



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Defensor de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Organo del Poder Judicial del Perú" - "Organo de Independencia"



SUMILLA: LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 2, 11 Y 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, A FIN DE RECONOCER COMO DERECHO FUNDAMENTAL EL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y LA SALUD Y GARANTIZAR SU CALIDAD.

Proyecto de Ley

El Congresista de la República **JORGE LUIS FLORES ANCACHI** y los Congresistas que rubrican el presente documento, en ejercicio de sus facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 2, 11 Y 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, A FIN DE RECONOCER COMO DERECHO FUNDAMENTAL EL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y LA SALUD Y GARANTIZAR SU CALIDAD.

ARTÍCULO UNICO. – Modificación de los Artículos 2, 11 y 13 de la Constitución Política del Perú.

Incluir los numerales 25 y 26 al Artículo 2 de la Constitución Política del Estado, los mismos que quedan redactados de la siguiente manera:

***"Artículo 2. Toda persona tiene derecho:
(...)***

25. Acceder y recibir una educación de calidad, el Estado garantiza el acceso a una educación pública de calidad que garantice una infraestructura educativa adecuada, así como el acceso a servicios básicos tales como electricidad, agua potable, alcantarillado, servicio de internet y otros necesarios para una adecuada prestación del servicio educativo.

26. A recibir atención médica adecuada y oportuna, el Estado garantiza una eficaz prestación del servicio de salud pública, que garantice una infraestructura en salud optima, servicios básicos, equipamiento y



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Derecho de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Ayuda al Centroamericano de la Mujer (ACAM) en la Independencia"

personal médico adecuados y necesarios para una eficaz y oportuna atención médica."

Modificar el artículo 11 de la Constitución Política del Estado, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 11.- El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

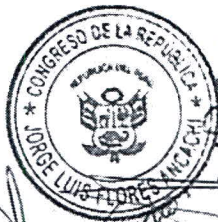
El Estado garantiza una atención médica adecuada y oportuna, una infraestructura y equipamiento médico óptimos y el acceso a servicios básicos necesarios para una adecuada prestación del servicio de salud pública; así como, la atención por emergencia sin exigir antes documento o pago alguno.

La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado"

Modificar el artículo 13 de la Constitución Política del Estado, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 13.- La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tiene el deber de garantizar el acceso a una educación pública de calidad, garantizando una infraestructura educativa optima y el acceso a servicios básicos necesarios para una adecuada prestación del servicio educativo. 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."

Lima, julio de 2022



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Congreso de la República

José Alberto Arriola Tueros
Congresista

www.congreso.gob.pe

Email: jf.flores@congreso.gob.pe

Jr. Huallaga N° 358. Oficina N° 306, Congreso de la República
Lima - Perú. Telf.: 311-7777 / Anexo 7222 - Telf. 01 3117222



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **25** de **julio** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2696-2021-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

I) EXPOSICION DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Problemática en torno al Derecho a la Educación en El Perú

La educación no es solo un derecho humano más, indispensable para el desarrollo de las personas y las sociedades, sino que es una herramienta del cambio social. Sin embargo, en los contextos de pobreza y exclusión la educación es un derecho que no se cumple. La deficiente cobertura, especialmente en zonas rurales y barrios urbano-marginales donde faltan escuelas, profesorado cualificado y bien retribuido y equipamiento básico. Los costes que imposibilitan que las familias puedan afrontar el que sus hijos e hijas acudan a la escuela.

La baja calidad de la educación, el trabajo infantil, la discriminación de género que obstaculiza la educación de niñas y adolescentes, la discriminación por discapacidad o enfermedad o la deficiente o nula atención a las necesidades de aprendizaje de las personas adultas.

Los niños de las escuelas públicas rurales se encuentran ante la brecha de desigualdad educativa que les cierra las oportunidades de una mejor formación académica. En las zonas rurales, la educación representa, según Benavides (2007) "la promesa para salir del atraso y la ignorancia, de la pobreza y de la discriminación [...] [la] forma de lograr un espacio en la sociedad, de ser reconocidos como sujetos de derechos tanto como pobladores de las ciudades y ser así objeto de una valoración social positiva". Entonces la educación de calidad representa un medio para disminuir la brecha de desigualdad social y acceder a una mejor calidad de vida.

En las zonas urbanas, la deserción escolar tiene diferentes causas. Según la Encuesta Nacional de Hogares (2020) el 73% identifica los problemas económicos como la principal causa. La falta de acceso a un paquete de internet o la imposibilidad de acceder a equipos tecnológicos y la necesidad de trabajo infantil y adolescente llevan a cientos de estudiantes a dejar la escuela. Aquí nos preguntamos, ¿Es realmente la educación un derecho fundamental en el Perú? ¿Cumple el Estado en proporcionar los medios para que se cumpla el acceso universal a la Educación?

Los niños de las comunidades campesinas se encuentran no solo ante el problema de la pobreza y desnutrición, sino también ante un sistema educativo desigual, muy deficiente y un modelo económico que lo respalda. No se ha hecho ningún esfuerzo por mejorar la educación durante los últimos gobiernos, seguimos encontrándonos ante las mismas desigualdades que se evidencian hoy a través de la crisis sanitaria.

Llegamos al Bicentenario de la Independencia con miles de niños que no pueden acceder a la educación que es un derecho humano fundamental. A pesar de los esfuerzos del Minedu por iniciar clases presenciales en colegios rurales y urbanos, no puede ser posible ante tanta precariedad institucionalizada. Según el Instituto Peruano de Economía (2020), cerca del 60% de colegios públicos no cuenta con servicios básicos como agua potable, sistema de desagüe o electricidad, siendo esta una dura realidad que marca la brecha educativa con gobiernos que no tienen como prioridad la educación.

El nuevo año escolar se inicia con cerca del 60 por ciento de los colegios públicos a nivel nacional con carencias en los servicios básicos, como agua, desagüe y electricidad. Esto de acuerdo a cifras del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) del Ministerio de Educación. Para cerrar la brecha del déficit de infraestructura educativa se necesita una inversión de 60 mil millones de soles.

De acuerdo a cifras del año 2014, solamente el 41,5 por ciento de los 74 mil centros educativos públicos del país cuenta con todos los servicios básicos (agua, desagüe y electricidad). En las zonas rurales la situación es más crítica: tres de cada cuatro colegios públicos rurales no cuentan con todos los servicios básicos; únicamente el 24,4 por ciento tiene estos servicios. En las zonas urbanas, el 74,1 por ciento sí cuenta con estos tres servicios básicos. Estos datos revelan la enorme brecha entre los colegios urbanos y rurales.

De los 74 mil colegios públicos, el 43 por ciento carece de acceso a agua potable, el 41 por ciento no cuenta con un sistema de desagüe y el 29,8 por ciento no tiene electricidad.

El presupuesto inicial del sector Educación para el año 2015 es de 24 mil millones de nuevos soles, un 20 por ciento más que el año anterior. Este presupuesto representa el 18,5 por ciento del total del Presupuesto de la República y el 3,5 por ciento Producto Bruto Interno.

De este monto, el presupuesto programado para inversiones en infraestructura educativa es 2 mil 500 millones de soles, es decir, el 10,4 por ciento de los recursos en total de este sector.

"A este ritmo de inversión se necesitarían veinte años para cubrir la brecha en infraestructura educativa. Por ello, hemos solicitado al Ministerio de Economía y Finanzas una partida de recursos adicionales de 1 mil millones de soles para realizar obras de mantenimiento, compra de mobiliario y construcción de módulos prefabricados", señala Gustavo Canales, director ejecutivo del PRONIED.

De los 2 mil 500 millones de soles destinados para infraestructura, solamente poco más del 10 por ciento, 350 millones de soles, se destinarán al mantenimiento de los 74 mil colegios públicos. En la construcción de 13 colegios de alto rendimiento se invertirán 520 millones de soles.

De acuerdo al Ministerio de Educación, solo en Lima hay 373 colegios que requieren ser rehabilitados porque corren el riesgo de colapsar. En casos como estos, mientras se realizan las obras de rehabilitación se construirán módulos temporales prefabricados.

El director del PRONIED sostiene que "en los años anteriores se construyeron colegios, pero no se les brindó un adecuado mantenimiento, situación que esperamos superar este año con los recursos adicionales. Además, los padres de familia y profesores también deben hacer actividades para generar recursos, porque ahora estamos destinando recursos, pero no son suficientes".¹

"En el Perú existe un total de 62 mil escuelas públicas, de las cuales más de la mitad no cuentan con acceso a los tres servicios básicos. No estamos hablando de 5G o tecnologías, estamos hablando de agua, electricidad y - desagüe. Esto tiene una correlación directa con el - aprendizaje de los estudiantes: además, es el segundo indicador más importante en cuanto a la medición en educación", manifestó Macera durante su ponencia en el CIID.

¹ <https://inversionenlainfancia.net/?blog/entrada/noticia/2544>

La situación empeora en las zonas rurales, donde el 80% de las escuelas no cuentan con estos servicios básicos, siendo una cifra muy preocupante a nivel nacional. Sin embargo, la figura cambia en cuanto a las zonas urbanas, el cual el 70% de las escuelas si poseen estos tres servicios básicos.

Respecto al acceso a -internet en las escuelas -públicas el porcentaje ha ido aumentado en los últimos diez años. Sin embargo, aún existen brechas en algunas regiones del país.

En cuanto a las cifras, el 49% de las escuelas públicas cuentan con acceso a internet. De igual manera, el porcentaje varía de acuerdo a la zona rural o urbana. Mientras que, en función a los niveles de educación.

Problemática en torno al Derecho a la Salud en el Perú

La pandemia por la COVID-19 ha expuesto las debilidades estructurales en varios sectores, y el sector salud no es ajeno a la evidencia. Con cada nuevo gobierno a la vista, se renuevan las esperanzas de solucionar los problemas estructurales del país y el próximo presidente o presidenta deberá plantear políticas públicas urgente para combatir la pandemia y mejorar el sistema de salud.

La Contraloría General informó que en cerca de la mitad de las 1,575 postas médicas y centros de salud visitados a nivel nacional no se encontró el personal de salud mínimo necesario para brindar una atención oportuna y de calidad a los pacientes.²

Es decir, faltan médicos, enfermeras y técnicos, a pesar de que el presupuesto público destinado al pago de personal y nuevas contrataciones de estos establecimientos de salud, en general, se incrementó en más del 90% en los últimos siete años, al pasar de S/ 200 millones a S/ 381 millones.

Estado de la infraestructura

Aproximadamente la mitad de los establecimientos de salud visitados (47%) no existe la infraestructura mínima para prestar los servicios médicos generales y complementarios.

² https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/notasprensa/2016/noviembre/NP_90_2016.pdf

A esto se suma la falta de servicios básicos como agua o energía eléctrica (44%) lo cual generaría el riesgo en la bioseguridad de los pacientes y personal de salud. Otro grave problema es la inadecuada ubicación de estos locales de salud (39%) por estar cerca a fuentes de contaminación ambiental.

Estado del Equipamiento Médico

Los auditores también han detectado que el 79% de los establecimientos de salud visitados carece de equipamiento mínimo requerido, lo que limita la adecuada atención médica y apoyo que se debe dar a los pacientes. Paradójicamente, también se encontró que en el 28% de postas médicas y centros de salud había equipamiento médico operativo sin uso, muchos de los cuales se encuentran almacenados sin cumplir con la función para la cual fueron adquiridos.

Abastecimiento de Medicamentos

También se ha detectado que el 56% de centros y postas visitadas existe un sobrestock de medicamentos e insumos médicos prioritarios, lo que genera el riesgo de que estos puedan vencerse (si no son distribuidos oportunamente) y se produzca una pérdida económica.

Contradictoriamente, en el 46% de establecimientos de salud existe un substock de medicinas y equipos médicos prioritarios, una situación que podría afectar el tratamiento de los pacientes ante un potencial desabastecimiento. Esta situación evidenciaría que existe una inoportuna adquisición de medicamentos y equipos médicos.

En términos generales, la situación encontrada es similar a la detectada en los hospitales de Lima.

Las deficiencias encontradas en los centros de salud y postas médicas visitadas generaron que la Contraloría proponga que el Ministerio de Salud asuma nuevamente la rectoría de las prestaciones de salud a nivel nacional, para garantizar la conducción, supervisión y monitoreo de los centros de salud y postas médicas que hoy están bajo la tutela de los gobiernos regionales. El objetivo es que los pacientes reciban una atención médica oportuna y de calidad.

Propuesta normativa

La constitución Política ya regula en sus artículos 11 y 13, a los derechos de educación y salud, señalando lo siguiente:

"Artículo 11. El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.

(...)

Artículo 13. 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."

Sin embargo, nosotros consideramos que es necesario que estos derechos tengan una mayor protección constitucional, y debe reconocérseles la calidad de derechos fundamentales de la persona, para lo cual deberá incluirse los mismos en el alcance del artículo 2, a fin de que sean considerados como derechos fundamentales de la persona humana, es importante integrarlo dentro de este título ya que, despertará una mayor importancia para las deferentes entidades del estado y mayor interés.

De estas disposiciones constitucionales se puede colegir que existe un derecho fundamental de la Salud, que ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en su sentencia del EXP. 5954-2007-PHC/TC, en el cual señala:

Asimismo, si bien es cierto que el derecho a la salud no está contenido en el capítulo de derechos fundamentales de la Constitución, también es cierto que su inescindible conexión con el derecho a la vida, a la integridad y al principio de dignidad, lo configuran como un derecho fundamental indiscutible, pues constituye, como dice el artículo 1 del Título Preliminar de la Ley General de Salud N° 26842, "condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar

el bienestar individual y colectivo". Por ello, deviene en condición necesaria del propio ejercicio del derecho a la vida y, en particular, a la vida digna.³

Así, desde una perspectiva objetiva, el derecho a la salud impone una serie de deberes de actuación del Estado. En esa dirección, el Tribunal Constitucional en su Sentencia del EXP. 1956-2004-AA, caso Martha Olinda Cobre Rivera, fundamento 7 ha señalado que el Estado:

"debe garantizar una progresiva y cada vez más consolidada calidad de vida, invirtiendo en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo, para tal efecto, adoptar políticas, planes y programas en ese sentido. Los servicios de salud, por consiguiente, cobran vital importancia en una sociedad, pues de su existencia y funcionamiento depende no solo el logro de mejores niveles de vida para las personas que la integran, sino que incluso en la eficiencia de su prestación se encuentran en juego la vida y la integridad de los pacientes".⁴

Como ya se sabe, el sistema educativo en el Perú no ha resuelto el problema de cobertura en la educación básica y, peor aún, los rendimientos escolares están muy por debajo de lo que el propio currículo establece. Es claro que los recursos asignados a la educación son sumamente bajos y parece que el Estado no ha tenido claro qué debe hacerse para enfrentar de manera efectiva ambos problemas.⁵

Es en este sentido que una política educativa para nuestro país debe orientarse a resolver los problemas estructurales de la educación entre los que se destacan: la calidad, la desigualdad educativa, la descentralización, la revaloración del rol del maestro, el replanteamiento de la verdadera función del Estado; que no es más la de impulsar el proceso de cambio educativo en la cual estén acorde a las exigencias de la revolución tecnológica y científica de nuestras fuerzas productivas en nuestro país, la preservación del medioambiente, combatir de raíz la pobreza y el desarrollo humano, todo ello mediante una concepción educativa integral que apunte a la transformación personal y colectiva de la realidad social, donde los docentes tienen una tarea primordial que es en primer lugar, el

³ Sentencia del EXP. 5954-2007-PHC/TC, Caso José Luis Velazco Ureña, fundamento 10. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/05954-2007-HC.pdf>

⁴ Sentencia del EXP. 1956-2004-M, caso Martha Olinda Cobre Rivera, fundamento 7. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01956-2004-AA.html>

⁵ <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/educa/article/view/3801/3055>

de participar en el proceso de enseñanza aprendizaje con una concepción científica del mundo y en segundo lugar, el profesor debe ser modelo, ejemplo, líder, conductor, guía, investigador, participe del desarrollo histórico de la formación de las nuevas generaciones de manera integral de la personalidad del educando; es decir, lo moral, artístico, intelectual, físico, cultural y estético. Siendo que la problemática educativa en nuestro país es lamentable, se pueden tomar en cuenta algunas consideraciones para tratar de mejorar nuestro sistema educativo:

II) EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no afecta el marco constitucional ni legal vigente, por el contrario, implementa algunas correcciones normativas en beneficio de un derecho de los ciudadanos por el cual el Estado les garantice una adecuada protección social.

III) ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley no generará gastos al erario nacional, toda vez que no generará un gasto al presupuesto nacional ni generará un presupuesto adicional a ninguna entidad pública, encuadrándose sus efectos dentro del marco presupuestario que se recauda del tesoro público, asimismo, establece derechos que garantizan mejores condiciones de trabajo para los trabajadores porteadores.

IV) RELACION CON LAS POLITICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

La proposición legislativa guarda completa concordancia con el acuerdo nacional sustentado en la política 13 en relación al acceso universal a los servicios de Salud y seguridad social, la política 14, en relación a la equidad y justicia social, respecto al acceso al empleo digno y productivo que establece en su literal m) garantizara una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural.

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República