

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

## Derecho a la educación. Libertad de enseñanza

### Artículo 13

*La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.*

#### CONCORDANCIAS:

C.: arts. 6, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 58, 200 inc. 2); C.P.Ct.: art. 37 inc. 17); C.C.: arts. 235, 287, 316 inc. 1); C.N.A.: arts. 14 y ss.; D.U.D.H.: art. 26; P.I.D.E.S.C.: arts. 13, 14; C.D.N.: art. 28; P.S.S.: arts. 13, 16

---

*Max Salazar Gallegos*

### 1. Introducción

La Constitución de 1993 inicia con este artículo los preceptos correspondientes en materia educativa. El texto actual es menos extenso que el de su antecedente próximo de 1979, sin que ello deba significar que uno sea más valioso que otro, pues su aplicación juiciosa es la que en uno y otro caso promueve en última instancia el bienestar social.

Debemos desprendernos de la penosa tarea de establecer principios líricos de poca o nula aplicabilidad. Hay que intentar cohesionar la norma siempre con la realidad, interpretándola técnicamente, valorándola en función al contenido de derechos y deberes que revela y que deben respetarse y hacer cumplir en cada caso.

No obstante, resulta claro que es justo en este acápite en que nos encontramos con muchas normas constitucionales que no necesariamente se aplican de manera imperativa, sino que establecen principios que serán concretados en la medida de las posibilidades y coyuntura de cada administración. Nos referimos a las normas de carácter programático, cuya interpretación debe ser aunada a las demás reglas de derecho dispuestas, de tal forma que formen un todo lógico inescindible.

### 2. Postulado: “la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana”

El texto reconoce una verdad primigenia y diáfana. Y es que la educación constituye la base fundamental para el desarrollo de la persona natural, y por ende, de la

sociedad en su conjunto. Educación y desarrollo deben ser comprendidos aunados. La educación se constituye como un pilar para que la persona comprenda y se integre al entorno en el que se desenvuelve. Sin educación es imposible reconocer, elegir y entender o por lo menos avizorar de manera razonable los efectos de las decisiones que tomamos y los actos y hechos que nos circunscriben.

La información hoy en día nos llega en grandes cantidades, por diferentes medios y prácticamente de todas partes del mundo, y respecto de todos los aspectos de la vida humana. Esta necesita ser identificada, entendida y clasificada, de tal forma que podamos apreciar aquello que nos pueda resultar de utilidad.

La educación adopta diferentes formas y dimensiones, y debe entenderse que la Constitución reconoce el acceso a todas ellas. Por supuesto que se tratará siempre de un proceso de aprendizaje escalonado, pues para aprender también se necesitan métodos. Adquirir educación no es simple; requiere sustento y dosificación, de tal forma que se pueda avanzar poco a poco en el cumplimiento de los fines establecidos. Así, la persona irá adquiriendo de manera sostenida una serie de elementos que le permitan diferenciar las opciones que se le presentan y finalmente decidir apropiadamente qué parte de la información que tiene a su alcance desea consumir. Existe, desde luego, aquel sector directriz que se inclina por imponer ciertos criterios y determinada accesibilidad; tal tema responde a su vez a una decisión política.

Una metodología mal aplicada o un sesgo irracional al sistema educativo podrán, de hecho, limitar la garantía constitucional, y por derecho, se constituirá en una barrera importante para el sostenimiento de un sistema estructurado que pretenda avanzar en sus metas.

El derecho a la educación es inherente y consustancial a la persona, y forma parte del grupo de los derechos sociales, como suelen denominarse, y cuya función radica en amenguar las desigualdades entre los ciudadanos. El hecho de que el texto constitucional no mencione expresamente esto, en contraposición al de su antecesora, no debe significar ningún tipo de recorte al mismo. Se trata de un supuesto que en este caso resultaría de carácter declarativo y no constitutivo, y en todo caso, debemos interpretar que la frase que sigue en el artículo lo engloba de manera directa.

Debemos recalcar en el error técnico incurrido al momento de redactar el artículo. Persona es un término que, en el contexto utilizado, adquiere su significación en base al orden jurídico imperante. En este sentido, persona es un recurso técnico legal que nos refiere a una categoría jurídica que no es otra que la condición humana, sea considerada de manera individual o colectiva. Referirse a la persona humana es alejarse del contexto doctrinario-normativo de manera innecesaria; la referencia justa debió haber sido la de persona natural.

Finalmente y no menos importante, esgrimir la finalidad de la educación es coordinar en una misma dirección la actividad de las distintas instituciones que se avocan a la tarea específica de educar.

### 3. Postulado: “el Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza”

La libertad de enseñanza debe ser entendida como el derecho del cual goza la sociedad, y por ende, las instituciones que la conforman, privadas, públicas y de economía mixta, para organizarse con el objeto indicado y decidir aquello que dentro de los límites legales resulte apropiado difundir y trasladar al educando para el cumplimiento de tal fin. Considérense a estos efectos, todos los niveles y modalidades conocidos o por conocerse. Asimismo, se comprende el derecho fundamental de acceder, elegir y recibir enseñanza.

No se trata de un derecho irrestricto, pues como indicamos, deben existir líneas directrices emanadas del Estado para que este último reconozca en su total dimensión el goce de este derecho.

La política educativa, mediante un plan mínimo de desarrollo, debe ser respetada. En algunos casos se establecerán ciertas líneas directrices de carácter obligatorio y otros supuestos serán trasladados con carácter de sugerencia por la administración pública. Aquí el Estado cumple un rol fundamental; y es que de una parte asume la gran responsabilidad de moldear y hacer cumplir cabalmente la política asignada a determinada coyuntura, y por otra parte, tiene la obligación de respetar y hacer valer los derechos de la ciudadanía en la aplicación del principio.

Este derecho es inmanente a la persona, y por tanto, el precepto constitucional cumple un rol subsidiario, pues se limita en este aspecto a declarar un derecho adquirido *ex ante*. Recibir y otorgar enseñanza en su total dimensión son amparados.

### 4. Postulado: “los padres de familia tiene el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo”

Todo derecho importa un deber. Los derechos se ejercen y gozan de acuerdo a su naturaleza y conllevan siempre una responsabilidad que lleva a su vez aunado un beneficio. Así, en correlación al derecho que tenemos de acceder al conocimiento existe el deber de trasladar todo o parte de ese bagaje a los descendientes. La familia es la unidad básica y fundamental de la sociedad. Nos debemos a ella en un primer momento y es allí donde se inicia el proceso educativo. Los padres, entonces, primero deben recibir para luego dar. Son y forman parte del proceso.

El Estado debe encontrarse en posición de exigir la aplicación del precepto, y por ende, de supervisar que se haga realidad. Esto no quiere decir que la administración pública se entrometa en cada uno de los hogares y los fiscalice, y mucho menos que fije o intente dirigir lo que cada padre de familia considera justo y necesario para

la educación de sus hijos en primera instancia. Sin embargo, el derecho se encuentra limitado por las leyes, las costumbres, la moral y las prácticas imperantes en el momento social. Los padres son los llamados a velar porque el derecho de sus hijos a la educación se cumpla a cabalidad. Se fomenta la paternidad responsable.

Se pueden imponer sanciones para aquellos padres que no cumplan objetivamente con dicho deber, ya sea por acción u omisión. Lo mismo ocurre con las instituciones. En este sentido, la política del Estado es integral. No se puede tampoco imponer deberes que no se puedan cumplir. El precepto debe ser considerado ampliamente y traducido dentro del contexto social, económico, y político imperante. Carece de sentido entonces demandar su cumplimiento si es que no se han procedido a crear las condiciones necesarias para su atención.

En este caso, el deber impuesto a la persona natural es secundario en cuanto a su goce y exigencia coercitiva, en relación a la garantía auto impuesta por el Estado. Existe una relación proporcional entre el deber estatal y el deber particular.

El derecho de la persona a escoger el centro de educación donde ha de recibir enseñanza es también una garantía implícita a la libertad de enseñanza y el deber de educar.

El Estado debe garantizar la pluralidad de ofertas y su acceso por parte de las personas. No se puede elegir donde no existe concurso en la oferta. Tampoco se puede elegir en la medida que las condiciones socio-económico y culturales de la persona natural no son las apropiadas para decidir. La demanda debe ser satisfecha a plenitud. La oferta debe ser adecuada y respetar las condiciones mínimas necesarias a imponerse. El Estado no puede ni debe crear un sistema cerrado de educación que impida o limite la libre competencia. La apertura y la competencia deben fomentar la pluralidad además de la calidad de la oferta y sus diferencias, siempre dentro de los estándares mínimos concebidos para ello (ningún centro educativo puede abstraerse del contexto legal institucional).

La libertad de elección no significa que se pueda acceder irrestrictamente a los centros de educación. El precepto justamente respeta esa libertad dentro de las posibilidades y condicionamientos de cada persona, de acuerdo a ley. Debe recordarse que el ser humano es ontológicamente libre. En este sentido, no puede tratarse igual a los desiguales. No obstante, la idea de libertad para elegir debería tender en el tiempo a favorecer la igualdad en las oportunidades de acceso.

El Estado no puede imponerse tampoco metas que rebasen su capacidad de cumplimiento. La forma en que se pretendan hacer realidad a estas garantías no puede ni debe significar un esfuerzo más allá de los límites individuales o colectivos.

Es deber del Estado buscar y encontrar la manera más adecuada de cumplir dentro de dichos límites. La administración, oferta, implementación, supervisión, fiscalización, entre otros, pueden ser materia de tercerización parcial o total, en for-

ma asociada, concesionada, transferida o delegada. El análisis previo a la adopción de políticas estatales en este sentido es necesario.

La participación de los padres en el proceso educativo se da tanto en el hogar como en la institución a la cual se delegue tal función y su complementación.

Nótese que se trata de un derecho que no discrimina ninguna etapa educativa. Es menester considerarlo conforme a sus límites propios. Cada centro de enseñanza debe respetar las leyes, pero tiene autonomía, y goza también del derecho a la libertad. Los padres de familia no pueden interferir o imponer criterios, sino participar. La participación implica en primer lugar colaboración, luego opinión y después dirección. Los padres de familia eligen conforme a su criterio, y es propio asegurar que esa elección también es libre. Por lo tanto, se presume conformidad con la política de enseñanza de la institución, siempre y cuando se haya proporcionado de manera previa la información necesaria para elegir. Nuevamente, el Estado debe garantizar que el ciudadano pueda elegir a comodidad. El precepto carecería de legitimidad donde el Estado no cumpla su rol integrador y promotor.

Las razones y condiciones por las cuales una persona puede no encontrarse de acuerdo con la institución y el proceso de educación al cual ha accedido, pueden ser variadas, como lo son sus posibilidades de acción. Existe la posibilidad de que se estén violando o extralimitando lineamientos de carácter obligatorio en lo que a política de educación se refiere. Cabe la posibilidad también de que el servicio no se adecue a lo ofrecido. En ambos casos, debe facultarse la posibilidad y establecer las condiciones para interponer los planteamientos correspondientes ante los organismos respectivos, civiles, administrativos y judiciales, respetando el principio de la vía previa y de pluralidad de instancias.

Si a la persona no le satisface, puede optar por cambiar de institución educativa.

#### 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 personus 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](http://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.