio de Educación (MINEDU) sustentaron la **Proposición Legislativa 00461-2026-2031-CD**, exponiendo los siguientes fundamentos técnicos y financieros:

1. Diagnóstico y problemática del sistema universitario público:

- Mientras que solo 3 de cada 10 jóvenes acceden a la educación superior y la mayoría se orienta a la universidad, el mercado laboral demanda predominantemente perfiles técnicos y de auxiliar técnico.
- De un total de **122 universidades públicas** registradas a septiembre de 2026, solo **52 cuentan con licencia institucional**, mientras que **70 se encuentran pendientes de licenciamiento** (39 institucionalizadas, 51 con comisión organizadora y 32 únicamente con ley de creación).
- Se enfatizó la alta concentración territorial de las 70 universidades no licenciadas, donde **Puno (11), Lima (8) y Cusco (7) concentran 26 de ellas**.
- Dentro de dicho universo, la expansión más reciente representa un componente particularmente relevante. Entre agosto de 2022 y julio de 2026 se registró la creación de sesenta y nueve (69) nuevas universidades nacionales. De acuerdo con la información consolidada por el MINEDU para la elaboración de la presente propuesta, 37 de ellas cuentan actualmente con comisión organizadora, mientras que 32 cuentan con ley de creación, pero aún no disponen de dicha instancia. Asimismo, únicamente la Universidad Nacional Tecnológica de Frontera San Ignacio de Loyola cuenta con licencia institucional y presta servicio académico. En consecuencia, 68 de las 69 universidades creadas durante dicho periodo aún no prestan servicio académico. Este resultado evidencia que la creación jurídica de una universidad no

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

se traduce de manera inmediata en oferta educativa efectivamente disponible, sino que da lugar a procesos sucesivos de organización, implementación y, según corresponda, licenciamiento.

- Por ello, las decisiones sobre nuevas creaciones deben considerar no solo la oferta actualmente disponible, sino también el volumen de universidades ya creadas cuya implementación debe continuar siendo atendida.
- En una dimensión distinta, corresponde observar la distribución territorial de la oferta pública actualmente disponible. De acuerdo con información al 31 de agosto de 2026 se registran 58 presencias de universidades y filiales públicas distribuidas en los veinticuatro departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. La distribución comprende, entre otros, diez (10) registros en Lima; cuatro (4) en Cajamarca y Junín; tres (3) en Áncash, Apurímac, Cusco y Huánuco; y entre uno (1) y dos (2) en los demás ámbitos territoriales. Esta distribución no determina, por sí misma, que las necesidades de acceso se encuentren cubiertas en cada territorio, pues la pertinencia de la oferta requiere considerar también su localización específica, capacidad, programas disponibles y demanda formativa. Sin embargo, evidencia que la evaluación de nuevas instituciones debe partir de la oferta pública ya presente en cada ámbito territorial y no únicamente de la existencia de una demanda potencial.

2. Ruta de implementación y presión fiscal de una nueva universidad:

El MINEDU presentó la estimación de costos por etapas para implementar una universidad pública nueva (caso base: 2 carreras profesionales sin ciencias de la salud ni ingenierías):

- **Etapas 1 (Implementación inicial, Años 1–2):** S/ 2,96 millones.
- **Etapas 2 (Condiciones Básicas de Calidad - CBC, Años 3–5+):** Representa el mayor impacto fiscal, con costos que oscilan entre **S/ 161,29 millones (Costa)**, **S/ 170,96 millones (Sierra)** y **S/ 173,87 millones (Selva)**.
- **Etapas 3 (Sostenibilidad del servicio, hasta 7 años):** S/ 38,17 a S/ 39,18 millones anuales.
- **Etapas 4 (Órganos de gobierno, año 13 en adelante):**
- S/ 38,94 a S/ 39,30 millones anuales.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

3. Estrategia y alternativas de expansión durante la moratoria:

- El MINEDU aclaró que la moratoria de 5 años **no implica detener la ampliación de la oferta universitaria**, sino ordenarla de manera eficiente.
- Se propuso priorizar mecanismos más oportunos y sostenibles para atender la demanda en regiones con brechas verificadas, tales como:
 - **Filiales de universidades licenciadas:** Aprovechan la capacidad institucional, docente y de gestión ya existente (ejemplos: sedes de la UNMSM en Cañete, Oxapampa y Huarney; UNSCH en La Convención; UNC en Jaén).
 - **Secciones de facultad:** Unidades dependientes que operan fuera de la sede principal dentro del ámbito regional sin requerir la creación de una nueva estructura jurídica (marcos D.S. 012-2022-MINEDU y D.S. 007-2024-MINEDU).
 - Ampliación de vacantes y nuevos programas académicos en universidades en funcionamiento.

La representación del MINEDU sintetizó su postura bajo el lema **“Ampliar mejor, no solo crear más”**, concluyendo que la moratoria permitirá consolidar las 70 universidades en proceso de implementación, actualizar la información de brechas y garantizar decisiones de expansión sustentadas en evidencia, sostenibilidad presupuestal y calidad educativa

4.4 Opiniones ciudadanas

De la revisión del Expediente Virtual Parlamentario en la página web del Congreso de la República, se verifica que a la fecha no se registran opiniones ciudadanas presentadas en el portal ni a través del Sistema de Trámite Documentario (STD) de la Comisión.

V. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 00461/2026-PE**, remitido por el Poder Ejecutivo, propone una moratoria por lo cual temporalmente prohíbe la creación de nuevas universidades públicas en el Perú, conforme se describe:

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN PERIODO DE MORATORIA PARA LA CREACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE NUEVAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas en el territorio nacional, bajo determinados términos y excepciones.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad contribuir al ordenamiento de la oferta de educación superior universitaria pública, permitiendo fortalecer y consolidar la oferta existente y aquella que se encuentra en proceso de implementación, así como orientar su ampliación bajo criterios de pertinencia, sostenibilidad y calidad, en concordancia con los objetivos de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva.

Artículo 3.- Moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

3.1 Se establece la moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas por un periodo de cinco (5) años, contado desde la entrada en vigencia de la presente ley.

3.2 La moratoria es aplicable a toda forma o modalidad que tenga por objeto la creación de una nueva universidad pública, cualquiera sea su denominación. La moratoria no alcanza a las universidades establecidas en la Ley N.º 30597.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación de estrategias para el ordenamiento y mejora de la oferta de educación superior universitaria y de la calidad del servicio educativo

Se dispone que el Ministerio de Educación, en el marco de sus competencias, adopte las acciones necesarias con el fin de diseñar e implementar estrategias para la mejora en la ampliación de la oferta de educación superior universitaria, a través de acciones que coadyuven al ordenamiento de la educación superior universitaria y al mejoramiento de la calidad del servicio educativo, tomando en cuenta criterios de pertinencia y sostenibilidad, en el marco de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva, durante el periodo de vigencia de la moratoria.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

Conforme se observa de la fórmula legal, dispone que el Ministerio de Educación, como ente rector adopte las medidas necesarias durante los 5 años para diseñar e implementar planes de mejora en la educación superior universitaria. Además, garantiza que el periodo de moratoria **no paralice el crecimiento del acceso a la educación superior pública**, sino que reoriente la expansión hacia mecanismos alternativos más eficientes, como la apertura de **filiales de universidades licenciadas, secciones de facultad** en provincias y el **incremento de vacantes** en carreras ya acreditadas.

Esta implementación se desarrolla en el marco de las competencias del MINEDU sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

6.1 Revisión del cumplimiento de requisitos de admisibilidad (Arts. 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados)

Requisitos generales de la propuesta legislativa.

Requisito	Evaluación de su cumplimiento
Sumilla o título de la propuesta	Cumple. Identifica claramente el objeto de la norma.
Planteamiento del problema público, evidencia y objetivos	Cumple. Desarrollado con cifras del Censo Educativo, SIRIES y EDO 2026.
Exposición de motivos fundamentada	Cumple. Incluye sustento técnico, legal y financiero completo.
Antecedentes legislativos	Cumple. Revisa la evolución normativa desde las Leyes 29971, 30759 y 31193.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

Requisito	Evaluación de su cumplimiento
Identificación de los distintos sectores comprendidos	Cumple. Afecta al sector Educación (MINEDU, SUNEDU) y Economía.
Identificación de normas a modificar o derogar	Cumple. Precisa que no deroga la Ley Universitaria, sino que suspende temporalmente un mecanismo.
Análisis costo-beneficio e impacto presupuestal	Cumple. Justifica cuantitativa y cualitativamente la propuesta.
Firma de los proponentes (Art. 107)	Cumple. Suscrito por la presidenta de la República y el presidente del Consejo de Ministros.
No contiene iniciativa de gasto público	Cumple. La medida limita compromisos de gasto futuro e ineficiente.
No incurre en copia de otros proyectos u omite referencias a investigaciones o propuestas normativas realizadas por terceros	Cumple. Documento oficial con fuentes citadas.

Fuente: Comisión de Educación, Cultura y Deporte.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

6.2 Revisión del marco normativo y concordancia jurídica

La propuesta guarda estricta concordancia con el artículo 16 de la Constitución Política (el Estado coordina la política educativa) y no contraviene los artículos 26 y 27 de la Ley N.º 30220. Tratándose de una norma de carácter especial y temporal, restringe por el plazo de cinco años la dación de nuevas leyes de creación de universidades públicas, dejando a salvo la facultad de las universidades existentes de ampliar sus servicios mediante filiales en el marco legal vigente.

El marco jurídico que rige el sistema universitario y la educación superior en el Perú está compuesto por las siguientes normas fundamentales:

1. Constitución Política del Perú (Artículos 13, 16, 105 y 107):

- Reconoce el derecho a la educación y dispone que el Estado coordina la política educativa y supervisa su cumplimiento y calidad.
- Consagra la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo y el trámite de urgencia para iniciativas aprobadas en Consejo de Ministros.

2. Ley 30220, Ley Universitaria

- Artículo 26 (Creación de universidades públicas): Dispone que las universidades públicas se crean mediante ley y exige que los proyectos de ley de creación cuenten con opinión técnica favorable del Ministerio de Educación (MINEDU) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), garantizando su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad.
- Artículo 27 (Instrumentos de planeamiento): Establece que los instrumentos de creación deben vincularse a la demanda laboral, la sostenibilidad económica y la disponibilidad de recursos humanos.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

- Licenciamiento a cargo de SUNEDU: Condiciona la prestación del servicio al cumplimiento y mantenimiento de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC).

3. Ley 28044 (Ley General de Educación) y Ley N.º 31224 (Ley de Organización y Funciones del MINEDU)

- Establecen la rectoría y conducción de la política educativa nacional a cargo del Ministerio de Educación en el ámbito de la educación superior y técnico-productiva.

4. Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP al 2030), aprobada por Decreto Supremo N.º 012-2020-MINEDU:

- Orienta la expansión ordenada de la oferta formativa, la equidad en el acceso, la sostenibilidad y la pertinencia regional.

5. Leyes especiales de moratoria precedentes (Ley N.º 29971, Ley N.º 30759 y Ley N.º 31193 - derogadas)

- Registran los antecedentes de intervenciones temporales dictadas por el Congreso de la República para suspender la creación de instituciones universitarias con la finalidad de reordenar el sistema.

6. Ley 30597

- Regula la denominación e incorporación de escuelas y conservatorios superiores de formación artística preexistentes al régimen universitario (como la Universidad Nacional de Música, Universidad Nacional Daniel Alomía Robles y Universidad Nacional Diego Quispe Tito).

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

6.2.2 Modificación, derogación e impacto normativo directo

La presente propuesta de ley no modifica ni deroga expresamente ningún artículo de la Ley N.º 30220 (Ley Universitaria) ni de la legislación educativa ordinaria.

- Los artículos 26 y 27 de la Ley Universitaria mantienen su vigencia formal y aplicabilidad permanente para el régimen general del sistema universitario.
- La propuesta introduce una regla de excepción de carácter especial y temporal que suspende por cinco (5) años la aplicación del mecanismo de creación por ley de nuevas universidades públicas.
- Concluido el periodo de cinco (5) años de la moratoria, la creación de nuevas instituciones públicas volverá a regirse ordinariamente por los artículos 26 y 27 de la Ley N.º 30220.

6.2.3 Concordancia y armonía jurídica con el ordenamiento nacional

1. **Concordancia constitucional:** La propuesta respeta plenamente el mandato constitucional que atribuye al Estado la supervisión de la calidad de la educación (art. 16 de la Constitución) y no vulnera el derecho de acceso a la educación superior, toda vez que se mantienen vigentes y expeditos los mecanismos de ampliación de la oferta a través de filiales, secciones de facultad y vacantes de universidades licenciadas en funcionamiento.
2. **Concordancia con las competencias de SUNEDU:** La moratoria no interfiere ni altera las funciones de supervisión, fiscalización y licenciamiento de la SUNEDU reguladas en la Ley N.º 30220. Las universidades públicas creadas con anterioridad a la vigencia de la norma continuarán sus procesos ordinarios de organización e implementación ante la SUNEDU.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

3. Concordancia con la disciplina fiscal y el equilibrio presupuestal:

Guarda estricta coherencia con el principio de estabilidad presupuestal previsto en la Constitución Política del Perú, pues previene la generación de gasto público no programado e insostenible al frenar la creación de nuevas universidades que demandan más de S/ 161 a S/ 173 millones cada una solo para alcanzar condiciones básicas de calidad.

4. Concordancia con la excepción de la Ley N.º 30597: La exclusión de las instituciones sujetas a la Ley N.º 30597 armoniza el sistema jurídico, reconociendo que no se trata de la creación de nuevas entidades desde cero, sino de la adecuación normativa de instituciones artísticas históricas de educación superior preexistentes.

6.3 Análisis de las opiniones e información recibidas

- **Exposición de motivos**

Mediante la exposición de motivos del Proyecto de Ley N.º 00461/2026-PE, respaldada por el Informe N.º 00399-2023-MINEDU/VMGP-DIGESU-DIPODA y la sustentación presencial de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU) realizada en la Quinta Sesión Ordinaria del 21 de octubre de 2026, el MINEDU emite opinión técnico-pedagógica FAVORABLE a la moratoria.

- El ente rector señala que la creación legal acelerada de 69 universidades públicas entre 2022 y 2026 ha generado una severa distorsión en el sistema, toda vez que 68 de ellas aún no pueden prestar servicio académico por carecer de infraestructura, equipamiento y docentes licenciados. Asimismo, advierte un desfase formativo: mientras la matrícula universitaria representa el 66,7% de la educación superior, la

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

demanda del mercado laboral requiere un 64,3% de profesionales técnicos y solo un 35,7% de universitarios.

- La Comisión concuerda plenamente con el MINEDU. Resulta imperativo suspender temporalmente la creación de nuevas estructuras administrativas para focalizar la labor técnica del Ministerio en el acompañamiento y licenciamiento de las 70 universidades públicas que hoy se encuentran pendientes de licenciamiento, garantizando la pertinencia regional a través de alternativas más costo-efectivas como filiales y secciones de facultad.
- De acuerdo con las estimaciones técnicas desarrolladas por la Dirección de Coordinación y Promoción de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (DICOPRO) e integradas en la propuesta legislativa, la creación jurídica de una universidad pública da inicio a un proceso progresivo que exige importantes asignaciones de recursos públicos a lo largo de cuatro etapas institucionales bien definidas, considerando un escenario base de una universidad nacional con dos programas académicos:

a) Etapa 1: Implementación inicial (Años 1 y 2):

Demanda un costo aproximado de **S/ 2,96 millones** para la instalación de la Comisión Organizadora, asignación de código de pliego, alquiler/cesión de locales administrativos, elaboración de documentos de gestión (PEI, POI, Estatuto) y estudios de mercado.

b) Etapa 2: Cumplimiento de Condiciones Básicas de Calidad - CBC (+3 años adicionales):

Constituye el **principal hito de presión fiscal del proceso**, exigiendo montos significativos en inversiones, terreno, infraestructura académica, laboratorios y equipamiento. Los costos proyectados por universidad según su ubicación geográfica ascienden a:

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

Costa: S/ 161,29 millones.

Sierra: S/ 170,96 millones.

Selva: S/ 173,87 millones.

c) Etapa 3: Sostenibilidad del servicio (Hasta 7 años de actividad académica):

Requiere entre **S/ 38,17 millones y S/ 39,18 millones anuales** para financiar la operación académica, contratación docente, mantenimiento, bienestar universitario y gestión institucional.

d) Etapa 4: Constitución de órganos de gobierno (Año 13 en adelante):

Implica un gasto recurrente anual de entre **S/ 38,94 millones y S/ 39,30 millones** para sostener la estructura institucional consolidada (Rectorado, Vicerrectorados, elección de autoridades y docentes ordinarios).

2. Análisis de la presión fiscal acumulada (Periodo 2022–2026)

El análisis cuantitativo de la norma evidencia que la creación de universidades mediante leyes ordinarias ha avanzado a un ritmo disociado de la capacidad de financiamiento del Estado.

- Entre agosto de 2022 y julio de 2026 se crearon **69 nuevas universidades nacionales por ley**.
- De este universo de 69 instituciones, **68 no prestan servicio académico actualmente** (permaneciendo en etapas iniciales de organización).
- Financiar únicamente la etapa de Condiciones Básicas de Calidad (CBC) para este grupo de universidades recientemente creadas comprometería **más de S/ 11,000 millones en el mediano plazo**, monto que sobrepasa la capacidad operativa y de inversión del sector público educativo.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

3. Comparativo presupuestal y sostenibilidad del gasto público

La exposición de motivos advierte que las decisiones de creación deben evaluarse en el contexto de la disponibilidad presupuestaria real del sector educación.

- Mientras que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) asignado al conjunto de pliegos de universidades públicas para el año fiscal 2025 ascendió a **S/ 7,733.4 millones**, los recursos considerados para dichos pliegos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026 ascienden a **S/ 6,700.1 millones** (lo que representa una diferencia de S/ 1,033.2 millones, equivalente a un ajuste de 13,4%).
- En este escenario de restricción fiscal, continuar incorporando nuevas entidades jurídicas generaría una dispersión de los escasos recursos disponibles, en perjuicio del mantenimiento de la infraestructura de las 52 universidades públicas que ya se encuentran licenciadas y operativas.

4. Evaluación de neutralidad fiscal e impacto presupuestal

1. **Inexistencia de gasto presupuestal adicional:** La aprobación de la ley de moratoria **no genera gastos al erario nacional**, dado que su objeto es suspender temporalmente la creación de nuevos pliegos y la consecuente asunción de pasivos financieros de largo plazo.
2. **Financiamiento de la estrategia sectorial:** La Disposición Complementaria Final Única establece que las acciones de ordenamiento, evaluación de brechas y mejora de la oferta que desarrolle el Ministerio de Educación se ejecutarán en el marco de sus competencias vigentes y se financiarán **con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación** sin requerir demandas adicionales al Tesoro Público.
3. **Efecto de prevención fiscal:** La medida permite al Estado ordenar la inversión pública, orientando la ampliación de cobertura hacia alternativas

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

costo-efectivas (como la apertura de **filiales** y **facultades** de universidades licenciadas), las cuales aprovechan la capacidad instalada existente y reducen significativamente el costo unitario de atención por estudiante en las regiones

6.4 Argumentos de viabilidad y oportunidad de la propuesta

6.4.1 Argumentos de viabilidad

La propuesta normativa resulta **técnicamente y jurídicamente viable** por las siguientes razones fundamentales:

1. Sostenibilidad del proceso de licenciamiento e implementación en curso:

La moratoria no paraliza ni interrumpe la tramitación de las **70 universidades públicas que actualmente se encuentran pendientes de licenciamiento**. Las comisiones organizadoras ya constituidas y los expedientes que se encuentran ante la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) continuarán con sus procesos ordinarios de adecuación, evaluación e implementación. La medida se limita a restringir la expedición de *nuevas* leyes de creación, permitiendo que el Estado concentre sus esfuerzos en consolidar la calidad y el funcionamiento efectivo de aquellas instituciones que ya cuentan con marco legal vigente.

2. Iniciativas privadas:

El ámbito de aplicación de la propuesta se circunscribe **exclusivamente al sector público** (nuevas universidades nacionales o estatales). No establece restricciones, barreras de acceso ni alteraciones al régimen de iniciativa privada en la educación superior universitaria regulado por la Ley N.º 30220 y la Constitución Política del Perú, garantizando la predictibilidad jurídica del mercado educativo.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

3. Mantenimiento de los mecanismos ordinarios de expansión regional:

La viabilidad técnica de la medida radica en que **no suspende la ampliación de la oferta educativa pública en provincias**. Durante el periodo de cinco (5) años de vigencia, las universidades públicas ya licenciadas mantendrán plenamente habilitadas sus facultades normativas para aperturar **filiales descentralizadas**, implementar **facultades** (al amparo del D.S. N.º 012-2022-MINEDU y el D.S. N.º 007-2024-MINEDU) y **ampliar su número de vacantes y programas académicos**. De este modo, se satisface la demanda de educación superior mediante instituciones consolidadas y con Condiciones Básicas de Calidad (CBC) acreditadas.

4. Naturaleza especial y temporal que preserva la Ley Universitaria:

La norma no modifica los artículos 26 y 27 de la Ley N.º 30220 (Ley Universitaria), los cuales se mantienen vigentes en el ordenamiento jurídico ordinario. La ley crea una regla especial por un plazo determinado de cinco (5) años, periodo alineado con las metas de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP) al 2030.

6.4.2 Argumentos de oportunidad

La aprobación del proyecto de ley resulta **altamente oportuna e indispensable** en la coyuntura presupuestal e institucional actual, atendiendo a las siguientes consideraciones:

1. Ajuste presupuestal de los pliegos de universidades públicas:

El análisis comparativo del marco presupuestario revela una realidad fiscal altamente exigente. El Presupuesto Institucional Modificado (PIM) correspondiente al conjunto de pliegos de universidades públicas en el año fiscal 2025 ascendió a aproximadamente **S/ 7,733.4 millones**, mientras que los recursos asignados en la Ley de Presupuesto del Sector

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

Público para el Año Fiscal 2026 ascienden a aproximadamente **S/ 6,700.1 millones**. Esta variación representa una reducción relativa de **S/ 1,033.2 millones (equivalente a un ajuste del 13.4%)** en los recursos disponibles.

2. Necesidad de consolidación frente a la atomización de fondos públicos:

En un contexto fiscal caracterizado por la optimización de recursos, resulta técnicamente desaconsejable e insostenible continuar promulgando leyes que constituyan nuevos pliegos presupuestarios que requieran gastos de instalación, comisiones organizadoras y burocracia administrativa (estimados en S/ 2.96 millones por universidad solo en su etapa 1). Continuar atomizando el presupuesto público en nuevas estructuras reduciría aún más la capacidad operativa de las 52 universidades públicas que hoy sí prestan servicios con licenciamiento institucional.

3. Crecimiento desproporcionado reciente sin capacidad de servicio académico:

Entre agosto de 2022 y julio de 2026 se registraron **69 nuevas leyes de creación de universidades públicas**, de las cuales **68 aún no prestan servicio académico** por encontrarse en etapas iniciales o carecer de infraestructura. Asimismo, la proyección técnica demuestra que llevar a cabo la etapa de Condiciones Básicas de Calidad (CBC) para una sola universidad exige un costo que oscila entre los **S/ 161.29 millones (Costa)** y **S/ 173.87 millones (Selva)**. Resulta oportuno frenar temporalmente la expedición de creaciones legales no financiadas antes de acentuar las falsas expectativas en la ciudadanía y generar presiones fiscales inmanejables para el Tesoro Público.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

4. Conclusión sobre la oportunidad legislativa:

Por tanto, la oportunidad de la norma reside en **ordenar el sistema educativo superior antes de seguir ampliando la estructura estatal universitaria**. La moratoria permite priorizar la asignación presupuestal hacia las universidades operativas y en proceso de implementación, asegurando que cada sol gastado en educación superior responda a criterios de calidad, sostenibilidad fiscal y territorialidad.

6.5 Ponderación del análisis costo-beneficio de la futura norma

El Análisis Costo-Beneficio (ACB) constituye un instrumento de evaluación legislativa indispensable para ponderar los efectos cuantitativos y cualitativos que la aprobación del **Proyecto de Ley 00461/2026-PE** generará sobre los distintos actores del sistema educativo, la sociedad y la sostenibilidad de las finanzas públicas del Estado.

6.5.1 Evaluación del impacto presupuestal y gasto público

De manera categórica, **la presente propuesta legislativa no generará gastos adicionales ni irrogará mayores costos al erario nacional**.

1. Neutralidad fiscal por suspensión de pasivos:

La norma se limita a establecer una prohibición temporal para la creación de nuevas entidades universitarias públicas, lo que evita la generación de nuevas obligaciones presupuestales de largo plazo a cargo del Tesoro Público (gastos de instalación de comisiones organizadoras, infraestructura, planillas de personal administrativo y docente ordinario).

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

2. Financiamiento de las acciones sectoriales de ordenamiento:

Conforme a la Disposición Complementaria Final Única, las acciones de diseño e implementación de estrategias para la mejora y ordenamiento de la oferta universitaria que desarrolle el Ministerio de Educación durante el periodo de moratoria se ejecutarán en el marco de sus competencias vigentes y **se financiarán íntegramente con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación** sin requerir demanda adicional de recursos al Estado.

6.5.2 Cuadro sistematizado de beneficios y costos de la futura norma

Beneficios

Sujeto	Beneficio
Estado Peruano	Sostenibilidad y protección fiscal: Previene el compromiso irresponsable de fondos públicos. Evita la generación de presiones presupuestales imprevistas por más de S/ 161 a S/ 173 millones por cada universidad no planificada que exigiría la etapa de Condiciones Básicas de Calidad (CBC).

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

Sujeto	Beneficio
Universidades públicas existentes y licenciadas	Consolidación y eficiencia de recursos: Permite la optimización del presupuesto del sector educación, evitando la atomización de los recursos en nuevas estructuras burocráticas y priorizando la asignación de partidas para la mejora de infraestructura, laboratorios y docentes en las 52 universidades públicas operativas.
Universidades públicas creadas en proceso de implementación (70 entidades)	Atención focalizada para licenciamiento: Permite que el Ministerio de Educación (MINEDU) y la SUNEDU concentren sus capacidades operativas y técnicas en acompañar a las 70 universidades públicas que actualmente se encuentran pendientes de licenciamiento, acelerando una mejora de propuesta educativa para los estudiantes.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

Sujeto	Beneficio
Estudiantes y jóvenes egresados de educación básica	Previene la frustración estudiantil al restringir el acceso a instituciones creadas por norma legal sin presupuesto ni licenciamiento. Asegura que la ampliación de la oferta educativa pública se realice en programas acreditados que cumplan con condiciones básicas de calidad y respondan a las necesidades laborales del entorno.
Población de regiones y provincias	Mantiene habilitada la expansión de la oferta en regiones a través de filiales descentralizadas y de facultads de universidades ya licenciadas, logrando la llegada del servicio universitario público en menor tiempo y sin sobre costos burocráticos.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

Costos

Sujeto	Afectación
Promotores de iniciativas legislativas de creación universitaria	Implica la suspensión por cinco (5) años de la tramitación de leyes destinadas a la constitución de nuevos pliegos universitarios estatales. Dicha afectación es de naturaleza estrictamente no monetaria, temporal y jurídicamente justificada en favor del interés público y la calidad educativa.
Ministerio de Educación	Asume la carga técnica para elaborar los planes de reordenamiento y análisis de brechas regionales. Este impacto es de carácter cualitativo e institucional , y se absorbe dentro del presupuesto habitual del Ministerio de Educación generar costos monetarios adicionales.

6.5.3 Conclusión de la ponderación Costo-Beneficio

Del análisis cuantitativo y cualitativo efectuado se deduce que los beneficios sociales, institucionales y de sostenibilidad fiscal superan ampliamente a los costos o restricciones temporales que impone la medida.

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

En consecuencia, la ley de moratoria actúa como una herramienta eficaz de regulación pública que protege las finanzas del Estado, frena la proliferación de universidades creadas sin respaldo presupuestal y reorienta la inversión pública hacia la calidad educativa. Ello garantiza que el derecho fundamental a la educación superior pública se ejerza con estándares reales de excelencia académica, pertinencia territorial y plena viabilidad presupuestaria.

VII. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA DE FÓRMULA LEGAL

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte de la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 139 del Reglamento de la Cámara de Diputados, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley N.º 00461/2026-PE, conforme al siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE ESTABLECE LA MORATORIA PARA LA CREACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE NUEVAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Artículo único. Moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

1. Se establece la moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas por un periodo de cinco años, contado desde la entrada en vigor de la presente ley.
2. La moratoria es aplicable a toda forma o modalidad que tenga por objeto la creación de una nueva universidad pública, cualquiera sea su denominación. La moratoria no alcanza a las universidades establecidas en la Ley 30597, Ley que

Dictamen que recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 00461/2026-pe, Ley que establece un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas

denomina Universidad Nacional de Música al Conservatorio Nacional de Música, Universidad Nacional Daniel Alomía Robles al Instituto Superior de Música Público Daniel Alomía Robles de Huánuco y Universidad Nacional Diego Quispe Tito a la Escuela Superior Autónoma de Bellas Artes Diego Quispe Tito del Cusco y solamente cuentan con las carreras profesionales y especialidades que actualmente ofertan.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, octubre de 2026.