



PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE
MODIFICA EL ARTÍCULO 19° DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL
PERÚ

Los Congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista **Guido Bellido Ugarte**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19°
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 19° de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de recaudar recursos económicos para enfrentar los impactos económicos ocasionados por el covid-19 y mejorar y hacer sostenible la calidad de los servicios que brinda el estado.

Artículo 2. 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, 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.*

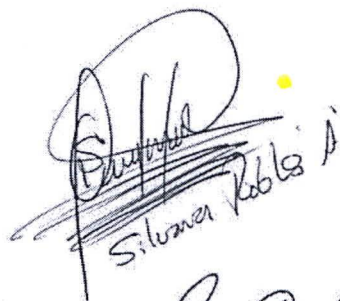
Las donaciones y becas con fines educativos **para las instituciones educativas públicas y privadas** gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley.

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

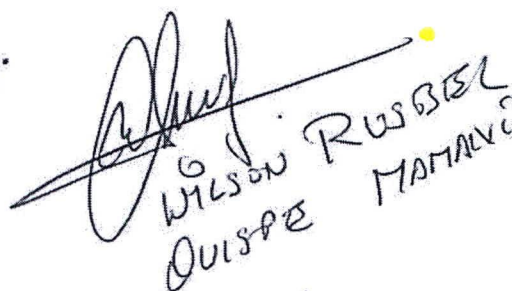
Las instituciones educativas y culturales privadas sin fines de lucro, también gozan de inafectación de impuestos directos e indirectos que afecten los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural, a excepción de aquellos ingresos que por ley sean calificados como excedentes, las que estarán sujetas a la aplicación del impuesto a la renta.

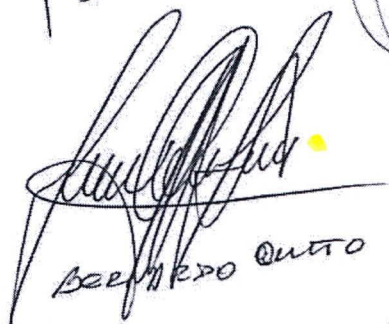
Todas las instituciones educativas privadas con fines de lucro, están obligadas a pagar todos los impuestos correspondientes conforme a su naturaleza."

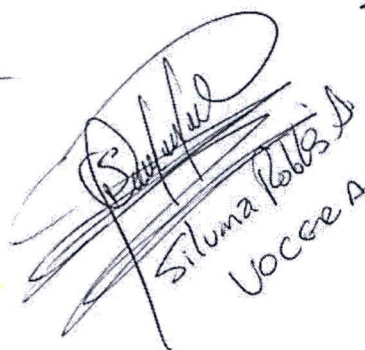
Lima, 22 de abril de 2022

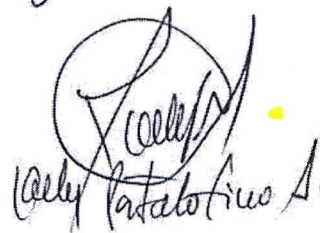

Silvana Robles


GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


WILSON RIVAS
QUIROGA MAMAY


BERNARDO QUINTO


Silvana Robles
VOCERA


Carlos Patañino


Américo Gonzales

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO

El artículo 13° de la Constitución de 1993 reconoce que la finalidad de la educación es el desarrollo integral de la persona humana, en concordancia con ello, el artículo 14° del mismo cuerpo normativo establece que la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte, prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. Así mismo, el artículo 16°, reconoce como 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 y que la educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad. Sobre la educación universitaria, el artículo 18° de la carta magna, establece que la educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística, la investigación científica y tecnológica.

Frente a estos preceptos constitucionales, que tienen la finalidad de garantizar una educación de calidad para la población, se tiene lo establecido en el artículo 19° del mismo cuerpo normativo, el cual ha venido inafectando de todo tipo de impuestos a las instituciones educativas privadas, beneficiando así a la mercantilización de la educación en el Perú, permitiendo que el Estado deje de percibir ingresos con estas inafectaciones aplicando un criterio constitucional de hace 25 años, de cuando no existía el número de universidades que existen hoy.

Por su parte, el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Exp. N° 8391-2006-PA/TC, señaló que, "38. *El legislador constitucional ha previsto un incentivo a fin de promover la educación, el cual resulta ser la inafectación de impuestos a los bienes, actividades y servicios propios de la finalidad educativa y cultural. Ello implicaría que sus recursos se destinen únicamente a la finalidad educativa y cultural, y que no se vean afectados con la imposición*



de un tributo. Sin embargo, respecto de este punto debemos ser bastante cuidadosos puesto que va a haber ocasiones en los que sí deba gravarse con impuestos por no estar dentro de su finalidad educativa y cultural, por ello, somos de la consideración que esta situación tendrá que evaluarse en cada caso en concreto. 39. Tanto el IGV como el IMP tienen la calidad de impuestos, se entiende que los mismos se encontrarían dentro del supuesto de inafectación previsto por el artículo 19 de la Constitución Política, siempre y cuando dichos tributos pretendan gravar bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural".

Es así que tenemos normativas con rango de ley que han venido regulando situaciones específicas respecto de las instituciones educativas privadas. La ley N° 30220 en su artículo 119 dispone que *"las universidades privadas societarias que generan utilidades se sujetan al régimen del Impuesto a la Renta, salvo que reinviertan dichas utilidades, en la mejora de la calidad de la educación que brindan, caso en el que pueden acceder a un crédito tributario por reinversión equivalente hasta el 30% del monto reinvertido"*. Sobre este tipo de universidades, es menester recordar que, en aplicación de la Constitución de 1993, el régimen de entonces expidió el Decreto Legislativo N° 882, por el cual se dio nacimiento a las universidades con fines de lucro, estableciendo en su artículo 2, 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"*.

SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El año 2014 se publicó la Ley Universitaria 30220 que introdujo la universidad privada lucrativa al lado de la universidad privada asociativa, cuyo texto expresamente señala en su *"Artículo 115.- Toda persona natural o jurídica tiene derecho a la libre iniciativa para constituir una persona jurídica con la finalidad de realizar actividades en la educación universitaria, ejerciendo su derecho de fundar, promover, conducir y gestionar la constitución de universidades privadas. En caso de que la promotora tenga fines lucrativos se constituye bajo la forma societaria y en caso no tenga fines de lucro, bajo la forma asociativa (...)"*

En consecuencia, tras la vigencia del Decreto Legislativo N° 882 emitida en 1996 y del conjunto de leyes previamente citadas, el incremento de universidades privadas creció ampliamente, como se muestra en los siguientes cuadros:

Tabla 1.
Número y Porcentaje de Universidades

Universidades privadas (creadas por particulares)	92	64%
Universidades públicas (creadas por el Estado)	52	36%

Fuente: Sunedu (2020)

Tabla 2.
Número y porcentaje de universidades privadas según régimen

Universidades Societarias (lucrativas)	52	57%
Universidades Asociativas (no lucrativas)	40	43%

Fuente: Sunedu

De estos cuadros se puede observar que las universidades privadas han llegado casi a duplicar el número de las estatales, lo que nos lleva a evaluar las causas de esta asimetría, así como a verificar si estas instituciones educativas cumplen la finalidad prevista por la constitución y si lo hacen respetando el ordenamiento jurídico por el cual se les inafecta del pago de todo tipo de impuestos.

Así tenemos, sobre la regulación de las universidades societarias, se dispuso que *pueden fundarse y organizarse bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común y en el régimen societario, donde los rectores, vicerrectores, decanos no son elegidos por la comunidad, sino designados por el dueño, quien tiene la potestad de contratar y despedir a funcionarios y profesores. Dice la ley actual: «Las instancias de gobierno de las universidades privadas asociativas o societarias se sujetan a lo establecido por su Estatuto...con respeto a los derechos de los promotores de promover, conducir y gestionar la universidad que fundaron» (Art. 122°)*¹.

Este exceso de beneficios y blanda regulación por parte del Estado, han sido el caldo de cultivo para la problemática generada por el surgimiento de

¹ Surgimiento y ocaso de la universidad lucrativa en el Perú. Pg. 12. TRADICIÓN, Segunda Época 2020 N° 20 pp. 9-17 Revista de la Universidad Ricardo Palma. Obtenido de: <http://revistas.urp.edu.pe/index.php/Tradicion/article/download/3517/4294/>

universidades del régimen privado que han producido perjuicios a miles de estudiantes y padres de familia cuando sus licenciamientos fueron denegados por la Sunedu.

Tabla 6.

Universidades privadas con licencia denegada por Sunedu

Universidades Societarias (lucrativas)	37	80%
Universidades Asociativas	9	20%
Total	46	100%

Fuente: Sunedu 15.07.2020

Ahora bien, el profesor Jorge Secada refiere que *"la naturaleza de la universidad es su finalidad. Y la finalidad de la universidad es, fundamentalmente, ser depositaria del saber de la sociedad, ser su conciencia intelectual, encarnar su ciencia, sus artes y sus humanidades. De esta finalidad se desprende los tres objetivos que hemos señalado anteriormente: educar y capacitar; socializar; y crear alta cultura"*.² Por consiguiente resulta contraproducente que nuestro ordenamiento jurídico garantice y promueva la existencia de universidades (y en general instituciones educativas) que tienen carácter societario cuya finalidad es lucrar.

Consecuentemente, se ha visto distorsionada la gestión de las universidades privadas en el Perú, situación que se produjo a consecuencia del aprovechamiento político y económico predominante en una determinada época. Por ello se tiene que estos cambios atentan directamente contra las características esenciales de la universidad, tales como autonomía, democracia, libertad de cátedra, selectividad y alto nivel de eficiencia de sus científicos y profesionales, entonces se deberían asumir las acciones para que se recobre la verdadera razón de ser de la institución.

*Solo en el 2019 la Sunat estimaba que estas 30 universidades pudieron exonerar un total de S/. 61'671,028 en IR, según indica Ojo Público. En general, hay 569 instituciones educativas constituidas como asociaciones sin fines de lucro que se ven beneficiadas con esta exoneración. El año pasado estas costaron un total de S/ 107 millones en tributos no recaudados.*³

² Jorge Secada Koechlin. La naturaleza de la universidad en el Siglo XXI. Pg. 51. Obtenido de: https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/libros/Educacion/univer_peru/pdf/a01.pdf

³ <https://rpp.pe/economia/economia/impuesto-a-la-renta-30-universidades-no-tendran-que-pagar-impuesto-hasta-fines-del-2023-noticia-1312498>

Entre las empresas educativas que reciben este beneficio se encuentran casas de estudio que registran las pensiones más elevadas del sector, como la Universidad de Lima y la Universidad del Pacífico, y una institución con altos indicadores de producción científica, la Universidad Peruana Cayetano Heredia; pero también la Universidad San Martín de Porres, que fue multada por la Sunedu por hacer uso indebido de sus recursos, y otras dos que no obtuvieron el licenciamiento debido a deficiencias en su infraestructura y nivel de enseñanza.⁴

SOBRE LOS INSTITUTOS TECNOLÓGICOS Y PEDAGÓGICOS

La información pública sobre la situación actual de la educación superior tecnológica y pedagógica es escasa, sin embargo, se tiene información del año 2015 del Ministerio de Educación del cual se puede extraer algunos datos relevantes sobre la gestión privada de este tipo de instituciones, así tenemos que existen dos tipos de centro de formación no universitarios, los institutos de Educación Superior Tecnológicos (IEST) y los centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO), *"los CETPRO públicos tienen similar cantidad de alumnos que los CETPRO privados (50.4% y 49.6% respectivamente), a diferencia de los IEST en donde predomina la matrícula en los privados (69.8%)"*⁵

Cuadro N° 2
Perú: IES y Matrícula por tipo de gestión, 2014

	Número de instituciones				Matrícula			
	Pública		Privada		Pública		Privada	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
IEST	373	47.2	417	52.8	109.228	30.2	252.032	69.8
CETPRO	769	42.7	1.034	57.3	123.388	50.4	121.306	49.6
IESP	116	58.9	81	41.1	17.945	76.9	5.376	23.1
ESFA	33	89.2	4	10.8	4.564	93.0	342	7.0

Fuente: MINEDU, Censo Escolar 2014
Elaboración: MINEDU-DIGEST

SOBRE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Ahora bien, sobre las instituciones de la educación básica se tiene poca información estadística actual. En febrero del 2019, el Gerente General del sistema de Gestión de la Calidad Educativa (SGCE), señaló que *"existen alrededor de 80 mil colegios públicos, mientras que privados hay alrededor de*

⁴ <https://ojo-publico.com/2198/educacion-la-promesa-detras-de-las-exoneraciones-fiscales>

⁵ [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/DAFD29C47494BD7005258312006FA34D/\\$FILE/SITUACION_DE_LA_EDUCACION_SUPERIOR_TECNO.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/DAFD29C47494BD7005258312006FA34D/$FILE/SITUACION_DE_LA_EDUCACION_SUPERIOR_TECNO.pdf)



24 mil. De esos más de 100 mil colegios, solo 60 han sido acreditados (...) a nivel de escuelas públicas, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) contabilizó aproximadamente 18 colegios acreditados⁶. Datos que nos ayudan a evidenciar las disparidades que existen entre escuelas públicas y privadas, lo cual genera una profundización en las brechas de las desigualdades sociales. "Esto se debe a que las desigualdades de aprendizaje que surgen entre los alumnos de colegios públicos y aquellos de colegios privados se traducirán en diferentes resultados en el mercado laboral, en vista de que la educación básica tiene como objetivo medular el desarrollo de habilidades que permitan al individuo ser productivo y contribuir positivamente en la sociedad (...) Asimismo, la privatización de la educación ocasiona la perpetuación de estas disparidades intergeneracionalmente, pues un individuo de un nivel socioeconómico alto puede acceder a una educación de calidad (y de alto costo), de modo que tiene una mayor probabilidad de disponer una elevada retribución en el mercado laboral, lo cual le permitiría matricular a su hijo en una escuela privada de alto rendimiento y precio; por ende, se repetiría el proceso y perpetuaría aquella diferencia con el individuo que no puede acceder a aquella educación privada, de modo que se le dificulta proveer de altos ingresos a su familia. Por lo tanto, es de suma relevancia la eliminación de la educación privada, debido a que las brechas de habilidades y aprendizaje aumentan a medida que los niños crecen"⁷.

Por estas consideraciones, se concluye que la privatización de la educación es contraproducente, puesto que ella genera y fomenta la segregación social (entre personas con un estatus socioeconómico alto, y aquellas con uno bajo) al impactar negativamente en la equidad y cohesión social de los mercados educativos. En primer lugar, las escuelas peruanas están profundamente segregadas por estatus socioeconómico, debido a que, aunque ellas son distintas entre sí, la composición del estudiantado al interior de ellas tiende a ser sumamente homogénea⁸.

Se tiene así que, un exhaustivo estudio comparativo sobre las desigualdades educativas y la segregación en el sistema educativo peruano, ilustra esta

⁶ <https://gestion.pe/peru/60-colegios-publicos-privados-cuentan-certificados-calidad-nivel-nacional-nndc-258946-noticia>.

⁷ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) 2020. La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada. Obtenido de: <https://files.pucp.edu.pe/facultad/generales-letras/wp-content/uploads/2021/04/26181531/La-privatizacion-de-la-educacion-basica-peruana.docx.pdf>

⁸ BALARIN, María. (2017). La trayectoria reciente y situación actual de la educación privada en el Perú [informe]. Lima.



*notoria relación, pues la segregación educativa en el Perú se ha intensificado desde el inicio del siglo XXI, en concordancia con el crecimiento del mercado de la educación privada⁹. Lo que tiende a ser peor, como lo afirman de Bonal y Verger, la privatización del mercado educativo es una clara fuente de desigualdad y segregación escolar, a causa de que la "oferta privada o la introducción de mecanismos de mercado polariza la demanda social de educación y genera un sistema educativo a distintas velocidades dirigido a públicos distintos", lo cual permite dilucidar la brecha pedagógica existente entre los alumnos escolares del sector público y privado. Finalmente, la mercantilización de la educación es perjudicial, debido a que aquellos grupos históricamente desfavorecidos suelen verse perjudicados por las dinámicas de privatización. En consecuencia, **la liberalización de la educación no permitió la democratización del sector** (como sostienen sus defensores más acérrimos), sino que, por el contrario, **aumentó la segregación educativa y la desarticulación de la sociedad peruana.**¹⁰*

En consecuencia, resulta necesaria la reforma del Artículo 19° de la Constitución vigente, pues como se puede evidenciar, esta no garantiza el acceso al derecho a una educación de calidad en igualdad de condiciones, ni en la educación básica ni en la educación superior; pese a que existen excesivos beneficios por parte del Estado hacia las instituciones educativas privadas.

Por lo tanto, concluimos en que la importancia del presente proyecto radica en buscar que los servicios de educación se den en igualdad de condiciones por parte de las instituciones que las brindan y que además se garantice el derecho a una educación de calidad para todos los peruanos y peruanas.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Existen los siguientes antecedentes legislativos que buscaban la reforma constitucional del artículo 19°.

- Proyecto de ley N° 2366/2017-CR
- Proyecto de ley N° 5537/2020-CR
- Proyecto de ley N° 5618/2020-CR

⁹ BENAVIDES, Martín, Juan LEÓN y Manuel ETESE. (2014) "Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano. Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009". Avances de Investigación. Lima, número 15, pp. 1-72.

¹⁰ <https://files.pucp.edu.pe/facultad/generales-letras/wp-content/uploads/2021/04/26181531/La-privatizacion-de-la-educacion-basica-peruana.docx.pdf>



3. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa producirá un cambio importante en la Constitución que nos rige, no colisiona con Tratados Internacionales, por el contrario, contribuirá en la mejora de los servicios que brinda el Estado peruano, en especial fortalecerá la competitividad de las instituciones educativas estatales, todo esto en fiel cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos peruanos.

4. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, no supondrá gastos al erario nacional, por el contrario, permitirá mayores ingresos al fisco, beneficiando a la calidad de los servicios que brinda el estado peruano, en especial al servicio de educación, promoviendo así una mayor competitividad de las instituciones educativas nacionales.

5. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las siguientes políticas de Estado y agenda legislativa del Acuerdo Nacional:

- **Equidad y Justicia Social:** Acceso universal a una educación pública, gratuita y de calidad, promoción y defensa de la cultura y del deporte.
- **Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado:** Plena vigencia de los derechos humanos; afirmación de un estado eficiente.