Proyecto de Ley N° 4771/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JUAN CARLOS MORI CELIS
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
21 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:15AM

LEY QUE MODIFICA LOS LITERALES A Y B DEL ARTÍCULO 36° DE LA LEY N° 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

Los congresistas del grupo parlamentario Acción Popular, que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República **JUAN CARLOS MORI CELIS**, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22°- C 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LOS LITERALES A) Y B) DEL ARTÍCULO 36° DE LA LEY N° 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

Artículo 1°.- Modificación de los literales a) y b) del Artículo 36° de la ley N° 28044, Ley General de Educación

Modifíquese los literales a) y b) del artículo 36° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, que regula la Educación Básica Regular, con la finalidad de regular la edad cronológica de los niños y niñas, para el ingreso y matrícula en el sistema educativo peruano en nivel primaria, en los siguientes términos:

> **"Artículo 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 Inicial**
>
> [...]

La matrícula para niños y niñas de 3, 4 y 5 años, se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 30 de junio de cada año escolar.

b) Nivel de Educación Primaria

[...]

La matrícula para niños y niñas al primer grado se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 30 de junio de cada año escolar.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- El Ministerio de Educación en el plazo de 30 días calendario de publicada la presente ley, dicta las disposiciones pertinentes para la adecuación del Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa – SIAGIE, con la finalidad de implementar lo dispuesto en la presente ley.

SEGUNDA.- Déjese sin efecto la Sexta Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, en lo que sea pertinente, y demás dispositivos legales que se opongan a la presente ley.

Lima, 17 de abril del 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2023 16:15:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/04/2023 16:59:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES ANCACHI Jorge Luis FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2023 15:33:44-0500

JUAN CARLOS MORI CELIS
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2023 15:46:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2023 16:16:09-0500

LEY QUE MODIFICA LOS LITERALES A Y B DEL ARTÍCULO 36° DE LA LEY N° 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/04/2023 10:17:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ UREÑA ILICH FREDY FIR 42834886 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2023 09:27:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/04/2023 16:25:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/04/2023 17:03:47-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde el punto de vista de los derechos humanos, para resolver los problemas y la crisis, es ampliando y mejorando el acceso del derecho a la educación sin discriminación, considerando que pertenecemos a la familia humana con principios, derechos y valores, donde el acceso a la educación contribuye a desarrollar los conocimiento y competencias para actuar de forma consciente y con sentido crítico sobre nuestra realidad y con sentido de responsabilidad en toma de decisiones que afectan nuestra vidas en materia económica, social, cultural, medio ambiental.

La Constitución Política en el artículo 13°, reconoce el derecho a la educación que tiene por finalidad el desarrollo integral de la persona humana, siendo obligatoria la educación inicial, primaria y secundaria, y que la educación en las instituciones del Estado es gratuita, señalado por el artículo 17° de la Carta Magna.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobado en el año 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que es el resultado del proceso de consultas, que representa el conceso multilateral entre los gobiernos y diversos actores como la sociedad civil, el sector privado y la academia, estableció una visión para la transformación económica, social y ambiental de los 193 estados miembros de las Naciones Unidas, y marcó una oportunidad para América latina y el Caribe, al incluir temas prioritarios como la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, crecimiento económico, entre otros, que pone de **manifiesto que la dignidad y la igualdad de las personas como centro de desarrollo humano**, basado en un conjunto de estrategias y políticas globales, regionales y nacionales, cuyo objetivo es caminar hacia una sociedad más igualitaria.

Dicha agenda define a la educación como el conjunto de actividades de educación, formación y difusión de información orientados a crear una cultura universal de derechos humanos, eficaz que no solo proporciona conocimientos, sino desarrolla las competencias y aptitudes para promover, defender y aplicar los derechos humanos en la vida cotidiana, por consiguiente, la educación constituye comportamientos y prácticas que promueven los derechos humanos para todos los miembros de la sociedad y fomentan los valores fundamentales como el respeto, la igualdad y la justicia. En ese sentido, es preciso que la educación básica regular debe ser vista como una estrategia fundamental de desarrollo sostenible del país; teniendo en cuenta que la defensa de la persona humano y el respecto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y la educación es un derecho fundamental para el desarrollo de la persona conforme establece la Constitución Política del Perú.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo, en el Informe de Adjuntía N° 06-2022-DP/AAE, sobre "El Acceso a la Educación Inicial de Niñas y Niños en el marco de la pandemia. Supervisión de las acciones del Estado ante el descenso de la matrícula inicial en el año 2020", que la emergencia nacional y sanitaria por el Covid-19, conllevó el cierre de las instituciones educativas de educación básica y la suspensión del servicio educativo de forma presencial, han afectado gravemente a la población en condición de vulnerabilidad como son los niños y adolescentes, además de situaciones de violencia contra la niñez, precarización de su salud mental y emocional, afectándose directamente su desarrollo integral. Es así que, en el año 2020, la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a la información de la Unidad de estadística del Ministerio de Educación registrada en el portal Escale, teniendo de fuente la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del INEI, ha establecido que, en el primer año de la pandemia, el nivel inicial ha registrado un descenso de 8.7 a una tasa neta de matrícula de 93.9% a 85.2%, en el año 2021 se recuperó en apenas en un punto porcentual.

Tasa de matrícula en los tres de niveles de educación básica regular 2018-2020

Nivel educativo	2018	2019	2020	2021
Inicial	92.1	93.9	85.2	86.2
Primaria	96.2	97.3	96.2	97.4
Secundaria	86.1	87.7	85.6	87.0

Fuente: Defensoría del Pueblo 2022 – Minedu - Escale

El derecho de acceso a la educación de niños de 3 a 5 años de edad

El acceso a la educación de niños, implica que las instituciones y programas educativos deben ser accesibles para todas las personas, especialmente para las poblaciones más vulnerables y estar al alcance de todos, de manera gratuita y obligatorio, siendo complementados con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos en el nivel de educación inicial y primaria, que implica el ejercicio de ese derecho en igualdad de oportunidades.

La Ley N° 28044, Ley General de Educación, establece que el sistema educativo se compone de etapas, niveles, modalidades y ciclos; y la educación inicial es el primer nivel que conforma la educación básica regular, que atiende a menores de 6 años de edad y puede desarrollarse de forma escolarizada y no escolarizada, donde el Estado asume la atención de la salud y la alimentación con la actuación intersectorial, que

tiene además por finalidad la participación de la familia y la comunidad en la promoción de la crianza que contribuye al desarrollo integral de la niñez en materia socioafectiva y cognitivo, a efectos de fortalecer los principios de respeto, seguridad, de buen estado de salud, de autonomía, de movimiento, de comunicación, de juego libre para el desarrollo motriz acelerado.

El Colegio de Psicólogos del Perú, mediante el Oficio N° 343-2016-CPP-CDN/DECANATO[1], se sostiene que: "*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*", y que "*la norma legal debe recoger estos hechos para considerar cualquier propuesta reguladora que se pretenda en la escuela*".

Las directivas emitidas por el Ministerio de Educación, para la matrícula escolar en las instituciones educativas de educación básica regular y técnico productiva, ha variado el desde el año 2007 para la educación de nivel inicial y de nivel primaria.

Directivas emitidas por el Ministerio de Educación para matrícula de educación inicial y primer grado de primaria

- Mediante Resolución Ministerial N° 712-2006-ED, de fecha 14 de noviembre del 2006, que dispone la directiva para el Año Escolar 2007, que dispuso la edad cronológica para nivel inicial de 3, 4 y 5 años, y de ingreso al nivel primaria, haber cumplido 6 años de edad al inicio del año escolar o cumplidos hasta el 31 de julio del 2007.

- Mediante Resolución Ministerial N° 494-2007-ED, de fecha 28 de noviembre del 2007, que dispuso la directiva para el Año Escolar 2008, se estableció que edad cronológica para el nivel inicial, y haber cumplido 6 años de edad al inicio del año escolar o haber cumplido hasta el 31 de julio del 2008, para el nivel de educación primaria.

- Por Resolución Ministerial N° 441-2008-ED, de fecha 15 de diciembre del 2008, que aprueba la directiva para el Año Escolar 2009, se estableció para el nivel inicial, los años cumplidos al inicio del año escolar o haber cumplido hasta el 30 de julio del 2009; y los años cumplidos al inicio del año escolar o por cumplirse hasta el 30 de junio del 2009.

[1] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0070920161128.pdf, Pág. 3.

- A través de la Resolución Ministerial N° 341-2009-ED, de fecha 17 de noviembre del 2009, que aprobó la directiva para el año escolar 2010, se ha fijado para el nivel inicial los años cumplidos al inicio del año escolar o por cumplirse al 30 de junio del 2010, mientras para el nivel primaria, se estableció los años cumplidos al inicio del año escolar o por cumplirse al 30 de junio del 2010.

- A través de la Resolución Ministerial N° 348-2010-ED, de fecha 26 de noviembre del 2010, que aprobó la directiva para el año escolar 2011, la matrícula para los menores de 3, 4 y 5 años de educación inicial se realizó de acuerdo con la edad cronológica al 31 de marzo del 2011, y para el nivel primaria con la edad cronológica de 6 años hasta el 31 de marzo del 2011.

- La Resolución Ministerial N° 622-2011-ED, de fecha 16 de diciembre del 2011, que aprueba la directiva para el año escolar 2012 para instituciones de educación básica regular, en que se ha estableció que la matrícula para el nivel inicial se realiza de acuerdo a la edad cronológica cumplida al 31 de marzo del 2012, mientras que para el nivel primaria, la matrícula se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 31 de marzo del 2012.

- Mediante Resolución Ministerial N° 572-2015- MINEDU, de fecha 16 de diciembre del 2015, se aprobó las normas y orientaciones para desarrollo del año escolar 2016 en instituciones educativas y programas de educación básica, estableciéndose para el nivel inicial, que la matrícula se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 31 de marzo del 2016, mientras que para el nivel primaria, se ha fijado que la matrícula para el primer grado se realiza considerando la edad cronológica al 31 de marzo del 2016.

Como se podrá observar la fecha límite en las directivas para la matrícula escolar establecidas por el Ministerio de Educación para los años 2007 y 2008 han sido fijados hasta el 31 de julio del año escolar, mientras que para que el año 2009 y 2010 han sido fijados hasta el 30 de junio, y posteriormente desde el año 2011, sólo se permitió las matrículas para aquellos menores que hayan cumplido edad cronológica al 31 de marzo.

En tal sentido, para las matrículas escolares se debe tener en consideración el principio de interés superior del niño y adolescente, establecido en el artículo IX del Título Preliminar de la Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes, que señala que en toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado, así como la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del

Adolescente y el respeto a sus derechos; que tiene concordancia con el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de la Naciones Unidas en fechade de 16 de diciembre de 1966, que establece que los estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona a la educación como instrumento esencial para el desarrollo integral de la persona.

Además, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 25278, en su artículo 3°, establece que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o órganos legislativos, deben tener una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

El niño es el sujeto especial de protección y prioritario del Estado, garantizado por el Artículo 4° de la Constitución Política, que consagra que la **"comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente"**; es decir, las políticas públicas tienen singular relevancia en su diseño e implementación por ser sujetos de derechos en situación de vulnerabilidad al encontrarse en estado de indefensión en el inicio de sus vidas, que requiere de la atención prioritaria de la familia, la sociedad y el Estado, para que tengan pleno desarrollo de su personalidad, [considerandos 7 y 8 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el **Exp. N° 01975-2018-PA/TC**], que ha resuelto FUNDADA la demanda por haber acreditado la vulneración del derecho a la educación y el interés superior del menor.

Antecedentes Legislativos

El Congreso de la República del periodo 2016-2019, ha aprobado el dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 165/2016-CR, de iniciativa del Grupo Parlamentario de Acción Popular, por que se propuso la Ley que permite flexibilidad en el ingreso de los niños y niñas en los grados y aulas de 3, 4, 5 y 6 años de la Educación Básica, y en el Proyecto de Ley N° 709/2016-CR, por el que se propuso la ley que modifica el artículo 36° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, aprobado por unanimidad por la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, aprobado por el Pleno del Congreso de la República y cuya Autógrafa de Ley ha sido observado por el Poder Ejecutivo.

Posteriormente, se han presentado los Proyectos de Ley N° 3188/2018-CR, ley que modifica el artículo 36° de la Ley 28044, Ley General de Educación, y el Proyecto de Ley N° 3459/2018-CR, que proponía modificar el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación.

Además, en el Congreso Complementario del 2020-2021, se presentó el Proyecto de Ley N° 7331/2020-CR, Ley que modifica el artículo 36° de la ley 28044, Ley General de Educación.

Todas estas iniciativas legislativas, tenían por finalidad modificar la edad cronológica para la matrícula escolar de Educación Básica Regular del nivel inicial y primaria.

I. MARCO LEGAL:

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 28044, Ley General de Educación.
- Resolución Ministerial N° 712-2006-ED, que aprueba la directiva para el Año Escolar 2007
- Resolución Ministerial N° 494-2007-ED, de fecha 28 de noviembre del 2007, que aprueba la directiva para el Año Escolar 2008.
- Resolución Ministerial N° 441-2008-ED, de fecha 15 de diciembre del 2008, que aprueba la directiva para el Año Escolar 2009.
- Resolución Ministerial N° 341-2009-ED, de fecha 17 de noviembre del 2009, que aprueba la directiva para el año escolar 2010.

II. ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta legislativa, no genera gasto al erario nacional, por cuanto únicamente propone modificar los literales a) y b) del artículo 36° de la Ley N° 28044, Ley General de educación con la finalidad de regular la edad cronológica de los menores para el ingreso y matrícula en el sistema educativo nacional en el nivel inicial y nivel primaria de educación básica regular, que garantice la prestación de servicios educativos en manera oportuna, eficiente y exento de cualquier tipo de discriminación.

El beneficio, será muy significativo para la población en edad escolar y en situación de vulnerabilidad que demanda al Estado peruano, el goce de protección legal del derecho fundamental de acceso a la educación para construir un proyecto de vida, basado en el principio de interés superior del niño.

Además, la propuesta se ley no afecta ni vulnera el sistema jurídico nacional en materia de educación, sino fija las matrículas para la educación básica regular de nivel inicial y primaria, teniendo en consideración, la edad cronológica al 30 de junio del Año Escolar.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa de ley no vulnera ningún marco legal vigente, sino más bien modifica los literales a) y b) del artículo 36° de la Ley N° 28044, Ley General de la Educación, que permita a los menores nacidos hasta el 30 de junio del Año Escolar, de acceder al derecho fundamental de la educación, a efectos de que puedan ser matriculados en el nivel inicial y nivel primaria, a efectos de permitir el desarrollo integral de los menores en edad escolar para adquirir conocimientos, competencias y habilidades que promueva competitividad para el desarrollo económico, social, cultural, científico, y tecnológico del país, que canalice la aspiración de ser un país viable.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa de ley se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de Estado: Décima Primera: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación e inequidad social; Décima Segunda: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte, que permita garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva equidad entre hombres y mujeres; Vigésima Cuarta: Afirmación de un Estado eficiente y transparente al servicio de las personas y de sus derechos; y Décima Sexta: Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud, que permita fortalecer la familia como espacio para el desarrollo integral.