Proyecto de Ley N° 4514/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
17 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 9:15am

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de establecer el límite de edad para la matrícula del año escolar en el Nivel de Educación Básica Inicial y Educación Primaria.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, miembro del Grupo Parlamentario **"Perú Democrático"**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A FIN DE ESTABLECER EL LÍMITE DE EDAD PARA LA MATRÍCULA DEL AÑO ESCOLAR EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN BÁSICA INICIAL Y EDUCACIÓN PRIMARIA

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de establecer el límite de edad para matricular a los niños en el nivel de educación básica inicial y en el primer grado de educación primaria, al 31 de mayo del año escolar respectivo.

Artículo 2.- Modificación del artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación

Modifícase el artículo 36 de la Ley General de Educación, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

"**Articulo 36. - Educación Básica Regular**

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de establecer el límite de edad para la matrícula del año escolar en el Nivel de Educación Básica Inicial y Educación Primaria.

La Educación Básica Regular es la modalidad que abarca los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Está dirigida a los niños y adolescentes que pasan, oportunamente, por el proceso educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento.

La Educación Básica Regular comprende:

a) Nivel de Educación Básica Inicial
[...]
La matrícula para niñas y niños de 3,4 y 5 años, se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 31 de mayo de cada año escolar.

b) Nivel de Educación Primaria
[...]
La matrícula para niñas y niños al primer grado, se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 31 de mayo de cada año escolar".

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA. El Ministerio de Educación en un plazo de noventa (90) días calendarios, adecúa el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE), a fin que administren la información de los procesos de matrícula de los niveles de inicial y primaria, según corresponda y; modifica las disposiciones según lo previsto en la presente ley.

SEGUNDA. Déjase sin efecto la sexta disposición complementaria transitoria de la Ley 28044, Ley General de Educación; así como los demás dispositivos que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

Lima, marzo de 2023

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de establecer el límite de edad para la matrícula del año escolar en el Nivel de Educación Básica Inicial y Educación Primaria.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/03/2023 16:38:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/03/2023 16:38:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHAVEZ CHINO Betssy Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/03/2023 18:49:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/03/2023 12:22:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/03/2023 16:00:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/03/2023 17:53:48-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4514/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.**

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de establecer el límite de edad para la matrícula del año escolar en el Nivel de Educación Básica Inicial y Educación Primaria.

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A FIN DE ESTABLECER EL LÍMITE DE EDAD PARA LA MATRÍCULA DEL AÑO ESCOLAR EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN BÁSICA INICIAL Y EDUCACIÓN PRIMARIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El Ministerio de Educación, año tras año, ha aprobado diversas directivas para el desarrollo de cada año escolar en las instituciones de educación básica. Entre ellas establece Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar, en las cuales se incluye como uno de los requisitos para acceder a la educación inicial y primer grado de primaria.

Según, la Resolución Ministerial N° 0712-2006-ED, del Ministerio de Educación señala que para acceder a la matrícula el año 2006 en el nivel primaria, consideró como requisito haber cumplido 6 años de edad al inicio del año escolar o cumplidos hasta el 31 de julio de 2007.

Por otro lado, el Ministerio de Educación en el año 2008, publicó la directiva RM Nº 0441-2008-ED, donde señala como requisito para acceder a la educación inicial y primer grado de primaria en el año 2008, haber cumplido al inicio del año escolar o por cumplirse hasta el 30 de junio de 2009.

Asimismo, en el año 2010 el Ministerio de Educación emitió la Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 en las instituciones educativas de educación básica y técnico productiva, donde la matrícula para niños de 3,4 y 5 años de educación inicial se realiza de acuerdo con la edad cronológica hasta el 31 de marzo de 2011 y para la matricula del primer grado de primaria se realiza de acuerdo a la edad cronológica, y debe haber cumplido 6 años de edad hasta el 31 de marzo de 2011.

Además, mediante Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, publicado el 15 de diciembre de 2014, que aprueba las Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica, en las cuales se incluye como uno de los requisitos para acceder al nivel inicial (3 a 5 años) haber cumplido tres años al 31 de marzo. Y la matrícula para los alumnos que ingresan por primera vez a la

educación básica regular en el primer grado de primaria debe el estudiante haya cumplido seis años de edad hasta el 31 de marzo de 2015.

Al respecto, el Colegio de Psicólogos del Perú mediante Oficio N° 343-2016-CPP/Decanato, con fecha 15 de setiembre de 2016 en el Dictamen[1] de la Comisión de Educación, que propone modificar el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, mencionó lo siguiente:

> *"El desarrollo de los niños y niñas tiene hoy día un ritmo más acelerado que antes de la era digital, y este cambio debe ser evaluado tanto en el plano de los perfiles individuales de ingreso a la educación básica de los menores, como en el tipo de enseñanza que se les proporciona, porque estamos frente a una generación interactiva".*

En el mencionado dictamen referido al Proyecto de Ley 709/2016-CR, señala que la evaluación al ingreso a la educación básica debe estar a cargo de especialistas cuando la edad del menor este por debajo de los requerido. Así mismo menciona, que los profesionales de psicología **sostienen que la edad cronológica no es indicador para aceptar la matrícula de un niño**, tampoco para rechazarla. Lo que importa es la edad cognitiva o edad mental del niño. (El resaltado es nuestro).

Según, el PhD Deborah J. Stipek de la Stanford University School of Education, EE.UU, publicado por la enciclopedia sobre el Desarrollo de la Primera Infancia, respecto a la Edad de Ingreso a la Escuela, señala en la investigación que:

> *(..) los hallazgos no sugieren que los niños mayores aprendan más en la escuela que los pequeños. Las diferencias de aprendizaje en relación a la edad, cuando se encontraron, fueron, por lo general, más significativas en los primeros años que en los últimos, indicando que los niños más pequeños realmente tendieron a aprender más, alcanzando con frecuencia el nivel de sus pares mayores tras haber cursado un par de años de escuela[2].*

Asimismo, en la investigación de la edad de ingreso a la escuela, señala:

---

[1] https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00165DC10MAY20161207.pdf, pag 2

[2] https://www.enciclopedia-infantes.com/pdf/expert/transicion-la-escuela/segun-los-expertos/edad-de-ingreso-la-escuela

> *"La evidencia también sugiere que la edad, al menos en el rango estudiado, no es un factor determinante respecto del beneficio que los niños pueden obtener cursando un año de escuela"*

Por otro lado, en las conclusiones de la investigación del PhD Deborah, menciona de acuerdo los estudios han comparado resultados de los niños que han retrasado un año el ingreso a la escuela con niños que entraron en cuanto cumplieron con los requisitos, señalo lo siguiente:

> *"La evidencia sugiere que en el rango de los cinco a seis años de edad en el cual la mayoría de los niños ingresa a la escuela en los Estados Unidos (donde se realizó la mayoría de los estudios citados),* ***la edad no constituye un predictor significativo de un eventual éxito académico".*** (El resaltado es nuestro)

Y además señala que:

> *"(..) el tiempo en la escuela pareciera contribuir más a las habilidades académicas de los niños pequeños que el tiempo invertido en otras actividades fuera de ella".*

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha emitido la sentencia, que declara FUNDADA la demanda de amparo que dio origen al Expediente 01975-2018-PA/TC. Y señaló en el Fundamento 7 lo siguiente:

> *"La niñez constituye un grupo de interés y de protección especial y prioritario del Estado. En efecto, el artículo 4 de la Constitución así lo ha considerado al establecer que "la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente".*

Asimismo, en el Fundamento 8 según el Expediente 01975-2018-PA/TC en lo referido al interés superior del niño y su calidad de sujeto protección, el Tribunal Constitucional mencionó lo siguiente:

> *"Esto presupone colocar a los niños en un lugar de singular relevancia en el diseño e implementación de las políticas públicas, dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que empiezan la vida y que se encuentran en situación de indefensión. Por ello, requieren especial atención por parte de*

la familia, la sociedad y el Estado, a fin de que puedan alcanzar el pleno desarrollo de su personalidad".

El interés superior del niño y su calidad de sujeto de especial protección

El interés superior del niño se encuentra reconocido en el artículo 4 de la Constitución Política del Perú y señala lo siguiente:

> *"Artículo 4.- Protección a la familia. Promoción del matrimonio*
> *La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad".*

Según, el Código de los Niños y Adolescentes, Ley 27337, el cual señala: *"En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente y el respeto a sus derechos".*

Por otro lado, el principio de interés superior del niño se encuentra regulado en la Ley 30466, y menciona lo siguiente:

> *"Artículo 2. Interés superior del niño*
> *El interés superior del niño es un derecho, un principio y una norma de procedimiento que otorga al niño el derecho a que se considere de manera primordial su interés superior en todas las medidas que afecten directa o indirectamente a los niños y adolescentes, garantizando sus derechos humanos".*

Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas aprobó la Observación General N° 14, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), la cual establece los siguientes criterios:

> *"a) Constituye uno de los cuatro principios generales de la Convención en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los derechos del niño, y constituye un concepto dinámico que debe evaluarse adecuadamente en cada contexto (párrafo 1).*

b) En estricto, es un concepto triple:

- *Un derecho sustantivo: cuando se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general, se podrá aplicar el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida. Este derecho es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.*

- *Un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño.*

- *Una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho.*

c) Esta observación general establece 3 tipos de obligaciones a los Estados parte de la Convención (párrafo 14):

- *La obligación de garantizar que el interés superior del niño se integre de manera adecuada y se aplique sistemáticamente en todas las medidas de las instituciones públicas, en especial en todas las medidas de ejecución y los procedimientos administrativos y judiciales que afectan directa o indirectamente a los niños.*

- *La obligación de velar porque todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión.*

- *La obligación de garantizar que el interés del niño se ha evaluado y ha constituido una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por el sector privado, incluidos los proveedores de servicios, o cualquier otra entidad o institución privadas que tomen decisiones que conciernan o afecten a un niño".*

La educación en el nivel inicial y primaria en nuestro país

Según, nuestra legislación, la educación es un derecho fundamental indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades.

De acuerdo, a muestra Constitución en el artículo 13 establece que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, y en el artículo 14 estipula 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.

La situación actual de la educación está en crisis, según UNICEF en los dos últimos años alrededor de 705.000 niños, niñas y adolescentes han dejado o están en riesgo de dejar la escuela, lo que equivale al 10% de los matriculados[3]. Según Ana de Mendoza, representante de Unicef en el Perú, esto se debe a una serie de factores, como la falta de conectividad y la pobreza.

Según, el estudio de Unicef y el Ministerio de Salud señala que "*3 de cada 10 niñas y niños experimentan ansiedad, depresión y nerviosismo, y 7 de cada 10 han tenido problemas en la escuela virtual".*

Asimismo, Milagros Sáenz, del colectivo Volvamos a Clases, señaló:

> *"¿De qué sirve pelear por una calidad universitaria si no tenemos la base fundamental que es la educación en la primera infancia", señaló? "La educación básica es base de todo, no todos van a la universidad, sino a los institutos.* ***La educación básica regular es una herramienta para triunfar"*** (El resaltado es nuestro)

[3] https://larepublica.pe/sociedad/2022/05/13/educacion-unicef-mas-de-700-mil-ninos-han-dejado-la-escuela-en-el-peru-minedu-minsa

Antecedente legislativo

De acuerdo, a la página del Congreso de la República, la Comisión de Educación con fecha 5 de diciembre aprobó por unanimidad el Dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 165/2016-CR y 709/2016-CR, por los que con texto sustitutorio se propone modificar el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación; asimismo se aprobó el 13 de enero del 2017 el dictamen de allanamiento por mayoría de las observaciones remitidas por el Poder Ejecutivo. Y con fecha 09 de agosto de 2018 presentó el Proyecto de Ley N° 3188/2018-CR, Ley que modifica el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como efecto modificar el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, y deroga toda norma que se oponga a la presente ley.

Esta norma guarda relación con las demás normas constitucionales que establece que es deber el Estado asegurar el derecho a la educación básica de todos los niños y niñas. Por ello, se propone el siguiente texto.

Texto vigente	Texto propuesto
Articulo 36. - Educación Básica Regular La Educación Básica Regular es la modalidad que abarca los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Está dirigida a los niños y adolescentes que pasan, oportunamente, por el proceso	**Articulo 36. - Educación Básica Regular** La Educación Básica Regular es la modalidad que abarca los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Está dirigida a los niños y adolescentes que pasan, oportunamente, por el proceso

educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento. La Educación Básica Regular comprende: a) Nivel de Educación Básica Inicial [...] b) Nivel de Educación Primaria [...]	educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento. La Educación Básica Regular comprende: a) Nivel de Educación Básica Inicial [...] **La matrícula para niñas y niños de 3,4 y 5 años, se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 31 de mayo de cada año escolar.** b) Nivel de Educación Primaria [...] **La matrícula para niñas y niños al primer grado, se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 31 de mayo de cada año escolar.** **DISPOSICIONES FINALES** **PRIMERA**. El Ministerio de Educación en un plazo de noventa (90) días calendarios, adecúa el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE), a fin que administren la información de los procesos de matrícula de los niveles de inicial y primaria, según corresponda y; modifica las disposiciones según lo previsto en la presente ley.

	SEGUNDA. Déjase sin efecto la sexta disposición complementaria transitoria de la Ley 28044, Ley General de Educación; así como los demás dispositivos que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley, no genera gasto público al Estado, por el contrario, contribuye al acceso a la educación de los menores de edad nacidos en los meses de abril y mayo que no pueden tener acceder a la matrícula en el nivel de educación inicial y primaria.

Asimismo, esta iniciativa contribuye, fortalecimiento del sistema de educativo de los niños y niñas en nuestro país.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

Décimo Primera Política de Estado *"Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación"*

> *"Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población".*

Décima Segunda Política de Estado, referida al "Acceso *Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte*" y señala:

> *"Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. Reconoceremos la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples. La educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad".*