Proyecto de Ley N°. 6504/2023-CR

PARIONA SINCHE ALFREDO

CONGRESO
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
23 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:36pm

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL INTERCULTURAL CHOPCCA

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL INTERCULTURAL CHOPCCA

Artículo único. Objeto de la ley
Declárase de necesidad pública la creación de la Universidad Nacional Intercultural Chopcca con sede en el distrito de Yauli, provincia de Huancavelica, departamento de Huancavelica.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo, en el marco de sus competencias y del principio de prevención y equilibrio presupuestales, dispone las acciones necesarias a fin de dar cumplimiento a la presente ley.

Lima, noviembre de 2023.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
Cong. ALFREDO PARIONA SINCHE

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

BERNARDO QUITO

VICTOR COTIPA CCAMA

Elvar Varas M

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 13 de la Constitución Política del Perú establece que "la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana", en tanto que el artículo 14 señala que, "es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país", mientras que el artículo 16 precisa que, "tanto el sistema como el régimen educativo es descentralizado" y que es "deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica". Este último artículo indica, además, que, "el Estado promueve la creación de centros de educación donde la población lo requiera".

Entonces, de acuerdo con la regulación constitucional vigente, la educación es un pilar fundamental del desarrollo humano en condiciones de equidad. La normativa antes descrita hace ver que no solo la educación comprende un derecho subjetivo, sino que es, sobre todo, una obligación de carácter general de parte del Estado. La educación es, sin duda, una condición mínima que el Estado debe asegurar a sus ciudadanos para que estos puedan afirmar objetivamente que viven en un Estado democrático.

Precisamente, por ello, el Tribunal Constitucional ha sido enfático en alegar que "El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades"[1]. Esta línea de pensamiento tiene como finalidad la priorización del derecho a la educación como condición esencial para garantizar condiciones de igualdad entre todos los miembros de la sociedad. Precisamente, porque el acceso a una educación adecuada permite en un futuro acceder a mejores condiciones laborales, sociales, de salud, etc. La educación actúa como un "derecho llave" para poder tener y ejercer otros derechos.

[1] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 6.

El acceso a la educación, entonces, no se reduce a una impartición meramente formal, sino que comprende también la garantía de condiciones elementales, como la calidad. Ello, por cuanto la existencia sola de infraestructura no asegura que se brinde una educación competitiva o deseable en términos de formación profesional, por ejemplo.

Ciertamente, el derecho a la educación no solo comprende la educación escolar (primaria y secundaria), sino también la educación universitaria. Precisamente, la educación universitaria o poder acceder a ella en condiciones de calidad, garantiza de mejor manera la igualdad en la proyección futura que pueden tener los ciudadanos. Ello, por cuanto la formación profesional permite posicionar de mejor manera al ciudadano para enfrentar las necesidades y retos de la vida diaria, pero, además, permite tener un enfoque integral de lo que requiere el país en términos de aporte colectivo.

No es casualidad, en este sentido, que la jurisprudencia constitucional haya señalado de manera categórica que,

> "(...) no solo es necesario que el Estado respete la libertad de enseñanza (y en concreto, la libertad de los particulares de establecer centros docentes de conformidad con la Constitución y la ley), sino que, fundamentalmente, establezca y financie la cantidad necesaria de instituciones educativas al servicio de toda la población, destinando recursos a la mejora de la situación en la que los docentes y administrativos realizan sus labores, como a la infraestructura y avance tecnológico de tales centros, que resultan ser en la actualidad condiciones básicas de funcionamiento de estos"[2].

En efecto, la educación no es solo un derecho que se deba agotar en una declaración normativa abstracta. Es preciso que el Estado, en el marco de su deber de garantizarlo en los hechos, establezca medidas concretas y efectivas

[2] Sentencia del Tribunal Constitucional recaida en el expediente 00853-2015-PA/TC, fundamento jurídico 16.

dirigidas a permitir que en todo el territorio nacional se pueda acceder en condiciones de equidad a la educación, en el nivel del que se trate (primaria, secundaria o universitaria).

Así, si bien la educación es un servicio público que puede ser prestado por un privado, ello no quiere decir que se incumpla con el mandato constitucional que impone el artículo 16, en tanto es "deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica". Si bien en un determinado lugar o ciudad puede haber una universidad privada, ello no quiere decir que ya se cumplió la previsión constitucional. Es preciso que el Estado garantice que en esta zona no deba haber discriminación, en el sentido de que solo puedan acceder al servicio educativo universitario los que tienen posibilidad de pagar, en tanto que los que no tengan los recursos económicos necesarios deban ver postergadas sus legítimas expectativas.

Incluso, el hecho de que pueda haber una universidad pública cercana a la zona donde hay demanda (ya sea en otra región o en la capital de la provincia), también implica una situación de tratamiento diferenciado injustificado. Así, mientras el que puede pagar una universidad privada en su ciudad lo hace sin mayor problema, el que no lo puede hacer tiene que asumir mayores costos; pues al trasladarse a la universidad pública cercana que queda en otra ciudad, debe pagar pasajes diarios, comprometer mayor tiempo diario para el traslado de ida y regreso; en algunos casos alquilar una habitación y, por supuesto, la desventaja de estar alejado de la familia y hasta de su propia cultura.

A lo anterior, se debe sumar el hecho de que muchas veces los jóvenes, al no poder asumir los gastos descritos, no continúan estudios universitarios. Es decir, el Estado no les permite elegir o decidir cursar estudios universitarios; simplemente, al desentenderse de esta problemática, institucionaliza la discriminación y la desigualdad en el ámbito del acceso a la educación. Esto es un asunto que, de ningún modo, se debe tolerar, porque la desigualdad en el acceso a la educación contribuya al afianzamiento de las brechas sociales y,

directamente, a la permanencia y ahondamiento de la pobreza. Al respecto, no debe perderse de vista, lo señalado por la UNESCO.

> "La educación es un derecho humano fundamental que permite sacar a los hombres y las mujeres de la pobreza, superar las desigualdades y garantizar un desarrollo sostenible. (...). La educación es una de las herramientas más potentes para sacar de la pobreza a los niños y adultos marginados, así como un catalizador para garantizar otros derechos humanos fundamentales. Es la inversión más sostenible. El derecho a una educación de calidad está indisolublemente ligado a la Declaración de los Derechos Humanos y a muchos otros instrumentos normativos internacionales, que son el resultado del trabajo conjunto de la UNESCO y las Naciones Unidas"[3].

En el caso peruano, ciertamente, existe la particularidad de que los jóvenes que se encuentran en las zonas rurales o en localidades poco desarrolladas ven frustradas sus aspiraciones de acceder a la educación universitaria por razones de falta de dinero y también de tiempo y otros factores (porque no pueden trasladarse a universidades ubicadas en otras ciudades). Esto, en gran parte, frustra sus posibilidades de salir de la situación de pobreza. Es el caso de la población de la comunidad campesina Chopcca, denominada "Nación Chopcca", que se encuentra en una de las regiones más pobres del país, como es Huancavelica. Chopcca se halla en los distritos de Yauli, provincia de Huancavelica; y Paucará, provincia de Acobamba.

En efecto, de acuerdo con el memorial de fecha 11 de octubre de 2023, suscrito por el alcalde del centro poblado de Chucllaccasa, distrito de Yauli, provincia de Huancavelica, remitido al despacho parlamentario del autor del presente proyecto de ley, se tiene que los pobladores de la denominada Nación Chopcca asciende a 18 mil habitantes y que actualmente funcionan en su territorio doce colegios que brindan el servicio de educación secundaria pública.

[3] Recuperado de https://www.unesco.org/es/right-education

Con dicha población y la cantidad de colegios descritos, se aprecia que es razonable la implementación de una universidad pública en la zona. Inclusive, en dicho memorial se hace mención a la disposición de una donación de terreno suficiente (35 mil metros cuadrados) para que se desarrolle el centro de estudios antes mencionado. Resalta de dicha comunicación las razones que tienen que ver, directamente, con lo que ha considerado líneas arriba con relación a la educación y a la necesidad de superar la discriminación por razón de acceso igualitario y falta de recursos económicos.

> "(...) carecemos de una educación superior, razón por la cual nuestros hijos carecen de una profesión, solamente terminan la educación secundaria y se casan a temprana edad (...). Con la creación de esta universidad nuestros hijos alcanzarán una profesión y ocupar los cargos públicos en las diferentes instituciones gubernamentales distritales, provinciales, regionales y, por qué no decir, de la República del Perú (...)"[4].

Lo anterior no es un asunto menor, ni una opinión ligera no demostrable. Según data del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en la publicación Características y factores determinantes de la pobreza en el Perú de 2000, "la pobreza guarda una relación inversa con la educación. Se observa que a mayor nivel de educación menor incidencia de la pobreza"[5]. Esta situación no ha cambiado, pues,

> "(...) el acceso a la educación superior en el Perú es relativamente bajo, y más aún, es más bajo mientras menor sea el nivel socioeconómico del hogar. Así, el 2021, la tasa de matrícula en educación superior para los jóvenes de entre 17 y 21 años en condición de pobreza extrema fue de 9.6%; mientras que para sus pares con pobreza esta tasa fue de 21.5%; y el 41% para los jóvenes no pobres"[6].

---

[4] Memorial firmado por el alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Chucllaccasa, señor Teodor Crispín Soto, de fecha 11 de octubre de 2023.
[5] Recuperado de https://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/est/lib0384/indice.htm
[6] Recuperado de https://larepublica.pe/amp/opinion/2022/10/24/acceder-a-la-educacion-superior-por-monica-munoz-najar

Entonces, está demostrado objetivamente que la educación es un factor determinante para la erradicación de la pobreza. Y, por ello, los gobiernos deben implementar las medidas necesarias a fin de permitir el acceso a la educación (incluida la educación universitaria); en especial, en aquellas zonas donde la pobreza y la pobreza extrema son significativas. Es el caso, por ejemplo, de la región Huancavelica, donde según un reporte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social[7], la pobreza total es del 37.4%, en tanto que la pobreza extrema asciende al 9.6%, mientras que la vulnerabilidad a la pobreza es de 43.4%, siendo que la población urbana solo corresponde al 26.7%.

El último dato es fundamental para la justificación de la presente propuesta legislativa, pues hace ver que muchas personas de la zona rural no tienen acceso a una educación universitaria que les permita mejorar su calidad de vida. Es el caso de los habitantes de la "Nación Chopcca", quienes en la actualidad no tienen la opción directa de contar con una universidad que ofrezca carreras razonables en función de las características y proyección de la zona. Todo lo contrario, como se ha visto de los testimonios de los mismos habitantes, históricamente ven frustradas sus aspiraciones, pese a contar con las condiciones mínimas para que se haga realidad este legítimo reclamo, ya que cuentan con una población joven suficiente y hasta la disposición de un terreno adecuado.

En todo caso, el proyecto de ley que se presenta es consciente de que faltan aún más condiciones, como la atracción de profesores idóneos y recursos materiales; pero, esto de ningún modo invalida la proposición. La iniciativa de ley constituye un primer paso de lo que vendrá más adelante, pues es una obligación del Estado no discriminar en la oferta educativa universitaria accesible, sino también, generar las condiciones progresivas necesarias para que se erradique la pobreza y la igualdad, como fin constitucional del Estado, se cumpla. Este cometido se puede cumplir si se efectivizan medidas como las impulsadas en el presente proyecto de

[7] Recuperado de https://sdv.midis.gob.pe/redinforma/upload/regional/huancavelica.pdf

ley. Más aún, cuando el requerimiento proviene directamente de los miembros de las sociedades afectadas.

Finalmente, debe anotarse que se ha optado por la denominación "universidad nacional intercultural", porque la interculturalidad, de acuerdo a la UNESCO, implica "la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo"[8]. Por su lado, según la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, el enfoque Intercultural se refiere a que,

> "(...) el Estado valorice e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana"[9].

En tal sentido, siendo que en Huancavelica coexisten diversas culturas, muchas de ellas originarias, y que además se encuentran en condición de vulnerabilidad, es necesario que el enfoque de la universidad que se busca implementar tenga en cuenta esta particular característica; lo que implica, por ejemplo, que, en su oportunidad, se tome en cuenta los dialectos predominantes, los usos sociales, la cultura, los elementos de integración, entre otros, para efectos de definir las carreras iniciales y la orientación que estas deberán tener en función del particular entorno. Solo ello determinará que la oferta educativa responda a los fines del desarrollo social de la zona.

---

[8] Recuperado de https://es.unesco.org/creativity/interculturalidad
[9] Recuperado de https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Politica-nacional-para-la-transversalizacion-del-enfoque-intercultural-final.pdf

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente ley no contraviene ninguna norma vigente y se encuentra conforme a la Constitución Política del Perú, sobre todo con su parte dogmática, en tanto refuerza el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación, que el Tribunal Constitucional ha reconocido como un derecho y como un principio esencial para el fortalecimiento del régimen democrático.

La propuesta legislativa guarda conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política del Perú, que establece que "la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana". También, con el artículo 14 que señala que, "es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país"; con el artículo 16 que precisa que, "tanto el sistema como el régimen educativo es descentralizado", que es "deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica" y que "el Estado promueve la creación de centros de educación donde la población lo requiera".

En tal sentido, se propone declarar de necesidad pública la creación de la Universidad Nacional Chopcca con sede en el distrito de Yauli, provincia de Huancavelica, departamento de Huancavelica; estableciendo que el Poder Ejecutivo, en el marco de sus competencias y del principio de prevención y equilibrio presupuestales, dispone las acciones necesarias a fin de dar cumplimiento a la ley.

ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al reforzar la efectividad de un principio constitucional plenamente reconocido por la Constitución Política del Perú, como es la igualdad, no implica un costo negativo para la sociedad ni para el Estado. Por el contrario, refuerza la legitimidad de este último, quien se verá beneficiado

con el hecho de que la población identificará su eficiencia para hacer cumplir las leyes vigentes, en especial, aquellas que priorizan la garantía de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad y las políticas públicas nacionales con efecto positivo para el desarrollo del país.

Asimismo, al reforzar la efectividad de un derecho constitucional plenamente reconocido por la Constitución, los tratados internacionales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como es el acceso a la educación, genera una ganancia apreciable para la sociedad y para la legitimidad del Estado.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la norma propuesta reconoce la vigencia del principio de previsión presupuestal para efectos de sincerar la implementación de la universidad como competencia del Poder Ejecutivo.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 1: "Democracia y Estado de Derecho", en el punto 1, referido al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", cuyo objetivo es defender el imperio de la Constitución y velar por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa guarda relación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual 2023-2024. En este sentido, se toma en cuenta el objetivo I sobre Democracia y Estado de derecho, política de Estado 1, sobre Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de derecho, que considera los temas siguientes: "Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado", así

como el "3. Reformas en el Reglamento del Congreso".

Lima, noviembre de 2023.