



Proyecto de Ley N° 5009 / 2020-CR



**PROYECTO DE LEY QUE  
ASEGURA LA CONTINUIDAD DE  
LA EDUCACIÓN FRENTE AL  
ESTADO DE EMERGENCIA**

Los y las congresistas de la república que suscriben –integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Morado– a iniciativa de la parlamentaria Zenaida Solís Gutiérrez, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 22 y los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso el siguiente proyecto de ley:

**LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ASEGURAR LA CONTINUIDAD DE LOS ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ANTE LAS GRAVES CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA DE LA NACIÓN A CONSECUENCIA DEL COVID-19**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto asegurar la continuidad educativa de los estudiantes de institutos, escuelas superiores, universidades, escuelas de posgrado y demás entidades de educación superior, sean públicas o privadas, en consideración de las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación y los efectos del Decreto Supremo N°044 – 2020-PCM. razón por la cual, las medidas que aquí se establecen se circunscriben al estado de emergencia decretado ante la propagación de COVID-19.

**Artículo 2. Valor del crédito académico**

**2.1.** Los institutos, escuelas superiores, universidades, escuelas de posgrado y demás entidades de educación superior que dispongan el inicio de su ciclo educativo del año 2020 de manera virtual, debido a la situación excepcional que atravesamos, deben ajustar el valor del crédito o de la pensión correspondiente, de manera proporcional a la reducción de sus gastos como consecuencia del uso de este modo de enseñanza. En ningún caso el valor del crédito o pensión puede aumentar por la aplicación de esta modalidad.

**2.2.** Las instituciones educativas deben enviar al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –INDECOPI– un reporte sobre el nuevo valor del crédito educativo o de la pensión en un plazo máximo de veinte días naturales desde la promulgación de la presente ley. Dicha entidad, tiene un plazo máximo de diez días naturales para validar el reporte. Las entidades educativas que omitan lo dispuesto o cuyo reporte sea declarado inválido están obligadas a reducir el valor de cada crédito o de su pensión en 20%.

### **Artículo 3. Postergación del pago**

Los institutos, escuelas superiores, universidades, escuelas de posgrado y demás entidades de educación superior tienen la obligación de postergar el cobro de sus pensiones y matrícula al menos treinta días después del reinicio del ciclo lectivo, sea este de modo presencial o virtual.

### **Artículo 4. Prorrato de obligaciones**

Los institutos, escuelas superiores, universidades, escuelas de posgrado y demás entidades de educación superior, a pedido del estudiante, se encuentran en la obligación de prorratear el pago de aquellas deudas generadas en el primer ciclo académico del año 2020 en todas las pensiones futuras del estudiante hasta que culmine sus estudios.

### **Artículo 5. Retiro de los cursos**

Los institutos, escuelas superiores, universidades, escuelas de posgrado y demás entidades de educación superior tienen la obligación de otorgar, a solicitud de los estudiantes, el retiro de los cursos, asignaturas o del ciclo completo en los que se matricularon, sin costo o penalidad de por medio. De haberse efectuado algún pago del ciclo o cursos retirados, la institución educativa debe devolver el respectivo monto. El retiro se solicita dentro del plazo de cinco días útiles contados desde el reinicio del ciclo lectivo.

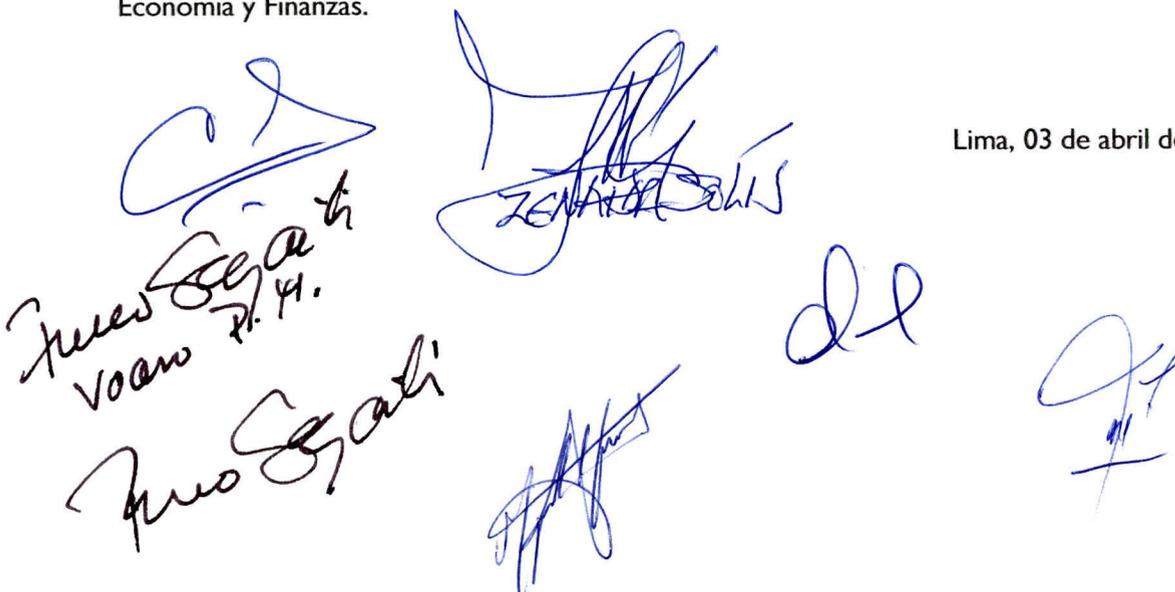
### **Artículo 6. Prohibición del cobro del interés moratorio**

Toda deuda que se haya contraído entre las instituciones educativas mencionadas en el artículo I de la presente ley y el estudiante, antes del Decreto Supremo N°044 – 2020-PCM, no genera interés moratorio mientras perdure el mismo o su prórroga, al igual que toda deuda que se contraiga sesenta días posterior al inicio de clases.

### **Artículo 7. Respaldo a la oferta educativa**

El Estado garantiza el respaldo necesario a las instituciones educativas, para que continúen con sus labores en aplicación de la presente ley. El crédito educativo con aval estatal, las exoneraciones tributarias, el subsidio directo u otro mecanismo que asegure la oferta educativa por parte del Estado se aprueba previo informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

Lima, 03 de abril de 2020



Handwritten signatures in blue ink, including the name ZENAIDA SOLÍS GUTIÉRREZ and other illegible signatures.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas excepcionales para atenuar el impacto económico negativo del estado de emergencia en los estudiantes de educación superior, con el fin de asegurar la continuidad de sus estudios.

Desde el 15 de marzo del presente año, se ha decretado el estado de emergencia nacional (DS-044-2020-PCM), suspendiéndose el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad personal y de tránsito (art.3) y restringiéndose las actividades económicas (art.7). Asimismo, de manera posterior, se ha prohibido la circulación de las personas entre las 8 p.m. y las 5 a.m. (DS-046-2020-PCM).

El gobierno ha decretado estas disposiciones para asegurar el distanciamiento social, el cual ha sido considerado como la medida más efectiva para enfrentar la propagación del COVID-19. Es decir, la limitación de las libertades y los derechos fundamentales se basan en la defensa de la salud pública ante la amenaza del colapso de nuestro sistema de salud, y el impacto que esto tendría en la vida de las personas.

Como consecuencia de lo antes dicho, la gran mayoría de ciudadanos están imposibilitados de trabajar. Sin embargo, esto no ha anulado los compromisos de pago que ellos asumieron previo al estado de emergencia en diferentes rubros, como es el caso de la educación superior. Al respecto, siendo la educación un área donde el Estado actúa principalmente para su promoción, el Congreso tiene la responsabilidad de aprobar medidas que aseguren la continuidad de la educación de los estudiantes dentro del marco constitucional.

Es sumamente importante señalar que, con los mismos objetivos del presente proyecto de ley, se han pronunciado la Sunedu e Indecopi, que han exhortado a las universidades a que realicen reprogramaciones de sus matrículas, pagos o mensualidades, y que se sumen a las instituciones y empresas que realizan esfuerzos para sobrellevar esta emergencia de la mejor forma. Dicha exhortación se hace como consecuencia de la limitación del libre tránsito, la disminución de actividades económicas y, sobre todo, por el peligro al que se encuentran expuestas todas las familias en el país<sup>1</sup>. Estimamos que la presente disposición concreta las facilidades para los estudiantes a fin de reducir perjuicios por la emergencia del COVID-19.

### I. Fundamentos de la presente iniciativa

El presente proyecto de ley tiene como fundamento constitucional una debida comprensión del régimen económico en un estado de excepción, la optimización del

---

<sup>1</sup> Al respecto, consultar en: <https://www.sunedu.gob.pe/sunedu-indecopi-exhortan-universidades-privadas-reprogramar-matriculas-pagos-mensualidades/>.

derecho a la educación, el principio constitucional de solidaridad y, como respaldo práctico, la realidad socioeconómica por la que atraviesa nuestro país en un momento de crisis inédita como la desencadenada por el COVID-19.

#### a. **La economía social de mercado y el principio de solidaridad**

La Constitución Política del Perú contempla el régimen económico en el que se sostiene el país. Al respecto, el artículo 58 determina que "la iniciativa privada es libre" y "se ejerce en una economía social de mercado".

El desarrollo constitucional que dota de contenido a este concepto es complementado por lo establecido por el Tribunal Constitucional el cual ha señalado que:

La economía social de mercado es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado social y democrático de derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado<sup>2</sup>.

Adicionalmente a ello, en la misma sentencia, se ha determinado que el fundamento para la inserción de temas de carácter económico dentro de una Constitución, parten de la idea del sometimiento al valor de la justicia de las decisiones económicas que incidan en la vida social, en la promoción y protección de los derechos fundamentales de la persona, y en el aseguramiento del bien común. Por eso, se precisa que "la finalidad de tal incorporación normativa es enfatizar la idea de que toda economía colectiva debe cumplir mínimos supuestos de justicia"<sup>3</sup>.

Ello, a su vez, debe seguir el principio de solidaridad que se encuentra plenamente vinculado a la naturaleza del Estado Social y Democrático de Derecho en el que nos encontramos. Por tal motivo, el Tribunal Constitucional ha añadido que:

El principio de solidaridad, directamente relacionado con la naturaleza misma del Estado Social y Democrático de Derecho, está en la base misma de nuestro sistema jurídico, que ha puesto al hombre y no a la empresa ni a la economía, en el punto central de su *ethos* organizativo. Cuando entran en conflicto la generación lucrativa o la mayor rentabilidad de ciertos grupos económicos, con el bienestar colectivo o la defensa de los bienes que resultan indispensables para que la vida humana siga desarrollándose, la interpretación que de la Constitución se haga debe preferir el bienestar de todos (...)<sup>4</sup>

Si lo dicho toma especial importancia en la regularidad constitucional, cobra mucha mayor relevancia en un estado de emergencia en donde las personas se han visto restringidas de los bienes más preciados de nuestro estado constitucional tales como

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N°0008-2003-AI/TC de fecha 11 de noviembre de 2003, FJ. 16.

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N°0008-2003-AI/TC de fecha 11 de noviembre de 2003, FJ. 8.

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N°0048-2004-PI/TC de fecha 1 de abril de 2005, FJ. 37.

la libertad. Esto ha impedido, en gran medida, acceder a sus respectivos medios de subsistencia.

### **b. Los derechos fundamentales en el marco del estado de emergencia**

El régimen de excepción regulado en el artículo 137 de la Constitución "es un régimen especial que se aparta del que está en vigor durante la normalidad constitucional"<sup>5</sup>. Esto quiere decir que la Constitución peruana se encuentra diseñada para un contexto en el que no haya graves alternaciones a la vida de la Nación como podrían ser grandes catástrofes, guerras civiles o una crisis sanitaria materializada, por ejemplo, en una pandemia (a lo que se le conoce como anormalidad constitucional).

Para tales circunstancias, el estado de emergencia reconocido constitucionalmente procura una solución eficaz para lo cual flexibiliza el balance entre poderes y se restringen determinados derechos fundamentales de las personas.

Esta búsqueda apresurada para salir de la crisis en la que se encuentra el Estado, no contempla la posibilidad que este obtenga un poder absoluto (estando imposibilitado de anular las potestades y autonomía de los órganos constitucionales<sup>6</sup>) ni mucho menos habilita que exista una intromisión arbitraria en el contenido de los derechos fundamentales de las personas.

En esa línea, de acuerdo al artículo 137 de la Constitución, los derechos fundamentales que pueden restringirse o suspenderse en un estado de emergencia son aquellos relativos a la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito comprendidos en los incisos 9, 11, 12 y 24.f del artículo 2 de la Constitución respectivamente. Sin embargo, cabe resaltar que la restricción de estos derechos, cumplen una finalidad constitucional para enfrentar circunstancias ajenas a las de una crisis sanitaria pandémica como la que está atravesando, en este momento, nuestro país y el mundo.

Todo ello genera que la respuesta del Estado sea insuficiente para atender las necesidades de la población afectada, limitando la optimización de los derechos fundamentales de esta.

La restricción de derechos en ningún momento puede comprenderse de manera extensiva pero sí es oportuno observar que la Constitución en todo momento antepone a la persona humana y a su dignidad antes que a cualquier bien o garantía constitucional.

En ese sentido, en un estado de emergencia como el que está atravesando el Perú, se debe brindar un mayor ámbito de protección constitucional a aquellos que han sido

---

<sup>5</sup> Siles, Abraham. *Problemática constitucional del estado de emergencia en Perú: algunas cuestiones fundamentales*. Estudios Constitucionales Año 15 N°2, 2017. Universidad de Talca.

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N°0017-2003-AI/TC de fecha 16 de marzo de 2004, FJ. 69.

principalmente vulnerados por las graves circunstancias que impiden el desarrollo regular del país y, de manera específica, sobreponer los bienes esenciales o aquellos servicios públicos impostergables sobre aquellas libertades de orden contractual, asociativas o empresariales.

Ello, en virtud al presupuesto constitucional de la dignidad humana (art.1), atendiendo a los fines primordiales del Estado (art.44) y a que nos encontramos en un país democrático y social (art.43) que procura optimizar el bienestar de las personas (art.2.1); lo dicho, claro está, circunscrito a un momento de crisis y como medida de última ratio.

Ante un contexto pandémico, cada día cuenta no solo para enfrentar a la enfermedad que perjudica a las personas, sino también para brindar una oportunidad de subsistencia y de cubrir necesidades indispensables de las mismas.

En tal sentido, el costo de oportunidad por cada día no laborado o en el que el sistema educativo esté paralizado genera graves afectaciones a las condiciones indispensables para la realización personal, la sostenibilidad humana y el cumplimiento de los deberes estatales.

Haciendo una comparación con las catástrofes ambientales, se puede afirmar, tal y como lo ha hecho el Doctor César Landa, que:

(...) las crisis deben ser atendidas con medidas de necesidad y urgencia (...) con la finalidad de que no se afecte más aún a los damnificados, es decir que no se revictimice a las personas que habiendo perdido, por ejemplo sus viviendas, sus propiedades, o, padecido decesos de sus familiares, deban sufrir el alza de los precios de los bienes esenciales del mercado, como el agua o los alimentos, debido a la carestía de los mismos, o; peor aún, en razón de la especulación de los mismos, basados en las reglas de la oferta y la demanda del libre mercado, a pesar de ser bienes esenciales para la sobrevivencia<sup>7</sup>.

Lo mismo ocurre respecto de aquellos derechos fundamentales y servicios públicos tales como la educación, la cual debe ser adaptable<sup>8</sup> a cambios imprevistos de esta naturaleza a efectos de que los proyectos de vida de los estudiantes no se vean mellados ni mucho menos que haya un aprovechamiento económico de la crisis por parte de las entidades de educación superior tanto públicas como privadas.

En estos días, la pandemia provocada por el COVID-19 ha alterado sustancialmente el sistema económico y productivo, dejando a muchas familias sin poder producir o trabajar en aquella actividad que representaba su fuente de subsistencia. Este mismo impacto lo han tenido los estudiantes de educación superior que se habían inscrito en programas de educación superior, los cuales se han visto sumamente afectados por el

<sup>7</sup> Landa, César. *Los derechos sociales en el constitucionalismo de emergencia ante las catástrofes naturales y ambientales*. En actas de las III Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales, 2018, Palestra Editores.

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N°00853-2015-PA/TC de fecha 14 de marzo de 2017, FJ. 13.

contexto que vive el país, viendo así comprometida su permanencia en sus respectivos centros de estudios.

En atención a ello, que las instituciones educativas cobren mensualidades mientras no se haya dado inicio al ciclo lectivo, que haya una presión inmediata sobre el cobro de cuotas sin comprender lo que está pasando en el país, que las deudas generen interés moratorio en este contexto de anormalidad, que se supedite el retiro de los cursos a una compensación económica, entre otras, son medidas que se alejan del bienestar general que se encuentra contemplado en nuestro diseño constitucional.

Es por ese motivo que el Tribunal Constitucional determina claramente que la economía social de mercado "busca asegurar la competencia mediante el estímulo de la capacidad productiva individual, con el objeto no solo de generar la creación de riqueza, sino de contribuir con la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación [art. 44 de la CP]"<sup>9</sup>.

Lo expresado no quiere decir que se desconozca que la economía social de mercado, en el ámbito constitucional, se caracteriza por el énfasis en las libertades económicas fundamentales, sin embargo en un contexto excepcional como en el que nos encontramos es oportuno dar preponderancia a la premisa relacionada a que "el derecho a la libre contratación no pueda perseguir intereses privados cuando estos se hallan reñidos con el bien común y el orden público"<sup>10</sup>.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha hecho énfasis en que la faceta social del Estado se sustenta en la estrecha vinculación que existe entre necesidades básicas, derechos sociales fundamentales y el principio de dignidad. Por tanto, expresa que

(...) el Estado no solo actuará con respeto de la autonomía del individuo y de los derechos fundamentales como límites para su intervención –obligaciones de no hacer–, sino que deberá proporcionar, a su vez, los cauces mínimos para que el propio individuo pueda lograr el desarrollo de su personalidad y la libre elección de sus planes de vida –obligaciones de hacer–<sup>11</sup>.

De acuerdo a lo expresado, y atendiendo a las disposiciones constitucionales en el marco de la catástrofe en la que nos encontramos, el Estado se encuentra en la obligación de regular determinadas medidas a efectos de que se optimice el derecho a la educación el cual incide en el desarrollo del proyecto de vida de las personas y, en definitiva, en el bienestar general. Por tal motivo, se habilita un contexto en el que las libertades económicas, sin dejar de ser indispensables en situación de normalidad, se vean flexibilizadas.

Con las medidas reguladas en el presente proyecto de ley para las entidades de educación superior privadas se incide en los derechos fundamentales a la libertad de

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N°00011-2013-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2014, FJ. 19.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N°00011-2013-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2014, FJ. 57.

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N°2016-2004-AA/TC de fecha 5 de octubre de 2004, FJ. 19.

contratación, a la libertad de empresa y de asociación, como también, en la garantía institucional de autonomía universitaria. Sin embargo, cabe resaltar que en un Estado

Constitucional de Derecho como el peruano no existen derechos absolutos ni mucho menos en contextos como en el de una pandemia.

En atención a lo dicho, las medidas contempladas tienen una finalidad constitucional que procura la continuidad del servicio educativo sin desmedro de los estudiantes y en atención a la grave crisis socioeconómica en la que se encuentran ellos y sus familias (art. 14, 16 y 18 de la Constitución). Asimismo, estas son medidas necesarias ya que no detectamos instrumentos normativos o jurídicos alternos que generen un mismo grado de optimización en la continuidad educativa.

Finalmente, consideramos que el contenido del proyecto normativo, al responder a una situación particular y excepcional, resulta proporcional ya que el grado de realización del derecho a la educación es muy alto, mientras que la intensidad o afectación en las libertades económicas o en la autonomía universitaria son medias y temporales. Al volver a la normalidad, se restituirán la totalidad de estos derechos y garantías institucionales indispensables para el óptimo desarrollo de un Estado Constitucional de Derecho.

### **c. El estado socioeconómico del país**

El COVID-19 ha alcanzado la categoría de pandemia, por lo que su afectación es de alcance mundial y de manera casi simultánea. Las medidas de aislamiento social se han aplicado en el Perú y en muchos otros países, frenando la producción económica en distintas regiones. La economía peruana enfrenta, pues, los desafíos del enfriamiento global y los domésticos como producto de las medidas internas.

En el Perú, el 15 de marzo se decretó el estado de emergencia (DS-044-2020-PCM), suspendiendo todas las actividades "a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, grifos y establecimientos de venta de combustible" (art. 7).

Tres días después, el 18 de marzo, mediante decreto supremo (DS-045-2020-PCM) se ordenó "la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios desde las 20.00 horas hasta las 05.00 horas del día siguiente" a excepción de labores muy reducidas como los trabajadores del sector salud, saneamiento, entre otros.

La inmovilización social ha afectado la economía del país y sus previsiones, por lo que el Poder Ejecutivo ha emitido una serie de medidas para enfrentar los efectos económicos negativos.

Primero, emitió el DU-027-2020 para decretar "medidas para la protección económica de los hogares vulnerables ante el riesgo de propagación del COVID 19". Entre las razones que justifican esas medidas se señala que:

(...) la propagación del coronavirus viene afectando las perspectivas de crecimiento de la economía global, y en particular, la economía peruana, ante el riesgo de la alta propagación del virus (COVID-19) en el territorio nacional; en especial, los factores que conllevarían a la afectación de la actividad económica son los menores precios de las

materias primas, la volatilidad de los mercados financieros, la disminución del comercio internacional y el menor dinamismo de algunas actividades claves en la economía local; razón por la cual, de continuar la expansión del virus COVID-19, podría afectar los sectores vinculados con el comercio, turismo, transporte aéreo y terrestre, entre otros<sup>12</sup>.

En el mencionado decreto de urgencia el gobierno ha autorizado un subsidio de S/. 380 (soles) a "los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria definidos por el Ministerio de Salud (MINSA)". Esta medida busca paliar la ausencia de ingresos económicos de millones de peruanos.

Lamentablemente el subsidio se otorga para hogares completos, al margen del número de sus integrantes. Para los días que lleva la cuarentena, el monto resulta insuficiente para el sostenimiento de un hogar. Esto ha impulsado a que las instituciones de caridad, como las entidades religiosas, se organicen para el reparto gratuito de víveres.

Segundo, el Poder Ejecutivo emitió el DU-029-2020 con una serie de medidas a favor de las micro y pequeñas empresas. Incluyó algunas medidas sobre la compensación de las horas no trabajadas a raíz del estado de emergencia, con el objetivo de impedir que los empleadores despidan a sus trabajadores. Esta última medida alcanza solo a la población con empleo formal y cuyos contratos laborales les permitirá mantenerse en sus puestos tras el estado de emergencia.

A nivel general, la economía peruana tiene algunos rasgos por los que el estado de emergencia impacta sobremanera a las economías familiares. En primer lugar, es un factor determinante el alto grado de informalidad en nuestro país. Para el año 2019, 8'871,600 personas tenían un empleo informal (66,4% del total de ocupados)<sup>13</sup>. Esto conlleva que las medidas dictadas por el gobierno, como el teletrabajo o la posterior recuperación de horas, no sea aplicable para la mayoría de los trabajadores. Además, gran parte de ellos laboran en los rubros de comercio y servicios, que serán los más afectados durante el estado de emergencia.

En segundo lugar, la capacidad de ahorro de los hogares peruanos es sumamente baja. Como indicó el economista Carlos Parodi "solo el 20% de peruanos tienen capacidad de ahorro, lo que quiere decir que el otro 80% se sustenta en algún programa social o vive de lo que produce al día". El estado de emergencia "trae como consecuencia que muchas personas no puedan sustentar su gasto diario y con ello se consuma menos"<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Para acceder a la edición extraordinaria del Diario Oficial El Peruano consultar en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566916/DU027\\_2020.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566916/DU027_2020.pdf).

<sup>13</sup> Al respecto, consultar en: <https://gestion.pe/economia/el-coronavirus-en-medio-de-la-informalidad-laboral-peruana-noticia/>.

<sup>14</sup> Sobre el particular ver en: <https://gestion.pe/economia/pbi-creceria-0-crecimiento-economico-coronavirus-peru-economia-peruana-turismo-mineria-consumo-noticia/>.

En tercer lugar, la desaceleración de nuestra economía se da en un contexto en el que la deuda de los hogares se ha incrementado de manera sostenida. Al respecto, "un reciente reporte de Moody's Investors Service señala que la deuda promedio de los hogares peruanos alcanzó en agosto de este año [2019] un nivel récord de S/ 22,300

(US\$ 6,700). Desde el 2010, la deuda de las familias aumenta constantemente a una tasa de crecimiento anual compuesta de 6.4% (...)"<sup>15</sup>.

Tras estos días de cuarentena, la economía de los hogares ya se encuentra gravemente afectada, y su recuperación será paulatina pues es muy probable que el país entre en una recesión económica tras estos sucesos<sup>16</sup>.

Por todas esas razones es que los estudiantes de distintas universidades e institutos han reclamado públicamente que las instituciones educativas persistan en cobrar las pensiones o mantengan sus condiciones económicas al margen del desplome de las economías familiares por la crisis sanitaria.

En el mismo sentido se pronunció la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), cuando el 18 de marzo último, junto a Indecopi exhortaron a las universidades privadas "a reprogramar las matrículas, pagos o mensualidades debido a los inconvenientes que ha generado en todas las familias peruanas la cuarentena obligatoria para contener el avance del coronavirus"<sup>17</sup>. No obstante, este pronunciamiento no tiene un carácter vinculante, por lo que su aplicación extensiva requiere una ley.

Este pronunciamiento es la materialización de los principios que tienen ambas instituciones. Por un lado, la Sunedu vela por el cumplimiento de la Ley Universitaria, la cual estipula que uno de los principios de las universidades es "el interés superior del estudiante" (Ley N°30220, art. 5.14). Indecopi, por su parte, promueve el mercado y la defensa de los consumidores, amparado por el artículo 65 de la Constitución. Esta última institución está a cargo de recibir las quejas y denuncias de los estudiantes, tanto por los servicios que brindan actualmente las instituciones educativas como por su adecuación a la presente ley.

Por último, cabe señalar que la Ley N°30512, Ley de Institutos y Escuela de Educación Superior de la Carrera Pública de sus Docentes, estipula, en su artículo 7d, que uno de los principios de la educación superior es la inclusión social, que "Permite que todas las personas, sin discriminación, ejerzan sus derechos, aprovechen sus habilidades, potencien sus identidades y tomen ventaja de las oportunidades que les ofrezca su medio, accediendo a servicios públicos de calidad, de manera que los factores culturales, económicos, sociales, étnicos y geográficos se constituyan en facilitadores para el acceso a la educación superior".

<sup>15</sup> Información obtenida en: <https://gestion.pe/?signwallHard=1&ref=/economia/deuda-promedio-de-hogares-peruanos-aumenta-a-nivel-record-de-s-22300-noticia/>.

<sup>16</sup> Para mayor información, consultar en: <https://larepublica.pe/economia/2020/03/22/coronavirus-en-peru-los-riesgos-del-covid-19/>.

<sup>17</sup> Al respecto, ver en: <http://www.elperuano.pe/noticia-sunedu-e-indecopi-piden-a-universidades-privadas-reprogramar-pagos-emergencia-93422.aspx>.

#### **d. Fortalecimiento de instituciones de educación superior**

El artículo 7 se encuentra destinado a darle opciones de financiamiento a aquellas entidades educativas que necesiten ser reforzadas ante la implementación de la presente ley. Es importante que desde el Estado puedan establecerse medidas que fortalezcan tanto la oferta como la demanda educativa.

Cabe resaltar que el legislador se encuentra limitado por la Constitución de crear o aumentar el gasto público (art. 79) por lo cual corresponde que este extremo sea regulado en forma de norma programática.

De tal modo, la propuesta procura que haya mecanismos a través de los cuales se pueda garantizar la continuidad de la educación, siendo estos modelos de conducta necesarios y, por ende, que requieren establecerse en una ley, la cual materializa los deberes constitucionales del Estado (art. 44).

Esta directriz estipula la obligatoriedad de utilizar medios idóneos para perseguir un fin constitucional determinado pero deja abierto el modelo de conducta al gobierno para que establezca oportunamente cómo se va a concretizar esta disposición en la mejor medida posible <sup>18</sup>.

Por el lado del fortalecimiento de la oferta, el gobierno ha creado un fondo de créditos para las mypes en el Decreto de Urgencia 029-2020 lo cual es una muestra del interés del fortalecimiento de las entidades privadas en el contexto de crisis. Siguiendo los mismos criterios, el Poder Ejecutivo podría crear un fondo de créditos para las instituciones de educación superior que lo requieran en esta cuarentena.

Otra opción es que, en forma de guía, se contempla en la presente ley la posibilidad de que el Estado haga las veces de aval frente al crédito que soliciten las entidades educativas al sistema financiero.

Asimismo, un escenario adicional es que el Estado exonere tributariamente a las entidades educativas tal y como se ha hecho en el Decreto de Urgencia N°025-2019, pero adecuando su contenido a las necesidades y dimensiones de las entidades de educación superior privadas y públicas en lo que les alcance. Ello en concordancia con el régimen tributario de centros de educación regulado en el artículo 19 de la Constitución.

Finalmente, una opción que se observa en la presente ley es que, excepcionalmente, el Estado otorgue subsidios directos para poder preservar la oferta educativa.

Por el lado del fortalecimiento de la demanda, se presenta la oportunidad de expandir los créditos que ya otorga PRONABEC, destinando los recursos públicos necesarios. Estos créditos tienen actualmente parámetros específicos para su otorgamiento, y de ampliarse podrían incorporar la opción de que se acojan estudiantes que ya están cursando sus estudios de educación superior.

---

<sup>18</sup> Atienza, Manuel. Sobre principios y reglas, 1991. Marcial Pons. Madrid, p.110

Cabe resaltar que dichas medidas u otras deben ser contempladas por el Poder Ejecutivo con las previsiones técnicas del Ministerio de Economía y Finanzas a efectos de garantizar de manera eficaz la educación de los estudiantes de educación superior.

## **II. Contenido de la presente iniciativa legislativa**

La presente propuesta legislativa brinda una serie de opciones de pago para los estudiantes que costean sus estudios superiores, a las cuales pueden acogerse de manera independiente o complementarlas entre sí, así como disposiciones obligatorias para las instituciones de educación superior que perciben un pago por impartir dichos estudios.

Esto se contempla dentro del contexto actual de grave afectación económica de las familias en general y de las personas en particular.

Asimismo, el presente proyecto de ley reconoce que la recuperación económica de los estudiantes y sus familias no será inmediata tras el levantamiento del estado de emergencia. Por el contrario, la recuperación será un proceso gradual. Por ello, no basta únicamente el aplazamiento de las deudas al fin del estado de emergencia, sino que es necesario brindar alternativas para que los estudiantes puedan asumir esos pagos en un horizonte temporal que sea sostenible tanto para ellos como para sus familias.

De esta manera, los estudiantes podrán atenuar el impacto económico sobre este y los próximos ciclos de estudio. Así, se busca que ellos continúen sus estudios sin la necesidad de retrasar más el fin de sus carreras por los efectos del estado de emergencia y, con esto, puedan iniciar su actividad laboral y/o productiva lo antes posible o en el tiempo pensado.

A su vez, el proyecto de ley busca asegurar que las instituciones educativas puedan contar con los ingresos comprometidos por parte de los estudiantes. Esto le brinda predictibilidad a las instituciones educativas las cuales tienen mayores posibilidades de manejar este tipo de crisis o, en definitiva, de acceder a créditos. Además, se disminuye el riesgo de deserción como consecuencia de la precarización económica.

En la fórmula normativa, el proyecto de ley dispone que las instituciones de educación superior comprendidas en la norma, sean públicas o privadas, posterguen sus pensiones al menos 30 días después de iniciadas las clases (artículo 3). Esta disposición asegura que ninguna institución cobre durante estas semanas sin brindar el servicio educativo. Además, una vez reiniciadas las clases, brinda un tiempo prudencial para que los alumnos puedan obtener el dinero para el pago de la pensión siguiente.

A su vez, se determina que las deudas contraídas por los alumnos con las instituciones educativas no generen intereses moratorios desde el inicio del estado de emergencia hasta que acabe (artículo 6). Esta disposición, también se aplica para todas las deudas que se generen en los primeros sesenta (60) días en que se retomen las clases.

Las medidas señaladas disminuyen la presión financiera sobre los estudiantes del ciclo en curso. Sin embargo, es posible que el cálculo económico que hicieron los estudiantes al matricularse se haya trastocado por la situación actual. Por esa razón, se dispone que los estudiantes puedan retirarse de uno o de varios de los cursos en los que se matricularon al inicio del ciclo (artículo 5).

De acuerdo a lo expuesto, al retirarse del curso, se anulan los próximos pagos de este. En caso de ya haber efectuado un pago sobre el curso, este debe ser devuelto (la institución educativa debe diseñar el mecanismo de devolución). Lo dicho permitirá que los estudiantes puedan recalcular el número de cursos que pueden cubrir económicamente ante las nuevas circunstancias.

Por último, es posible que la situación de desventaja en la que se encuentran varios estudiantes se exprese en la matrícula del ciclo posterior, impidiendo que aquellos que hayan acumulado una deuda impaga se puedan matricular. Por esa razón, se ha

contemplado la opción a que la deuda impaga de este ciclo sea prorrateada entre las pensiones futuras del estudiante (artículo 4).

En resumen, el estudiante puede retirarse de los cursos que considere conveniente y, en caso de no poder pagar las pensiones, podrá prorratear el pago de estas en los ciclos posteriores. Cabe resaltar que dichas entidades educativas no podrán cobrar pensiones mientras no se dicten clases y tampoco podrán generar intereses moratorios mientras dure el estado de emergencia y hasta sesenta (60) días posteriores.

Por parte de las instituciones educativas, el presente proyecto de ley establece que aquellas que reinicien sus clases de manera virtual, deben ajustar el valor del crédito o de la pensión en función de la reducción de sus gastos. El objetivo de esta disposición es establecer un criterio objetivo para que la población más afectada en el contexto actual (los estudiantes y sus familias) se beneficie en los casos en que ha habido una disminución sobrevenida del costo

Las instituciones educativas deben efectuar el cambio de precio reportando a Indecopi los ajustes realizados. Al ser esta la entidad encargada de velar por el respeto de los derechos de los consumidores, estará a cargo de validar los reportes entregados por las instituciones de educación superior, asegurando el cumplimiento de la presente ley.

En caso que la institución educativa no cumpla con lo dispuesto, se ha estipulado una reducción obligatoria del 20% del costo de la pensión como mecanismo de persuasión para que se presenten los reportes oportunamente y bien sustentados.

### **III. Efectos de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional**

La presente ley tiene por finalidad regular una situación excepcional e inédita en nuestro país en general y en el ordenamiento jurídico en particular. Por lo cual, las medidas que se proponen no tienen antecedentes normativos, sino más bien responden a un contexto de emergencia y, por tanto, de anormalidad constitucional.

Si bien algunas disposiciones se mantendrán en vigencia acabado el estado de emergencia, todas ellas se circunscriben a situaciones que se han generado como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Por tal motivo, el proyecto de ley que establece medidas para proteger a los estudiantes de educación superior ante las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación, no genera impacto alguno sobre el ordenamiento jurídico vigente.

**IV. Concordancia de la iniciativa con las políticas del Acuerdo Nacional y otras políticas de Estado**

El presente proyecto de ley tiene concordancia con la Política 12, relacionada con el acceso a la educación y, en específico, con el literal l) de dicha política que contempla la promoción de la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral en función de las necesidades del país.

**V. Análisis costo-beneficio**

Los actores que se ven impactados con el presente proyecto de ley son tanto los estudiantes de educación superior (que incluye a sus respectivas familias) como los institutos, escuelas superiores, universidades, escuelas de posgrado y demás centros de estudios superiores con modalidad de enseñanza pagada por el alumnado. Asimismo, el Estado cumple un rol de fiscalización específicamente a través del Indecopi por lo cual la presente norma también lo incluye.

Por un lado, los principalmente beneficiados por estas medidas normativas propuestas son los estudiantes, ya que podrán continuar sus estudios durante el presente ciclo y el posterior, gracias a la flexibilización en los plazos de pago de las pensiones, sin que ello genere intereses moratorios.

Además, estas medidas disminuyen el retraso para que los estudiantes egresen de sus estudios superiores, lo cual se dilataría a razón del estado de emergencia en primer lugar, y de la imposibilidad de afrontar las deudas económicas, en segundo lugar. De esta manera, los estudiantes acortan el tiempo en que se integrarán al mercado laboral como profesionales, con los aportes a la economía que eso conlleva.

*Zenaida Solís Gutiérrez*  
*Voceros del Poder Judicial*

*Zenaida Solís*

*[Signature]*  
**Zenaida Solís Gutiérrez**  
Congresista de la República

*[Signature]*   *[Signature]*   *[Signature]*   *[Signature]*