



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL
ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL PERÚ PARA
FORTALECER LA EDUCACIÓN
PÚBLICA.**

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, miembro del Grupo Parlamentario BANCADA SOCIALISTA, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, conforme con los artículos 67°, 74, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA FORTALECER LA
EDUCACIÓN PÚBLICA**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto modificar el artículo 19 de la Constitución Política del Perú delimitando el carácter de la inafectación de tributos exclusivamente a las instituciones educativas públicas en todos sus niveles y modalidades.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley de reforma constitucional es fortalecer el sistema de educación pública y promover la ampliación de la base tributaria con un marco fiscal constitucional equitativo para las instituciones educativas privadas o religiosas.

Artículo 3.- Modificación del artículo 19 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 19 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:



"Artículo 19.- Las universidades **públicas y demás instituciones educativas públicas en todos sus niveles**, constituidas 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.

Asimismo, se encuentran exoneradas del pago de derechos, tarifas, comisiones u otras contraprestaciones derivadas del suministro de servicios públicos esenciales para su funcionamiento.

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 universidades privadas y demás instituciones educativas privadas están sujetas al régimen tributario general"



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/07/2025 16:55:27-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/07/2025 16:55:15-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/07/2025 11:07:41-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/07/2025 12:14:20-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/07/2025 12:18:18-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/07/2025 09:59:41-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Identificación del Problema. –

Constitucionalmente, los beneficios tributarios a favor de las universidades privadas y de instituciones educativas privadas de niveles inicial, primaria y secundaria, están fundamentadas en un objetivo de fomento educativo en todos los niveles y modalidades, sin embargo, presentan un conjunto de problemáticas que ameritan un análisis crítico de su regulación en la Carta Magna, pues la concesión de estos beneficios genera distorsiones significativas en el sistema fiscal y en el propio sector educativo público que se ve afectado, conforme desarrollaremos a continuación.

De la Educación Superior Privada

Para comprender la magnitud del impacto de las inafectaciones tributarias, es fundamental dimensionar el universo de instituciones educativas públicas y privadas en el Perú. La distribución de estas instituciones, así como la matrícula que albergan, ilustra el peso de cada sector en el sistema educativo nacional.

En el ámbito de la educación superior universitaria, el panorama post licenciamiento por parte de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) ha reconfigurado el número de instituciones superiores. A la fecha de los últimos reportes consolidados, el Perú cuenta con un número significativo de universidades.

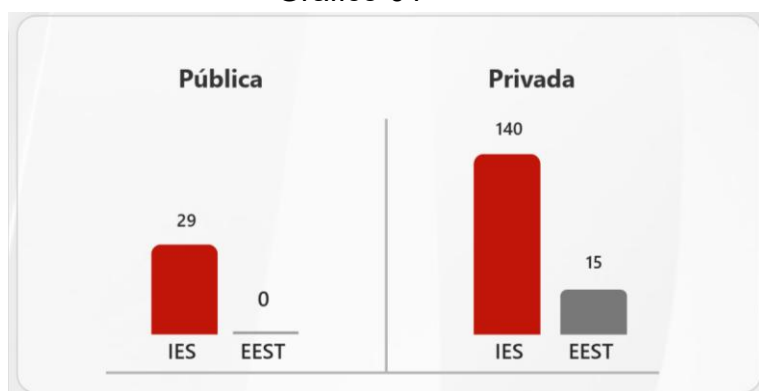
Según un reporte actualizado del Ministerio de Educación - MINEDU¹, en el Perú, existen ciento sesenta y nueve (169) Institutos de Educación Superior (IES); también, existen quince Escuelas de Educación Superior Tecnológicas (EEST). Este panorama evidencia la necesidad urgente de fortalecer este sector como una alternativa de educación superior, especialmente en un contexto donde el acceso a universidades públicas es restringido y la

¹ Ministerio de Educación (2025), recuperado el 27 de junio de 2025 del sitio web: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiazVlODdmZDMtYzlkOC00NDg5LWI5MjltYzBmZDZDFiZjU0liwidCI6IjE3OWJkZGE4LWQ5NjQtNDNmZi1hZDNiLTU3NDE4NmEyZmEyOCIsImMiOiR9>

educación privada resulta inaccesible para muchos jóvenes de escasos recursos. La Educación Superior no Universitaria debería ser potenciada como una vía estratégica para el desarrollo productivo, la inclusión social y la reducción de desigualdades territoriales y económicas.

Asimismo, en el mismo reporte citado se puede verificar que de los 169 Institutos de Educación Superior, solo 29 son públicos, y 140 son privados. Al mismo tiempo, de las 15 Escuelas de Educación Superior Tecnológicas, ninguno es público y todas son privadas, conforme se revisa en el siguiente esquema:

Gráfico 01



Fuente: MINEDU

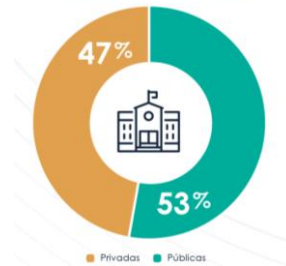
Esta cifra, resulta aún más crítica, pues la distribución de gestión pública y privada en la educación superior no universitaria, refleja una profunda ausencia del Estado en la provisión de educación técnica pública, lo que limita las oportunidades formativas para jóvenes de sectores vulnerables y refuerza la desigualdad en el acceso a una formación profesional.

Ahora, resulta importante revisar, analizar e interpretar las cifras que alcanzan las instituciones oficiales del sistema educativo superior universitario; según el reporte “Universidad en Cifras”² del Ministerio de Educación, para el año 2023, el Perú cuenta con un total de 98 universidades en todo el territorio nacional. De estas, 53 son universidades públicas y 46 son universidades privadas, conforme al gráfico que se detalla a continuación:

² Reporte en Cifras (2023), Ministerio de Educación, Primera Edición, Lima. Recuperado el 27 de junio de 2025 del <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/9077/La%20Universidad%20en%20Cifras.pdf?sequence=1&isAllowed=y> sitio web:

Gráfico 02

Universidades por tipo de gestión



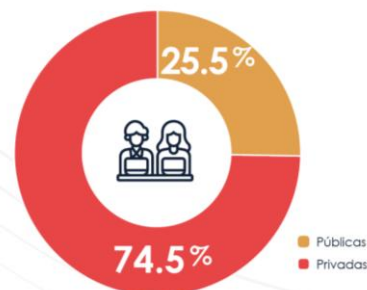
Fuente: MINEDU

Este gráfico, podría dar la impresión de un sistema casi equilibrado en cuanto a la oferta institucional; sin embargo, esta aparente paridad numérica oculta profundas asimetrías en términos de cobertura, infraestructura, financiamiento y calidad educativa.

A pesar de ser mayoría, las universidades públicas enfrentan restricciones presupuestales y operativas que limitan su capacidad para absorber a la creciente demanda estudiantil, mientras que las privadas, aunque menores en número, concentran la mayor parte de la matrícula nacional, pues conforme se desprende del mismo reporte³, para el año 2021, del total de un millón cuatrocientos veintitrés mil setecientos treinta y un (1 423 731) estudiantes universitarios, el 25.5 % estudia en una universidad pública y el 74.5 % en una universidad privada, conforme se detalla a continuación:

Gráfico 02

Estudiantes universitarios (2021)



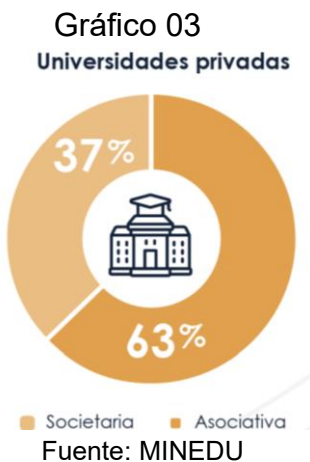
Fuente: MINEDU

³ Ibidem.

Como se observa, esta situación refleja una preocupante desigualdad estructural en el acceso a la educación superior, donde el Estado ha delegado de facto su rol garante del derecho a la educación a un sistema educativo crecientemente mercantilizado.

Esta distribución dejar ver no solo la insuficiencia de oferta pública frente a la demanda nacional sino también una política educativa que ha favorecido la expansión del sector privado sin asegurar estándares de calidad ni condiciones equitativas de acceso, consolidando un sistema en el que el derecho a la educación se encuentra determinado por la capacidad de pago de los que aspiran a ser estudiantes universitarios.

Por otro lado, el mismo reporte⁴ revela que, para el año 2021, dentro de las universidades privadas, diecisiete (17) son societarias y representan el treinta y siete por ciento (37%); y, veintinueve (29) son asociativas, representando el sesenta y tres por ciento (63%) de las universidades privadas, conforme se muestra en el siguiente gráfico:



Ahora, en relación a las Universidades Privadas Asociativas, el Informe de Uso de Beneficios otorgados a Universidades Privadas Ejercicio 2023 (2025)⁵ de la SUNEDU, señala que la obligación de remitir información sobre reinversión de excedentes, viene cumpliéndose de manera heterogénea, pues al cierre del ejercicio 2024, de un total de cuarenta (40) universidades asociativas, treinta

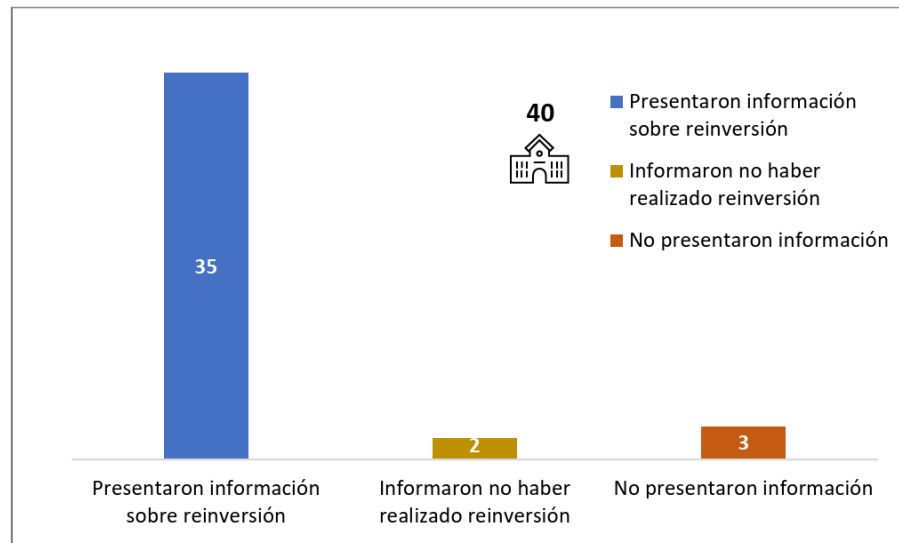
⁴ Ibidem, Pág. 4.

⁵ Uso de Beneficios otorgados a Universidades Privadas Ejercicio 2023 (2025), Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, Lima. Recuperado el 27 de junio de 2025 del sitio web: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7696240/6515369-informe.pdf?v=1740605543>

y cinco (35) información sobre reinversión de excedentes, mientras que dos (02) informaron no haber realizado reinversión dado que, según declaración de la universidad, no habrían generado excedentes en el ejercicio inmediato anterior o habrían tenido déficits; y, finalmente, tres (03) universidades se encontrarían pendientes de remitir la respectiva información. Todo ello, detallado en el siguiente gráfico:

Gráfico 04

Gráfico N° 01. Cumplimiento en la presentación del IAR de Excedentes, 2023



Fuente: UVE

El incumplimiento parcial y la presentación heterogénea de información sobre la reinversión de excedentes por parte de universidades privadas asociativas, pone en evidencia la fragilidad de los mecanismos de fiscalización sobre entidades que gozan de beneficios tributarios sustanciales como la inafectación de impuestos y otras exoneraciones. Que tres universidades no hayan remitido la información obligatoria y dos más justifiquen la falta de reinversión por supuestos déficits, sin un control efectivo ni verificación externa, evidencia una seria debilidad en el régimen de fiscalización y transparencia que debería acompañar cualquier exoneración tributaria. Esta situación refuerza la necesidad de replantear el privilegio fiscal del que gozan estas instituciones y que la constitución los ampara, especialmente cuando no garantizan una rendición de cuentas clara sobre el uso de sus excedentes en favor de su finalidad educativa y cultural.

Asimismo, del informe citado ⁶ se desprende que, durante el ejercicio 2023, las universidades privadas asociativas habrían priorizado reinvertir más en infraestructura (46.0% del total declarado), mediante la adquisición de terrenos, edificaciones o, construcciones en curso. Seguido de la reinversión en equipamiento (29.5% del total declarado). En menor medida (24.5%) se destinaron recursos para becas a estudiantes, proyección social, capacitación docente, deporte y gastos de investigación, este último, generalmente en gastos corrientes como pagos a recursos humanos, adquisición de útiles de escritorio y otros suministros vinculados con actividades propias de los proyectos de investigación e innovación en ciencia y tecnología (2.5% del total declarado). Para el mayor detalle, se puede visualizar en el siguiente gráfico:

Gráfico 05

Cuadro N° 06. IAR de excedentes de las universidades privadas asociativas por componente de reinversión, 2023

Código de Formato	Componentes de reinversión	2023	
		S/	%
	Activos Fijos	453,575,135	75.5
R2	Infraestructura	276,233,127	46.0
R3	Equipamiento	177,342,008	29.5
	Capital Humano	132,479,344	22.0
R4	Capacitación y actualización docente	2,483,094	0.4
R5, R6	Becas a estudiantes	124,020,788	20.6
R7, R8, R9	Proyección social y deporte	5,975,462	1.0
R10	Gastos de Investigación e innovación	14,985,197	2.5
	Total reinversión de excedentes	601,039,676	100.0
Nº universidades asociativas que reportaron el IAR		35	

Nota: La información mostrada es estrictamente declarativa.

Fuente: UVE

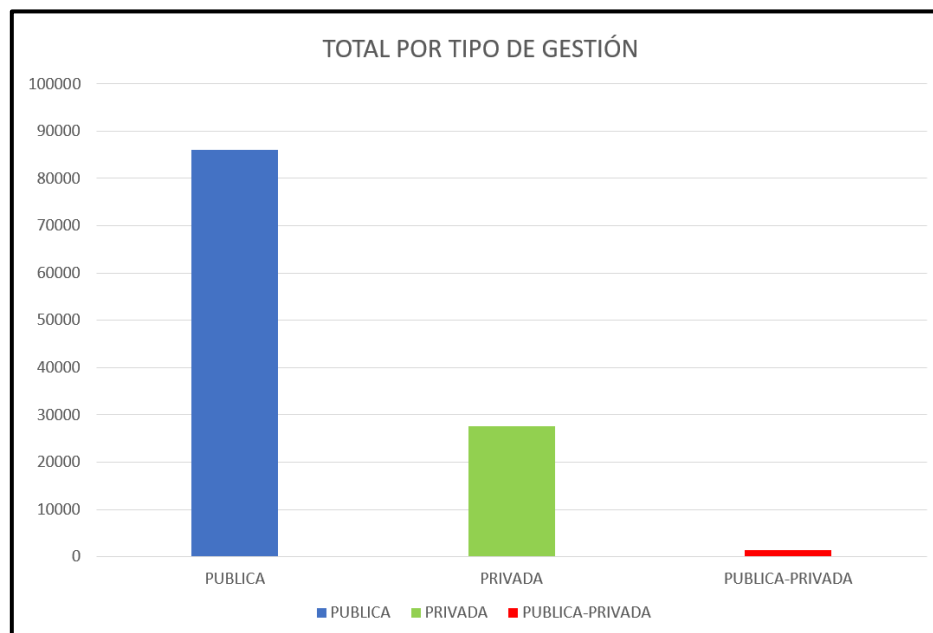
Como se observa, esta distribución evidencia una orientación ligada al crecimiento patrimonial que, a su finalidad educativa en el uso de los excedentes, privilegiando activos físicos sobre el desarrollo humano y científico. Resulta especialmente crítico que apenas el 2.5 % se haya asignado a investigación e innovación, mayoritariamente en gastos corrientes, lo cual contradice la misión universitaria de generar conocimiento y limita el impacto social de estos beneficios tributarios que, en teoría, deben potenciar el bien público y no solo consolidar el valor inmobiliario de estas instituciones.

⁶ Ibidem, Pág. 13.

De la Educación Básica y Básica Regular Privada

En cuanto a la educación básica regular (inicial, primaria y secundaria), la distribución entre públicas y privadas presenta particularidades. De acuerdo con el reporte actualizado de la Red de Consulta de Estadística Educativa (ESCALE)⁷ del Ministerio de Educación (en adelante “MINEDU”), en el Perú existen ciento quince mil cincuenta y dos (115,052) instituciones que brindan el servicio de educación básica regular, de los cuales ochenta y siete mil cuatrocientos treinta y cinco (87,435) son gestionados por El estado y veintisiete mil seiscientos diecisiete (27,617) son gestionados por entidades privadas. Para un mejor entendimiento, véase el siguiente gráfico:

Gráfico 06



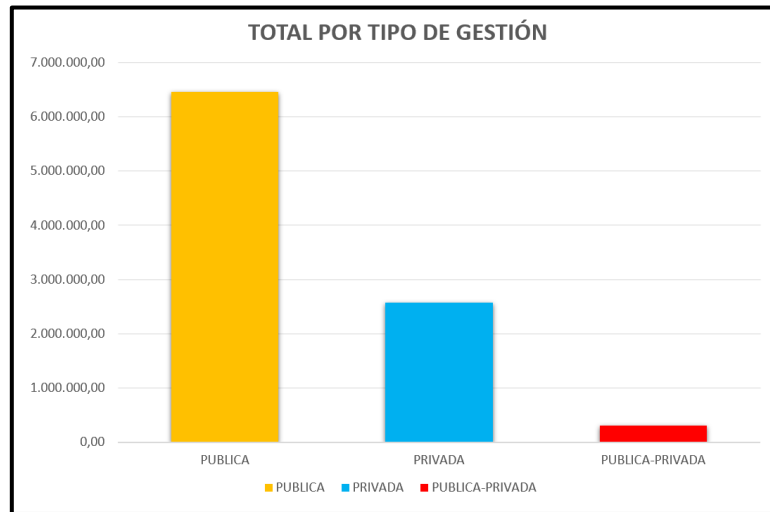
Fuente: Red de Consulta de Estadística Educativa.
Elaboración Propia.

Asimismo, se tiene nueve millones trescientos treinta y dos mil sesenta y tres (9,332,063) estudiantes matriculados en todo el Perú, de los cuales, seis millones setecientos cincuenta y nueve mil seiscientos veinticuatro (6,759,624) se encuentra en el sector público y dos millones quinientos setenta y dos mil

⁷ Red de Consulta de Estadística Educativa (2025), Ministerio de Educación. Recuperado el 27 de junio de 2025 del sitio web: <https://escale.minedu.gob.pe/>

cuatrocientos treinta y nueve (2,572,439) en el sector privado. Para un mejor entendimiento, véase el siguiente gráfico:

Gráfico 07



Fuente: Red de Consulta de Estadística Educativa

Elaboración: Propia.

La distribución de instituciones y matrícula en la educación básica regular en el Perú evidencia una preocupante dualidad estructural: aunque el Estado gestiona la mayoría de las escuelas (87,435 de un total de 115,052), alberga también al 72 % de la población estudiantil, lo que supone una alta presión sobre sus limitadas capacidades logísticas, presupuestales y pedagógicas. En contraste, el sector privado, con solo el 24 % de las instituciones educativas, concentra al 28 % del estudiantado, lo que refleja una mayor densidad por escuela y posiblemente mejores condiciones materiales, generando así un sistema educativo segmentado por clase social.

Esta situación no solo reproduce desigualdades desde la infancia, sino que también cuestiona el cumplimiento efectivo del derecho a una educación básica pública de calidad, equitativa y universal, como responsabilidad ineludible del Estado.

Del déficit presupuestario para el pago de servicios públicos.

Por otro lado, resulta relevante señalar que, históricamente, muchas instituciones educativas del sector público han mantenido deudas constantes

por servicios básicos esenciales. Según información de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)⁸, hasta enero de 2025, un total de mil setecientos cincuenta (1,750) colegios adeudaban más de cinco millones de soles (S/ 5,000,000.00) por concepto de suministro de agua potable. De acuerdo a la información proporcionada por la SUNASS, las regiones con mayor número de instituciones en esta situación fueron: Lima Metropolitana y Callao (662), seguidas por Loreto (126), Puno (122), Ica (122), Lima Provincias (101) y Arequipa (92).

De manera similar, en lo que respecta al acceso al servicio de energía eléctrica, se han identificado serias deficiencias en instituciones educativas públicas. Según informó el medio periodístico Correo⁹, para el caso de la región Arequipa, durante el año 2023, al menos doscientos (200) colegios estatales mantenían deudas pendientes por el consumo de electricidad, las cuales ascendían en conjunto a más de doscientos treinta mil soles (S/ 230,000.00).

Del impacto fiscal por beneficios tributarios en el sector Educación.

En el Perú, incluso, bajo la aplicación de beneficios tributarios, la educación privada ha pagado impuestos aumentando la recaudación fiscal. De acuerdo con cifras de la SUNAT, entre el 2005 y 2021, los ingresos tributarios provenientes de actividades educativas se han incrementado de S/ 312 millones a S/ 1,456 millones en términos reales (con base diciembre de 2021). Con ello, la recaudación de la educación privada ha tenido un crecimiento anual promedio del 10.1% del 2005 al 2021, avance superior al registrado en el caso de recaudación total de tributos internos (6.4%). Para mayores detalles, revisar el siguiente grafico:

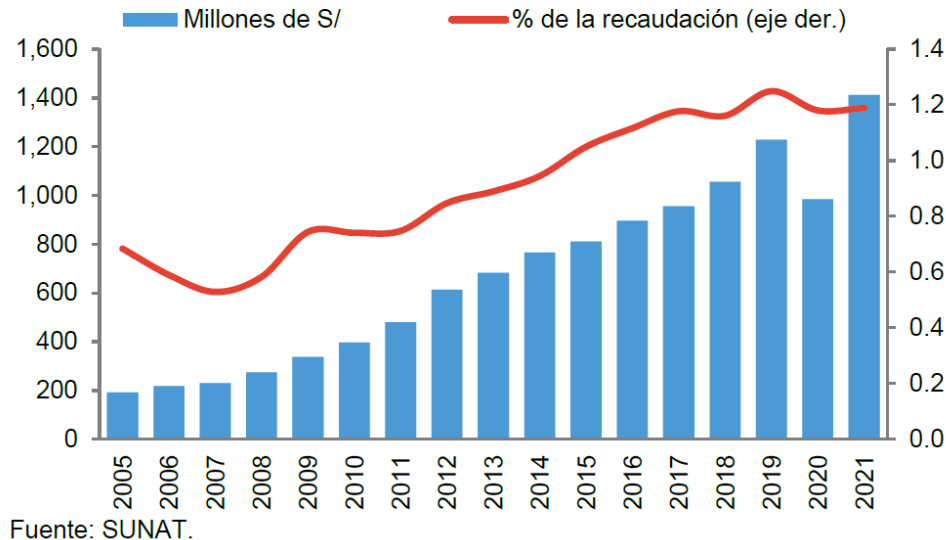
⁸ Nota de Prensa, Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (2025), recuperado el 27 de junio de 2025, del sitio web: <https://www.gob.pe/institucion/sunass/noticias/1124977-a-enero-de-2025-1-750-colegios-tenian-deudas-por-agua-potable-por-mas-de-s-5-millones>

⁹ Arequipa: Al menos 200 colegios con deuda por servicio de energía eléctrica, Diario Correo (2023). recuperado el 27 de junio de 2025, del sitio web: <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/arequipa-al-menos-200-colegios-con-deuda-por-servicio-de-energia-electrica-noticia/#:~:text=Este%20problema%20es%20reiterativo%20en%20algunos%20casos%2C,igual%20a%20las%20empresas%20prestadoras%20de%20servicio.>

Gráfico 08

Gráfico N° 2: Recaudación de tributos internos de los servicios de enseñanza privada, 2005-2021

(Millones de S/, % de la recaudación total)



Fuente: SUNAT.

Fuente: SUNAT

Si bien la educación privada ha mostrado una contribución creciente a la recaudación fiscal, no necesariamente refleja un sistema tributario justo o eficiente, pues esto obedecería al pago por la utilidades que perciben anualmente; además, según el Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026 (2022)¹⁰, se ha calculado que el Gobierno deja de percibir cerca de S/ veinte mil trescientos cincuenta y cuatro millones de soles (S/20,354,000,000.00) de ingresos públicos por la aplicación de mecanismos que reducen o eliminan la carga fiscal sobre un grupo determinado de contribuyentes.

En estas estimaciones, para el año 2023, las inafectaciones vinculadas al sector educación ascenderían a mil trescientos ochenta y cinco mil millones de soles (S/ 1,385,000,000.00), tal como se ve el siguiente gráfico:

¹⁰ Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026 (2022), Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, Lima, Pág. 99. Recuperado el 27 de junio de 2025, del sitio web: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2023_2026.pdf?fbclid=IwAR0b7-RBP2b0z2GaR_ox8lCtazL461YPhdlRkpNE78sYv_Zw0knjboaCVdl

Gráfico 09

Gasto tributario potencial, según impuesto ¹ (Millones de S/ y % del PBI)										
Impuesto / Beneficio	Millones de S/					% del PBI				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
1) IGV	13 144	12 763	11 787	13 020	14 437	1,62	1,53	1,57	1,51	1,43
- Exoneración de productos agrícolas	3 734	3 892	3 758	3 885	4 415	0,46	0,47	0,50	0,45	0,44
- Exoneración del IGV en la Amazonía	2 288	2 172	2 138	2 165	2 207	0,28	0,26	0,29	0,25	0,22
- Inafectación de la importación y prestación de servicios educativos	2 243	1 703	1 295	1 665	1 385	0,16	0,20	0,17	0,19	0,14
- Otros	4 879	4 996	4 597	5 305	6 430	0,72	0,60	0,61	0,61	0,64
2) IR	3 028	2 694	3 087	2 963	3 879	0,37	0,32	0,41	0,34	0,38
- Inafectación de la CTS	1 281	1 176	1 132	1 080	1 625	0,16	0,14	0,15	0,12	0,16
- Otros	1 747	1 518	1 955	1 883	2 254	0,22	0,18	0,26	0,22	0,22
3) Ad Valorem	850	985	708	1 234	1 518	0,11	0,12	0,09	0,14	0,15
- Devolución del <i>drawback</i>	827	961	680	1 075	1 332	0,10	0,12	0,09	0,12	0,13
- Otros	23	23	28	159	186	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02
4) Resto²	218	274	359	406	520	0,03	0,03	0,05	0,05	0,05
Total	17 240	16 715	15 942	17 622	20 354	2,13	2,01	2,13	2,04	2,01

1/ Las estimaciones anuales de los gastos tributarios corresponden a la información remitida por la Sunat para la elaboración del MMM de cada año.
2/ Incluye el ISC y derechos específicos.
Fuente: Sunat.

Fuente: SUNAT

Como se verifica en ambos gráficos, el monto recaudado promedio anual, asciende a mil cuatrocientos cincuenta y seis millones de soles (S/1,456,000,000.00) con el monto dejado de recaudar (S/1,385 millones), son prácticamente similares. Si sumamos ambos montos, el Estado podría recaudar, de la educación privada, alrededor de dos mil ochocientos cuarenta y un millones de soles (S/2,841,000,000.00), que bien podría financiar programas sociales de similar envergadura como el Programa Nacional de Alimentación Escolar o el Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED.

Esta situación, refleja el alto costo fiscal de un sistema de inafectaciones y exoneraciones que, en muchos casos, carece de mecanismos efectivos de evaluación, fiscalización y rendición de cuentas. En un país con brechas estructurales en acceso y calidad educativa, mantener privilegios fiscales sin asegurar su impacto social ni condicionar su uso al cumplimiento de fines públicos, no solo resulta nocivo, sino que debilita la capacidad del Estado para invertir en políticas educativas universales, equitativas y sostenibles a favor de los más necesitados.

1.2. Antecedentes normativos constitucionales. –

1.2.1. Constitución de 1920: El artículo 7 establecía que no puede crearse, modificarse ni suprimirse contribuciones sino en virtud de una ley, y solo para el servicio público. Asimismo, precisaba que solo por ley puede exonerarse en todo o en parte del pago de impuestos; pero nunca por razón de las personas. Esta es la Constitución que sienta las bases de los beneficios tributarios a favor de los servicios públicos como el educativo.

1.2.2. Constitución de 1933: El artículo 8 disponía que solo para el servicio público podrá, la ley, crear, alterar o suprimir impuestos, y exonerar de su pago o en todo o en parte, asimismo, señalaba que no hay privilegios personales en materia de impuestos, siendo esta norma la base de la regulación de beneficios tributarios a nivel constitucional precisando que solo era aplicable para el servicio público.

1.2.3. Constitución de 1979: El artículo 30 disponía que el Estado reconoce, ayuda y supervisa la educación privada, cooperativa, comunal y municipal que no tengan fines de lucro. Señala además que, ningún centro educativo puede ofrecer conocimiento de calidad inferior a los del nivel que le corresponde, conforme a ley. También precisaba que toda persona natural o jurídica tiene derecho de fundar, sin fines de lucro, centros educativos dentro del respeto a los principios constitucionales. Por otra parte, el artículo 32 señalaba que las universidades y los centros educativos y culturales estaban exonerados de todo tributo, creado o por crearse. Además, disponía que la ley establecería estímulos tributarios y de otra índole para favorecer las donaciones y aportes en favor de las universidades y centros educativos y culturales.

Como se observa, la redacción de la norma constitucional de beneficios tributarios en la constitución de 1979 ya señalaba un régimen de exoneraciones para los centros educativos sin distinción de su calidad de público o privado, ni su nivel o modalidad, por lo que constituye el antecedente principal de la inafectación para las instituciones educativas privadas, que requiere una modificación urgente.

1.3. Análisis de la situación actual del artículo 19 de la Constitución Política del Perú. –

El artículo 19 de la Constitución Política del Perú (en adelante “Constitución”)¹¹ se encuentra redactado, literalmente, de la siguiente manera:

“Artículo 19.- 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, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.

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.”

Como se observa, la redacción del artículo 19 de la Constitución establece un régimen especial de inafectación de tributos para las universidades, institutos superiores y demás centros educativos; sin embargo, esta disposición ha generado diversos problemas tributarios, por lo que, es necesario describir y desarrollar su contenido:

a) Beneficiarios y amplitud de la inafectación:

El beneficio de inafectación tributaria descrito en el primer párrafo no distingue al tipo y naturaleza de las universidades, institutos y de otros

¹¹ Recuperado del sitio web del Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ, el 24 de junio de 2025 en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

centros educativos, por lo que, se entiende que su amplitud incluye a las entidades privadas en todos sus niveles y modalidades.

Bajo el análisis del constitucionalista Salazar M. (2005)¹², este párrafo está dirigido de manera especial para las instituciones privadas. Por otro lado, al abarcar "todo impuesto directo e indirecto" sobre "bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural", se crea un espectro tan vasto que la interpretación de lo "propio de su finalidad" se vuelve subjetiva.

En la perspectiva de M. Rubio (1999)¹³, esto debe ser entendido como todo lo que coadyuva al trabajo educativo y cultural de la universidad o de los demás centros educativos. En este sentido, el tratamiento tributario favorable se produce sobre los ingresos que los centros educativos destinan a sus fines educativos y culturales. Si ellas hacen un contrato con alguna institución y el dinero lo invierten en sus propias finalidades deberán estar inafectos porque contribuye directamente a la actividad educativa o cultural, caso contrario si estarían en la obligación de pagar.

b) Régimen Especial y Donaciones:

En el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución se delega a la ley la regulación de exoneraciones de donaciones y becas, los mismo que también benefician a los centros educativos privados.

c) Mecanismos de Fiscalización y Centros Culturales

El mandato de establecer "mecanismos de fiscalización" y "requisitos y condiciones" para los centros culturales que puedan gozar de beneficios similares tiene una formulación genérica y permite posibles abusos o la falta de transparencia en la aplicación de los recursos liberados por la inafectación. Una base constitucional más robusta en este aspecto garantizaría una rendición de cuentas más efectiva.

¹² Salazar M. (2005), La Constitución Comentada, Tomo I, Gaceta Jurídica, Primera Edición, pág. 499, Lima, recuperado el 24 de junio de 2025, del sitio web: <https://andrescusi.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica-tomo-i.pdf>

¹³ Rubio M (1999), Estudio de la Constitución Política de 1993, Tomo II, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima pág. 187.

d) Excepción para Instituciones Educativas Privadas

La posibilidad de aplicar el Impuesto a la Renta a las instituciones educativas privadas que generen "ingresos que por ley sean calificados como utilidades" limita el lucro desmedido. Sin embargo, la propia definición de "utilidades" es un concepto manipulable legalmente.

Bajo la interpretación de la SUNAT, en su Informe N.º 056-2021-SUNAT/7T0000¹⁴, formula las siguientes conclusiones:

“CONCLUSIONES:

- 1. Los ingresos de las universidades privadas asociativas están inafectos, constitucionalmente, del impuesto a la renta, excepto los generados por actividades no relacionadas con sus quehaceres educativo y cultural, o los destinados a gastos no relacionados con dichos quehaceres, así como los generados por sus centros de producción de bienes y servicios.*
- 2. La universidad privada asociativa, organizada como una asociación sin fines de lucro, que también genere ingresos que se encuentren afectos al impuesto a la renta, puede inscribirse por estos últimos en el Registro de Entidades Exoneradas del Impuesto a la Renta, siempre que cumpla con los requisitos señalados en el inciso b) del artículo 19 de la LIR.”*

Como se ve, la SUNAT afirma que el marco constitucional reconoce la inafectación del impuesto a la renta para las universidades privadas organizadas como asociaciones sin fines de lucro. Esta ambigüedad permite que algunas instituciones con un evidente ánimo de lucro estructuren sus ingresos de manera que eviten esta calificación, eludiendo la carga tributaria y desvirtuando el propósito de fomento educativo sin fines comerciales.

¹⁴ Informe N.º 056 -2021-SUNAT/7T0000 (2021), recuperado el 27 de junio de 2025, del sitio web: <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/oficios/2021/informe-oficios/i056-2021-7T0000.pdf>

Para Marcial Rubio¹⁵, si una institución educativa tiene fines de lucro y distribuye utilidades deberá estar gravada para que pague impuestos por las utilidades que genera, aunque sugiere que se desarrolle en un régimen tributario distinto al de las demás empresas.

1.4. Análisis de Derecho Comparado en Latinoamérica. -

En el derecho comparado latinoamericano, el tratamiento constitucional y legal de las exoneraciones tributarias a instituciones educativas privadas muestra enfoques diferenciados, con una tendencia ascendente a restringir privilegios fiscales en favor de la equidad y la transparencia en el gasto público. A continuación, veremos su regulación en algunos países latinoamericanos:

A. Colombia. –

El artículo 355 de la Constitución Política de la República de Colombia prohíbe expresamente al Estado conceder auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, salvo que sean destinadas a programas o proyectos de interés público previamente aprobados por la administración. Con ello, las instituciones educativas privadas deben demostrar que cumplen con el principio de interés general para acceder a beneficios tributarios, los cuales son fiscalizados por el gobierno. El mismo artículo, establece que el Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo.

Como se observa, la Constitución colombiana impone controles estrictos a la entrega de recursos públicos, exigiendo idoneidad, no lucratividad y fiscalización. En el caso de instituciones educativas privadas, deben justificar su aporte social para acceder a beneficios tributarios. Este modelo promueve transparencia y eficiencia en el gasto. En contraste, el Perú carece de exigencias similares para las universidades privadas.

¹⁵ Ibidem.



B. México. –

El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su fracción IV, que toda la educación impartida por el Estado será gratuita, universal, inclusiva y laica. No obstante, en su fracción VI, reconoce que los particulares pueden ofrecer educación en todos sus tipos y modalidades. Asimismo, la fracción VII señala que las universidades y demás instituciones de educación superior con autonomía reconocida por ley tienen la facultad de autogobernarse y cumplir sus fines de enseñanza, investigación y difusión cultural conforme a los principios constitucionales. Sin embargo, el artículo 28 de la misma Constitución prohíbe expresamente los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, así como las condonaciones y exenciones de impuestos, salvo en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

El marco constitucional de los Estados Unidos Mexicanos refleja un equilibrio entre el reconocimiento de la participación del sector privado en la educación y la solidez del Estado en evitar privilegios tributarios injustificados. Al garantizar que la educación impartida por el Estado sea gratuita y universal, se prioriza el acceso equitativo para toda la población. Paralelamente, al permitir la intervención de particulares, se fomenta la diversidad educativa, pero bajo condiciones claras y reguladas. La prohibición de exenciones y condonaciones de impuestos en el artículo 28 establece un principio de equidad tributaria que impide que las instituciones privadas se beneficien de ventajas fiscales sin justificación legal. Este enfoque contrasta con el caso peruano, donde la Constitución aún permite exoneraciones amplias sin criterios de fiscalización equivalentes, lo que refuerza la necesidad de una reforma alineada con buenas prácticas comparadas.

C. Chile. –

La Constitución de la República de Chile no contiene una inafectación general explícita para la educación privada. Las exenciones, como así la denominan en el referido país, se otorgan principalmente a través de leyes; sin embargo, a partir de la reforma tributaria entro en vigencia la Ley

20.780¹⁶ denominada “Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario”, se eliminaron diversos beneficios a instituciones privadas que operaban como fundaciones educativas sin fines de lucro, pero que generaban utilidades a través de contratos con empresas vinculadas.

No obstante, se mantienen algunos beneficios, como el regulado en la Ley 18,681, que establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal. En su artículo 69, dispone que los contribuyentes que, de acuerdo con las normas generales de la Ley sobre Impuesto a la Renta, podrán descontar de sus respectivos impuestos las sumas donadas a Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica estatales y particulares reconocidos por el Estado, siempre que éstas se encuentren comprendidas en la declaración respectiva.

Estos ejemplos reflejan cierta tendencia a restringir exoneraciones tributarias indiscriminadas a entidades educativas privadas, o bien a condicionarlas al cumplimiento estricto del principio de no lucro y al control estatal. El caso peruano, donde la exoneración está constitucionalmente garantizada sin exigencias equivalentes, constituye una excepción anómala que esta reforma busca corregir para alinear nuestra legislación con estándares regionales de equidad y transparencia fiscal.

1.5. Viabilidad de la propuesta. –

La viabilidad del presente proyecto de ley de reforma constitucional que limita la inafectación tributaria exclusivamente a las instituciones educativas públicas es sólida. Jurídicamente, la propuesta no vulnera principios ni derechos fundamentales; tampoco afecta el derecho a la educación, dado que no impide el funcionamiento de universidades privadas ni restringe su participación en el sistema educativo en todos sus niveles y modalidades. Asimismo, se mantiene intacta la autonomía universitaria reconocida por la Constitución y la Ley Universitaria.

¹⁶ Ley 20.780, Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario (2016), Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, recuperado el 27 de junio de 2025 del sitio web: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1067194>



Desde el punto de vista técnico y administrativo, su implementación es completamente factible. La SUNAT ya cuenta con órganos especializados, así como herramientas para fiscalizar a las entidades educativas privadas. La experiencia demuestra que muchas universidades privadas ya tributan por utilidades sin afectar su sostenibilidad financiera. Además, esta reforma no implica la creación de nuevos organismos ni trámites adicionales, lo que refuerza su viabilidad operativa en el corto y mediano plazo.

Por otro lado, la incorporación de un párrafo que exonere de pago de servicios públicos esenciales se formula como una alternativa a las graves limitaciones financieras que enfrentan los centros educativos públicos para cubrir servicios públicos como el agua o la energía eléctrica, asegurando condiciones mínimas de calidad en las instituciones públicas para garantizar una educación continua, equitativa y digna para todos los estudiantes.

Finalmente, en el plano político y social, la reforma tiene amplio respaldo. Diversos sectores de la opinión pública rechazan que entidades privadas con fines lucrativos disfruten de exoneraciones reguladas en el ámbito constitucional. Además, la medida es coherente con la Política Nacional de Educación y el objetivo de asegurar un financiamiento sostenible para el sistema educativo.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley de reforma constitucional modifica el artículo 19 de la Constitución Política del Perú en los siguientes términos:

Artículo 19 de la Constitución Política del Perú	Proyecto de Ley de Reforma Constitucional del Artículo 19
"Artículo 19.- 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, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes. 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."	"Artículo 19.- Las universidades públicas y demás instituciones educativas públicas en todos sus niveles 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. Asimismo, se encuentran exoneradas del pago de derechos, tarifas, comisiones u otras contraprestaciones derivadas del suministro de servicios públicos esenciales para su funcionamiento. 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 universidades privadas y demás instituciones educativas privadas están sujetas al régimen tributario general"

La reforma constitucional planteada elimina el beneficio de inafectación tributaria a universidades privadas y también a las instituciones educativas de otros niveles o modalidades de gestión privada, lo cual fortalecerá el sistema educativo público y generará un impacto positivo en la equidad fiscal al exigir

que todas las entidades que obtienen ingresos, incluso en el sector educativo, contribuyan proporcionalmente al erario nacional.

Por otro lado, debe señalarse que este proyecto de reforma constitucional no modifica en sí mismo ninguna otra norma. Sin embargo, en virtud del principio de jerarquía normativa constitucional, deberá adecuarse el artículo 177 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, que detalla las inafectaciones y exoneraciones a las universidades públicas.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La reforma constitucional propuesta presenta un balance favorable en términos de costo-beneficio para el Estado y la sociedad en su conjunto. Desde la perspectiva fiscal, no implica costos adicionales para el erario público, ya que no conlleva nuevas obligaciones presupuestales ni compromisos de gasto. Por el contrario, representa una alternativa de recuperación de ingresos fiscales que actualmente se dejan de percibir por el otorgamiento indiscriminado de beneficios tributarios a universidades privadas, muchas de las cuales operan con márgenes elevados de rentabilidad.

En cuanto a los beneficios económicos, el principal efecto esperado es un incremento sustancial en la recaudación fiscal. Partiendo de la información disponible de la SUNAT y el Ministerio de Economía y Finanzas, el Estado podría captar alrededor de S/. 2,800,000.00 millones al año si se elimina la inafectación tributaria a universidades privadas, lo que permitiría fortalecer el financiamiento de la educación pública, reducir brechas estructurales y mejorar la equidad en el acceso a servicios educativos de calidad. Esta reasignación de recursos tiene un efecto redistributivo positivo al beneficiar principalmente a los estudiantes de menores ingresos.

Por otro lado, la incorporación de un párrafo que exonere de pago de servicios públicos esenciales es un beneficio frente a las graves limitaciones financieras que enfrentan los centros educativos públicos para cubrir servicios públicos de saneamiento como el agua, desagüe o la energía eléctrica.

Desde una perspectiva institucional, el beneficio también se manifiesta en términos de transparencia y equidad tributaria. Al eliminar privilegios fiscales



injustificados, se fortalece la legitimidad del sistema tributario y se promueve una competencia más justa entre las instituciones públicas y privadas.

Además, la medida incentivará a las universidades privadas a adoptar prácticas más eficientes y responsables en su gestión financiera, ajustándose a estándares que prioricen la calidad educativa por encima del lucro.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA.

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional¹⁷:

- Política 5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
- Política 12: Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte.

Asimismo, la propuesta legislativa está relacionada con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025¹⁸, específicamente en los siguientes temas:

- Tema 4: Reformas Constitucionales.
- Tema N° 31: Acciones del estado contra la discriminación y la inequidad social.
- Tema N° 37: Modificaciones a la Ley Universitaria.

¹⁷ Acuerdo Nacional. Recuperado de: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

¹⁸ Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR. Recuperado de: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf>