

Lima, 23 de abril del 2025

Oficio N°047-2025-CNE

Señor

SEGUNDO MONTALVO CUBAS

Presidente de la Comisión de Educación, Juventud y Deportes

Congreso de la República

Presente

ASUNTO : Proyecto de Ley N°8586/2024-CR, “Proyecto de Ley que incorpora el inciso d) al artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación para atender la demanda en ampliación de servicios”.

REFERENCIA : Oficio N°3333-2024-2025-CEJD/CR
Oficio N°177-2024-2025-CEJD/CR

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, dar atención al documento de la referencia, Proyecto de Ley N°8586/2024-CR, “Proyecto de Ley que incorpora el inciso d) al artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación para atender la demanda en ampliación de servicios”..

Sobre el particular, adjunto el Informe Técnico N°011-2025-CNE/JACM, el cual contiene la opinión técnica sobre el proyecto normativo en mención y al que otorgo conformidad, para su conocimiento y multas pertinentes.

Es propicia la oportunidad para expresarle mis consideraciones y estima personal.

Atentamente,



LUIS LESCANO SÁENZ

Presidente

Consejo Nacional de Educación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

INFORME TÉCNICO N°0011-2025-CNE/JACM

A : **LUÍS GUILLERMO LESCANO SAENZ**
Presidente
Consejo Nacional De Educación

DE : **JOSHUA ADONAI CALDERÓN MARMOLEJO**
Asesor de la Presidencia
Consejo Nacional De Educación

ASUNTO : Opinión al Proyecto de Ley N°8586/2024-CR, “Proyecto de Ley que incorpora el inciso d) al artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación para atender la demanda en ampliación de servicios”.

REFERENCIA : Oficio N°3333-2024-2025-CEJD/CR
Oficio N°177-2024-2025-CEJD/CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, en atención a lo requerido en el oficio de la referencia, remitir el presente informe técnico que contiene la opinión Proyecto de Ley N°8586/2024-CR, “Proyecto de Ley que incorpora el inciso d) al artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación para atender la demanda en ampliación de servicios” y que cuenta con aprobación de la Comisión permanente de Educación Básica e Intercultural del Consejo Nacional de Educación.

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Con fecha 29 de enero de 2025, mediante Oficio N°177-2024-2025-CEJD/CR, remitido por el Congresista de la República Segundo Toribio Montalvo Cubas, en su condición de presidente de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, a través del cual solicita al Consejo Nacional de Educación emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N°8586/2024-CR, “Proyecto de Ley que incorpora el inciso d) al artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación para atender la demanda en ampliación de servicios”.
- 1.2. Con fecha 7 de abril de 2025, mediante Oficio N°3333-2024-2025-CEJD/CR, remitido por el Congresista de la República Segundo Toribio Montalvo Cubas, en su condición de presidente de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, a través del cual reitera la solicitud al Consejo Nacional de Educación emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N°8586/2024-CR, “Proyecto de Ley que incorpora el inciso d) al artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación para atender la demanda en ampliación de servicios”.
- 1.3. Con fecha 11 de abril de 2025, el Coordinador Temático para el Desarrollo de la Docencia, del Equipo Técnico del Consejo Nacional de Educación informa que la Comisión de Educación Básica e Intercultural ha emitido opinión respecto al proyecto de ley materia de análisis.

II. ANÁLISIS

De las competencias del Consejo Nacional de Educación (CNE)

- 2.1. De conformidad con el artículo 81 de la Ley N°28044, Ley General de Educación, que establece la finalidad y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, en los siguientes términos *“es un órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación. (...) Tiene como finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación. Promueve acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país a través del ejercicio participativo del Estado y la sociedad civil. Opina de oficio en asuntos concernientes al conjunto de la educación peruana. Está integrado por personalidades especializadas y representativas de la vida nacional, seleccionadas con criterios de pluralidad e interdisciplinariedad”*.
- 2.2. De conformidad al literal e) del artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación aprobado por Decreto Supremo N°001-2015-MINEDU en el cual se establece que es función del Consejo Nacional de Educación *“Opinar sobre temas de trascendencia educativa, a solicitud del Ministerio o del Congreso de la República, y de oficio en asuntos concernientes al conjunto de la educación peruana”*.
- 2.3. De conformidad al artículo 24 del Reglamento Interno del Consejo Nacional de Educación aprobada con Resolución Ministerial N°044-2016-MINEDU, en el cual se dispone que los consejeros, en adición a su participación en el Plenario, deben participar en comisiones en las que se desarrollan temas o asuntos vinculantes al proyecto educativo nacional u otros de interés nacional del campo educativo.
- 2.4. El 4 de mayo de 2023, el Consejo Nacional de Educación, a través de un acta, conformó la Comisión de Trabajo Permanente de Educación Básica e Intercultural. Dicha comisión, mediante medios electrónicos, analizó el proyecto de ley en cuestión y emitió una opinión técnica en el marco de sus competencias, con el objetivo de responder a la solicitud del Congreso de la República.
- 2.5. Es preciso señalar que la Comisión de trabajo permanente de Educación básica e intercultural, se encuentra conformado por el consejero Idel Vexler (Coordinador), y las consejeras Tatiana Peramás, Clemencia Vallejos y Lourdes Armeý.

Sobre el contenido del Proyecto de Ley

- 2.6. El Proyecto de Ley N°8586/2024-CR, “Proyecto de Ley que incorpora el inciso d) al artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación para atender la demanda en ampliación de servicios”, es presentado por la congresista Noelia Herrera Medina, de la Bancada de Renovación Popular, y por los congresistas Miguel Ángel Ciccía Vázquez, Milagros Jauregui Martínez de Aguayo, Alejandro Muñante Bárríos, Norma Yarrow Lumbreras, Esdras Medina Minaya.
- 2.7. El Proyecto de Ley N°8586/2024-CR – en adelante PL8586 - posee 3 artículos. En el primer y segundo artículo se precisa el objeto y la finalidad del PL8586 en los siguientes términos “La finalidad de la ley es contribuir al desarrollo integral de las personas, brindando servicios educativos de calidad y desarrollando el potencial creativo de cada ser humano”.

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

2.8. En el tercer artículo se precisa la incorporación del inciso d) al artículo 36 de la Ley 28044 - Ley General de Educación.

Ley 28044 (Ley vigente)	Proyecto de Ley 8586
<p>Artículo 36.- Educación Básica Regular</p> <p>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:</p> <p>a) Nivel de Educación Inicial</p> <p>La Educación -Inicial constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular, y comprende a niños menores de 6 años y se desarrolla en forma escolarizada y no escolarizada conforme a los términos que establezca el Reglamento. El Estado asume también sus necesidades de salud y nutrición a través de una acción intersectorial. Se articula con el nivel de Educación Primaria asegurando coherencia pedagógica y curricular, conservando su identidad, especificidad, autonomía administrativa y de gestión.</p> <p>Con participación de la familia y de la comunidad, la Educación Inicial cumple la finalidad de promover prácticas de crianza que contribuyan al desarrollo integral de los niños, tomando en cuenta su crecimiento socioafectivo y cognitivo, la expresión oral y artística y la sicomotricidad y el respeto de sus derechos.</p> <p>b) Nivel de Educación Primaria</p> <p>La Educación Primaria constituye el segundo nivel de la Educación Básica Regular y dura seis años. Tiene como finalidad educar integralmente a niños. Promueve la comunicación en todas las áreas, el manejo operacional del conocimiento, el desarrollo personal, espiritual, físico, afectivo, social, vocacional y artístico, el pensamiento lógico, la creatividad, la adquisición de las habilidades necesarias para el despliegue de sus potencialidades, así como la comprensión de los hechos cercanos a su ambiente natural y social.</p> <p>c) Nivel de Educación Secundaria</p> <p>La Educación Secundaria constituye el tercer nivel de la Educación Básica Regular y dura cinco años. Ofrece a los estudiantes una formación científica, humanista y técnica. Afianza su identidad personal y social. Profundiza el aprendizaje hecho en el nivel de Educación Primaria. Está orientada al desarrollo de competencias que permitan al educando acceder a conocimientos humanísticos, científicos y tecnológicos en permanente cambio. Forma para la vida, el trabajo, la convivencia democrática, el ejercicio de la ciudadanía y para acceder a niveles superiores de estudio. Tiene en</p>	<p>Artículo 36.- Educación Básica Regular</p> <p>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:</p> <p>a) Nivel de Educación Inicial</p> <p>La Educación -Inicial constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular, y comprende a niños menores de 6 años y se desarrolla en forma escolarizada y no escolarizada conforme a los términos que establezca el Reglamento. El Estado asume también sus necesidades de salud y nutrición a través de una acción intersectorial. Se articula con el nivel de Educación Primaria asegurando coherencia pedagógica y curricular, conservando su identidad, especificidad, autonomía administrativa y de gestión.</p> <p>Con participación de la familia y de la comunidad, la Educación Inicial cumple la finalidad de promover prácticas de crianza que contribuyan al desarrollo integral de los niños, tomando en cuenta su crecimiento socioafectivo y cognitivo, la expresión oral y artística y la sicomotricidad y el respeto de sus derechos.</p> <p>b) Nivel de Educación Primaria</p> <p>La Educación Primaria constituye el segundo nivel de la Educación Básica Regular y dura seis años. Tiene como finalidad educar integralmente a niños. Promueve la comunicación en todas las áreas, el manejo operacional del conocimiento, el desarrollo personal, espiritual, físico, afectivo, social, vocacional y artístico, el pensamiento lógico, la creatividad, la adquisición de las habilidades necesarias para el despliegue de sus potencialidades, así como la comprensión de los hechos cercanos a su ambiente natural y social.</p> <p>c) Nivel de Educación Secundaria</p> <p>La Educación Secundaria constituye el tercer nivel de la Educación Básica Regular y dura cinco años. Ofrece a los estudiantes una formación científica, humanista y técnica. Afianza su identidad personal y social. Profundiza el aprendizaje hecho en el nivel de Educación Primaria. Está orientada al desarrollo de competencias que permitan al educando acceder a conocimientos humanísticos, científicos y tecnológicos en permanente cambio. Forma para la vida, el trabajo, la convivencia democrática, el ejercicio de la ciudadanía y para acceder a niveles superiores de estudio. Tiene en</p>

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

<p>cuenta las características, necesidades y derechos de los púberes y adolescentes.</p> <p>La capacitación para el trabajo es parte de la formación básica de todos los estudiantes. En los últimos años escolares se desarrolla en el propio centro educativo o, por convenio, en instituciones de formación técnico-productiva, en empresas y en otros espacios educativos que permitan desarrollar aprendizajes laborales polivalentes y específicos vinculados al desarrollo de cada localidad.</p>	<p>cuenta las características, necesidades y derechos de los púberes y adolescentes.</p> <p>La capacitación para el trabajo es parte de la formación básica de todos los estudiantes. En los últimos años escolares se desarrolla en el propio centro educativo o, por convenio, en instituciones de formación técnico-productiva, en empresas y en otros espacios educativos que permitan desarrollar aprendizajes laborales polivalentes y específicos vinculados al desarrollo de cada localidad.</p> <p>d) La ampliación de servicios educativos de nivel básico, como nivel primario, secundario y otros, se regirá bajo las mismas competencias y organización que regulan a una institución de educación básica regular, gozando de autonomía e independencia administrativa, funcional y presupuestaria.</p>
--	---

2.9. Además, el PL8586 incorpora dos disposiciones complementarias y finales. La primera, que establece que corresponde al Ministerio de Educación (Minedu) la reglamentación de la norma en un plazo máximo de 30 días de entrada en vigor la nueva ley. La segunda disposición ordena que los gobiernos regionales, locales, direcciones regionales de educación (DRE) y unidades de gestión educativa local (UGEL) adopten acciones orientadas al funcionamiento y operatividad de los nuevos servicios educativos.

2.10. Al respecto es preciso señalar que la exposición de motivos plantea que el PL8586 tiene sustento en los siguientes argumentos:

“La necesidad que se pretende cubrir con la presente es la demanda educativa de todo el país, específicamente en sectores menos favorecidos donde la población escolar supera la capacidad de las instituciones educativas.

Se ha verificado la problemática de instituciones públicas de niveles inicial y primario, donde los estudiantes que egresan de sexto grado no encuentran vacantes para continuar sus estudios, principalmente las razones siguientes: I) Las instituciones de donde egresan no cuentan con el nivel secundario; y, II) No existen colegios cercanos con vacantes disponibles ni capacidad para recibirlos. Ante esto, los estudiantes se exponen al peligro de desplazarse hasta lugares lejanos para seguir sus estudios, lo que además representa una carga económica que las familias no pueden solventar por ser de escasos recursos.

Existen instituciones educativas que nacieron producto de una ampliación del servicio educativo, que presentan problemas y carencias en su funcionamiento y en la enseñanza que brindan a sus estudiantes. Si bien es cierto, han logrado la ampliación de su institución; sin embargo, esta se desarrolla de manera aislada o apartada a la institución primigenia o antigua, donde si existe un nivel de educación aceptable y su funcionamiento es óptimo.

Siendo así, resulta necesario que, en los casos de ampliación de servicios educativos básicos regulares, el nuevo servicio deberá recibir el tratamiento de institución educativa con responsabilidades, funciones, finalidad, gestión y autonomía; a fin de afianzar y garantizar un mejor funcionamiento y que el nivel de educación sea adecuado”.

2.11. Al respecto, es necesario precisar que en el artículo 12 de la Ley 28044, Ley General de Educación establece que, para asegurar la universalización de la educación básica en todo el país como sustento del desarrollo humano, la educación es obligatoria para los estudiantes de los niveles de inicial, primaria y secundaria. El Estado provee los servicios públicos necesarios

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

para lograr este objetivo y garantiza que el tiempo educativo se equipare a los estándares internacionales.

- 2.12. Asimismo, los literales b) y e) del artículo 21 precisan que es una función del Estado proveer y administrar servicios educativos públicos gratuitos y de calidad para garantizar el acceso universal a la Educación Básica y una oferta educativa en todo el sistema, garantizando iguales oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo que favorezcan el aprendizaje oportuno, efectivo y pertinente.
- 2.13. En atención a la pretensión de la ampliación de servicios en II.EE. de Educación Básica, conforme al literal c) del artículo 74 de la Ley antes mencionada, corresponde a la UGEL, regular y supervisar las actividades y servicios que se brindan en las II.EE., preservando su autonomía institucional.
- 2.14. Sumado a ello debemos precisar que mediante Decreto Supremo N° 011.2012-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Educación, en sus artículos 131 y 132, establece que el conjunto de actos de administración interna (II.EE. públicas) y actos administrativos (II.EE. privadas) que inciden en la creación y el funcionamiento de las II.EE., se encuentra a cargo de las DRE y UGEL según corresponda, en el marco del sistema educativo descentralizado y las disposiciones legales aplicables antes señaladas. Comprendiendo dentro de estas funciones la ampliación de una IE pública, cuya emisión es de competencia de la UGEL de la jurisdicción donde aquella se ubica, materia que se pretende regular de manera redundante en el PL8586.
- 2.15. Asimismo, la Resolución Ministerial N°510-2017-MINEDU, que aprueba la Norma que regula la Creación de Instituciones Educativas Públicas de la Educación Básica y otros actos de administración interna que organizan su funcionamiento, establece que, ante la existencia de demanda educativa, en un ámbito de influencia determinado, que no puede ser atendido por otras II.EE. públicas existentes, procede la ampliación de servicios educativos de la IE. Dicho procedimiento se encuentra a cargo de la UGEL.
- 2.16. En ese sentido, la temática que pretende normar el PL 8586 ya se encuentra regulada en ordenamiento jurídico vigente, de acuerdo a la Ley General de Educación, Ley N°28044, y su Reglamento; así como a la norma que regula la Creación de Instituciones Educativas Públicas de la Educación Básica y otros actos de administración interna que organizan su funcionamiento, **por lo que es inviable el proyecto materia de análisis por ser redundante.**
- 2.17. Por otro lado, el PL8586 afirma no generar gasto adicional al Estado, pero no presenta un análisis costo-beneficio que respalde esta afirmación ni detalla los recursos necesarios para su implementación y sostenibilidad. Además, como no se ha previsto presupuesto para este fin el año fiscal 2025, no se garantizaría su financiamiento ni continuidad en los años siguientes.
- 2.18. En consecuencia, el PL8586 no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N°332186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, reglas que establecen que todo proyecto normativo que genere gasto debe estar acompañado de un análisis que muestre el impacto de su aplicación en el presupuesto del sector público.

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

2.19. Por tanto, el PL8586 contraviene el principio de equilibrio presupuestario recogido por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440 y por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

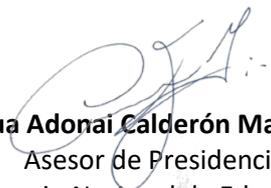
III. CONCLUSIÓN

3.1. Por los argumentos antes expuestos, el Consejo Nacional de Educación, emite opinión técnica **No Viable** respecto del Proyecto de Ley N°8586/2024-CR, “Ley que incorpora el inciso d) al artículo 36 de la Ley 28044 para atender la demanda en ampliación de servicios educativos”.

IV. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe técnico a la Comisión de Educación, Juventud y Deportes del Congreso de la República.

Atentamente,



Joshua Adonai Calderón Marmolejo
Asesor de Presidencia
Consejo Nacional de Educación