

LA  
**CONSTITUCIÓN**  
**COMENTADA**

---

ANÁLISIS ARTÍCULO POR ARTÍCULO

*Obra colectiva  
escrita por 117 destacados juristas del país*

DIRECTOR  
WALTER GUTIERREZ

TOMO 

ARTÍCULO 11	El libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones <i>César Abanto Revilla</i> .....	425
ARTÍCULO 12	La intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social <i>César Abanto Revilla</i> .....	438
ARTÍCULO 13	Derecho a la educación. Libertad de enseñanza <i>Max Salazar Gallegos</i> .....	447
ARTÍCULO 14	Derecho a la educación. Fines y contenido. Promoción del desarrollo científico y tecnológico <i>Max Salazar Gallegos</i> .....	453
ARTÍCULO 15	Régimen del profesorado. Derechos del educando. Promoción de la educación privada <i>Max Salazar Gallegos</i> .....	461
ARTÍCULO 16	Sistema y régimen educativo <i>Max Salazar Gallegos</i> .....	469
ARTÍCULO 17	Gratuidad y obligatoriedad de la educación <i>Max Salazar Gallegos</i> .....	475
ARTÍCULO 18	Régimen universitario <i>Max Salazar Gallegos</i> .....	482
ARTÍCULO 19	Régimen tributario de la educación <i>Max Salazar Gallegos</i> .....	489
ARTÍCULO 20	Colegios profesionales y colegiación obligatoria <i>Fernando Velezmoro Pinto</i> .....	496
ARTÍCULO 21	Patrimonio cultural de la Nación <i>Adriana Arista Zerga</i> .....	504
ARTÍCULO 22	Deber y derecho al trabajo <i>Jorge Toyama Miyagusuku</i> .....	512
ARTÍCULO 23 1ª PARTE	Atención prioritaria del derecho al trabajo. Protección de la madre, menores e impedidos que trabajan <i>Fernando Elías Mantero</i> .....	521

Law and  
Paul A. y  
ill. Espa-  
olumbia  
Academic  
RUCH,  
ss. USA.  
il. Tomo  
ia. 1992;  
Madrid.  
Editorial  
Instituto  
OS, Enri-  
Rao SRL.  
itucional.  
.. Derecho  
REVISTA  
97 y 1998  
ante los  
.. México,  
ciación de  
os. 1997;  
A cross -  
; WOLFF,  
i for Latin  
elopment  
Claudio.  
ta? Banco  
d H. The  
Harold M.  
A, Eduar-  
Abeledo  
rmanente.  
uilibrio: la  
erú, 2003;  
1. Revista  
rsidad de  
vatization:  
mics and

## Derecho a la educación. Fines y contenido. Promoción del desarrollo científico y tecnológico

### Artículo 14

*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. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad.*

*Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país.*

*La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa.*

*Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.*

#### CONCORDANCIAS:

C.: arts. 2 inc. 8), 13, 15, 16, 17, 18, 19, 23, 58, 200 inc. 2); C.P.Ct.: art. 37 inc. 17); C.N.A.: arts. 14 y ss.; D.L. 25762: art. 15; D.S. 002-96-ED: art. 3; D.U.D.H.: arts. 18, 26, 27; P.I.D.C.P.: arts. 18, 27; P.I.D.E.S.C.: arts. 13, 15; C.D.N.: arts. 30, 31; C.A.D.H.: art. 12.4; P.S.S.: arts. 13, 14

*Max Salazar Gallegos*

1. **Postulado: “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. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad”**

El precepto señala los elementos mínimos indispensables que deben formar parte de la educación. Se pretende ser integrador. Visto de esta manera, la sociedad ha asumido que tales habilidades son requeridas por todas las personas para su completa formación. Es promovido el desarrollo de todas las facultades de las personas, quienes deben perfeccionarse para el adecuado desenvolvimiento de la sociedad.

El esfuerzo educativo no es en vano. De acuerdo al constituyente, el Estado cumple un rol promotor y ha de ser el responsable de que tales fundamentos se cumplan, y exigírselo a sí mismo y a los particulares, según quien sea el prestador activo del servicio. La supervisión entonces es requerida.

El objeto de tal complemento se encuentra claramente determinado en el texto. Y es que dichas herramientas cumplen a su vez una función integradora en la persona. Sin ellas, la persona natural no se encontraría en capacidad de enfrentar al mundo en condiciones normales.

Léase y entiéndase el instituto. El Estado ha asumido como una verdad que el ser humano tiene que prepararse para la vida y el trabajo, y tiene el deber de ser solidario.

Si una persona solo recibe parcialmente estos condicionamientos será difícil su inserción en la sociedad. La responsabilidad del Estado radica en garantizar que todas las personas los reciban, y ha de tenerse en cuenta al analizar cada caso particular. Esta responsabilidad también recae en los particulares que se comprometen en la tarea educativa: en los padres, conforme al artículo 13 ya comentado, y en las instituciones que se dedican en forma organizada a dicho fin.

Una persona, conforme al texto, puede acceder y demandar su incumplimiento, total, parcial, tardío o defectuoso.

La referencia a la vida no puede ser sesgada, pues compromete todo el ciclo de la persona, desde su nacimiento hasta su muerte.

El trabajo es fuente de sustento personal y familiar, y si bien se trata de otro derecho, también inherente a la persona por el solo hecho de ser, es reivindicado por el texto constitucional en este paraje. No puede concebirse igualdad de oportunidad donde no se cumpla la garantía. En dicho caso, el Estado asume una doble responsabilidad: primero en dar cumplimiento al objetivo; y en su defecto, en segundo término, responde por su inoperancia ante la sociedad.

A nuestro entender, el texto podría haber sido distinto, quizás con otro tipo de redacción, pues compromete innecesariamente elementos que pueden ser tratados en otra instancia y que son materia de cambio y perfeccionamiento continuo.

La solidaridad es indispensable para el desarrollo de la sociedad. El sistema educativo debe fomentarla. Es deseable la revisión permanente de los valores y conocimientos que se inculcan, pues hoy el hombre se ha constituido como un ser egoísta, no necesariamente por que sea esa su naturaleza. Cabe evaluar entonces las acciones que toma el Estado para corregir estas y otras distorsiones que se presenten.

## **2. Postulado: “es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país”**

El Estado promueve el desarrollo científico y tecnológico del país. En el presente caso, se ha impuesto como un deber. Cabe preguntarse si era necesario comprometerse hasta ese límite.

El desarrollo científico y tecnológico de un país es importante, mientras esté adecuado a la política, posibilidades e intereses de una nación. No todas alcanzan el mismo grado de desarrollo en esta materia, sea por falta de recursos, oportunidades o propia iniciativa. Deben fijarse metas claras para su implementación.

Debe considerarse primero quién debe liderar directamente ese desarrollo. En un caso serán los particulares, en otro la administración pública, o ambos. En este sentido, el texto puede resultar incompleto. El compromiso asumido debe identificarse con alguien; debe tener su correcta corresponsalía y no pasar inadvertido. Implica una exigencia por parte de la sociedad y así debe ser entendido. Sus límites deberán ser determinados por ley. Tal como está previsto, es el Estado quien debe liderar la promoción de estas actividades, mas no necesariamente su puesta en práctica directa, salvo sea determinado así por norma de rango inferior, en la medida que esta desarrolle y traduzca el literal aludido, que reiteramos, carece de integridad conceptual.

Como parte del texto constitucional y como no puede ser de otro modo, su puesta en práctica merece especial y urgente atención.

## **3. Postulado: “la formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar”**

Un derecho y una necesidad. La educación ética forma parte del proceso integrador en la enseñanza y tiene que ver con el proceder de la persona en todos los ámbitos durante su existencia.

Se trata de una obligación que debe ser respetada por parte de toda la comunidad y que no se agota en el claustro educativo elegido, sino que se unifica en el hogar. La conciencia ciudadana es consustancial al precepto. Tiene que ver con la moral y las costumbres, con el respeto a los valores que rigen e inspiran a una sociedad. Resulta imposible imaginar el accionar personal sin la correspondencia natural a estos fines. Tratamos conceptos de distinto contenido y que son variables en el tiempo, por lo que con mayor razón deben ser aludidos, para su constante atención.

La educación cívica implica también un derecho y un deber. El derecho a recibir una formación que le haga comprender y aprender a la persona respecto al legado

socio-cultural de una nación, y los principios actuales que en estas y otras materias la informan.

Es deber de las personas naturales y jurídicas, y en general de cualquier sujeto de derecho individual o colectivamente considerado y abocado a la materia educativa, el cumplir con estos mandatos constitucionales.

La enseñanza de la Constitución es primordial para dar a conocer los derechos y deberes de las personas, y por tanto, forma parte también del proceso de enseñanza desde sus inicios. En tanto Carta Fundamental de la República, y en este sentido, la norma de más alto nivel, la difusión de la Constitución resulta necesaria. Esto implica conocerla y entenderla. No puede cimentarse el orden social si no se cuenta con un marco legislativo que respete la Constitución. Este principio merece especial atención, y es que su inobservancia conllevaría el riesgo de implementar, en la práctica, medidas que podrían inobservar a su vez, por acción u omisión, derechos adquiridos, y en tal sentido, violentar el orden constitucional que debe imperar, mediante la promulgación de normas carentes de este sentido. Tal proceder sería ilegal, y en determinados casos darían lugar a la acción correspondiente para su declaración como tales, lo que genera un costo social importante, por lo mismo que debe ser minimizado.

Las normas legales se presumen conocidas por todos los ciudadanos, y conforme al dictado del texto bajo comentario, nadie puede alegar desconocimiento de los principios y mandatos constitucionales. La represión a su incumplimiento debe ser ejemplar. El aprendizaje de la misma no es gratuito. El Estado tiene la obligación de vigilar que tanto a nivel público y privado no se tergiversen sus preceptos, y por el contrario, sean entendidos en su dimensión real.

En general, todo el proceso de aprendizaje debe ser conducido prestando especial atención al material que es utilizado para este fin. El Estado debe fijar la política respectiva.

Los derechos humanos se ven reflejados en la Carta Constitucional, y en tanto así, deben ser inculcados desde el principio del proceso educativo. Su cumplimiento es obligatorio.

Es un derecho de todas las personas el acceder a estas enseñanzas.

#### **4. Postulado: “la educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de conciencia”**

El constituyente ha considerado conveniente implementar el principio aludido, el mismo que determina que la religión puede formar parte del contenido de la educación o que la educación puede tener contenido religioso. Dos cosas distintas. Debe entenderse por la primera que se trata de una parte de la educación, cuya materia es inculcar mandamientos especiales, de origen divino, si cabe la expresión, en todos los casos. No debe mezclarse ni confundirse con la apreciación del resto de materias. En

el segundo caso se trata de una cosmovisión que afecta el universo de materias merced a la aplicación de principios religiosos que explican el funcionamiento de una sociedad. Difícil predecir cuál prevalecerá, pues el texto no es excluyente.

Resulta extremadamente delicado el informe que realiza la norma. Debe tomarse en cuenta que el mismo orden constitucional, y en tanto legal del país, basa su fundamento en parte en la invocación a Dios. Léase a estos efectos el preámbulo de la Norma Suprema y citamos: "Congreso Constituyente Democrático, invocando a Dios Todopoderoso, obedeciendo el mandato del Pueblo(...)".

Particularmente, no se nos explica cómo puede invocarse a Dios de manera irrestricta, asimilando los dictados de la fe, dejando constancia de haber sido funcionalmente afectados por ello y al mismo tiempo conceder la gracia al pueblo. Los mandatos terrenales suelen ser distintos a los designios celestiales. Se trata de una Carta Política que respeta todos los credos, dentro de ciertos parámetros. Alguien podría aducir que se hace un sesgo innecesario al citar textualmente una determinada confesión, lo que resulta contradictorio con el supuesto plasmado en el artículo.

Se plantea la conveniencia del aserto en tanto se puede ver politizado un tema que tiene que ver con la fe de las personas, una cuestión de por sí personalísima. En puridad, los preceptos de orden religioso no coinciden con la ley, si bien tienen convergencias. No obstante, no existe discusión en torno a su validez y ejecución, pues al estar contenido en la Constitución su observancia resulta de carácter obligatoria. En cualquier de los casos, el contenido religioso tiene que ver con los valores que fomenta en las gentes, cuestión que cumple una función integradora en la personalidad.

Debe interpretarse entonces que la formación religiosa se ha de impartir respetando el derecho a la libertad de conciencia, que es también inescindible a la persona. Este respeto determina que no puede vejarse de obra, palabra u omisión la opinión personal de cada cual. Sin embargo, cabe también argumentar que dentro de la dimensión del derecho a elegir, las personas deben poder acceder a la educación religiosa que mejor les venga a bien, escogiendo para ello la institución más adecuada a sus necesidades espirituales. Cabe la posibilidad de que determinada institución no incluya dentro de las materias educativas a la religión, lo cual es una opción válida. El derecho de una institución particular a elegir un determinado camino, religioso o no, es propio de cada una y no puede ser contestado, salvo resulte objetivamente ilegal, obviamente.

Debe entenderse que se trata de un precepto permisivo, no obligatorio en cuanto a que se comparta determinada confesión, pues las instituciones educativas tienen la facultad de acogerse o no al mandato. En el caso de fijarse un rumbo religioso, deberán respetar la libertad de conciencia del educando, como un deber. En este sentido, el sistema plantea un modelo dual, religioso y laico, que conviven de manera pacífica.

**5. Postulado: “la enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa”**

El precepto está dirigido a las instituciones y a las personas naturales que actúan como promotoras de aquellas.

Los principios constitucionales informan a la sociedad y a las instituciones que desarrollan labor educativa con la anuencia de la primera. Estas últimas deben sujetarse a los mismos y respetarlos. Se entiende entonces que su aplicación es responsabilidad de todo aquel que participa de manera activa brindando servicios en el escenario educativo.

Cada institución es libre para fijar sus propios fines, respetando las leyes de la materia.

**6. Postulado: “los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural”**

Se establece el deber de parte de los medios de difusión pública de colaborar con la labor educativa. Esto se debe a que los medios tienen un alcance incomparable en relación a las aulas; hoy en día las señales y transmisiones a través del espacio y la distribución del material periodístico alcanzan prácticamente todo el territorio nacional y exteriores. Esto favorece la integración y debe ser canalizado, de acuerdo a la norma expresa, a favor de la sociedad, como un medio idóneo para impartir formación educativa, aunada al contenido moral y cultural que debe identificar a la nación. En este sentido, los contenidos de dichas comunicaciones no deben violar los principios constitucionales.

La medida no carece de fundamento, y por el contrario, implica distribuir la responsabilidad de apoyo y desarrollo de la política educativa, que tiene que ver con la integración social.

Las señales de radio y televisión, por ejemplo, son concesionados a los particulares bajo determinadas fórmulas y condiciones de estricto cumplimiento, y entre estas deberán considerarse las preceptuadas. La norma específica tiene que distribuir de manera proporcional esta responsabilidad, y delimitarla, además de establecer su contenido, control y sanción ante su incumplimiento.

El precepto constitucional alcanza en mayor grado a los medios conducidos directamente por el Estado, y aquellos en los cuales tenga alguna participación.

Si bien es cierto existe responsabilidad por parte de los privados para brindar

esta colaboración, no es menos cierto que es el Estado a través de sus órganos administrativos el encargado de fijar la política de colaboración y de hacerla cumplir. Esto no quiere decir tampoco que se conculquen derechos adquiridos conforme a ley. Debe evitarse el ejercicio abusivo del derecho del que concede y del favorecido con la concesión.

**DOCTRINA**

SALAZAR GALLEGOS, Max. *La empresa educativa y los sujetos de derecho*. En: Revista "Ius et Praxis". N° 33. Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial. Lima, 2002; SALAZAR GALLEGOS, Max. *Código Civil Comentado*. Tomo I. *Derechos de las Personas*. Varios autores. Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2003; SALAZAR GALLEGOS, Max. *¿Unificación, transformación, fusión o creación de personas jurídicas? A propósito del caso de la adecuación de instituciones educativas*. En: Revista "Actualidad Jurídica", Tomo 123, Gaceta Jurídica, Lima, 2004; SALAZAR GALLEGOS, Max. *La acreditación universitaria. Globalización e internacionalización de la educación superior*. En: "Hacia una nueva universidad en el Perú". Compilación de ponencias. Editores: UNESCO, UNMSM, Universidad Ricardo Palma. Perú, 2003. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, Perú. *Encuesta Nacional de Hogares 2001* En: www.inei.gob.pe; POSNER, Richard A. *El análisis económico del Derecho*. 1ª edición. Fondo de Cultura Económica, México, 1998; FRIEDMAN, Milton y Rose. *Libertad de elegir*. 1ª edición. Ediciones Orbis S.A. España. 1983; COOTER, Robert y ULEN, Thomas. *Law and Economics*. 2ª edición. Addison. Wesley. USA, 1997. SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D. *Economía*. Decimosexta edición. Mc Graw Hill. España, 1999; HOUSE, Ernest R. *Schools for sale*. Teacher College Press, Columbia University. New York, 1998; SLAUGHTER, Sheila y LESLIE, Larry L. *Academic capitalism*. 1ª edición. The Johns Hopkins University Press. USA, 1999. RUCH, Richard S. *Higher Ed, Inc*. 1ª edición. The Johns Hopkins University Press. USA. 2001. BRECCIA, BIGLIAZZI GERI, NATOLI Y BUSNELLI. *Derecho Civil*. Tomo I, Vol. 1, 1ª edición. Universidad Externado de Colombia. Colombia. 1992; FERRARA, Francisco. *Teoría de las personas jurídicas*. Editorial Reus. Madrid. 1929; ESPINOZA ESPINOZA, Juan. *Derecho de las Personas*. 3ª edición. Editorial Huallaga. 2001. ATALIBA, Geraldo. *Hipótesis de incidencia tributaria*. Instituto Peruano de Derecho Tributario. Lima, 1992; BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. 5ª edición. Editora Rao SRL. Lima, 1999. EKMEKDJIAN, Miguel Angel. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1993; RAMELLA, Pablo A. *Derecho Constitucional*. 3ª edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1986; REVISTA EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD. Volúmenes 8 y 9, N° 1, 1997 y 1998 respectivamente. VARIOS AUTORES: *La universidad latinoamericana ante los nuevos escenarios de la región*. 1ª edición. Universidad Iberoamericana A.C. México, 1995. REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN, N° 14. *Financiación de la educación*. Ediciones de la Organización de Estados Iberoamericanos. 1997; CHEN, Derek H. C. y DAHLMAN, Carl J. *Knowledge and development: A cross-section approach*. The World Bank Group. Working paper (N° 3366). 2004; WOLFF, Laurence y DE MOURA CASTRO, Claudio. *Public or private education for Latin America?*. Banco Interamericano de Desarrollo. Sustainable Development

Department. Technical papers series; CARNOY, Martin y DE MOURA, Claudio. *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Banco Interamericano de Desarrollo. Publicaciones. 1997; COASE, Ronald H. *The problem of social cost*. Readings in Microeconomics. William Breit and Harold M. Hochman eds, Holt, Rinehart, and Winston. New York, 1968; LOIZAGA, Eduardo. *Responsabilidad civil de los establecimientos educativos*. 1ª edición. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2000. *El crédito educativo como inversión social permanente*. Apice. 1ª edición. Colombia. 1999. VARIOS AUTORES: *El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios* Columbus. Perú, 2003; AGUILAR BROUGHTON, Renato. *Economía y educación*. Vol. 2. N° 1. Revista Enfoques Educativos. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. 1999; CARLSSON, Ola. *Aspects of internal organization and privatization: profit vs. non profit in education and social service*. School of Economics and Management, Lund University, Suecia, 2003.

---