Proyecto de Ley N° 2317/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
09 JUN. 2022
RECIBIDO
Firma ... Hora 15:55

Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Proyecto de Ley N° _____

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE BUSCA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El **Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú**, a propuesta de la Congresista de la República que suscribe **Isabel Cortez Aguirre** en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

I. FORMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULO 13, 15, 16, 17 Y 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 1. Modificar el Artículo 13 de la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

> *Artículo 13°. - **El Estado asegura y garantiza el derecho a la educación integral a toda persona humana**. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.*

Artículo 2. Modificar el Artículo 15 de la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

> *Artículo 15°.- El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes. El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico.*
>
> *Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas, **solo si son sin fines de lucro, conforme a ley.***

Artículo 3. Modificar el Artículo 16 de la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

Artículo 16°.- Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados.

El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.

Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.
En todos los establecimientos educativos públicos, el Estado asegura las condiciones de educabilidad, conforme a ley. Asimismo, proporcionará de forma gratuita servicios de apoyo social y psicológico fomentando la equidad social.

La educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad, por lo que el Estado invierte anualmente no menos del 6 % del PBI.

Artículo 4. Modificar el Artículo 17 de la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

Artículo 17°.- La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias.

La educación responde al interés público y se presta a través de instituciones públicas, comunales y particulares.

El aprendizaje se desarrolla de forma escolarizada y no escolarizada.

Con el fin de asegurar el acceso y permanencia a una educación universal, se establece la gratuidad de la educación en todas las instituciones del Estado; y, la subvención de la educación privada, en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa. La ley fija el modo de la subvención.

El Estado asegura la creación de centros de educación públicos donde la población los requiera. *El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.*

Artículo 5. Modificar el Artículo 19 de la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

Artículo 19.- Régimen tributario de Centros de Educación

Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos ***públicos*** *constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.*

Las Instituciones educativas privadas gozan de inafectación de todo impuesto indirecto que afecte bienes, servicios y actividades propias de su finalidad educativa.

Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley.

La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIA, DEREGOGATORIAS Y FINALES

PRIMERA: Disposición modificatoria

Modifíquese los Artículos 3° y 17º de la Ley General de Educación cuyos textos quedarás redactados de la siguiente forma:

Artículo 3°. - La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad ***como lo señala la Constitución Política del Perú en su Artículo 13****. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica.*
La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo.

Artículo 17°. - Equidad en la educación
Para compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que

afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, ***el Estado asume la responsabilidad y tiene la obligación de brindar educación inicial, primaria y secundaria, a todos los niños y adolescentes de*** *segmentos sociales que están en situación de abandono o de riesgo.*

SEGUNDA: Disposición derogatoria

Quedan derogadas y modificadas, según sea el caso, toda otra norma que se oponga a la presente reforma constitucional.

Junio de 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2022 14:02:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/06/2022 10:24:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SANCHEZ PALOMINO Roberto Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2022 11:39:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2022 13:06:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2022 13:06:44-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **junio** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2317/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Artículo 3° de La Ley General de Educación Ley Nro. 28044, señala: "La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo".

El Artículo 13°. De la CPC señala que *"La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo".* Los artículos 14 al 19 también hablan sobre la educación, pero en ninguno de ellos se hace mención que este derecho tenga que ser garantizado por el Estado.

Asimismo, el artículo 4° sobre Gratuidad de la educación de la Ley General de Educación Ley Nro. 28044 señala que *"La educación es un servicio público; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley…"* Sin embargo, también podemos reconocer en este desarrollo que, no existe claridad sobre la responsabilidad y obligación del Estado respecto a proveer estos servicios para todos los niños, niñas y adolescentes que lo soliciten a través de sus padres; menos aún, existe claridad sobre los alcances que tiene este derecho en tanto servicio público, cuando esta es brindada por los privados.

En este sentido, la presente exposición de motivos desarrollará los argumentos sobre la necesidad de establecer de manera expresa el reconocimiento de la educación como derecho en la Constitución y la obligatoriedad del Estado a proveerla en la ley general de educación que de ella se desprende.

Por otro lado, somos conscientes que, proponer una modificatoria constitucional que promueve la obligatoriedad a proveer de educación pública gratuita en los niveles de inicial, primaria y secundaria a los seres humanos en el país, implica un mayor involucramiento a nivel presupuestal del Estado. En consecuencia, también se presentará en la presente exposición de motivos, la modificatoria del artículo 19 sobre el régimen tributario de centros educativos.

El objetivo es que las instituciones educativas privadas no estén exentas del pago de impuestos directos como los impuestos sobre sociedades. La recaudación de estos podrá contribuir a una mayor atención y cumplimiento del derecho a la educación.

a. El derecho a la educación en los órganos internacionales

Las referencias sobre la educación como derecho en los organismos internacionales son amplias y detalladas. Todos los enunciados, dispositivos legales y tratados, acuerdos reconocen la educación como un derecho esencial.

El marco jurídico del derecho a la educación viene desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuanto señala que: *"Toda persona tiene derecho a la educación... teniendo como objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales"*[1].

Por su parte, UNESCO aprobó la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza CDEE[2], que expresa la obligación de los Estados de adoptar una política nacional encaminada a promover la igualdad de oportunidades y de trato en la esfera de la enseñanza.

Asimismo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC reconoce en su artículo 13 "*...el derecho de toda persona a la educación...*"[3].

También la Convención sobre los derechos del Niño, reafirma los objetivos de la educación en términos de: *"Desarrollar la personalidad..., Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos..., el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive...., del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya"*[4].

Desde otro ángulo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW17, ha explicitado, como una esfera sustancial, asegurar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el ámbito de la educación.

b. El derecho a la educación en países latinoamericanos

En materia de derecho comparado podemos afirmar de manera evidente que los únicos países sudamericanos cercanos, que no incluye en su fórmula constitucional una relación directa entre la educación y el derecho son Uruguay y Ecuador.

Argentina (1994),	"Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes **derechos** conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio [...] de **enseñar y aprender"** (Art. 14).

[1] Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas ONU, año 1948, artículo 26.

[2] Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, Adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el 14 de diciembre de 1960.

[3] Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales PIDESC, aprobado por la Asamblea General de Organización de Naciones Unidas ONU, 1966. Art. 13.

[4] Convención sobre los Derechos del Niño CDN, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989.

Bolivia (2009)	"**Toda persona tiene derecho a recibir educación** en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación...". (Art. 17)
Brasil (1988)	"**Son derechos sociales la educación**, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previsión social, la proyección de la maternidad" (Art. 6).
Chile (1980),	"La Constitución asegura a todas las personas: [...] el **derecho** a la **educación**" (Art. 19.10).
Colombia (1991)	"**La educación es un derecho** de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura..." (Art.67)
Ecuador (2008)	"La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente...". (Art. 28)
Paraguay (1992)	"**Toda persona tiene derecho a recibir una educación integral** y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad" (Art. 73).
Uruguay (1967).	"El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad" (Art. 40).
Venezuela (1999)	"La **educación es un derecho** humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria..." (Art. 102)

Sin embargo, de una forma implícita, en ambos países (Uruguay y Ecuador) se prevé que todas las personas tengan derecho a la educación.

En el caso peruano se incluyó, la educación como un derecho fundamental, de forma expresa en la Constitución, recién en el 2020, con la publicación del artículo único de la Ley Nº 31097.

c. Justiciabilidad del derecho a la educación

El concepto de justiciabilidad se refiere a la posibilidad de exigir a través de un mecanismo jurídico el cumplimiento o restitución de un derecho. La exigibilidad jurídica está condicionada por la existencia de una legislación que garantice el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de un derecho. Estas garantías se refieren a la posibilidad de interponer una denuncia o cualquier otro recurso jurídico frente a los tribunales cuando el contenido del derecho ha sido violado. Para garantizar, respetar y proteger el cumplimiento de los derechos se necesitan leyes que creen mecanismos de reparaciones en caso de violaciones del derecho.

Cabe destacar que la exigibilidad puede ser también política, no sólo jurídica. Esto es, cuando los gobiernos se comprometen con ciertas políticas, los ciudadanos pueden ejercer presión y exigirles que las cumplan.

La exigibilidad jurídica puede tener lugar en el ámbito nacional, regional e internacional. Existen mecanismos distintos para accionar cada uno de esos tres niveles.

Es por ello que este proyecto de Ley pretende trabajar la necesidad de incluir de de manera explícita que la educación como derecho fundamental, debe ser universal, gratuito y esencialmente público; de tal manera que su existencia no se agote en la mera formalidad o exigibilidad de sus contenidos; sino que, acarre determinadas obligaciones para el Estado.

d. Sobre la inafectacion y exoneración del pago de impuestos y tributos

El artículo 19 de la Constitución Política del Perú establece que:

> *"(...) las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural (...) en materia de aranceles de importación, pueden establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes (...)".*

El Artículo 6 de la Ley N° 23733 de la Ley Universitaria señala que:

> *"Las Universidades son públicas o privadas, según se creen por iniciativa del Estado o de particulares. Las primeras son personas jurídicas de derecho público interno y las segundas son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. El excedente que pudiera resultar al término de un ejercicio presupuestal anual, tratándose de universidades privadas, lo invierten en favor de la institución y en becas para estudios. No puede ser distribuido entre sus miembros ni utilizando por ellos, directa ni indirectamente.*
> *Los bienes de las Universidades que pongan fin a su actividad, serán adjudicados a otras Universidades para que continúen cumpliendo la misma finalidad educativa".*

Esta normatividad señala, desde un inicio que, las universidades no tienen que estar comprendidas en regímenes tributarios, es decir que ni siquiera se puede hablar de exoneraciones. El abogado Gonzalo Echevarría Mey señala de manera clara la diferencia existente entre inafetación y exoneración al señalar que: *"Es importante señalar que la inafectación constituye un beneficio más amplio que el de la exoneración. Bajo esta última lo que se logra es la no aplicación del impuesto (en principio de manera temporal), pese a que media un hecho imponible. Mediante la inafectación, en cambio, lo que se hace es apartar del hecho generador el tributo la actividad realizada por el contribuyente o incluso al contribuyente mismo por razones de su propia naturaleza. No existe, por consiguiente, el hecho imponible"*[5].

[5] Gonzalo Echevarría Mey Abogado por la Universidad de Lima en: "Régimen tributario aplicable a las universidades en el Perú". Revista ADVOCATUS 25. Pg. 308.

Sin embargo, en leyes más recientes existe un cambio de apreciación, así el Artículo 87 de la Ley 23733 – Ley Universitaria señala que:

> *"(...) las universidades están exoneradas de todo tributo fiscal o municipal creado o por crearse (...) y las actividades culturales que ellas organizan se encuentran exentas de todo impuesto (...) la exoneración de los tributos a la importación se limita a los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines (...)".*

El artículo 11 del Decreto Legislativo 882 – Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, establece que:

> *"Las instituciones educativas particulares se rigen por las normas del Régimen General del Impuesto a la Renta"*

Para estos efectos, debe tenerse presente que el inciso i) del artículo 28 de la Ley del Impuesto a la Renta señala que son rentas de tercera categoría las obtenidas por las instituciones educativas particulares, habiéndose previsto una exoneración del Impuesto a la Renta hasta el 31 de diciembre de 2011 aplicable a las instituciones educativas que funcionen como asociaciones civiles, de conformidad con lo dispuesto por el inciso b) del artículo 19 de la citada Ley.

Bajo esta normatividad las universidades privadas pueden tener un fin lucrativo o no. Si tiene fin de lucro funciona como una "sociedad anónima" (es decir, una empresa). Si no, como una asociación civil.

Así, coexisten en el país universidades privadas sin fines de lucro y con fines de lucro. Las primeras son aquellas universidades privadas Asociativas, llamadas así por ser Asociaciones civiles sin fines de lucro. Se crean por iniciativa de particulares, son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. La ley señala que el excedente que pudiera resultar al término de un ejercicio presupuestal anual tiene que ser invertido a favor de la Institución y en becas para estudios. No puede ser distribuido entre sus miembros ni utilizado por ellos, directa ni indirectamente. Hasta el 2010 las Universidades Privadas sin Fines de Lucro eran 18.

Por otro lado, están las universidades con fines de lucro. En 1996, durante el gobierno de Fujimori, se promulgó el Decreto Ley N° 882 "Ley de Promoción de la Inversión en la Educación" que en su Artículo Nº 2 señala que "Toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad lucrativa". Gracias a este artículo se crearon universidades donde la obtención de utilidades era y es uno de sus objetivos esenciales. Así, al abrigo de este Decreto Ley se forman los "consorcios". Hasta el 2010 existían 20 universidades privadas con fines de lucro.

La principal diferencia entre uno y otro régimen es que, cuando tiene fin lucrativo, el excedente que genera la universidad (ingresos menos egresos) por su actividad económica puede distribuirse entre sus accionistas como utilidades. Si la universidad no tiene fin de lucro, se le llama "excedente". Según Juan Mori, presidente Ejecutivo de la ONG Universidad Coherente, este excedente se vuelve parte del presupuesto del año siguiente para ser reinvertido en fines educativos.

En resumen, las universidades sin o con fines de lucro están infectas de los siguientes impuestos:

- Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).
- Impuesto General a las Ventas (IGV)
- aranceles de importación
- Impuesto a la Renta (IR). Solo en este caso las universidades con fines de lucro pagan impuestos mientras que las universidades sin fines de lucro están exoneradas ya que tienen que revertir estos montos en la misma universidad.

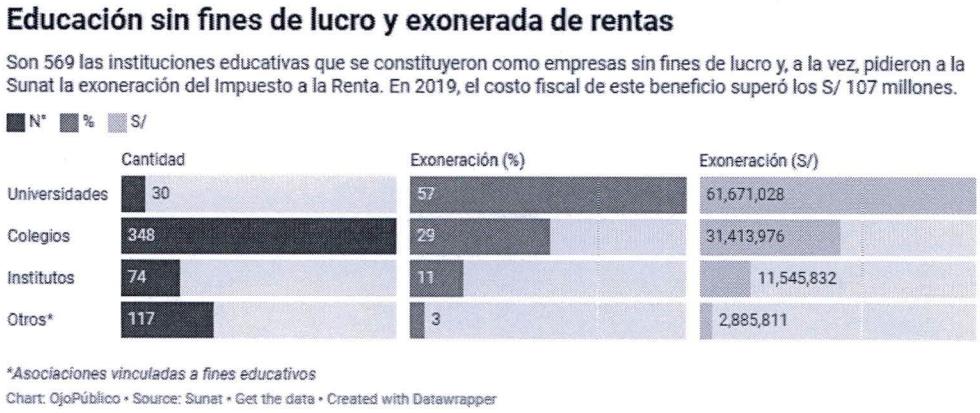
e. Evasión y elusión de impuestos por parte de las universidades con y sin fines de lucro.

Independientemente de que las leyes, en aplicación del artículo 19 de la Constitución hayan permitido una diferenciación respecto a la tributación para las universidades con y sin fines de lucro, ha sido recurrentes el hecho que varias de ellas les dieron un uso indebido a estos recursos. De hecho, el artículo 19 de la Constitución también tiene alcance para las instituciones educativas (colegios) privadas que ofrecen educación inicial primaria y secundaria.

El portal web Ojo Público en 2020 identificó que *"entre aquellas que se acogieron a este beneficio (inscribirse como instituciones educativas sin fines de lucro) se encuentran centros de estudios con las pensiones más altas del Perú, una universidad con un proceso judicial y otras dos que no obtuvieron el licenciamiento de la Sunedu. En total, son 569 las asociaciones educativas, colegios, institutos, universidades, que están exceptuados de unos 100 millones de soles anuales en tributos"*[6].

Asimismo, el mismo portal web de información estableció un cuadro que muestra claramente cuál es el monto total solo en exoneraciones del impuesto a la renta que las instituciones educativas se han ahorrado

[6] Obtenido de: https://ojo-publico.com/2198/educacion-la-promesa-detras-de-las-exoneraciones-fiscales#:~:text=Las%20empresas%20educativas%20sin%20fines,uso%20indebido%20a%20estos%20recursos.



Asimismo, para el caso de universidades privadas sin fines de lucro se ha hecho recurrente el hecho que las universidades compran bienes para fines educativos, no paga impuestos por ellos y termina usándolos para otros fines. Como ejemplo tenemos que, en 2014, la Universidad Garcilaso de la Vega que compró un Mercedes Benz para el uso personal de su rector.

De la misma forma, una denuncia periodística de Perú 21 en 2013[7] reveló que el rector de la Universidad Garcilaso de la Vega (universidad sin fines de lucro), decanos y otros funcionarios de la Universidad ganaban entre setenta mil y dos millones de soles en salarios al mes.

Por eso, creemos conveniente por medio de esta propuesta, además de establecer que, la educación brindada por particulares sea sin fines de lucro; dichas asociaciones deben pagar sus impuestos directos.

f. El derecho a la educación y la necesidad de su reconocimiento como derecho universal, gratuito y público

Es evidente que los motivos para la proponer esta reforma constitucional encuentran asidero en las estrategias que han venido desarrollando las instituciones educativas privadas para evadir impuestos o hacer abuso de las exoneraciones que gozan gracias a la constitución del 93 y la consecuente flexibilización de requisitos para ingresar al "mercado de la educación".

Pero también, la presente reforma constitucional busca establecer la coherencia entre el derecho a la educación y la necesidad que sea el Estado quien cumpla con garantizar este derecho, siendo el sector privado un ente complementario y subsidiario para brindar la educación, y no al revés.

[7] Publicación del 2 de marzo de 2013 en el sitio web del Periódico Perú21. https://peru21.pe/politica/

Ello va de la mano con la concepción social que encarna el derecho a la educación. Bajo ese parámetro, la educación en tanto derecho social fundamental, debe ser concebida como un derecho universal, gratuito y esencialmente público.

El contenido universal de la educación va de la mano con su gratuidad; dado que, la única forma de que, toda la población pueda acceder a dicho derecho sin que medien las desigualdades de carácter económico y social, es que, no existan barreras económicas; eso solo se puede conseguir, cuando la educación es brindada por el Estado[8].

En la situación actual de la Constitución, ese objetivo es insostenible; primero, porque no establece la obligación primordial del Estado de garantizar la educación; y en segundo lugar, porque desplaza esa obligación a los privados, quedando su labor a la de director, orientador y promotor de la oferta educativa.

En ese escenario, no se puede pretender jamás garantizar la educación universal, pues siempre se va ver impedida para quienes menos recursos tienen.

Es por ello que, "para garantizar el derecho a la educación no es suficiente que nuestra Constitución mencione que reconoce la gratuidad en los niveles obligatorios, sino que, además, debe establecerse la obligación del Estado de proveer la educación, mínimamente, en esos niveles, independientemente de la oferta educativa que pueda desarrollarse por los propios privados. Caso contrario, seguirá sucediendo lo que pasa ahora, en donde a falta de escuelas públicas que garanticen el acceso a una educación adecuada, las familias empiezan a correr con el gasto para educar a sus hijos"[9].

En esa línea, resulta importante incluir las "condiciones de educabilidad" en los contenidos básicos del derecho a la educación, consideradas como todas aquellas condiciones distintas a las académicas que hacen posible el desarrollo de la educación, tales como: la alimentación, vivienda, aspecto económico, apoyo psicológico, etc.

En la actualidad, existen diversas brechas sociales que dificultan el acceso y permanencia de en la educación; tales brechas se ven expresadas en gran medida en las diferencias económicas y de género, que hacen difícil la permanencia de los estudiantes en sus instituciones.

Es por ello que, "la eliminación de estas brechas sociales, las cuales, en su mayoría, son reconducidas a las diferencias económicas que se presentan en las distintas regiones, representa un reto para la misma concepción del derecho a la educación. No basta con reconocer el acceso a la educación, en donde la obligación del Estado hasta ahora se ha reducido a proveer de instituciones

[8] Véase Vidal Conde, Kris. Los desafíos para garantizar el derecho a la educación. Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional. 163, p. 164.
[9] Vidal Conde, Kris. Los desafíos para garantizar el derecho a la educación. Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional. 163, p. 164.

educativas ya sea por medio de las públicas o el incentivo de las privadas, sino que, además, y sobre todo, es indispensable que se tome en cuenta las condiciones de educabilidad de los estudiantes, las cuales en la mayoría de casos terminan siendo determinantes no solo para su óptimo rendimiento académico, sino también para su propia permanencia de los centros educativos"[10].

g. Necesidad de reformar la constitución

La Constitución de 1993 fue establecida en un contexto en el que se había establecido en la percepción de los técnicos y políticos que, el modelo liberal podría cambiar a situación en la que se encontraban distintos sectores de la economía peruana. La educación fue uno de esos sectores; así, ante el rol fallido del Estado en proponer una educación pública de calidad y así asegurar el derecho a la educación tal como lo señalaba la Constitución del 79, se prefirió dar pase a la inversión privada y que esta asuma un rol protagónico.

En la actualidad, resulta claro que, el tiempo y las experiencias vividas demostraron lo contrario. Tal como lo señala Hugo Ñopo *"[Se creía que] únicamente los privados iban a resolver la provisión de todo tipo de bienes y servicios…Ya nos hemos dado cuenta que eso tiene algo de asidero, pero no es tampoco una verdad infalible. No es absolutamente cierto que, en todo tipo de mercados, de provisión de servicios y bienes, los privados lo van a hacer mejor que los públicos. Por ejemplo, vemos que los privados no son tan buenos en proveernos [servicios de] pensiones o telefonía. Con la misma moneda te puedo decir que no necesariamente los privados son mejores proveedores de servicios educativos. Esto se ve en la escuela primaria. En Lima Metropolitana, desde el año 2013, el desempeño de la escuela pública es superior al desempeño de la escuela privada. Es importante que comencemos a repensar ese mantra que dice que todo lo privado es mejor"*[11].

Por ello, tenemos que reconocer que una reforma constitucional es acorde a los tiempos actuales, tiempos en los que las capacidades institucionales del Estado y su presupuesto respectivo pueden asegurar un cambio de paradigma respecto a quién puede asegurar el derecho a la educación.

Este cambio de Constitución, tiene que ir de la mano con cambios más integrales en la norma constitucional vía una Asamblea Constituyente. Los cambios y modificaciones eventuales de algunos articulados, solo representan avances para una real protección del derecho a la educación.

La naturaleza y concepción de los derechos sociales es la que tiene que cambiar en la Constitución, si lo que realmente aspiramos a una protección cabal del derecho a la educación. Esa protección, pasa necesariamente por cambiar la

[10] Vidal Conde, Kris. Los desafíos para garantizar el derecho a la educación. Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional. 163, p. 168.
[11] Extraído el 25 de marzo del portal: https://ojo-publico.com/344/es-dificil-que-una-universidad-con-fines-de-lucro-pueda-dar-mejor-calidad-de-educacion

concepción del modelo económico de la Constitución y en consecuencia de los servicios públicos.

III. EFECTO DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente reforma constitucional propone una modificatoria de cinco artículos constitucionales, el artículo 13 referente a la educación y libertad de enseñanza y, el artículo 19 respecto al régimen tributario de centros de educación.

La modificación propuesta la podemos apreciar en el cuadro siguiente:

Constitución Política 1993	Propuesta de Reforma Constitucional
Artículo 13.- Educación y libertad de enseñanza. La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.	Artículo 13. Educación y libertad de enseñanza. **El Estado asegura y garantiza el derecho a la educación integral a toda persona humana**. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.
Artículo 15°.- El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes. El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico. Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley.	Artículo 15°.- El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes. El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico. Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas, **solo si son sin fines de lucro, conforme a ley.**
Artículo 16°.- Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados. El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación. Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.	Artículo 16°.- Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados. El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación. Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.

La educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad, por lo que el Estado invierte anualmente no menos del 6 % del PBI.	**En todos los establecimientos educativos públicos, el Estado asegura las condiciones de educabilidad, conforme a ley. Asimismo, proporcionará de forma gratuita servicios de apoyo social y psicológico fomentando la equidad social.** La educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad, por lo que el Estado invierte anualmente no menos del 6 % del PBI.
Artículo 17°.- La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación. Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa. El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.	Artículo 17°.- La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. **La educación responderá al interés público y se prestará a través de instituciones públicas, comunales y particulares.** **El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.** **Con el fin de asegurar el acceso y permanencia a una educación universal, se establece la gratuidad de la educación en todas las instituciones del Estado; y, la subvención de la educación privada, en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa. La ley fija el modo de la subvención.** **El Estado asegura la creación de centros de educación públicos donde la población los requiera.** El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.
Artículo 19.- Régimen tributario de Centros de Educación. Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su	Artículo 19.- Régimen tributario de Centros de Educación. Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos **públicos** constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su

finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.	finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes. **Las Instituciones educativas privadas gozan de inafectación de todo impuesto indirecto que afecte bienes, servicios y actividades propias de su finalidad educativa.**
Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley.	Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley.
La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios. Para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta.	La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios.

Las propuestas establecidas implican la modificatoria de las leyes siguientes:

a. Modificatoria de la Ley Nº 2804 ley General de Educación

La premisa constitucional de la educación como derecho establecida en la presente reforma constitucional implicará directamente una modificatoria de la Ley General de Educación que tendrá que ser modificada en sus artículos 3 y 17, por lo que se ha propuesto que, en la primera disposición complementaria se modifiquen ambos artículos, quedando la propuesta a nivel comparativo de la forma siguiente:

Ley Nº 2804 ley General de Educación	Propuesta de modificatoria
Artículo 3.- La educación como derecho La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica.	Artículo 3. - La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad **como lo señala la Constitución Política del Perú en su Artículo 13**. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica.
La sociedad tiene la responsabilidad de	

contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo.	La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo.
Artículo 17.- Equidad en la educación Para compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, el Estado toma medidas que favorecen a segmentos sociales que están en situación de abandono o de riesgo para atenderlos preferentemente.	Artículo 17. - Equidad en la educación Para compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, **el Estado asume la responsabilidad y tiene la obligación de brindar educación inicial, primaria y secundaria, a todos los niños y adolescentes de** segmentos sociales que están en situación de abandono o de riesgo.

b. Modificatoria de la Ley Nº 30220 Ley universitaria

La presente reforma Constitucional implicará también la modificación de la Ley respecto a:

- El artículo 115 sobre la definición de universidad privada. Se tendrá que establecer un nuevo articulado sobre la denominación de universidades bajo forma asociativa y societaria.
- El artículo 117 sobre Inafectación y exoneración tributaria. Artículo que tendrá que modificarse sobre la inafectación y exoneración tributaria que gozan actualmente las universidades.
- Artículo 118 sobre la Promoción de la inversión privada en educación
- Artículo 119 sobre la Reinversión de excedentes y utilidades
- Artículo 120 sobre Programas de reinversión

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Se ha demostrado en la exposición de motivos que, de acuerdo con información de la Sunat por el Portal Ojo Público para I 2019[12], las instituciones educativas sin fines de lucro dejaron de pagar en Impuesto a la Renta un total de S/ 107 '516.000.

Sin embargo, por la característica de inafectación de todo tipo de tributos directos establecida actualmente en la Constitución Política del Perú, evita la estimación de montos que podrían recaudarse para el erario nacional.

Es así que la presente reforma constitucional no irroga gasto al Estado, sino por el contrario, establece la capacidad de la SUNAT de estimar la cantidad que

[12] Información obtenida por el portal Ojo Público: https://ojo-publico.com/2198/educacion-la-promesa-detras-de-las-exoneraciones-fiscales

tendrían que tributar en impuestos directos las universidades privadas que, a la vez, desembocaría en una mayor tributación en favor del Presupuesto nacional.