



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

La facultad de las instituciones educativas privadas de retener los certificados de estudios respecto de los periodos no pagados versus la práctica de poder solicitar dichos certificados ante UGEL: Entre la primacía del derecho a la educación de los alumnos y el derecho del empresario educativo de asegurar su permanencia en el mercado

Trabajo de Investigación para optar el Grado de
Máster en Derecho de la Empresa con mención en Regulación del Mercado

**Jéssica Jhoselyn Delgado Rosales
Mónica Carolina Tejero Montero**

Asesor(es):
Mgtr. Percy Orlando Mogollón Pacherre

Piura, abril de 2024

Aprobación

El Trabajo de Investigación titulado “La facultad de las instituciones educativas privadas de retener los certificados de estudios respecto de los períodos no pagados versus la práctica de poder solicitar dichos certificados ante UGEL: Entre la primacía del derecho a la educación de los alumnos y el derecho del empresario educativo de asegurar su permanencia en el mercado”, presentada por las licenciadas Jéssica Jhoselyn Delgado Rosales y Mónica Carolina Tejero Montero en cumplimiento para optar el Grado de Master en Derecho de la Empresa con mención en Regulación del Mercado, fue aprobada por el director Mgtr. Percy Orlando Mogollón Pacherre.



Director de tesis





Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final

Yo, Jéssica Jhoselyn Delgado Rosales, egresado del Programa de Posgrado de Maestría en Derecho de la Empresa de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado(a) con DNI N° 43838012.

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:
“La facultad de las instituciones educativas privadas de retener los certificados de estudios respecto de los períodos no pagados versus la práctica de poder solicitar dichos certificados ante UGEL: Entre la primacía del derecho a la educación de los alumnos y el derecho del empresario educativo de asegurar su permanencia en el mercado”
El mismo que presento bajo la modalidad de Trabajo de investigación¹ para optar el Grado de Maestro² de Máster en Derecho de la Empresa con mención en Regulación del Mercado.
2. Que el trabajo se realizó en coautoría con los siguientes alumnos de la Universidad de Piura.
 - Mónica Carolina Tejero Montero, identificado con DNI N° 43292610
3. La asesoría del trabajo estuvo a cargo de:
 - Mgtr. Percy Orlando Mogollón Pacherre, identificado con DNI N° 02861273
4. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros o de ser el caso derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
5. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico.
6. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
7. Declaro que mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 06/03/2024.

.....
Firma del autor optante³

¹ Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

² Grado de Bachiller, Título profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor.

³ Idéntica al DNI; no se admite digital, salvo certificado.



Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final


Yo, Mónica Carolina Tejero Montero, egresado del Programa de Posgrado de Maestría en Derecho de la Empresa de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado(a) con DNI N° 43292610.

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:
“La facultad de las instituciones educativas privadas de retener los certificados de estudios respecto de los períodos no pagados versus la práctica de poder solicitar dichos certificados ante UGEL: Entre la primacía del derecho a la educación de los alumnos y el derecho del empresario educativo de asegurar su permanencia en el mercado”
El mismo que presento bajo la modalidad de Trabajo de investigación¹ para optar el Grado de Maestro² de Máster en Derecho de la Empresa con mención en Regulación del Mercado.
2. Que el trabajo se realizó en coautoría con los siguientes alumnos de la Universidad de Piura.
 - Jéssica Jhoselyn Delgado Rosales, identificado con DNI N° 43292610
3. La asesoría del trabajo estuvo a cargo de:
 - Mgtr. Percy Orlando Mogollón Pacherre, identificado con DNI N° 02861273
4. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros o de ser el caso derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
5. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico.
6. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
7. Declaro que mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 06/03/2024.



Firma del autor optante³

¹ Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

² Grado de Bachiller, Título profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor.

³ Idéntica al DNI; no se admite digital, salvo certificado.

Dedicatoria

*No importa que tan duro sea el camino al éxito,
La recompensa lo vale.*

A mis amados padres, Luis y Patricia por su constante apoyo, infinita paciencia, comprensión y amor incondicional, el cual ha sido mi soporte y fortaleza en esta travesía académica. A mi amada Alessia, por ser el motor que impulsa mi vida.

Jéssica Jhoselyn Delgado Rosales

A mis padres: Juan y Graciela quienes me han dado el mayor ejemplo de lucha y sacrificio. A mis hermanos: Verónica, Elizabeth y Juan y a sus hermosos hijos: Luana, Ainhoa, Sofía, Melanie, María José y Cassiano quienes con su gran amor me llenan de fuerza todos los días para seguir adelante a pesar de los obstáculos. También a mis amigos que siempre me motivan a creer en mí.

Mónica Carolina Tejero Montero

Agradecimientos

Queremos agradecer profundamente a nuestro asesor de tesis, Mgtr. Percy Orlando Mogollón Pacherre, por su invaluable orientación, paciencia y sabiduría durante el desarrollo de este proyecto. Sus comentarios perspicaces y su dedicación han sido fundamentales para dar forma a este trabajo y para nuestro crecimiento como investigadores.

Además, agradecer de todo corazón a este equipo de trabajo e investigación por su compromiso y dedicación, así como a nuestros familiares por su constante apoyo emocional y palabras de aliento durante este desafiante proceso. Su comprensión, ánimo y amor incondicional han sido nuestra mayor fortaleza. Este logro es tanto suyo como nuestro.



Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal analizar, por un lado, la facultad que otorga la norma a las instituciones educativas privadas de retener los certificados de estudios de los períodos no pagados por los padres de familia o apoderados por la expedición del servicio educativo, y, por otro lado, la práctica de solicitar dichos certificados ante la Unidad de Gestión Educativa Local – UGEL de la localidad como un aspecto que influye en las herramientas con las que cuentan los colegios de asegurar el cobro de las pensiones y por ende su permanencia en el mercado.

El estudio abarca el marco normativo que regula el servicio de educación básica privado, la calidad que debe ofrecer este servicio; así como la información que de manera obligatoria el empresario de la escuela privada debe otorgar al consumidor del servicio para que pueda ejercer sus atribuciones, sin dejar de lado la posición que respecto a esta problemática ha adoptado nuestro Tribunal Constitucional como supremo interprete de las normas jurídicas.

Además, se realiza un análisis del rol que cumple el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, como encargado de proteger los derechos de los consumidores, y fiscalizar la idoneidad de los servicios, puesto que, si bien la educación es un derecho fundamental de la persona humana; elegir y contratar educación particular es un servicio educativo.

Asimismo, se analiza la práctica de solicitar los certificados de estudios ante UGEL pese a no haber pagado por el servicio educativo recibido, reflexionando sobre cuáles son sus implicancias jurídicas y ético sociales; así como qué conlleva al ser humano a transgredir la norma que puede traer como consecuencia la salida del mercado de la oferta de educación privada por falta de solvencia económica para su subsistencia.

Finalmente, se incluye el tratamiento de esta práctica en la doctrina comparada; en México, Colombia, Argentina y Chile, con la finalidad que podamos tener conocimiento de las diferentes posiciones jurídicas y posibles soluciones a este tema que se presenta en nuestro país y en países vecinos.

Tabla de contenido

Introducción.....	10
Capítulo 1 La facultad de las instituciones educativas privadas de retener los certificados de estudios respecto de los periodos no pagados	12
1.1 Marco normativo.....	12
1.2 La obligación legal de información previa de las instituciones educativas privadas para hacer efectiva la facultad de retener los certificados de estudios respecto de los períodos no pagados	16
1.3 La posición del Tribunal Constitucional.....	25
Capítulo 2 El rol del INDECOPI respecto de los productos o servicios educativos.....	29
2.1 Idoneidad en productos y servicios educativos.....	29
2.2 El deber de informar de los centros y programas educativos	36
2.3 El rol fiscalizador del INDECOPI	39
2.4 El rol sancionador del INDECOPI.....	43
Capítulo 3 La facultad de las instituciones educativas privadas de retener los certificados de estudios respecto de los periodos no pagados versus la práctica de poder solicitar dichos certificados ante UGEL	46
3.1 La práctica de poder solicitar los certificados de estudios ante UGEL, cuando el centro educativo no los pudo expedir por falta de pago	46
3.2 Implicancias jurídicas y ético sociales de la práctica de solicitar los certificados de estudios ante UGEL	49
3.3 Análisis de la práctica de poder solicitar los certificados de estudios ante UGEL, cuando el centro educativo no los pudo expedir por falta de pago: entre la primacía del derecho a la educación de los alumnos y el derecho del empresario educativo de asegurar su permanencia en el mercado	53
Capítulo 4 La facultad de las Instituciones Educativas Privadas de poder retener los certificados de estudios respecto de los periodos no pagados en la doctrina comparada	57
4.1 En México.....	58
4.2 En Colombia	58
4.3 En Argentina	60
4.4 En Chile	61

Conclusiones 64
Referencias..... 67
Normativas legales..... 69



Introducción

La educación en nuestro país es un tema que siempre preocupa, tanto la de nivel básico regular como la universitaria. Los padres de familia tienen derecho constitucional de elegir las instituciones educativas a las que enviarán a sus hijos, de acuerdo a su preferencia, presupuesto, creencias y propuesta pedagógica e institucional.

Como contrapartida, existe la obligación o el deber de los centros educativos privados de comunicar sobre el servicio educativo que se brinda, pues es evidente que, para poder elegir, se requiere recibir información idónea, relevante, necesaria y veraz sobre el servicio educativo ofrecido.

La Ley N° 26549, Ley de Centros Educativos Privados, regula en el numeral 14.1 las obligaciones legales, cuyo contenido y alcance no solo es de utilidad de las instituciones privadas sino sobre todo de los usuarios del servicio educativo. La norma establece toda la información que deben brindar las IIEE privadas y que se encuentran regulados en el artículo 14, siendo las siguientes:

- La modalidad de prestación del servicio, el monto y oportunidad de pago de la cuota de ingreso y la matrícula, el monto, número y oportunidad de pago de las cuotas de las pensiones de enseñanza, así como, la posibilidad de incremento de éstas.
- Los requisitos, plazos y procedimiento para el ingreso de nuevos estudiantes, así como el número de vacantes disponibles.
- Los sistemas de evaluación y control de asistencia de los estudiantes.
- El calendario del año lectivo o periodo promocional.
- El horario y duración de las clases.
- Reglamento interno donde se verifique las reglas dependiendo de la modalidad en que se prestaba el servicio educativo.
- El procedimiento de traslado de los estudiantes y cómo opera la devolución de cuota de ingreso, matrícula y/o pensiones y qué fórmula aplica.
- La posibilidad de retener el certificado de estudios por falta de pago.

Es esta última, la que nos lleva a realizar este trabajo de investigación, pues si bien la Ley N° 27665 Ley de Protección a la Economía Familiar respecto a pago de pensiones en Centros y Programas Educativos Privado, faculta a las IIEE privadas a retener los certificados de estudios por periodos no pagados, e incluso el Tribunal Constitucional así lo ha establecido al señalar que los centros educativos privados pueden retener certificados de estudio

correspondientes a los períodos académicos que los estudiantes adeuden, sin que ello signifique una vulneración del derecho a la educación.

Observamos que en la práctica los certificados por periodos adeudados, son solicitados por los padres de familia directamente a la Unidad de Gestión Educativa Local – UGEL que corresponda, generando un conflicto respecto del derecho a la educación y el derecho del empresariado educativo de asegurar su permanencia en el mercado, pues sabemos que si los padres de familia no retribuyen económicamente el servicio brindado, no hay forma de solventar los gastos en que incurra el centro educativo.

Es importante también, profundizar en el rol que cumple el Indecopi en estos casos, mediante la aplicación del Manual de Supervisión de Centros Educativos particulares, el cual es un instrumento informativo para los proveedores que prestan el servicio de educación básica, sobre las obligaciones a las que se encuentran sujetos y la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de la normativa en materia de protección al consumidor.

Asimismo, reflexionar sobre la naturaleza de esta práctica, nos lleva a analizar cómo el usuario del servicio educativo reacciona frente a determinada situación jurídica y los efectos que genera en los demás ciudadanos como usuarios del mismo, con la finalidad de tomar acciones o prevenir ciertos escenarios que permitan afianzar conductas no deseables en perjuicio del proveedor educativo que al final podría por afectar la oferta en dicho sector.

Por último, no resulta ocioso realizar un análisis comparado sobre el tratamiento legislativo en otros países, que nos permita tomar conocimiento sobre las diferentes posiciones jurídicas a nivel internacional y analizar posibles soluciones a esta problemática que se presenta en nuestro país.

Capítulo 1

La facultad de las instituciones educativas privadas de retener los certificados de estudios respecto de los periodos no pagados

1.1 Marco normativo

Es un derecho fundamental de toda persona recibir y tener acceso a una educación¹ de calidad, que le permita desplegar su potencial y a su vez abrir las puertas de los demás derechos que le asisten². El derecho a la educación se concretiza en la prestación del servicio educativo en los centros de enseñanza, los cuales pueden ser públicos o privados, no obstante, el servicio educativo en nuestro país tiene naturaleza pública³. Esta aparente discordancia entre la existencia de instituciones educativas privadas y la naturaleza pública del servicio educativo, se justifica en la naturaleza jurídica del derecho a la educación de cada persona independientemente de la titularidad estatal del servicio.

Si bien nuestro ordenamiento jurídico no prevé una definición específica de servicio público ni un listado de actividades que así se consideren, es innegable que la voluntad de los electores encomienda al Estado la tarea de garantizar su cumplimiento, es decir la prestación de actividades de servicio público que son particularmente importantes para satisfacer las necesidades de la sociedad⁴.

Es a nivel doctrinal, que se ha dado tratamiento y significado al servicio público como un deber de las autoridades de cumplir de manera permanente aquellas actividades que cubran las necesidades de la población, siendo que su definición no se basa en la titularidad estatal sino en un régimen jurídico que se aplica a un conjunto de actividades económicas de especial

¹ LEY N° 28044, Ley General de Educación:
Artículo 2°. - Concepto de Educación

La educación es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de la cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas y en diferentes ámbitos de la sociedad.

² LEY N° 28044, Ley General de Educación:
Artículo 3°. - La educación como derecho

La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica.

La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo.

³ LEY N° 28044, Ley General de Educación:
Artículo 4°. - Gratuidad de la Educación

La educación es un servicio público, cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente Ley. La educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.

⁴ Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 00034-2004-PI/TC, Resolución del 15 de febrero de 2005, Fundamento 37, pág. 13.

interés general sujetas a la libertad de empresa y también a la intervención regulatoria del Estado⁵.

Independientemente de que el Estado sea propietario o no de la prestación de servicios públicos, debe exigir la participación de las instituciones estatales para regular la actividad realizada por los privados destinados a satisfacer necesidades básicas, mediante la formulación de políticas estatales, y de esa manera garantizar la prestación adecuada de servicios dentro del sistema económico.

La jurisprudencia constitucional peruana ha señalado que, una actividad económica será considerada servicio público cuando concurren en ella su (i) naturaleza esencial para la comunidad, (ii) la necesaria continuidad de su prestación, (iii) su naturaleza regular para mantener un estándar mínimo de calidad y (iv) el acceso en condiciones de igualdad⁶. Lo que se puede verificar en la prestación del servicio de educación.

Queda claro que, si bien el servicio educativo es público, en mérito a su propia naturaleza de derecho y a la capacidad de elegir la mejor calidad de enseñanza es que los privados también prestan este servicio fundamental. Es el principio de la libertad de enseñanza el que sustenta la educación privada, siendo parte esencial del derecho a la educación por el cual los padres de familia tienen la potestad de elegir el centro educativo que prefiera y de participar activamente en el proceso educativo de sus hijos⁷.

La carta magna en atención a esa facultad que tiene cada familia, promueve y ampara la creación de instituciones educativas privadas, que brinden servicios educativos que cubran las diversas expectativas e intereses de los padres de familia al momento de elegir el colegio para su prole.

En nuestro país, la Ley N° 28044 - Ley General de Educación (LGE) se promulga y publica en julio del año 2003, desarrolla los lineamientos generales de la educación y del sistema educativo peruano⁸, añadiendo definiciones innovadoras como interculturalidad,

⁵ Vid. HUAPAYA TAPIA, Ramón. Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Público en el Ordenamiento Público Peruano. Revista ius et veritas, 50, Lima, 2015, pp. 368-397.

⁶ Cfr. Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 00034-2004-PI/TC, Resolución del 15 de febrero de 2005, Fundamento 40.

⁷ Constitución Política del Perú de 1993:

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.

⁸ LEY N° 28044, Ley General de Educación:

Artículo 1°. - Objeto y ámbito de aplicación:

La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales de la educación y del Sistema Educativo peruano, las atribuciones y obligaciones del Estado y los derechos y responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora. Rige todas las actividades educativas realizadas dentro del

equidad, innovación y calidad en el entorno de nuestro sistema educativo⁹, en aplicación y cumplimiento del rol promotor y normativo del Estado y la responsabilidad de la sociedad en el proceso de mejora continua de la Educación.

Sin embargo, reveló la deficiente e ilusoria voluntad política de nuestros legisladores para implementar cambios importantes en el sistema educativo nacional, el hecho que hayan tardado nueve años en aprobar el Reglamento de la Ley General de Educación, el cual se hizo mediante Decreto Supremo N° 011-2012-ED. Asimismo, durante el tiempo transcurrido hasta su reglamentación, se promulgaron un conjunto de normas como el Reglamento de Educación Básica Regular, Reglamento de Educación Básica Alternativa, Reglamento de Educación Técnico Productiva, Reglamento de Educación Básica Especial, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo y el Reglamento de Educación Comunitaria, con la finalidad de poner operativas las directrices señaladas por la Ley, no obstante se derogaron mediante Disposición Complementaria Derogatoria única establecida en el Reglamento de la Ley General de Educación (RLGE)¹⁰.

Si bien la reglamentación se realizó de manera tardía, esta norma vino a integrar el contenido de las disposiciones que derogó y las complementó, incorporando además la gratuidad de la educación básica y la noción de que tanto la sociedad educadora como el Estado son responsables frente a la educación; reconociendo también la educación privada y su posible subvención con fondos públicos en determinadas circunstancias, destacando de manera explícita las obligaciones del Estado para satisfacer el servicio educativo que se ofrece en nuestro país¹¹.

Aun cuando, muchas normas que se dieron en el ínterin fueron derogadas, en atención al carácter permanente de la prestación del servicio educativo y a la necesaria participación de los particulares para promover y administrar centros de educación privada, continuó vigente la Ley N° 26549 – Ley de Centros Educativos Privados (LCEP) publicada el 01 de diciembre de 1995, la cual proscribió directrices y regula de forma general el desempeño de las instituciones

territorio nacional, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

⁹ LEY N° 28044, Ley General de Educación:

Artículo 10°. - Criterios para la universalización, la calidad y la equidad:

Para lograr la universalización, calidad y equidad en la educación, se adopta un enfoque intercultural e inclusivo, y se realiza una acción descentralizada, intersectorial, preventiva, compensatoria y de recuperación que contribuya a igualar las oportunidades de desarrollo integral de los estudiantes y a lograr satisfactorios resultados en su aprendizaje.

¹⁰ Decreto Supremo N° 011-2012-ED Reglamento de la Ley General de Educación.

¹¹ Vid. UNESCO, Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú, octubre, 2017, p. 17-18. Se puede ver en: <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/5706>

privadas prestadoras del servicio de educación básica, sin injerencia alguna en materia contractual, empresarial, ni económica de las mismas¹².

Así también, permanece vigente la Ley N° 27665 – Ley de Protección a la Economía Familiar respecto al Pago de Pensiones en Centros y Programas Educativos Privados, la cual modifica los artículos 14 y 16 de la Ley de Centros Educativos Privados, con el fin de garantizar la continuidad del derecho básico a recibir una educación de calidad, prohibiendo cobrar tasas que no estén sujetas a la prestación efectiva de los servicios educativos, así como utilizar fórmulas intimidatorias que afecten el normal desarrollo de la educación y la individualidad de los estudiantes. Permitiendo la retención de los certificados de acuerdo con el periodo impago, solo si el usuario fue informado debidamente de ello al momento de la matrícula y cancele completamente su deuda, caso contrario se aplicarán sanciones administrativas a dichas instituciones educativas¹³.

Cabe precisar, que desde la dación de la Ley General de Educación se generaron una serie de cambios organizacionales, que también han tenido un impacto en la estructura del sistema educativo el cual está relacionado con el proceso de reforma y modernización del Estado, puesto que se dio en ese contexto y no estuvo exenta de dificultades debido a que no siempre hay coincidencias con los distintos niveles de gobierno y las imprecisiones en la distribución de sus funciones y competencias¹⁴.

Por lo que, considerando las variaciones antes señaladas, es característico del sistema educativo peruano la existencia de brechas que se tratan de combatir con normas y estructuras muchas veces contradictorias; donde cohabitan iniciativas o programas que compiten por subsistir en el tiempo y los cambios de gobierno. Habiendo dificultad para organizar los recursos humanos y articular las acciones para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos financieros disponibles¹⁵.

Abonando a lo anterior, la Ley General de Educación buscó dejar atrás la estructura centralizada y transitar a la descentralización de una manera flexible y participativa, posicionando a la institución educativa como una instancia central del sistema, reconociendo

¹² LEY N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados:

Artículo 2°. - Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de promover y conducir centros y programas educativos privados. Los Centros educativos privados pueden adoptar la organización más adecuada a sus fines, dentro de las normas del derecho común.

¹³ Vid. INDECOPI, MANUAL DE SUPERVISIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS PARTICULARES, Serie de compendios normativos N° 2. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Ministerio de Justicia. INDECOPI, Lima, 2014. p. 40.

¹⁴ Vid. Ibídem. UNESCO. Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú, octubre, 2017p. 17-18. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/5706>

¹⁵ Vid. Ibídem. UNESCO. p. 19.

la importancia de las redes institucionales de educación e impulsó la participación ciudadana, a través de los Consejos Educativos a nivel nacional (Consejo Nacional de Educación – CNE), regional (Consejo Participativo Regional – COPARE), local (Consejo Participativo Local – COPALE) y de la escuela (Consejo Educativo Institucional – CONEI), con el objetivo de que el Estado y la sociedad contribuyan en una gestión que garantice la equidad y calidad del servicio¹⁶.

1.2 La obligación legal de información previa de las instituciones educativas privadas para hacer efectiva la facultad de retener los certificados de estudios respecto de los períodos no pagados

Nuestro marco jurídico en materia educativa reconoce la autonomía pedagógica y axiológica de las instituciones educativas, con la finalidad de que las familias tengan diversas opciones y elijan aquella que sea más acorde con su visión de la educación que desean para sus hijos, esta facultad debe ejercerse siempre con respeto al derecho a la educación. Es por estas razones, que en la actualidad existen colegios enfocados en determinadas comunidades, que pueden ser de índole religiosa o cultural o con una pedagogía específica, pero lo que está prohibido es que se impartan ideologías racistas o de maltrato al escolar como parte de su modelo de enseñanza.

En los colegios privados se establece una relación basada en el derecho a la educación y la libertad de enseñar entre el padre de familia y el órgano responsable de la institución educativa, así como una relación consumidor – empresa, la cual se rige por el libre mercado y se especifica en el contrato las contraprestaciones de ambas partes. Esta doble naturaleza, ciudadanos y consumidores, por un lado; y promotores de centros educativos privados por el otro, es una novedad en el país, ya que la oferta de educación particular no ha hecho más que crecer en los últimos años y al mismo tiempo la conciencia de los consumidores sobre sus derechos¹⁷.

Ante estas relaciones bilaterales de la que surgen derechos y obligaciones, el Estado tiene una función de supervisión del servicio educativo privado, la cual se ha establecido en la Ley General de Educación y versa sobre aspectos básicos referidos al cumplimiento del deber

¹⁶ VALDIVIA VARGAS, Néstor. *Descentralización de la gestión educativa en el Perú: la agenda pendiente y el rol del nivel local*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Cambios internacionales para un Estado más inclusivo”. Lima, Perú: Grade – Ministerio de Educación, septiembre 2013, p. 42. Se puede ver en: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20170801040849/A112.pdf>

¹⁷ Vid. INDECOPI, MANUAL DE SUPERVISIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS PARTICULARES, Serie de compendios normativos N° 2. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Ministerio de Justicia. INDECOPI, Lima, 2014. p.13.

de vigilancia y sanción a Centros Educativos particulares¹⁸. Las cuales son personas jurídicas de derecho privado, creadas por iniciativas de personas naturales o jurídicas, autorizadas por el Estado, siendo que, en concordancia con la libertad de enseñanza y la promoción de la pluralidad de oferta educativa, reconoce, valora y supervisa la educación privada¹⁹.

El Estado debe garantizar una educación de calidad para todos, y cuando las autoridades del sector dan permiso para abrir escuelas privadas, además de encomendar el servicio educativo, inician relaciones de control, la misma que se manifiesta en un marco normativo que establece las obligaciones de las escuelas privadas, en el contexto de la política educativa nacional²⁰.

Las obligaciones legales de los centros educativos privados están reguladas en el artículo 14 la Ley N° 26549²¹, debido a que tanto los usuarios como los “nuevos” usuarios tiene el derecho de recibir toda la información sobre diversos aspectos relacionados con el servicio educativo que se les ofrece; y que esta sea veraz, suficiente, apropiada y por escrito; mediante la modificación emitida²², se le agregó el plazo para brindar dicha información, el

¹⁸ LEY N° 28044 Ley General de Educación
Artículo 5°: Libertad de Enseñanza
(...) El Estado reconoce, ayuda, supervisa y regula la educación privada con respeto a los principios constitucionales y a la presente Ley. La iniciativa privada contribuye a la ampliación de la cobertura, a la innovación, a la calidad y al financiamiento de los servicios educativos.

¹⁹ LEY N° 28044 Ley General de Educación.
Artículo 6°: Formación Ética y Cívica
La formación ética y cívica es obligatoria en todo proceso educativo; prepara a los educandos para cumplir sus obligaciones personales, familiares y patrióticas y para ejercer sus deberes y derechos ciudadanos. La enseñanza de la Constitución Política y de los derechos humanos es obligatoria en todas las instituciones del sistema educativo peruano, sean civiles, policiales o militares. Se imparte en castellano y en los demás idiomas oficiales.

²⁰ Vid. Defensoría del Pueblo. *Informe de Adjuntía N° 004-2019-DP/AEE. Derecho a una educación de calidad en colegios privados de nivel primaria. Logros de aprendizaje y condiciones del servicio educativo privado*. Lima, agosto 2019, p. 31. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%B0-004-2019-Derecho-a-una-educaci%C3%B3n-de-calidad-en-colegios-privados-de-nivel-primaria.pdf>

²¹ LEY N° 28044 Ley General de Educación
Artículo 14°: Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa El Estado garantiza el funcionamiento de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, que abarca todo el territorio nacional y responde con flexibilidad a las características y especificidades de cada región del país. El Sistema opera a través de organismos autónomos, dotados de un régimen legal y administrativo que garantiza su independencia.

²² Decreto de Urgencia N° 002-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la Lucha contra la informalidad en la Prestación de Servicios Educativos de Educación Básica de Gestión Privada y para el Fortalecimiento de la Educación Básica brindada por las Instituciones Educativas Privada.

Artículo 3°: Modificación de los artículos 3, 4, 7, 13, 14, 16, 17 y 21 de la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados. - Modifícase los artículos 3, 4, 7, 13, 14, 16, 17 y 21 de la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, en los siguientes términos:

(...)

Artículo 14°: Información a entregar respecto del servicio educativo

cual debe ser no menor de treinta (30) días calendario previos al inicio del proceso de matrícula del año lectivo correspondiente o periodo promocional que cada centro educativo debe planificar²³.

Con el fin de regular el proceso de matrícula de los estudiantes, el Ministerio de Educación emitió la Resolución Ministerial N° 447-2020-MINEDU²⁴, estableciendo que el proceso regular de la matrícula se realiza dentro del primer trimestre previo al inicio de clases, con lo cual se faculta a las instituciones educativas a ejecutar acciones previas al proceso de matrícula regular²⁵. Por lo que procederemos a analizar la información que debe trasladar la IE privada al padre o madre de familia, tutor o representante legal del estudiante:

a) Reglamento interno actualizado: Los documentos de gestión que orientan la labor de la institución educativa son i) el proyecto Educativo Institucional (PEI), ii) el Proyecto Curricular de la Institución Educativa (PCI), iii) El Reglamento Interno (RI), y iv) el Plan Anual de Trabajo (PAT)²⁶. El reglamento interno está definido en la normativa del sector como un instrumento de Gestión que regula la organización y funcionamiento integral, relacionado principalmente a la comunicación entre sus actores en el centro educativo, con el objetivo de promover una convivencia escolar democrática y un clima favorable para el aprendizaje, es evaluado anualmente, pero puede ser actualizado de acuerdo a los cambios que se vayan dando²⁷. Debe contener como mínimo lo siguiente:

- Las pautas o los procedimientos de actuación y de comunicación de aplicación exclusiva en la IE, por los integrantes de la comunidad educativa.
- Las normas de convivencia de la IE, concertadas con los integrantes de la comunidad educativa, y que reemplazan cualquier contenido referido a normas de disciplina.
- En el caso de las instituciones educativas privadas, debe incluir adicionalmente lo siguiente²⁸:

14.1 La institución educativa privada se encuentra obligada a brindar a los usuarios del servicio educativo, en forma veraz, suficiente, apropiada y por escrito, en un plazo no menor de treinta (30) días calendario antes de iniciarse el proceso de matrícula de cada año lectivo o período promocional (...)

²³ Para el caso de una Institución Educativa Privada que presta servicio educativo en la modalidad de Educación Básica Alternativa.

²⁴ Mediante el cual se aprueba la “Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica”.

²⁵ La referida norma técnica también ha regulado un proceso excepcional de matrícula que abarca desde el inicio de clases hasta antes de concluir el año escolar.

²⁶ De acuerdo al Reglamento de la Ley General de Educación aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2012-ED y normas modificatoria.

²⁷ Vid. Resolución Viceministerial N° 11-2019-MINEDU mediante la cual se aprueba la “Norma que regula los instrumentos de gestión de las instituciones educativas y programas de Educación Básica”.

²⁸ Tener en consideración el artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 002-2020, que modificó la Ley N° 26549, el Reglamento Interno de las Instituciones Educativas Privadas.

- La línea axiológica que rige su institución educativa, dentro del respeto a los principios y valores establecidos en la Constitución Política del Perú²⁹.
- La duración, contenido, metodología y sistema pedagógico del plan curricular de cada año lectivo o período promocional, que precise el plazo de entrega gradual de materiales/útiles educativos, acorde a las necesidades de uso de los/las estudiantes³⁰.
- Los sistemas de evaluación y control de los estudiantes.
- Los regímenes económicos, disciplinario³¹, de pensiones y de becas.
- Las relaciones con los padres y/o madres de familia, tutores o apoderados.

Adicionalmente, conforme lo establece el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 882 debe contener:

- La dirección, organización, administración y funciones del centro, que incluye la gestión pedagógica e institucional, deberes y derechos del personal de esta, así como los derechos y responsabilidades de la comunidad educativa en general³².
- Las filiales, sucursales, sedes o anexos con que cuente de acuerdo a la normatividad específica.
- El régimen de sus docentes y trabajadores administrativos.
- Su fusión, transformación, escisión, disolución o liquidación.

Finalmente, y conforme al Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, el Reglamento Interno de las instituciones educativas privadas debe contener:

- La participación de las/los estudiantes a través de municipios escolares o consejos estudiantiles, o modalidades análogas, con especial observancia de los principios de la educación de equidad e inclusión.
- Las formas de participación de los padres y/o madres de familia, personas a cargo de la tutela o representación legal del/la escolar y egresados/as de la IE privada, según corresponda.

²⁹ De acuerdo con el literal a) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 882, las Instituciones privadas deben establecer “Su línea institucional dentro del respeto a los principios y valores establecidos en la Constitución, considerando que la Educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, 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”.

³⁰ De conformidad con el literal c) del numeral 42.1 del Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU.

³¹ En este punto se debe diferenciar entre: i) el régimen disciplinario del personal docente y administrativo, teniendo en cuenta su régimen laboral, y ii) el régimen disciplinario del estudiante, en el que se deberá tener en cuenta el enfoque de derechos. Sobre esto último, la Resolución Viceministerial N° 273-2020-MUNEDU, ha brindado orientaciones sobre la disciplina a los estudiantes, dentro del compromiso 5: gestión de la convivencia escolar (numeral 5.6)

³² De conformidad con el literal b) del numeral 42.1 del Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU.

- Las pautas y los procedimientos de actuación de aplicación exclusiva en la IE por los integrantes de la comunidad educativa.
 - Las normas destinadas a promover una adecuada convivencia escolar de la IE privada elaboradas en el marco de lo establecido en la Ley N° 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, su Reglamento y lo señalado en el Decreto Supremo N° 004-2018-MINEDU que aprueba los lineamientos para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, y las normas modificatorias y/o complementarias que correspondan.
 - El procedimiento que la IE privada utiliza para atender los casos y las denuncias o quejas que se presenten por violencia escolar. Dicho procedimiento debe ser acorde a la normativa del sector y la normativa nacional de prevención y atención de la violencia familiar³³.
 - Las disposiciones o decisiones establecidas por la IE privada, en situaciones donde se encuentre un/una estudiante víctima de violencia, deben tener como prioridad la aplicación del principio del interés superior del niño, niña y adolescente, y ponderar la protección integral de sus derechos, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantía procesales para la consideración primordial del interés superior del niño y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP, así como sus normas modificatorias y complementarias.
- b) El monto y oportunidad de pago de la cuota de matrícula. La cuota de matrícula no puede exceder al importe de una pensión mensual:** Las instituciones educativas establecen un costo de inscripción de los estudiantes durante el año lectivo o periodo promocional que se denomina cuota de matrícula, la cual no puede exceder al monto de una pensión mensual de enseñanza, de lo contrario incurre en infracción administrativa tipificada en el numeral 2.2 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU.
- c) El monto, número y oportunidad de pago de las pensiones, así como los posibles aumentos. Las pensiones son una por cada mes de estudios del respectivo año lectivo o periodo promocional:** El costo mensual que establece el centro educativo por el

³³ Al respecto, debe tener presente el Decreto Supremo N° 004-2018-MINEDU, que aprueba los “Lineamientos para la gestión de la Convivencia Escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes”.

servicio que brinda se denomina pensión de enseñanza. El monto, número y oportunidad de pago (unos por cada mes de estudios); también se deberá informar sus posibles aumentos y no se podrá exigir el pago de pensiones adelantadas.

- d) El monto y oportunidad de pago de la cuota de ingreso, así como la forma y el proceso de devolución de dicha cuota según las disposiciones establecidas por el Ministerio de Educación en el reglamento de la Ley:** La cuota de ingreso es el costo que establece la institución educativa privada, por única vez, por el ingreso del alumno³⁴ y puede realizar en pago único o parcial al inicio de cada nivel o ciclo. En caso de traslado o retiro del estudiante, la institución educativa debe devolver la cuota de ingreso de manera proporcional a los años lectivos o periodos promocionales por concluir.³⁵
- e) La información histórica del monto de las pensiones, la cuota de matrícula y la cuota de ingreso establecidas en los últimos cinco (05) años. En el supuesto que la institución educativa privada cuente con menos de cinco (05) años de funcionamiento, la información histórica corresponde a todos los años que tiene desde que obtuvo la autorización para prestar servicios:** El deber de informar al usuario del servicio educativo, de los ingresos directos de los últimos cinco años, entendiéndose aquellos anteriores al proceso de matrícula del año en que informa.
- f) Si efectúa la retención de certificados de estudios por la falta de pago de pensiones, conforme a lo establecido en el párrafo 16,1 del artículo 16 de la Ley:** Las instituciones educativas se encuentran facultadas a retener los certificados de estudios por periodos no pagados, siempre y cuando informen a los usuarios del servicio educativo en el plazo que establece el artículo 14 de la Ley N° 26549³⁶, por lo que este aspecto deberá

³⁴ LEY N° 29549, Ley de los Centros Educativos Privados
Artículo 16.- Exigencias y cobros prohibidos
(...)

16.5 La cuota de ingreso otorga al estudiante el derecho a obtener una vacante y permanecer en la institución educativa privada hasta la culminación de sus estudios en la misma. Se cobra por única vez, salvo que hubiera sido previamente devuelta, en cuyo caso se aplican las reglas establecidas en el presente artículo. A decisión del propietario o promotor, la cuota de ingreso se cobra como un único pago al ingreso del alumno a la institución educativa privada o en pagos parciales al inicio de cada nivel o ciclo.

³⁵ Vid. Anexo III del Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU que establece la fórmula para el cálculo de la devolución de la cuota de ingreso.

³⁶ De acuerdo a la modificación introducida por el Decreto de Urgencia N° 002-2020 se establecen medidas para la Lucha contra la información en la prestación de Servicios Educativos de Educación Básica de Gestión Privada y para el fortalecimiento de la Educación Básica brindada por Instituciones Educativas Privadas; y que modificó el Artículo 14 de la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados y que a letra dice:

Artículo 14.- Información a Entregar Respecto del Servicio Educativo:

14.1 La institución educativa privada se encuentra obligada a brindar a los usuarios del servicio educativo, en forma veraz, suficiente, apropiada y por escrito, en un plazo no menor de treinta (30) días calendario antes de iniciarse el proceso de matrícula de cada año lectivo o período promocional, como mínimo, la siguiente información (...)

ser informado en un plazo no menos de treinta días calendario antes de iniciarse el proceso de matrícula de cada año lectivo o período promocional; caso contrario se encuentran imposibilitadas de retener los certificados de estudios.

En ese sentido, los certificados de estudios serán entregados cuando el padre de familia no tenga deuda de pensiones de enseñanza, pero por ningún motivo la Institución Educativa condiciona el acceso a clases o la entrega de boletas o documentos similares, la atención de reclamos, la entrega de libreta de notas, la asistencia o evaluación del estudiante. Asimismo, sólo puede retener los certificados de estudios correspondientes a los grados de estudios no pagados, siempre y cuando hubiese informado a los usuarios del servicio en el plazo establecido en la Ley³⁷.

g) Los requisitos, plazos y procedimiento para el ingreso de nuevos estudiantes, así como el número de vacantes disponibles: La matrícula escolar es el acto formal incondicional, con enfoque inclusivo e intercultural, mediante el cual se accede a la Educación Básica. Y se registra en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa – SIAGIE.

- Requisitos para el ingreso de nuevos estudiantes:
 - Si el estudiante es mayor de edad, se requiere su documento de identidad o su partida de nacimiento³⁸.
 - Si el estudiante es menor de edad, la matrícula deberá ser realizada por el representante legal, y deberá presentar su documento de identidad, así como el documento que acredite su condición, además del documento de identidad del estudiante o su partida de nacimiento³⁹.

³⁷ Decreto de Urgencia N° 002-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la Lucha contra la informalidad en la Prestación de Servicios Educativos de Educación Básica de Gestión Privada y para el Fortalecimiento de la Educación Básica brindada por las Instituciones Educativas Privada.
Artículo 3°: Modificación de los artículos 3, 4, 7, 13, 14, 16, 17 y 21 de la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados. - Modificase los artículos 3, 4, 7, 13, 14, 16, 17 y 21 de la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, en los siguientes términos.

(...)

“Artículo 16.- Exigencias y cobros prohibidos

16.1 La institución educativa privada está prohibida de condicionar la atención de reclamos, la entrega de libreta de notas, la asistencia o evaluación del estudiante al pago de la pensión o cualquier otro pago. La institución educativa privada únicamente puede retener los certificados de estudios correspondientes a los grados de estudios no pagados, siempre que hubiera informado de ello a los usuarios del servicio en el plazo establecido en el artículo 14 de la presente Ley.

(...)

³⁸ Según la norma técnica de no contar con dichos documentos al momento de la matrícula, se deberá llenar y firmar una declaración jurada de compromiso sobre la presentación de los referidos documentos antes de concluir el año escolar.

³⁹ De no contar con los documentos deberá llenar una Declaración Jurada de Compromiso, la cual está en el Anexo II de la Norma Técnica y deberá ser adecuada por la IE.

- Para estudiantes extranjeros, su identidad y edad deberá ser acreditada con los documentos que la autoridad nacional de migraciones reconozca.
- Para los estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, se deberá presentar el certificado de discapacidad, de no contar con este se presentará el certificado médico emitido por un establecimiento de salud autorizado.
- En casos de traslado del estudiante, se deberá presentar la resolución de traslado.
- Si el acceso al Sistema Educativo Peruano de un estudiante no se realiza dentro de las edades normativas, entonces se puede realizar la prueba de ubicación, convalidación o revalidación.
- Finalmente se debe informar y publicar los criterios de prioridad para el ingreso de estudiantes⁴⁰
- Plazo para el ingreso de nuevos estudiantes: Existen dos tipos de matrícula, una regular y otra excepcional.
 - Proceso regular de matrícula: El plazo para el ingreso debe realizarse dentro del trimestre previo al inicio de clases.
 - Proceso excepcional de matrícula: El plazo para el ingreso corresponde es posterior al inicio de clase y finaliza antes de concluir el año escolar.
- Procedimiento para el ingreso de nuevos estudiantes: En el proceso regular de matrícula, se pueden realizar acciones previas antes del trimestre, como la ratificación de matrícula para determinar las vacantes, posteriormente dentro del trimestre se deben realizar las siguientes etapas: i) difusión de información, ii) presentaciones de solicitudes, iii) revisión de solicitudes, iv) publicación de resultados preliminares, v) presentación de reclamos, vi) publicación de resultados finales de ingresantes y asignación de vacantes, vii) registro en el SIAGIE, vii) entrega de documentos. En el proceso excepcional de matrícula: i) presentación de solicitud, ii) revisión de solicitud, iii) asignación de vacantes, iv) registro en el SIAGIE, v) entrega de documentos.

h) El plan curricular de cada año lectivo o período promocional, detallando su duración, contenido, metodología y sistema pedagógico del referido plan curricular:

⁴⁰ El punto V.6 de la Resolución Ministerial N° 447-2020-MINEDU establece dos criterios de prelación: i) ingreso de estudiantes con NEE asociadas a discapacidad leve o moderada, debiendo las IIEE privadas reservar, como mínimo, dos (02) vacantes por cada aula que tenga; y ii) ingreso de estudiantes que cuentan con hermanos que han estudiado el año escolar anterior previo en la IE en la que solicita la matrícula. Además, se deberá en consideración que las IIEE privadas pueden establecer criterios de prioridad, siempre que sean razonables y no discriminatorios, los cuales deberán encontrarse plasmados en su Reglamento Interno.

El plan curricular es un instrumento de la política educativa de las instituciones educativas privadas que traduce la discrecionalidad del quehacer educativo con énfasis en los procesos pedagógicos y el desarrollo de las competencias de los estudiantes, teniendo como sustento al Currículo Nacional de la Educación Básica (CNEB) y acorde a su PEI y PCI.

- i) Los sistemas de evaluación y control de asistencia de los estudiantes:** De acuerdo al Currículo Nacional de la Educación Básica, la evaluación es un proceso permanente, reflexivo, formativo, integral y que busca identificar avances, dificultades y logros de los estudiantes con el fin de brindarles apoyo pedagógico que necesiten mejorar⁴¹. La evaluación con fines de promoción se puede realizar por periodo de aprendizaje, bimestral, trimestral o anual, teniendo en cuenta la escala de calificación literal (AD – Logro Destacado, A – Logro esperado, B – en proceso, C – en inicio⁴², por lo tanto, las instituciones educativas deberán informar el sistema de evaluación que emplee, así como la manera en que se realiza el registro de asistencias de los estudiantes.
- j) El calendario del año lectivo o período promocional y el horario de clases:** deberán informar la fecha de inicio y término del año lectivo o periodo promocional, incluyendo los días que no se realizarán las clases, feriados nacionales, regionales o locales, fecha de aniversario. Si bien la calendarización del año escolar la determina el Ministerio de Educación, este puede ser variado por las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local de acuerdo los contextos locales, también deberán informar los horarios de clases, es decir, las horas y turnos en que los escolares recibirán las sesiones de clases⁴³.

⁴¹ La evaluación de los estudiantes está regulada por la Resolución Viceministerial N° 193-2020-MINEDU, que aprueba las “Orientaciones para la evaluación de competencias de estudiantes de la Educación Básica en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID 19”.

⁴² Sin embargo, para los estudiantes que cursaron el tercer y cuarto grado de secundaria o el tercer ciclo avanzado de la EBA en el año 2020, se registrarán los calificativos usando la escala vigesimal hasta el cierre de su etapa escolar en la educación básica, de conformidad con la Resolución Ministerial N° 121-2021-MINEDU que aprueba las disposiciones para la prestación del servicio en las instituciones y programas educativos públicos y privados de la Educación Básica de los ámbitos urbanos y rurales, en el marco de la emergencia sanitaria de la COVID – 19, publicado el 9 de marzo de 2021. Se puede ver en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1722273/RM%20N%C2%B0%20121-2021-MINEDU.pdf?v=1615387519>.

⁴³ La Resolución Viceministerial N° 00093-2020-MINEDU, que aprueba las “Orientaciones pedagógicas para el servicio educativo de Educación Básica durante el año 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID 19”, estableció que “Se debe considerar que el tiempo adecuado para un niño de inicial a 2° grado de primaria frente a una pantalla no debe ser mayor a 1 hora, para los niños de 3° a 6° grado de primaria no más de dos horas y, en secundaria y en ciclo inicial, intermedio y avanzado de EBA, puede ser de dos bloques de dos horas cada uno”.

- k) **El número máximo de estudiantes por aula:** La información sobre el máximo de estudiantes por aula deberá ser la misma que las metas de atención autorizadas por el sector educación.
- l) **Los servicios de apoyo para los estudiantes, de contar con estos:** Algunos centros educativos privados brindan servicios de psicología, u otros servicios que deben ser informados a los usuarios.
- m) **Las resoluciones de autorización del Sector Educación que sustenten los servicios educativos que brindan:** La autorización es el título habilitante que obtiene la persona natural o jurídica previa verificación de las condiciones básicas y cumplimiento de los requisitos legales para brindar uno o más servicios educativos en la educación básica⁴⁴: en la modalidad de educación básica regular – EBR (Nivel inicial, primaria y secundaria), en la modalidad Educación Básica Alternativa – EBA (Ciclo inicial, intermedio y avanzado) y en la modalidad Educación Básica Especial (Nivel inicial y primaria).
- n) **Los datos de identificación del propietario o promotor y del director o director general de la institución educativa privada, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales:** En el caso de personas naturales corresponden los datos consignados en el documento de identidad, y la denominación o razón social más el Registro único de Contribuyente en caso que el propietario o promotor sea persona jurídica.
- o) **Cualquier otra información relacionada con los servicios educativos que ofrece la institución educativa privada y que sea de relevancia para los usuarios de tales servicios:** Como servicios de enfermería, cafetería u otros, lo cual también debe ser informado a los usuarios.

1.3 La posición del Tribunal Constitucional

Los centros de educación privada tienen la facultad de retener los certificados de estudios de los periodos académicos que los estudiantes adeuden, sin que ello signifique una violación del derecho a la educación, como lo ha previsto la Ley de Protección a la Economía Familiar⁴⁵ sobre el pago de pensiones en centros y programas educativos particulares.

⁴⁴ De conformidad con los artículos 6 y 7 del Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, las condiciones básicas son los requisitos esenciales e indispensable que las IIEE privadas deben cumplir para la prestación del servicio educativo de educación básica y contemplan los siguientes aspectos: 1) gestión institucional, 2) gestión pedagógica, 3) infraestructura educativa, 4) personal directivo, docente y el bienestar de las/los estudiantes y 6) previsión económica y financiera.

⁴⁵ LEY N° 27665 Ley de Protección a la Economía Familiar respecto al Pago de Pensiones en Centros y Programas Educativos Privados, que modifica el Artículo 16° de la Ley N° 16549.

De esta manera lo ha ratificado nuestro supremo intérprete, al emitir la sentencia en el Expediente N° 03869-2012-PA/TC, en la cual declaró fundada la demanda de amparo interpuesta por la Organización Magister S.A.C. (promotora del Colegio Magister) contra la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, cuestionando la demanda expedida en un proceso de amparo anterior, iniciado por el tutor legal de un escolar menor de edad, ordenando la entrega de certificados de estudios pese a mantener una deuda con el centro educativo⁴⁶.

Es un claro ejemplo donde derechos fundamentales entran en conflicto, y el argumento utilizado por los jueces es la ponderación de derechos, siendo que nuestro supremo intérprete se ha decantado por el cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 27665, Ley de protección a la economía familiar respecto al pago de pensiones en centros y programas educativos privados, y su reglamento (aprobado por Decreto Supremo N° 005-2002-ED9), que reconoce la facultad de que la institución educativa retenga los certificados de estudios respecto a periodos no pagados, siempre que los usuarios hayan sido informados de esto al momento de la matrícula.

De este modo el Colegiado estimó los derechos fundamentales de la parte demandante (el usuario del servicio educativo) sino también los derechos fundamentales de la parte denunciante, es decir, de la institución educativa privada; ello en tanto consideró que el grado de restricción del derecho fundamental intervenido deba ser, por lo menos, justificado o equilibrado con relación al grado de satisfacción del derecho fundamental que se pretende proteger⁴⁷.

En este sentido el análisis del TC ponderó que en este caso no debió haberse preferido el derecho a la educación del menor y dejarse sin protección los derechos de propiedad y de contratación del colegio⁴⁸, ya que considerar lo contrario, significa desnaturalizar el derecho que tienen los centros educativos privados a cobrar las deudas que durante años genere el alumno ya que pueden y deben establecerse determinadas medidas que permitan alguna forma idónea de satisfacción de este derecho.

Y es que la ponderación no se trata de dirimir un conflicto de derechos a través de un simple juicio otorgándole un derecho a la parte que venció versus el despojo del derecho de la

⁴⁶ TC reitera: Colegios pueden retener certificados de estudios por falta de pago. Se puede ver en: <https://laley.pe/art/3944/tc-reitera-colegios-pueden-retener-certificados-de-estudios-por-falta-de-pago#:~:text=Los%20centros%20educativos%20privados%20s%C3%AD,de%20pensiones%20en%20centros%20y>

⁴⁷ Vid. Artículo: TC reitera: colegios pueden retener certificados de estudios por falta de pago. Portal Jurídico: La ley EL ángulo legal de la noticia. 25 de abril del 2017.

⁴⁸ Vid. Cfr. Ibídem.

parte que perdió, sino que implica la búsqueda de un equilibrio y balance entre los derechos en conflicto⁴⁹.

En este sentido, ordenar al Colegio Magister, parte demandante, la entrega de certificados de estudios y actas, pese a conocer que el alumno ya había culminado sus estudios en otro colegio, sin tener la certeza de haberse realizado algún pago, terminaba por privilegiar innecesariamente el derecho a la educación de dicho alumno, desprotegiendo considerablemente el derecho del colegio a cobrar la deuda que precisamente se generó para proteger el derecho a la educación de este alumno, acumulando dicha deuda durante algunos años⁵⁰.

Bajo este análisis, observamos que nuestro Tribunal Constitucional se adhiere o asume una posición conflictivista, según la cual los derechos fundamentales son realidades jurídicas que de modo natural tienden a colisionar, lo cual lleva a aceptar que los conflictos se hacen inevitables y para dirimir esta situación de conflicto busca la solución prefiriendo un derecho sobre otro y para ello busca un mecanismo que justifique esta preferencia, siendo uno de los principales: la jerarquía y la ponderación de derechos⁵¹.

Esta posición conflictivista de los derechos fundamentales es bastante común en la doctrina y jurisprudencia constitucional; sin embargo, para tener una visión general del tema, queremos exponer brevemente la posición a la que se contraponen como lo es: la interpretación armonizadora de los derechos fundamentales, que tiene como principal exponente al jurista Luis Fernando Castillo Córdova la cual concibe que los derechos son reflejo de las exigencias de una realidad que es esencialmente unitaria y coherente: la naturaleza humana y de este modo, no es posible concebir que su reflejo jurídico suponga realidades contradictorias entre sí⁵².

Asimismo, se trata de derechos que vienen recogidos en la norma constitucional, la misma que debe ser interpretada según los principios de normatividad, unidad y sistematicidad del texto constitucional; y si la Constitución es una realidad normativa, no puede admitirse que en los casos concretos sólo tenga vigencia aquel dispositivo

⁴⁹ Vid. Artículo: ¿Certificados de estudios pueden ser retenidos por falta de pago? [STC 03869-2012-PA]. Portal Jurídico: LP. Pasión por el Derecho. 09 de mayo del 2017.

⁵⁰ Vid. Cfr. Ibídem.

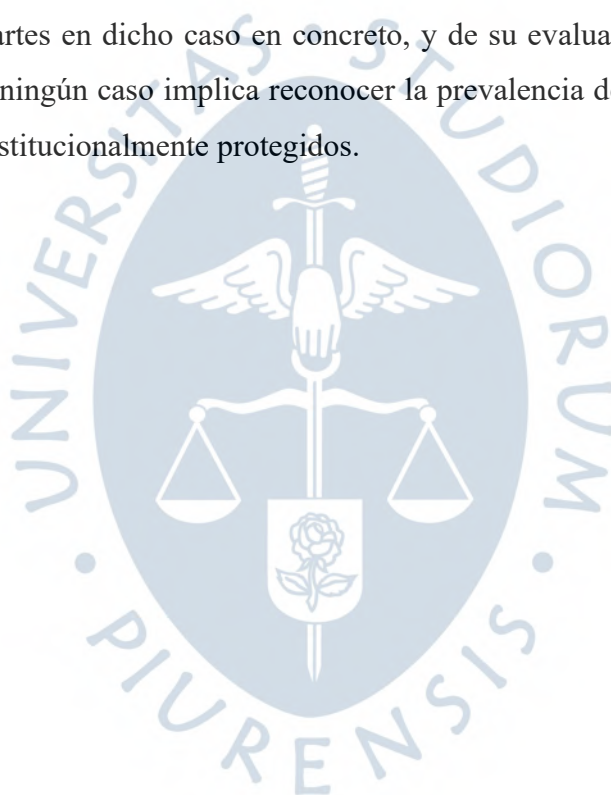
⁵¹ Vid. Artículo: ¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales? Luis Fernando Castillo Córdova. Cuestiones Constitucionales, núm.12, enero-junio 2055, Universidad Autónoma de México, Distrito Federal México. p. 103.

⁵² Vid. Ibídem. p. 128.

constitucional que recoge el derecho que *prevalece*, y no la tenga el dispositivo que recoge el derecho sacrificado.⁵³

De este modo, concebida la Constitución como una unidad sistemática, no pueden interpretarse las normas ius fundamentales de modo incompatible entre sí por lo que los llamados conflictos entre derechos fundamentales sólo pueden ser aparentes, no pueden existir realmente. Los verdaderos conflictos sólo pueden verificarse en el ámbito de las pretensiones o de los intereses que en un litigio concreto presenten las partes. En este nivel, sí puede afirmarse que una pretensión ha prevalecido sobre la otra⁵⁴.

Conforme esta posición armonizadora de los derechos fundamentales, lo que el TC hubiere realizado no es una ponderación de derechos, sino un análisis de las pretensiones presentadas por las partes en dicho caso en concreto, y de su evaluación ha prevalecido una sobre la otra, pero en ningún caso implica reconocer la prevalencia de un derecho sobre otro, ya que ambos son constitucionalmente protegidos.



⁵³ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*.

Capítulo 2

El rol del INDECOPI respecto de los productos o servicios educativos

2.1 Idoneidad en productos y servicios educativos

Todos somos consumidores en algún momento de nuestras vidas, cuando satisfacemos nuestras necesidades comprando un producto o cuando contratamos un servicio que ofrece el mercado y uno de ellos es el servicio educativo, el cual es una necesidad permanente y de gran importancia para cualquier persona, ya que se va a necesitar durante toda su existencia, pues tal como define la Ley General de Educación en su artículo 2°: “La educación es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida ya que contribuye a la formación integral de las personas, el pleno desarrollo de sus potencialidades, la creación de la cultura, el desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial que no sólo se desarrolla en instituciones educativas sino así también en diferentes ámbitos de la sociedad”.

La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad protegido por la Constitución⁵⁵, del cual el Estado promueve su defensa a través del Indecopi y otras instituciones e implementa una serie de políticas públicas para la protección de los ciudadanos y ciudadanas en la mejora de la calidad educativa.

Pero cuando compramos un producto o contratamos un servicio, esperamos que lo que se ha adquirido o contratado se reciba conforme se ha ofrecido y publicitado en la información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso⁵⁶, es decir hay una expectativa por parte del consumidor respecto del producto o servicio que va a recibir, lo cual va a ser evaluado de acuerdo a la propia naturaleza del producto y a su aptitud para satisfacer la finalidad para lo cual ha sido puesto en el mercado.

⁵⁵ Constitución Política del Perú de 1993:

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.

(...).

⁵⁶ LEY N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor:

Artículo 18°: Idoneidad

Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.

La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado.

(...)

Ahora, esto no significa que el proveedor debe ofrecer la mejor calidad que le es posible, sino que debe ser la adecuada para satisfacer los intereses que el consumidor esperaba en función a lo ofrecido, conforme las circunstancias específicas de cada caso en particular, lo que hace concluir a la autoridad que se está ante un caso tutelable⁵⁷ y que se analiza en función al estándar del consumidor razonable.

En relación al estándar de consumidor, en la actualidad existen dos vertientes bien marcadas que se discuten en la aplicación de la protección normativa:

- (i) Consumidor medio u ordinario: que se entiende como aquel que actúa como consumidor promedio en un mercado determinado, sin importar el grado de diligencia usado en la transacción sea uno bajo, medio o alto, basta que actúe igual a cómo actúa el promedio de consumidores.
- (ii) Consumidor razonable: que se entiende como aquel que se desempeña y emplea su diligencia ordinaria de acuerdo con las circunstancias de la relación de consumo concreta, conforme a ello se interpreta que nadie puede pretender un derecho sobre su negligencia o falta de diligencia.

Sobre el primer estándar de consumidor medio u ordinario existe una postura en la doctrina nacional que establece que al consumidor no se le debe exigir un juicio de razonabilidad ya que, en el Perú, gran parte de los consumidores no se encuentran capacitados para realizar un análisis de este tipo⁵⁸, pero consideramos que el deber de idoneidad debe trascender el análisis de la realidad y debe buscar incentivar la actuación o conducta razonable de los consumidores para así desincentivar las conductas poco razonables que terminaría generando perjuicio a los propios consumidores.

En este contexto, es necesario analizar si el deber de idoneidad como derecho inherente a todo consumidor se considera de modo igual en el caso de la contratación del servicio educativo, teniendo en cuenta su naturaleza, dado que la prestación de los servicios educativos deben ser brindados conforme a los lineamientos previstos en la normativa que rige la educación en nuestro país, y en el marco de lo previsto en el acuerdo voluntario efectuado entre los padres de familia y la institución educativa al momento de la contratación del servicio, de modo que en este tipo de servicios juega un rol preponderante analizar si el proveedor otorgó información relevante suficiente y veraz para que los padres de familia

⁵⁷ Vid. RODRIGUEZ GARCÍA, Gustavo M. *El apogeo y decadencia del deber de idoneidad en la jurisprudencia peruana de protección al consumidor*. THEMIS Revista de Derecho, 65, pp. 303-304, 2014.

⁵⁸ Vid. BARDALES MENDOZA, Enrique. *El concepto de consumidor razonable en el Perú* <http://blog.pucp.edu.pe/blog/enriquebardales/2009/04/30/el-concepto-de-consumidor-razonable-en-el-peru/>

tomen una decisión adecuada de consumo, la cual incide directamente en el proceso formativo de sus hijos en su posición de estudiantes como centro del proceso y sistema educativo.

El primer paso para realizar esta distinción, es delimitar el tipo de educación que será objeto de análisis, ya que conforme la Ley N° 28044, Ley General de Educación, en su artículo 29° establece que el sistema educativo está comprendido por dos etapas:

- (i) Educación Básica: la cual satisface las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos considerando las características individuales y socioculturales de los educandos y que a su vez se subdivide en Educación Básica Regular, que abarca los niveles de educación Inicial, Primaria y Secundaria y la Educación Básica Alternativa, que tiene los mismos objetivos y calidad equivalente a la Educación Básica Regular pero que enfatiza la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales respondiendo a las siguientes necesidades: a) jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla, b) niños, niñas y adolescentes, incluidos aquellos con discapacidad que no se insertaron oportunamente en la Educación Básica Regular o que abandonaron el Sistema Educativo y su edad les impidió continuar los estudios regulares y c) estudiantes que necesitan compatibilizar el estudio y el trabajo.
- (ii) Educación Superior: es aquella que consolida la formación integral de las personas, produce conocimiento, desarrolla la investigación e innovación y forma profesionales en el más alto nivel de especialización y perfeccionamiento en todos los campos del saber, el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología a fin de cubrir la demanda de la sociedad y combinar al desarrollo y sostenibilidad del país. Para acceder a la Educación Superior se requiere haber concluido los estudios correspondientes a la Educación Básica.

El objeto de estudio del presente trabajo de investigación estará referido a los Centros Educativos de Educación Básica, pues en el caso de la Educación Superior se rige por su propia normativa y asimismo se referirá al servicio educativo que brindan las instituciones educativas privadas, porque si bien la Ley N° 28988⁵⁹ ha establecido que el servicio educativo es un servicio público esencial, en la realidad existen dos regímenes de gestión: colegios privados y colegios públicos.

En el caso de los colegios privados, se materializa de una manera específica en la legislación peruana, ya que se basa en el principio de la libertad de enseñanza, por el cual los

⁵⁹ LEY N° 28988, Ley que declara a la Educación Básica Regular como servicio público esencial
 Artículo 1°.- La educación como servicio público esencial
 Constitúyase la Educación Básica Regular como un servicio público esencial, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental de la persona a la educación, derecho reconocido en la Constitución Política del Perú, en la Ley General de Educación y en los Pactos Internacionales suscritos por el Estado peruano. La administración dispondrá las acciones orientadas a asegurar los servicios correspondientes.

padres de familia tienen la potestad de elegir el centro educativo de su preferencia y de participar en el proceso educativo. De esta manera, nos hemos centrado en los Centros Educativos Particulares de Educación Básica, cuya supervisión está encargada a Indecopi, como una de las dos vías⁶⁰ dispuestas para tutelar los derechos de los usuarios que contratan dicho servicio.

El artículo 73° del Código de Protección al Consumidor, establece una garantía legal a tenerse en cuenta al momento de evaluar la idoneidad del servicio educativo y es que el mismo debe tener en consideración los lineamientos generales del proceso educativo en la educación básica, técnico-productiva y educación superior, asegurando la calidad de los servicios dentro de la normativa sobre la materia.

Así pues, la idoneidad que se replica de los servicios educativos, debe cumplir los lineamientos previstos en la normativa que rige la educación en nuestro país y asimismo en el marco de lo que se acuerde voluntariamente entre los padres de familia como responsables de la educación integral de sus hijos y la institución educativa al momento de la contratación del servicio, es decir sus actores están dotados de una especialidad específica que responde a la naturaleza del servicio, ya que se busca la formación integral de las personas para que cuenten con la formación que les permita enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar formándose académica y personalmente toda su vida.

Conforme a su naturaleza, el consumidor del servicio educativo tiene derecho a contar con determinada información mínima que permita a los padres de familia adoptar una adecuada decisión de consumo teniendo en cuenta el fin trascendental que buscan para sus hijos y la función educadora que ejerce la institución educativa en dicho proceso.

Para tal efecto, la institución educativa debe brindar por escrito información veraz, oportuna y completa sobre las características, condiciones económicas y demás condiciones del servicio a contratar, así como a que se le cobre la contraprestación económica correspondiente a la prestación de un servicio efectivamente prestado⁶¹.

⁶⁰ Los usuarios de las IE privadas cuentan con dos vías para tutelar sus derechos:

- (i) las normas sancionadoras del sector educación reguladas principalmente, en la Ley 26549 – Ley de Centros Educativos Privados y en el Decreto Supremo 005-2021-MINEDU – Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica.
- (ii) las normas de protección al consumidor, reguladas en la Ley 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor.

⁶¹ LEY N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo 74.- Derechos esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos

74.1 Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente:

- a. Que se le brinde por escrito información veraz, oportuna, completa, objetiva y de buena fe sobre las características, condiciones económicas, ventajas y demás términos y condiciones del producto o servicio.

La idoneidad de los servicios educativos a diferencia de la que se predica de otro tipo de servicios y productos, está sujeta al cumplimiento de determinados estándares o condiciones que resulten aplicables a su tipo de servicios y productos que en su caso se encuentran en la normativa sectorial en materia de educación y a la información que el centro educativo como proveedor dispone a los padres de familia como consumidores.

De este modo, la idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado, por ello se compara con las garantías que el proveedor brinda y a las cuales éste se obliga, entendiéndose que las características, condiciones o términos que fueron ofrecidas al momento de la contratación son con las que cuenta el producto adquirido o servicio contratado.

Si bien los padres de familia tienen el derecho constitucional de elegir el centro educativo donde estudiarán sus hijos conforme a sus preferencias, creencias, propuestas económicas, infraestructura, modelo pedagógico o institucional, etc., a su vez tiene como correlato el deber u obligación de las instituciones educativas privadas de informar sobre el servicio educativo que va a brindar, ya que resulta necesario tener información veraz, necesaria, relevante e idónea sobre el servicio que va a contratar más aún cuando va a ser recibido por personas que son menores de edad y que están en proceso de formación de sus habilidades y competencias para la vida.

De esta manera y en relación al deber de idoneidad en productos y servicios educativos, y a la especialidad de los productos y servicios educativos, el artículo 74° de la Ley N° 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor ha establecido que el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente:

- a) Que se le brinde por escrito información veraz, oportuna, completa, objetiva y de buena fe sobre las características, condiciones económicas, ventajas y demás términos y condiciones del producto o servicio.
- b) Que se le cobre la contraprestación económica correspondiente a la prestación de un servicio efectivamente prestado por el proveedor de servicios educativos.
- c) Que se le informe antes que se inicie el proceso de contratación sobre los documentos, certificaciones, licencias o autorizaciones con que cuenta el proveedor para desarrollar lícitamente la actividad.

b. Que se le cobre la contraprestación económica correspondiente a la prestación de un servicio efectivamente prestado por el proveedor de servicios educativos.
(...)

- d) Que se le informe de manera clara y destacada sobre la naturaleza y condiciones de la certificación que será otorgada a la conclusión del programa o servicio contratado.
- e) Que no se condicione la entrega de documentos que acredite, certifique o deje constancia del uso o desarrollo del producto o servicio, a pago distinto del derecho de trámite, salvo en el caso de que el usuario registre deuda pendiente con la institución educativa, en concordancia con la legislación sobre la materia.
- f) Que se tomen medidas inmediatas de protección cuando el servicio afecta el proceso formativo de los niños, niñas y adolescentes.
- g) Que la institución educativa difunda y promueva objetivamente las ventajas y cualidades que ofrecen a los usuarios.

Esta información permitirá a los padres de familia, como usuarios del servicio educativo que no sólo recepcionen la información ofrecida, sino que también dada la relevancia y naturaleza del producto que requieren contratar, (uno con vocación de permanencia y del cual depende la formación integral de sus hijos) le permitirá corroborar la veracidad de dicha información que se le brinda, mediante los mecanismos puestos a su disposición como por ejemplo, si las licencias o autorizaciones son reales; y a su vez, si se encuentra autorizado para otorgar las certificaciones ofrecidas; es decir, la información recibida respecto a las características, condiciones económicas, ventajas y demás condiciones del producto o servicio educativo a ser adquirido, se convierte en una garantía expresa⁶² recibida por el consumidor, la cual podrá ser exigible, una vez inmerso en la relación de consumo y en ese caso el consumidor que se considere afectado podrá acudir a la autoridad

⁶² LEY N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo 20.- Garantías

Para determinar la idoneidad de un producto o servicio, debe compararse el mismo con las garantías que el proveedor está brindando y a las que está obligado. Las garantías son las características, condiciones o términos con los que cuenta el producto o servicio.

Las garantías pueden ser legales, explícitas o implícitas:

- a. Una garantía es legal cuando por mandato de la ley o de las regulaciones vigentes no se permite la comercialización de un producto o la prestación de un servicio sin cumplir con la referida garantía. No se puede pactar en contrario respecto de una garantía legal y la misma se entiende incluida en los contratos de consumo, así no se señale expresamente. Una garantía legal no puede ser desplazada por una garantía explícita ni por una implícita.
- b. Una garantía es explícita cuando se deriva de los términos y condiciones expresamente ofrecidos por el proveedor al consumidor en el contrato, en el etiquetado del producto, en la publicidad, en el comprobante de pago o cualquier otro medio por el que se pruebe específicamente lo ofrecido al consumidor. Una garantía explícita no puede ser desplazada por una garantía implícita.
- c. Una garantía es implícita cuando, ante el silencio del proveedor o del contrato, se entiende que el producto o servicio cumplen con los fines y usos previsibles para los que han sido adquiridos por el consumidor considerando, entre otros aspectos, los usos y costumbres del mercado.

correspondiente para denunciar la presunta infracción cometida del Centro Educativo como proveedor del servicio.

El Indecopi es el encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley N° 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor, tal como se señala en dicho cuerpo normativo, contando con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones que contravienen sus disposiciones, así como, para imponer sanciones y medidas correctivas que les correspondan al ámbito de su competencia y que no se haya asignado a otro organismo por norma expresa con rango de ley, realizando un análisis del producto o servicio contratado con las garantías que el proveedor brinda y a las cuales se obliga.

Así, el artículo 73 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, establece una garantía legal a tenerse en cuenta al momento de evaluar la idoneidad del servicio educativo y es que el mismo debe tener en consideración los lineamientos generales del proceso educativo en la educación básica, técnico-productiva y educación superior, asegurando la calidad de los servicios dentro de la normativa sobre la materia, por ello toma mayor relevancia la información ofrecida la cual debe ser veraz, oportuna, completa, objetiva y de buena calidad, respecto a las características, condiciones económicas, ventajas y demás términos y condiciones del producto o servicio educativo, con lo cual la garantía que ofrece no sólo está dirigida a reducir la asimetría informativa⁶³ sino a asegurar la calidad del servicio ofrecido.

De este modo, Indecopi a través de sus Órganos Resolutivos⁶⁴ (Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos y Comisión de Protección al Consumidor⁶⁵), evalúa las

⁶³ LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR
Artículo IV del Título Preliminar.- Definiciones

7. Asimetría Informativa.- Característica de la transacción comercial por la cual uno de los agentes, el proveedor, suele tener mayor y mejor información sobre los productos y servicios que ofrece en el mercado a los consumidores.

⁶⁴ Directiva N.° 001-2021-COD-INDECOPI, Directiva Única que Regula los Procedimientos de Protección al Consumidor Previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo 1.- De los órganos intervinientes en los procedimientos administrativos de protección del consumidor

1.1. Los órganos involucrados en el desarrollo de los procedimientos administrativos de protección del consumidor gozan de autonomía funcional y técnica, y dependiendo de la etapa y/o tipo de procedimiento en particular, son:

(i) Los Órganos Sumarísimos,
(ii) Las Comisiones y sus Secretarías Técnicas; y,
(iii) La Sala y su Secretaría Técnica.

⁶⁵ Directiva N.° 001-2021-COD-INDECOPI, Directiva Única que Regula los Procedimientos de Protección al Consumidor Previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo 2.- Órgano Sumarísimo

El Órgano Sumarísimo es el encargado de resolver, en primera instancia administrativa, los procedimientos sumarísimos de protección del consumidor, conforme a las competencias establecidas en el artículo 125 del Código.

presuntas infracciones al deber de idoneidad en materia de servicios educativos, pero su tipificación conforme el criterio de la Sala de Protección al Consumidor⁶⁶ no debe ser imputada bajo los artículos 18° y 19° del Código, sino bajo el amparo del artículo 73° del Código, es decir la idoneidad del servicio educativo en específico. Ello, tomando en cuenta el principio de especialidad⁶⁷, pues implica otro tipo de garantías ofrecidas por el proveedor y el cumplimiento de otras condiciones términos y del producto ofrecido.

2.2 El deber de informar de los centros y programas educativos

El deber de información cobra una especial importancia en la oferta de los servicios educativos, en virtud a su naturaleza, debido a que los padres de familia como usuarios del servicio optan por determinado centro educativo, el cual con la prestación del servicio educativo contribuya al proceso formativo integral de sus menores hijos como estudiantes, con la finalidad que adquieran las herramientas, capacidades y aptitudes académicas y personales que les permitan el siguiente nivel educativo, y para ello debe contar con toda la información necesaria para adoptar una adecuada decisión de consumo conforme a la trascendencia del servicio ofrecido⁶⁸.

De este modo, la Ley N° 26549, Ley de Centros Educativos Privados, en el artículo 14, numeral 14.1 ha establecido las obligaciones de las instituciones educativas privadas de proveer información sobre diversos aspectos relacionados al servicio que brindan a las personas que los requieren, la cual debe ser brindada de manera veraz, suficiente apropiada y por escrito, además introdujo un plazo en el que esta información debería ser entregada: “no menor de treinta (30) días calendario antes de iniciarse el proceso de matrícula de cada año

Artículo 3.- Comisión

3.1. La Comisión es la encargada de resolver, en primera instancia administrativa, los procedimientos ordinarios de protección al consumidor, conforme a las competencias establecidas en el artículo 105 del Código. Asimismo, es la encargada de resolver en segunda y última instancia administrativa, las apelaciones interpuestas contra las decisiones administrativas, emitidas por el Órgano Sumarísimo, que ponen fin a la instancia, causen indefensión o determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento.
3.2. Emite precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia, de acuerdo con los principios de predictibilidad y confianza legítima, y somete estos en consulta ante la Sala.

⁶⁶ Directiva N.° 001-2021-COD-INDECOPI, Directiva Única que Regula los Procedimientos de Protección al Consumidor Previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo 4.- Sala

4.1. La Sala es la encargada de conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa las apelaciones interpuestas contra las decisiones administrativas, emitidas por la Comisión o Secretaría Técnica, que ponen fin a la instancia, causen indefensión o determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento.

4.2. Conoce y resuelve las contiendas de competencia que se planteen, con ocasión del desarrollo de las funciones de los Órganos Sumarísimos y las Comisiones. 4.3. Emite precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación de protección del consumidor, y conoce en consulta los precedentes de observancia obligatoria emitidos por las Comisiones.

⁶⁷ Ver: Resolución N.° 0954-2019/SPC-INDECOPI y Resolución N.° 0997-2019/SPC-INDECOPI

⁶⁸ Vid. Infra. Cap. II, 2.1.

lectivo o período promocional”, siendo que al respecto la Resolución Ministerial N° 447-2020-MINEDU ha establecido que el proceso regular de matrícula se realiza “dentro del primer trimestre previo al inicio de clases”, con lo cual las instituciones educativas quedan obligadas a tomar las medidas necesarias previo al inicio al inicio del proceso de matrícula.

El cumplimiento de dicha obligación no sólo se dirige para los que ya son usuarios del servicio, sino también incluye a los “nuevos” usuarios que si bien pueden requerir el servicio en la oportunidad que ellos lo necesiten, que no necesariamente coincide con el plazo antes indicado siendo preciso que se brinde al momento de la matrícula, sea en el proceso regular o excepcional.

Dentro de la información que se obligan a brindar, se encuentra lo siguiente:

- a) Documentación del registro que autoriza su funcionamiento;
 - b) El monto, número y oportunidad de pago de las pensiones, así como los posibles aumentos. Las pensiones serán una por cada mes de estudios del respectivo año lectivo, pudiendo establecerse por concepto de matrícula un monto que no podrá exceder al importe de una pensión mensual de estudios;
 - c) El monto y oportunidad de pago de cuotas de ingreso;
 - d) Requisitos para el ingreso de nuevos alumnos;
 - e) El plan curricular de cada año de estudios, duración, contenido, metodología y sistema pedagógico;
 - f) Los sistemas de evaluación y control de los estudiantes;
 - g) El número de alumnos por aula;
 - h) El horario de clases;
 - i) Los servicios de apoyo al estudiante que pudiesen existir;
 - j) El Reglamento Interno; y,
 - k) Cualquier otra información que resultara pertinente y que pudiera interesar a los alumnos.
- (...).

Así, respecto a esta obligación del deber de informar de las instituciones educativas privadas, la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor en su artículo 74.1°, en su rol fiscalizador de la idoneidad de los productos y servicios educativos, ha establecido como derecho esencial del consumidor atendiendo a su especialidad:

- a) Que se le brinde por escrito información veraz, oportuna, completa, objetiva y de buena fe sobre las características, condiciones económicas, ventajas y demás términos y condiciones del producto o servicio.

(...)

- b) Que se le informe antes de que se inicie el proceso de contratación sobre los documentos, certificaciones y licencias o autorizaciones con que cuenta el proveedor para desarrollar lícitamente la actividad.
 - c) Que, se le informe de manera clara y destacada sobre la naturaleza y condiciones de la certificación que será otorgada a la conclusión del programa o servicio contratado.
- (...).

De igual manera, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, precisa de manera general en su artículo 1º: “Que el consumidor tiene derecho a acceder a información oportuna, suficiente, veraz y fácilmente accesible, relevante, para tomar una decisión o realizar una elección de consumo que se ajuste a sus intereses, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios”.

Como contrapartida, este derecho que asiste a los consumidores es posteriormente desarrollado por el propio Código como un deber u obligación a cumplir por parte de los proveedores. Así, el artículo 2º inciso 2, numeral 2.1 y 2.2 del Código precisa sobre la información relevante, que es obligación del proveedor ofrecer al consumidor toda la información relevante para tomar una decisión o realizar una elección adecuada de consumo, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios y la información que brinde deberá ser veraz, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y fácilmente accesible, debiendo ser brindada en idioma castellano.

La relevancia de la información es de gran importancia en la medida que sin aquella información, el usuario del servicio no hubiera adoptado determinada decisión de consumo o la hubiera tomado en términos sustancialmente distintos, y en la expedición del servicio educativo cobra mayor relevancia porque se deben contemplar las modificaciones que impactan en prestación del servicio las cuales se verifican para analizar si dichas condiciones satisfacen la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado, más aún cuando se trata de un servicio que impacta en el proceso formativo de las personas que los prepara para enfrentar los retos del desarrollo humano y continuar aprendiendo durante toda su vida.

Así, la información sobre el cambio en las condiciones del servicio educativo desde la perspectiva del consumidor, puede impactar negativamente en la calidad del servicio ofrecido y en ese caso tiene la opción de recurrir directamente al centro educativo (en caso decida seguir contratando los servicios de la misma institución educativa) con la finalidad de llegar a un acuerdo sobre los términos que regirán la prestación del servicio para mantener su idoneidad conforme a sus necesidades e intereses y conforme a las disposiciones de calidad establecidos por la autoridad sectorial competente y en última instancia tendrá la posibilidad

de acudir al INDECOPI, pues lo que protege el Estado es la calidad educativa y ello se verifica principalmente en la información que los Centros Educativos disponen a los padres de familia al momento de la contratación del servicio, y que luego transcurre durante la expedición misma del servicio, porque lo que se busca es la permanencia del estudiante en el centro educativo, es decir, que el alumno mantenga la continuidad de sus estudios en la misma institución educativa ya que los servicios educativos son contratados a largo plazo con dicho fin.

Ahora bien, si finalmente al consumidor no le satisfacen las condiciones en las que se impartirá el servicio educativo tiene la opción de adoptar otra decisión de consumo que se adecúe a sus preferencias y necesidades, pero ello siempre dependerá de la información que el Centro Educativo disponga a favor de los usuarios del servicio, pues de otro modo no tendría capacidad para decidir qué es lo más conveniente conforme a sus creencias, propuestas económicas y demás condiciones que entran en juego al momento de elegir determinado servicio educativo ya que eso le permitiría programar no sólo sus ingresos económicos sino el proyecto formativo que tienen pensados para sus menores hijos.

Por último, es importante señalar, que las disposiciones recogidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor en relación a los servicios educativos y demás productos o servicios regulados, constituyen normas de mínima protección⁶⁹, por lo cual a través de disposiciones sectoriales se pueden establecer medidas de mayor protección en favor de los consumidores.⁷⁰

2.3 El rol fiscalizador del INDECOPI

La protección de los consumidores en el Perú, se encuentra prevista en el artículo 65° de nuestra Constitución, en el cual se reconoce el deber del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, velando de manera particular por su salud y seguridad.⁷¹

⁶⁹ LEY N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor
Artículo V.-Principios

El presente Código se sujeta a los siguientes principios:

(...)

6. Principio de Protección Mínima.- El presente Código contiene las normas de mínima protección a los consumidores y no impide que las normas sectoriales puedan dispensar un nivel de protección mayor.

⁷⁰ Vid. Informe N° 000089-2020-DPC/INDECOPI, San Borja, 28 de diciembre del 2020, punto 29.

⁷¹ Vid. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993

Artículo 65.- El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela en particular, por la salud y la seguridad de la población.

El artículo 2° literal d) del Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, determina que esta institución es la encargada de velar por el cumplimiento de los derechos de los consumidores siendo uno de sus roles vigilar que la información que se ofrece en los mercados sobre los productos y servicios sea la correcta y además en función a ello se asegure su idoneidad evitando que se produzca discriminación en las relaciones de consumo.

En este orden de ideas, el Código reconoce al Indecopi como la autoridad con competencia primaria y alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a sus disposiciones, así como también le reconoce competencia para imponer las sanciones y medidas correctivas⁷² conforme a lo dispuesto en su propio texto normativo, la cual sólo

⁷² Las medidas correctivas no son medidas sancionadoras, sino que, a través de ellas, se busca reponer la legalidad al estado previo a su vulneración, como de modo general está reconocido en el numeral 1 del artículo 232° de la Ley del Procedimiento Administrativo General. De acuerdo con lo establecido en el Código, estas medidas correctivas pueden ser reparadoras o complementarias.

I. Medidas Correctivas Reparadoras:

- a) Reparar productos.
- b) Cambiar productos por otros de idénticas o similares características, cuando la reparación no sea posible o no resulte razonable según las circunstancias.
- c) Entregar un producto de idénticas características o, cuando esto no resulte posible, de similares características, en los supuestos de pérdida o deterioro atribuible al proveedor y siempre que exista interés del consumidor.
- d) Cumplir con ejecutar la prestación u obligación asumida; y si esto no resulte posible o no sea razonable, otra de efectos equivalentes, incluyendo prestaciones dinerarias.
- e) Cumplir con ejecutar otras prestaciones u obligaciones legales o convencionales a su cargo.
- f) Devolver la contraprestación pagada por el consumidor, más los intereses legales correspondientes, cuando la reparación, reposición, o cumplimiento de la prestación u obligación, según sea el caso, no resulte posible o no sea razonable según las circunstancias.
- g) En los supuestos de pagos indebidos o en exceso, devolver estos montos, más los intereses correspondientes.
- h) Pagar los gastos incurridos por el consumidor para mitigar las consecuencias de la infracción administrativa.
- i) Otras medidas reparadoras análogas de efectos equivalentes a las anteriores.

En el artículo 115° del Código, se establece que este tipo de medidas, tienen como objeto resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior. También se precisa que las mismas no tienen naturaleza indemnizatoria y que pueden ser dictadas sin perjuicio de la indemnización por los daños y perjuicios que el consumidor puede solicitar en la vía judicial o arbitral correspondiente.

Por su lado las medidas correctivas reparadoras pueden consistir en ordenar al proveedor infractor lo siguiente:

II. Medidas Correctivas Complementarias:

En el artículo 116° del Código, se establece que este tipo de medidas, tienen como objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro y pueden ser, entre otras, las siguientes:

- a) Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor, siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado.
- b) Declarar inexigibles las cláusulas que han sido identificadas como abusivas en el procedimiento.
- c) El decomiso y destrucción de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas.
- d) En caso de infracciones muy graves y de reincidencia o reiterancia:
 - i. Solicitar a la autoridad correspondiente la clausura temporal del establecimiento industrial, comercial o de servicios por un plazo máximo de seis (6) meses.

puede ser asumida por otro organismo si existiera norma expresa con rango de ley que así lo disponga.

El Indecopi en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, ejerce las atribuciones y funciones que le confieren las leyes para velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los demás integrantes del sistema.

Así, sobre la prestación de servicios educativos brindados por instituciones educativas privadas, el Indecopi tiene atribuciones para supervisar que la prestación de dichos servicios sean brindados respetando el deber de idoneidad, otorgando la información necesaria y que no exista discriminación al momento que se establezcan las relaciones de consumo, pero sobre la base de lo dispuesto en el propio Código y en la normativa sectorial que resulte aplicable. Cabe precisar que el servicio educativo público es supervisado por el Estado a través del Ministerio de Educación donde el Indecopi no tiene competencia.

Se advierte que para el fin que perseguimos con esta investigación, el Código establece de manera general derechos y obligaciones para ambas partes de la relación de consumo, es decir, tanto para los consumidores o usuarios como para los proveedores, pero asimismo establece disposiciones específicas en determinados servicios como el caso del servicio educativo que establece el derecho a la información, pero dicha regulación es complementada por disposiciones específicas previstas en la normativa sectorial, los cuales se constituyen en condiciones mínimas que deben ser observados por los proveedores al momento que disponen sus servicios en el mercado. Este es el caso de los servicios de educación básica, en las que además de cumplir con las disposiciones establecidas en el Código, deben ceñirse a las disposiciones establecidas en la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, que precisa con mayor detalle la información que debe ser entregada a los usuarios del servicio educativo.

De este modo, se generan dos vías de tutela para los usuarios en las instituciones educativas de gestión privada, de un lado la supervisión del servicio educativo por parte del Indecopi conforme las normas de protección al consumidor dispuestas en el Código de Defensa y Protección al Consumidor, y las disposiciones previstas a nivel sectorial por parte

-
- ii. Solicitar a la autoridad competente la inhabilitación, temporal o permanente, del proveedor en función de los alcances de la infracción sancionada.
 - e) Publicación de avisos rectificatorios o informativos en la forma que determine el Indecopi, tomando en consideración los medios que resulten idóneos para revertir los efectos que el acto objeto de sanción ha ocasionado.
 - f) Cualquier otra medida correctiva que tenga el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro.

del Ministerio de Educación (MINEDU), reguladas, principalmente, en la Ley 26549 – Ley de Centros Educativos Privados y en el Decreto Supremo 005-2021-MINEDU – Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica.

El Indecopi se encuentra facultado para supervisar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, de diferentes servicios, pero de modo específico, en lo que concierne al análisis del presente estudio nos referiremos a la facultades de supervisión y/o fiscalización con las que cuenta el Indecopi para supervisar el servicio educativo, ya que cuenta con la potestad de iniciar un procedimiento administrativo sancionador para investigar la posible infracción a las normas de competencia del Indecopi en que haya incurrido un proveedor (en este caso los Centros educativos particulares de educación básica), el cual puede concluir con una sanción o no, sin perjuicio de la competencia que se asigne a otros organismos para realizar la supervisión de dicho servicio en lo que corresponda.

La supervisión que realiza el Indecopi busca promover el respeto de parte del proveedor hacia los derechos de los consumidores del servicio educativo privado, es decir de los padres de familia y de los escolares, actividad que se realiza anualmente a nivel nacional a través del equipo de supervisores de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización en coordinación con las (26) oficinas regionales en todo el país denominadas ORI, quienes utilizan diversas herramientas de supervisión de acuerdo al caso en concreto, la situación presentada y los hechos cuya evaluación pretende realizar a efectos de verificar el cumplimiento de las normas dispuestas para el servicio educativo⁷³.

De este modo, los supervisores realizan de modo determinado las siguientes acciones:

1. Se constituyen como autoridad del Indecopi en el domicilio del centro educativo, identificándose como tal y señalando las facultades con las que cuenta para luego dar inicio a la supervisión. En tal caso puede presentarse en el centro educativo con o sin previo aviso, es decir, habiendo avisado o no al centro educativo que asistiría y está autorizado para grabar, filmar, copiar y tomar fotografías mientras realiza la supervisión, así como del lugar o de cualquier archivo u otro documento que estime necesario.
2. Se constituyen de modo incógnito en el centro educativo haciéndose pasar como padres de familia, o acompañan a uno de ellos a realizar una consulta o un reclamo.

⁷³ Vid. Manual de Supervisión de Centros Educativos Particulares. Serie de Compendios Normativos N° 02. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Ministerio de Justicia. INDECOPI, Lima, 2014. p. 28-59.

En ambos casos, el supervisor recoge todo tipo de información que le será útil para verificar el cumplimiento de las normas en materia de protección al consumidor dispuestas para la prestación de servicio educativo particular, la cual registra a través de un Acta de Supervisión que debe tener una serie de requisitos⁷⁴ y asimismo puede realizar pedidos de información a través de cartas y recolectar información que encuentre sobre el centro educativo a través del uso del teléfono y sistemas informáticos, la cual será valorada y evaluada por la supervisión quien emitirá posteriormente un informe final que contiene el análisis de los hechos.

De verificarse un posible incumplimiento por parte del centro educativo particular, el supervisor recomienda el inicio de un procedimiento administrativo sancionador y si no, el archivo del procedimiento de supervisión.

2.4 El rol sancionador del INDECOPI

Conforme a lo establecido en el Código de Protección y Defensa al Consumidor, el Indecopi es la autoridad encargada de velar por cumplimiento de las disposiciones dispuestas en dicho texto normativo y cuenta con competencia primaria y alcance nacional no sólo para conocer las presuntas infracciones al Código sino también para imponer sanciones y medidas correctivas.

En este caso, el Indecopi tiene a su cargo el seguimiento de procedimientos sancionadores por infracción a las normas de protección al consumidor que se inicien de oficio, por su propia iniciativa o por denuncia del consumidor que se ha visto afectado, en cuyo caso de verificarse responsabilidad se prevé la imposición de sanciones administrativas y, sin perjuicio de estas, el dictado de medidas correctivas reparadoras y/o complementarias.

En tal sentido, ante un desacuerdo con el proveedor sobre la prestación del servicio educativo o ante la vulneración potencial o efectiva de sus derechos, el consumidor puede acudir al Indecopi con la finalidad de accionar los mecanismos legales previstos para la

⁷⁴ Vid. Ibidem.

Información básica obligatoria que debe contener el Acta de Supervisión:

- Registrar los datos que identifican a la (las) persona (s) con quien se entrevistó el supervisor durante la diligencia.
- Mencionar el lugar donde se llevó a cabo la supervisión, esto es, la dirección del centro educativo o el lugar donde se preste el servicio educativo.
- Indicar la hora de inicio y fin en la que se realiza la diligencia.
- Consignar todos los hechos que se observaron, así como toda la información de la que tomó conocimiento el supervisor.
- Dejar constancia de los documentos, fotos o de cualquier otro archivo que el supervisor haya tomado.
- Registrar los requerimientos que sean necesarios cumplir por parte del centro educativo.
- Indicar las facultades que tiene el supervisor para llevar a cabo la supervisión.
- En el Acta de Supervisión –quien represente al centro educativo- tiene el derecho de registrar cualquier comentario u observación que tenga al respecto.

solución de los conflictos surgidos en el marco de la relación de consumo quien finalmente luego de la evaluación de los hechos decidirá el inicio o no de un procedimiento administrativo sancionador y determinará si efectivamente se cometió una infracción o no al Código.

Los tipos de infracciones administrativas que determina el Indecopi se encuentran previstas en el artículo 108° del Código, en el cual se consideran que son infracciones las conductas del proveedor que transgreden las disposiciones que establece dicho texto normativo, tanto si ello implica violar los derechos reconocidos a los consumidores como incumplir las obligaciones que estas normas imponen a los proveedores, siendo que de verificarse ello, puede imponer sanciones las cuales van desde una amonestación hasta una multa de 450 UIT, sin perjuicio de las medidas correctivas que ordene el Indecopi y de la responsabilidad civil o penal que pudiera corresponder.

Asimismo, se consideran supuestos de infracción administrativa el incumplimiento de acuerdos conciliatorios o cualquier otro acuerdo que de forma indubitable deje constancia de la manifestación de voluntad expresa de las partes de dar por culminada la controversia, de laudos arbitrales.

Cabe precisar, que el Indecopi al realizar su rol de supervisor verifica el cumplimiento de los deberes de idoneidad e información en la prestación de servicios educativos, y su rol sancionador conlleva a la evaluación o modificación de las condiciones de las contraprestaciones pactadas para la contratación del servicio educativo como el concepto de matrícula, pensiones o cuotas de ingreso, ya que las instituciones educativas pueden fijar libremente estos conceptos en base a las libertades económicas recogidas en nuestra Carta Magna,⁷⁵ según las cuales los precios en el mercado se determinan libremente por la reglas de la oferta y la demanda, pudiéndose regular únicamente las tarifas de algunos servicios públicos como la telefonía, energía, agua y servicios de saneamiento, infraestructura

⁷⁵ Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 58°.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Artículo 59°.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Artículo 62°.- La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.

aeroportuaria, carreteras y puertos, a través de los organismos reguladores con potestad para ello.

Si bien la sanción al infractor busca la disuasión de la conducta ilícita, en el caso de los servicios educativos, están destinadas a hacer cumplir los deberes que permiten la calidad y el buen funcionamiento del sistema educativo (no solo el aspecto pedagógico, sino también a la prevención de la violencia, entre otros).

Por otro lado, si bien se ha señalado que la tutela del Indecopi dispuesta en el Código de Defensa y Protección al Consumidor no es la única vía con que cuentan los usuarios en las instituciones educativas de gestión privada conforme , sino que también se encuentran protegidos por las disposiciones previstas a nivel sectorial por parte del Ministerio de Educación (MINEDU), reguladas, principalmente, en la Ley 26549 – Ley de Centros Educativos Privados y en el Decreto Supremo 005-2021-MINEDU – Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, se cuestiona si dicha situación podría vulnerar el principio *non bis in ídem* del Derecho sancionador al coincidir el supuesto que dichas conductas parecieran ser sancionadas tanto bajo las normas de protección al consumidor, como bajo las infracciones del sector educación.

Sobre ello, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del INDECOPI ha señalado que este principio no se ve vulnerado porque no existe una identidad causal o de fundamento pues el bien jurídico tutelado por las normas de protección al consumidor son las expectativas razonables de los consumidores, es decir, protege a los administrados como usuarios del servicio, mientras que el de las normas del sector educación es la calidad y el buen funcionamiento del sistema educativo (lo cual incluye el aspecto pedagógico, institucional y/o administrativo)⁷⁶.

⁷⁶ Resolución 845-2020/SPC-INDECOPI, fundamentos 34 al 36.

Capítulo 3

La facultad de las instituciones educativas privadas de retener los certificados de estudios respecto de los períodos no pagados versus la práctica de poder solicitar dichos certificados ante UGEL

3.1 La práctica de poder solicitar los certificados de estudios ante UGEL, cuando el centro educativo no los pudo expedir por falta de pago

El ordenamiento peruano ha establecido la obligación legal a las instituciones educativas de informar sobre las condiciones, requisitos en las que brindará el servicio educativo, ello con la finalidad que los padres de familia puedan tomar una adecuada decisión de consumo, teniendo en cuenta la naturaleza del servicio a contratar.

En este sentido, la Ley N° 26549, Ley de Centros Educativos Privados, ha establecido en su artículo 14 numeral 14.1 las obligaciones que los centros educativos deben cumplir con informar, sobre los diversos aspectos relacionados al servicio que brindan. En este trabajo de investigación nos limitaremos a nuestro objeto de estudio, que tiene que ver con la facultad de retener los certificados de estudio respecto de los períodos no pagados. Así, se ha dispuesto que los centros educativos deben informar a los usuarios del servicio educativo, en forma veraz, suficiente, apropiada y por escrito, en un plazo no menor de treinta (30) días calendario antes de iniciarse el proceso de matrícula de cada año lectivo o período promocional, como mínimo, la siguiente información:

(...)

f) si efectúa la retención de certificados de estudios por la falta de pago de pensiones, conforme a lo establecido en el párrafo 16.1 del artículo 16 de la presente Ley.

(...).

Al respecto, la Ley 27665, Ley de Protección a la Economía Familiar respecto al pago de pensiones en centros y programas Educativos privados faculta a las instituciones educativas privadas a retener los certificados de estudios por períodos no pagados, siempre y cuando cumplan con informar a los usuarios del servicio educativo en el plazo establecido en el referido artículo 14 de la Ley N° 26549, Ley de Centros Educativos Privados, es decir en un plazo no menor de treinta días calendario antes de iniciarse el proceso de matrícula de cada año lectivo o período promocional.

Conforme a ello, se establecen dos condiciones:

a) Que se haya informado debidamente en el plazo establecido (en un plazo no menor de treinta días calendario antes de iniciarse el proceso de matrícula de cada año lectivo o período promocional).

- b) *Contrario sensu*, sino informa en el plazo, el centro educativo se vería imposibilitado de retener el certificado de estudios.

Como ya se ha referido, todo lo relacionado al proceso de matrícula, tiene un plazo regulado en el que los centros educativos privados deben cumplir con informar a los usuarios del servicio educativo, que no puede ser menor de treinta (30) días calendario antes del inicio de cada año lectivo o período promocional, quedando sujetos a ejecutar acciones previas al proceso regular de matrícula.

Este proceso de matrícula, se instituye como el acto formal incondicional con enfoque inclusivo e intercultural mediante el cual se accede a la educación básica y que concluye con el registro del estudiante en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión Educativa-SIAGIE de cada institución educativa donde se registra toda la información personal del menor de edad, la cual es ingresada desde la primera vez que se tiene acceso al sistema educativo peruano y lo acompaña durante toda su trayectoria educativa.

De este modo, es posible retener los certificados de estudios por la falta de pago de pensiones, pero antes ha debido cumplirse con informar previamente al proceso de matrícula, todo lo señalado en la norma administrativa, siendo preciso indicar que se pueden retener los certificados de estudios por la falta de pago de pensiones, que es distinto de la cuota de ingreso y el concepto de matrícula, como lo definimos a continuación:

- a) Cuota de ingreso: podrá ser exigida por los centros educativos que así lo decidieran. Se cobra por única vez al ingreso del alumno al centro educativo, y no se encuentra sujeta a límites legales. Bajo ningún supuesto la institución educativa privada puede negarse a devolver el concepto cancelado por cuota de ingreso.
- b) Matrícula: se cobra al inicio de cada año lectivo, y su monto no puede ser superior al equivalente a una pensión mensual de enseñanza.
- c) Pensión mensual: debe ser cobrado al finalizar cada mes efectivo de prestación, su monto no se encuentra sujeto a límite legal alguno; sin embargo, su monto, número, oportunidad de pago y sus posibles aumentos, deben ser informados a los consumidores: antes de finalizar cada período educativo y durante el proceso de matrícula.

Por su parte, el certificado de estudios es el documento que reconoce los logros del aprendizaje de los estudiantes por grado, ciclo y nivel cursado, recoge los calificativos que obtienen los alumnos en las actas oficiales de cada grado de estudios y permite acreditar los estudios realizados en la educación básica, el cual es emitido actualmente por el Ministerio de

Educación para ser usado con diversos fines, como acceder a una beca del PRONABEC⁷⁷, postular a estudios universitarios, postular a las fuerzas policiales y procesos de selección laboral de modo que se pueda acreditar una trayectoria educativa. En el caso de la educación básica de nivel primario, permite acreditar la culminación de dicho nivel para poder seguir el nivel secundario o realizar el traslado a otro centro educativo.

Los certificados de estudios pueden ser retenidos por las instituciones educativas privadas si se informó oportunamente en el proceso de matrícula, con lo cual si los padres de familia como usuarios de dicho servicio incurren en morosidad del pago de pensiones se puede hacer efectiva dicha medida, pero en la práctica viene ocurriendo que, no obstante, esta potestad de retener el certificado de notas conferida a los centros educativos como único medio que tienen para exigir a los padres de familia el pago de las pensiones atrasadas, los padres de familia que no han cumplido con el pago de pensiones, lo solicitan directamente ante la UGEL cuando el estudiante concluye el nivel secundario.

Así, muchos padres de familia dejan de pagar la pensión, amparados en el marco legal que les permite que aún en el caso que no hayan pagado la pensión mensual no se les puede prohibir que sus hijos puedan seguir recibiendo el servicio educativo. Y es que la Ley N° 27655, Ley de Protección a la Economía Familiar respecto al pago de pensiones en centros y programas educativos privados dispone que éstos no pueden condicionar la atención de los reclamos formulados, impedir la matrícula o el ingreso de los menores, impedir la evaluación de los alumnos, ni tomar otras acciones que afecten el derecho de educación cuando los padres tienen deudas.

Similar escenario se presenta en el caso del traslado de matrícula por deuda; ya que el Ministerio de Educación (Minedu) ha establecido que los padres de familia pueden trasladar de un colegio a otro sin que el colegio se los pueda impedir por falta de pago, sólo pueden retener los certificados de estudios de los períodos no pagados siempre y cuando hayan informado a los padres de familia al momento de la matrícula.

Y aún en ese caso el Indecopi en un reciente pronunciamiento a través de la Resolución Final 043-2023/Indecopi-Jun, resolvió que los colegios no podían exigir el certificado de estudios para realizar un traslado de matrícula, ya que ello vulneraría el artículo 73° del Código de Protección y Defensa al Consumidor que establece que "El proveedor de servicios educativos debe tener en consideración los lineamientos generales del proceso educativo en la educación básica, técnico-productiva y educación superior, asegurando la

⁷⁷ Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo <https://www.gob.pe/pronabec>

calidad de los servicios dentro de la normativa sobre la materia", con lo cual en el caso de traslado de matrícula ya no sería necesario que el padre de familia haya cumplido con los pagos ante el plantel educativo, y si la retención de certificados era una de las medidas de los colegios para poder incentivar el pago, con esta normativa, ya no sería viable pues ya tampoco el padre de familia necesitaría de los certificados de estudios para poder trasladar a su hijo a otro colegio, pese a aún mantener deuda con el colegio.

Esta situación afecta indudablemente a la administración de los centros educativos privados, porque se espera que las pensiones deberían ser pagadas cuando han recibido efectivamente el servicio pues es su principal fuente de ingreso, ya que con ello se asegura la prestación del servicio en la medida que en principio responden a la necesidad de cubrir mejoras en infraestructura, contratación de personal y otro tipos de servicios que brindan con la finalidad de mejorar la calidad educativa, generando un doble efecto, esto es, que los que pagan a tiempo les subvencionen la educación a los que no pagan, y, la afectación al pago de planillas del centro educativo, porque hay una alta morosidad y no se puede cumplir con el pago de todo el personal, con lo cual se puede concluir que la morosidad de los padres de familia afecta no sólo al colegio como organización empresarial, sino que afecta los derechos laborales del personal administrativo y docente que queda impago.

Dicha situación ha traído como consecuencia, que con la finalidad que el colegio se mantenga en el tiempo como unidad empresarial, se flexibilice más la situación laboral de las personas contratadas para la expedición del servicio, apostando por contratos temporales de duración determinada en desmedro de la estabilidad laboral.

3.2 Implicancias jurídicas y ético sociales de la práctica de solicitar los certificados de estudios ante UGEL

Es indiscutible que la morosidad en el que incurren los padres de familia en el pago de las pensiones afecta la liquidez de las instituciones educativas ocasionando que en caso no se cuente con una buena administración se produzca su salida del mercado.

Los factores que determinan el no pago de las pensiones pueden responder a varios motivos, como por ejemplo, que el colegio no haya destinado los recursos económicos con los que cuenta para satisfacer las necesidades del usuario, y que por ello se fideice en el cumplimiento de sus obligaciones económicas, las crisis económicas recurrentes en el país que impiden a los padres de familias acceder a puestos de trabajo que les permitan cubrir sus necesidades, la falta de cultura de pago, la falta de control de los índices de morosidad en el departamento de contabilidad por falta de acciones de cobranza eficientes, al no realizar recordatorios de pagos, etc.

Sea cual sea el motivo de la morosidad de los padres de familia; la potestad de retener el certificado de notas conferida a los centros educativos era el único medio efectivo que tenían o tienen los colegios privados para lograr el pago de las pensiones atrasadas, pero al haberse instituido en la práctica la posibilidad que los usuarios del servicio educativo, puedan solicitar el certificado de estudios de los estudiantes tras incurrir en morosidad⁷⁸ se genera una “práctica perversa” por parte de los usuarios de los servicios educativos, quienes en lugar de reconocer su conducta de no cumplir con su obligación del pago de las pensiones como impropia produce un efecto de repetición de la misma conducta en otros usuarios, siendo que al no reprimirse la conducta socialmente reprochable y brindarse la posibilidad de burlar la normativa sin ninguna sanción de por medio, hace que flexibilice el sistema de responsabilidad y por ende se normalice este tipo de conductas que afectan la actividad e iniciativa empresarial de muchos centros educativos particulares, haciendo que las fuerzas inhibitorias que sirven de contención no actúen efectivamente, o bien, sean desbordadas.

Cabe precisar que la transgresión no sólo es un aspecto psicológico o sociológico, sino que también se predica de la ley, de cómo el sujeto conoce y entiende determinada ley, cómo la incorpora y al mismo tiempo cómo en su actuar la cuestiona, la desafía y la provoca. De este modo, esta conducta de incumplimiento reiterado es llevado a la acción, constituyéndose en una práctica, normalizando que es usual transgredir el límite de la ley⁷⁹.

Sobre ello, muchos piensan que sólo se tiene al hombre contra las “las leyes”; leyes que comúnmente, se dice, están para romperse y por eso la transgresión, pero muy contrariamente a lo que se cree, es siempre hacer referencia a la ley; ya que los actos humanos son valorados desde la perspectiva social vigente, norma o ley a la cual hay que someterse⁸⁰, de modo que las acciones que tratan de alterar el orden en una situación determinada se considera una práctica perversa, en tanto corrompe las costumbres, o se desvía de la norma y perturba el orden.

⁷⁸ Es una práctica que se da en la realidad, dado que ahora se cuenta con el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE), que es un aplicativo web manejado por el Ministerio de Educación (MINEDU), por el cual, se puede gestionar todo tipo de información relacionado con los estudiantes como los procesos de matrícula, asistencia y evaluación de estudiantes. A través de este sistema, la institución educativa registra la información antes indicada, cuyo uso es obligatorio tanto para los colegios privados como públicos a nivel nacional, lo que permite que se pueda disponer en tiempo real de toda la información académica de los estudiantes. De este modo la UGEL puede acceder a los datos de cada estudiante; sin embargo, tal como se ha expuesto, la UGEL viene emitiendo los certificados de estudios con la información actualizada que se haya en el SIAGIE, pese a que los padres de familia mantienen deuda con el colegio donde inscribieron a sus hijos.

⁷⁹ Cfr. Artículo perversión y ley. Claudia Vargas Jaimes y Sonia Yolanda Rocha Reza. Universidad Autónoma del Estado de México. <https://alternativas.me/23-numero-34-febrero-julio-2016/114-perversion-y-ley>

⁸⁰ Vid. *Ibidem*.

Conforme lo expuesto, si el Estado deja abierta la posibilidad de que los usuarios del servicio educativo puedan acceder al certificado de estudios, pese a no haber cumplido sus obligaciones dinerarias con el centro educativo particular; el usuario del servicio educativo, no encuentra ningún incentivo ni se le disuade a actuar en cumplimiento de la ley.

En este contexto, más que preguntarse qué es lo que hace que la gente obedezca las leyes, conviene analizar cómo se comportan las personas en la sociedad, habiéndose zanjado dos posturas contradictorias. De un lado aquella posición optimista en la que se concibe al hombre como un ser altruista guiado por valores y principios y de otro lado una posición pesimista en la cual las personas son vistas como seres egoístas que sólo piensan en su propia conveniencia, de modo que la política pública a aplicar sería distinta en cada caso, siendo que en la primera postura lo más recomendable sería crear incentivos positivos como por ejemplo subsidios, y en la segunda postura sería aplicar incentivos negativos como las multas o sanciones que moldeen el comportamiento humano⁸¹.

Si bien en un principio, sobre todo en los últimos treinta años, ha predominado en el panorama intelectual de la mayoría de países el imperio de la ley como instrumento para moldear el comportamiento humano, confiriéndole un poder más allá de lo normal; sin embargo, en los últimos años han surgido teorías que ponen a prueba la eficiencia de dicha postura, sin caer en el extremo de concebir al hombre como una persona buena, generosa e ingenua.

Una de estas nuevas teorías es la de reciprocidad ⁸²según la cual cuando el individuo percibe que las demás personas cooperan se tiende a comportar de manera desinteresada y altruista, pero cuando observa que los otros toman ventaja de una situación de manera egoísta, él adopta el mismo comportamiento aventajado; por ejemplo, se ha evidenciado que donde las personas ven que se pagan más impuestos la mayoría paga y allí donde se ve que menos pagan, la mayoría incumple su obligación.

De esta manera se evidencia que el comportamiento del hombre en sociedad tiende a guiarse por incentivos exógenos, es decir, de elementos que provienen del exterior, como los incentivos creados por la ley, o por incentivos endógenos como aquellos que nacen de su interior al observar el comportamiento de sus semejantes, pero sean los incentivos que fueren a los que se encuentre expuesto, el hombre se enfrenta a la necesidad de “ajustar” su conducta a normas de comportamiento humano, ya que no sólo se encuentra inmerso en un medio de

⁸¹ Vid. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio “Ahora que acaba de terminar el primer año de legislatura del gobierno del presidente Santos” Artículo Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/column/por-que-se-obedecen-las-leyes/>

⁸² Vid. Ibidem. <https://www.dejusticia.org/column/por-que-se-obedecen-las-leyes/>

estímulos sino en un mundo de realidades y su comportamiento altruista o egoísta depende en buena medida del grado de confianza que los individuos tengan respecto de los demás y de las instituciones más allá de los premios y sanciones que se le apliquen, por ello una buena política pública no sólo debe crear un sistema de incentivos adecuado, sino que debe, sobre todo, lograr legitimidad y confianza.

En tal sentido, se advierte que existe una relación activa del ser vivo con su ambiente, de modo que, si observa que existe un beneficio, de cuyo aprovechamiento no existe un reproche social o norma que lo sancione o prohíba, lo asimila como una conducta que es aceptada y que la puede realizar sin discutir su legalidad, porque existe un acuerdo social sobre su legitimidad.

Lo mismo sucede con la práctica de poder solicitar los certificados de estudios pese a no haber cumplido con el pago de las pensiones; existe una conducta impropia, pero como no se ha previsto ninguna consecuencia de reproche social, se genera que dicho comportamiento se vea justificado y no cuestiona su legitimidad, generalizándose su ejecución con efecto multiplicador, pues las demás personas tienden a normalizar dicha conducta la cual se entiende como aceptada.

Por ello, consideramos que esta práctica, desnaturaliza completamente la potestad de los centros educativos de poder retener los certificados de estudios si los usuarios han incurrido en morosidad, ya que al permitir que lo puedan solicitarlo directamente ante la UGEL, la norma primera queda sin contenido, porque las personas entienden que dicha ley puede ser transgredida sin ninguna consecuencia negativa que lo reprima, y la consolida en una práctica socialmente aceptada que se percibe como válida, con lo cual se vacía el contenido y la finalidad con la que dicha potestad fue conferida, convirtiéndose en una práctica indebida, ya que las personas entienden que es normal transgredir los límites de la ley.

Un ejemplo de ello, es lo expresado por la Asociación de Colegios Particulares Amigos (ADECOPA) al manifestar que entre los años 2016 y 2019 debido a la Ley de Protección a la Economía Familiar sobre el pago de pensiones en centros y programas educativos privados; hubo un incremento de la morosidad en el segmento A/B, que pasó del 6% a 15%; mientras que en el C y D superaba el 60%⁸³, situación que se agudizó en el año 2021 con la declaración del estado de emergencia por la pandemia del COVID-19, lo que

⁸³ Diario Gestión.pe. Morosidad en pago de pensiones de colegios privados en NSE C y D supera el 60%. Lima, 07/02/2019 05:58 a.m. <https://gestion.pe/economia/morosidad-pago-pensiones-colegios-privados-nse-c-d-supera-60-258015-noticia/?ref=gesr>

llevó a que la tasa de morosidad en colegios privados bordee el 50%⁸⁴. Este marco legal permitió a los padres de familia que aún en el caso hayan dejado de pagar la pensión del colegio podían seguir recibiendo el servicio educativo, lo cual dejó a los colegios sin herramientas para poder hacer los cobros.

3.3 Análisis de la práctica de poder solicitar los certificados de estudios ante UGEL, cuando el centro educativo no los pudo expedir por falta de pago: entre la primacía del derecho a la educación de los alumnos y el derecho del empresario educativo de asegurar su permanencia en el mercado

Si bien está establecido constitucionalmente el derecho de todos a la educación, como un derecho fundamental que el Estado garantiza, asegurando su ejercicio, calidad y universalización a fin de procurar una formación integral; y que además ha sido considerado como un servicio público⁸⁵; no obstante, no es contradictorio que en la realidad existan colegios privados, porque la prestación del servicio que realizan, en nada desdibuja su condición de servicio público esencial, cuyo resguardo y control compete al Estado independientemente de su régimen de gestión, teniendo que cumplir las mismas obligaciones a las que se encuentra sujeta toda institución educativa.

Los padres de familia tienen la potestad de elegir libremente el centro educativo donde estudiarán sus hijos⁸⁶ conforme a sus preferencias, creencias, propuestas económicas, académicas y de infraestructura que se adapten al proyecto formativo que tienen pensado para ellos y es, en respuesta a esta facultad de las familias, que la Constitución Política ampara y promueve la creación de instituciones educativas privadas, que respondan a la diversidad de intereses y expectativas de los padres de familia.

En los últimos años la oferta educativa privada se ha incrementado, las cuales nacen al amparo de la iniciativa privada, la cual es libre y que el Estado se encarga de promover en un régimen de economía social de mercado, configurándose una relación consumidor-empresa que se rige por las leyes del mercado y se concreta en un contrato donde se establecen las contraprestaciones de ambas partes.

⁸⁴ Diario Gestión.pe. Morosidad en colegios privados avanza: ya bordea más del 50% a agosto 2021. Lima, 24/08/2021 05:45 a.m. <https://gestion.pe/economia/alza-del-dolar-morosidad-padres-de-familia-colegios-privados-primaria-secundaria-morosidad-en-colegios-privados-avanza-ya-bordea-mas-del-50-a-agosto-2021-noticia/?ref=gesr>

⁸⁵ LEY N° 28044, Ley General de Educación
Artículo 4°. - Gratuidad de la educación

La educación es un servicio público, cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley. En la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.

⁸⁶ Vid. Infra. Cap. II, 2.1.

Pero el incremento de la oferta educativa particular, no se ha presentado de manera ordenada y pareja, que asegure la calidad educativa, incurriendo algunas empresas en malas prácticas, lo que originó que el Estado intervenga a través del dictado de leyes, con el objetivo de proteger a los padres de familia como usuarios del servicio educativo. Y es que los que constituyen colegios privados no sólo son promotores educativos sino también son empresarios y de otro lado los usuarios del servicio educativo no sólo son ciudadanos sino también consumidores, de modo que ha surgido la necesidad de formar conciencia sobre los derechos que tiene un consumidor y un ciudadano, debido a esta doble naturaleza.

De un lado se tiene la libertad de empresa, concepto bajo el cual la promoción del desarrollo económico y social – y el estímulo de la riqueza - deben ser efectuadas básicamente por el mercado y no por el Estado, quien se limita a corregir las imperfecciones en el mercado y eliminar las posibles distorsiones que se produzcan. A través de ella, el ser humano hace efectivo su deseo de procurar satisfacer necesidades de los demás a través de la actividad empresarial con un legítimo afán de lucro, es decir, de generar ganancias y beneficios económicos o utilidad.

Sin embargo, los centros educativos privados se están viendo afectados debido al incremento de la morosidad en el pago de las pensiones, las cuales constituyen su principal fuente de ingreso mensual para asegurar la expedición y continuidad del servicio educativo pues con ello cubren sus necesidad e inversión realizada en infraestructura, contratación de personal y otros servicios que brindan para brindar un servicio educativo de calidad.

Son diversos los factores que pueden dar origen a esta situación⁸⁷, pero es indiscutible que la morosidad por parte de los padres de familia, impacta directamente en la rentabilidad⁸⁸ del centro educativo considerado como unidad empresarial.

Si bien es necesario implementar un plan estratégico y financiero con mirar a menguar el índice de morosidad en los usuarios del servicio educativo, consideramos que la actual práctica que se ha instaurado de poder solicitar los certificados de estudios pese a no haber cumplido con el pago de las pensiones, no es un uso muy conveniente que coadyuve a los centros educativos a su objetivo de asegurar su mantenimiento en el mercado, más cuando en

⁸⁷ Vid. *Infra*. Cap. III, 3.2.

⁸⁸ Buendía, J. *Influencia de la morosidad en la rentabilidad de las instituciones microfinancieras no bancarias del Perú, periodo 2009 – 2011* (Tesis para obtener el título de Licenciado en Administración de Negocios). Tarma, Perú, p. 33. <https://repositorio.uncp.edu.pe/handle/20.500.12894/1974>. Define que la rentabilidad mide la relación entre utilidades o beneficios, y la inversión o los recursos que se utilizaron para obtenerlos. Es decir, si una gestión logra producir ingresos mayores que sus costos, generando resultados positivos, se considera una gestión rentable”.

el país predomina una cultura de no pago que se observa por ejemplo en el sector financiero, tributario y ahora con esta praxis se ha extendido al sector educativo.

Por otro lado, si bien toda institución educativa privada debe garantizar un servicio de calidad y acorde a las exigencias de los consumidores, no se debe olvidar que para asegurar su continuidad debe generar beneficios, es decir, ingresos significativos que cubran las demandas normativas y personales de la empresa, más aún, si en el ámbito privado las exigencias son mayores y afectan directamente su rentabilidad⁸⁹, entendida como la capacidad de generar recursos que excedan los recursos que se invirtieron obtenerlos. No pretendemos en este trabajo de investigación profundizar términos de eficiencia económica, sino que para el fin que busca exponer, nos delimitaremos a analizar las consecuencias en el mantenimiento y continuidad en el mercado del centro educativo concebida como una empresa con afán de lucro.

Además de ello, no debemos de olvidar que a favor de los padres de familia como usuarios del servicio educativo, el ordenamiento peruano ha instituido la obligación legal de los centros educativos de informar previamente al proceso regular de matrícula, las condiciones, requisitos y demás información necesaria del servicio que van a brindar, respecto del cual los padres de familias se encuentran hábiles para evaluar la propuesta económica y académica que mejor se adapte a sus circunstancias ya sea en el ámbito de sus creencias, proyecto formativo que tienen pensado para sus hijos.

La propuesta económica es un aspecto que tiene que ver mucho al momento de tomar la decisión de optar por determinado centro educativo, más aún si se trata de un colegio privado en el que la prestación del servicio no se brinda de manera gratuita, porque que el padre de familia es libre de evaluar su capacidad económica con la que afrontará el pago de los costos escolares, siendo lo más lógico que se decida por un colegio que se adecúe a sus posibilidades económicas, no obstante muchas veces vemos que no es así, alterando el normal desenvolvimiento de los colegios privados.

Esta situación se agudiza con lo que sucede con la práctica de poder solicitar los certificados de estudios pese a no haber cumplido con las pensiones mensuales, y el marco legal que les permite que aún en el caso que no la hayan cancelado no se les puede prohibir que sus hijos puedan seguir recibiendo el servicio educativo, ya que el padre de familia en la práctica, ha dejado de cumplir dicha obligación a sabiendas que el certificado de estudios

⁸⁹ Cfr. Huamán Espinoza, C. H., Córdova Llacsahuache, A., Romero-Carazas, R., & Apaza Romero, I. (2022). Morosidad y su incidencia en la rentabilidad de una institución básica regular. *Revista Ñeque*, 5(12), 296–306. <https://doi.org/10.33996/revistaneque.v5i12.81>

concebido como aquel documento que reconoce los logros del aprendizaje de los estudiantes por grado, ciclo y nivel cursado y permite acreditar los estudios realizados en la educación básica podrá obtenerlos pese a su incumplimiento.

Con esto, no se pretende desmerecer la importancia del derecho de educación en la búsqueda de su universalización y continuidad del alumnado; sin embargo, ha sido en respuesta a la facultad de los padres de familia de elegir el centro educativo para sus hijos que la Constitución Política ha amparado y promovido la creación de instituciones educativas privadas, que respondan a la diversidad de intereses y expectativas de los padres de familia y conforme a ello y a la posibilidad de retener los certificados de estudio que se brinda a los colegios privados, consideramos debe guiarse la relación de oferta y demanda del servicio educativo, sin que el Estado ampare prácticas que alteren esta dinámica del mercado que afecta negativamente a la empresas educativas.

En este sentido, consideramos al igual que la posición del Tribunal Constitucional que no permitir que los colegios privados puedan retener los certificados de estudios del alumno que no había cumplido con el pago de las pensiones mensuales terminaba por privilegiar innecesariamente el derecho a la educación de dicho alumno, desprotegiendo considerablemente el derecho del colegio a cobrar la deuda que precisamente se generó para proteger el derecho a la educación de este alumno, acumulando dicha deuda durante algunos años⁹⁰.

⁹⁰ Vid. Infra. Cap. I. 1.3.

Capítulo 4

La facultad de las Instituciones Educativas Privadas de poder retener los certificados de estudios respecto de los periodos no pagados en la doctrina comparada

El derecho a la educación está reconocido a nivel mundial en numerosos tratados de derechos humanos, así como en la legislación interna de cada nación, siendo que su contenido ha sido estructurado por la Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU⁹¹. Este derecho abarca los componentes de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, los que, a su vez, determinan los atributos que otorga la educación como derecho, así como las obligaciones que tiene el poder público. Estos componentes están vinculados con los fines de la educación siendo el principal el desarrollo pleno de la personalidad humana y de su dignidad⁹².

En ese contexto, la educación existente en un Estado debe responder a dicha finalidad fundamental, por lo que todas las modalidades de educación que se imparten deben cumplir con los cuatro componentes del derecho a la educación antes mencionados. Así también, las obligaciones del Estado para garantizar y hacer efectivo el derecho a la educación y su contenido, deben comprender necesariamente al servicio educativo brindado por instituciones educativas privadas, incluso la observación antes citada, señala como obligación jurídica concreta de los Estado partes del PIDESC⁹³, es decir, que tienen “que establecer las normas mínimas (...) en material de enseñanza que deben cumplir todas las instituciones privadas”.

Así pues, se observa, que existe un marco normativo internacional e interno de cada país que promueve y protege el derecho a la educación, que debe ser cumplido a fin de garantizar un estándar mínimo que sea efectivo en su impartición y cumplimiento de sus componentes.

De este modo, cada país implementa directrices en su normativa que tiendan a asegurar estos lineamientos mundiales, que son intrínsecos el derecho mismo de la educación y son dispuestas para asegurar su efectividad y su contenido. Así pues, se ha considerado

⁹¹ El derecho a la educación (Artículo 13° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La Educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.

⁹² *Ibidem*

⁹³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, parágrafo 6.

exponer la normativa en el derecho comparado de diversos países, que permitirá analizar el enfoque jurídico del tema de investigación con la finalidad de encontrar un punto de inflexión en la búsqueda de soluciones que nos permitan equilibrar de una parte el derecho a la educación de los alumnos y de otra parte la iniciativa empresarial de los promotores de los colegios privados.

4.1 En México

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) que haría el rol que cumple el Indecopi en Perú, ha dispuesto las reglas que rigen para los colegios privados en México, ya que si bien, tanto los colegios públicos como privados están regidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP); a éstos últimos le son aplicables diferentes reglas en cuanto a los pagos, las cuales deben ser cumplidas por los padres de familia.

Así, en el caso de los colegios particulares, para que el alumno pueda acceder a las instalaciones del centro educativo debe estar al día en el pago de al menos una cuota, pero si adeudase 3 o más colegiaturas, las escuelas se encuentran habilitadas para poner fin a la estancia del alumno, pero en ningún caso le permitiría poder retener los certificados oficiales del ex alumno, los cuales deben ser entregados en un plazo máximo de 15 días después de haberseles requerido.

La facultad de la retención de los certificados ha sido proscrita al ser considerada como una práctica que obstaculiza el derecho de acceso a la educación, ya que impide al alumno tenga la posibilidad de inscribirse en otro colegio.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (SCJN) ante un caso que vulneraba esta prohibición, resolvió que: “Debe excluirse desde el plano de la legalidad la existencia de una prerrogativa que les permita retener cualquier tipo de evaluación o examen, una vez que éstas sean solicitadas, ya que dichos documentos se convierten en una condición de tránsito necesaria en el sistema educativo nacional, esto es, una condición de accesibilidad del bien básico educativo”.

De este modo, en caso exista algún tipo de retención de la documentación del alumno, los padres de familia podrían presentar una denuncia con la escuela particular ante la Profeco.

4.2 En Colombia

De modo similar que México, la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-444 de 2022, confirmó que el incumplimiento de las obligaciones económicas con las escuelas privadas no podía dar lugar a la retención de los documentos del alumno, pero a diferencia de México, dicha regla opera sólo cuando el interesado demuestre dos condiciones: (i) la imposibilidad de pago y (ii) voluntad real de pago.

En este caso, también se considera que la posibilidad de retener los certificados generaría una afectación desproporcionada del derecho a la educación, pues interrumpe el proceso educativo del estudiante.

Así, respecto a la primera condición, la Corte precisa que la imposibilidad de pago se configura cuando, existan circunstancias adversas que afecten la economía a los proveedores de la familia, como, por ejemplo, la pérdida del empleo, una enfermedad grave o la quiebra de su empresa, que conlleve el cese de los pagos, y que por ende se configure una causa justa que fundamente el incumplimiento.

En relación a la segunda condición, entiende que existe voluntad real de cumplir sus obligaciones por parte del interesado, cuando se hubieren adelantado acciones para cumplir con antelación el pago de la escolaridad correspondiente, con la que se evidencie que no se trata de perpetuar una situación de renuencia o mala fe en que se toma ventaja de la norma para evitar cumplir con lo debido, y con ese fin se proponen suscribir convenios con la institución educativa para arribar a acuerdos de pagos, los cuales tienen que ajustarse a las reales posibilidades de pago del accionante, considerando el importe total de la deuda más los intereses generados, pero sin que se afecte el mínimo vital.

Por último, la Corte ha llegado a aceptar como suficiente que se evidencie la imposibilidad de pagar por parte de los accionantes, en los supuestos de pérdida de empleo o de una enfermedad grave (entre otros factores), a menos que la parte demandada demuestre lo contrario; sin embargo, la Corte ha reiterado en otros fallos que tanto los estudiantes como los padres de familias están llamados a cumplir con sus obligaciones de pago para hacer efectivo dicho derecho.

Así el Alto Tribunal concibe que la educación no es sólo un derecho, sino también un deber que implica obligaciones recíprocas a cargo de los actores que integran el proceso educativo y por ello le ha parecido reprochable las acciones del padre que transmite un mensaje de incumplimiento de mala fe, prefiriendo otras necesidades que no revisten relevancia sobre el derecho a la educación y que instituye la idea del aprovechamiento de los demás padres de familia que sí cumplen con sus obligaciones, de los maestros que enseñan y del juez que los protege, es decir, se opone a la cultura del no pago, pues a su consideración los padres de familia no pueden dejar de pagar las obligaciones académicas simplemente porque no quieren, ya que eso constituye un abuso del derecho porque la educación está ampliamente relacionada con la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el trabajo, la participación en política, la seguridad social, el mínimo vital, entre otros, por ello la evaluación debe hacerse caso por caso.

4.3 En Argentina

De modo similar que los países antes comentados, en noviembre de 2018 la legislatura de la Provincia de Buenos Aires, promulgó la Ley N° 15.601, en cuyo artículo 1° a la letra dispuso: “que se prohíbe a los establecimientos educativos de gestión privada retener o no entregar boletines de calificaciones, certificados de estudios, pases a otros establecimientos, certificados de regularidad y toda otra documentación oficial de aquellos alumnos que registren morosidad en el pago de aranceles o cuotas”.

Asimismo, la misma ley en su artículo 2° establece que ningún alumno puede ser privado de la asistencia regular a todas las clases, experiencias, actividades pedagógicas e institucionales en general, por encontrarse en mora o no haber cumplido con el pago de aranceles o cuotas.

Esta normativa además exhorta al plantel educativo a adoptar todos los mecanismos necesarios destinados a evitar que tanto los alumnos como los profesores se vean involucrados en el cobro de las obligaciones dinerarias. Así de incumplirse los supuestos antes indicados el colegio particular incurriría en ilegalidad y constituirían un abuso del derecho, conforme lo establece el art. 10 del Código Civil y Comercial que habilita la instancia judicial para reclamar la reparación del daño.

Además de ello, la relación contractual con el colegio, se considera como la de un contrato de adhesión y en ese sentido se encuentra bajo el amparo de la Ley de Defensa del Consumidor como por el Código Civil y Comercial, de modo que si surgiese alguna discrepancia entre el padre, tutor o responsable del alumno y el colegio, los padres, tutores o responsables del niño son considerados consumidores del servicio de educación brindado por la institución educativa y por lo tanto la parte más débil de la relación contractual y por eso se le brindan prerrogativas como la exoneración de los pagos y/o gratuidad de las tasas, sellados, impuestos y cualquier otro tributo que deba pagarse para acceder a la tutela del sistema administrativo y/o judicial.

En el mismo sentido, al igual que la normativa peruana, la Ley de Defensa del Consumidor, Código Civil y Comercial Argentinos, han establecido la obligación del proveedor educativo de brindar información a los usuarios respecto de los servicios y bienes que se proveen, señalando sus características esenciales de manera clara, cierta y detallada, al cual debe ser brindada sin costo alguno, en soporte físico, el cual puede ser sustituido si a criterio del usuario optase por los de los dispuestos por el centro educativo.

En este caso, si bien el contrato del servicio educativo es considerado como un contrato de adhesión, en el cual el usuario no puede negociar el precio del mismo y demás

aspectos, subsiste la obligación del centro educativo de informar el aumento de las cuotas o aranceles de manera escrita, debiendo guardar proporcionalidad y tener un motivo que lo justifique.

De este modo, cualquier variación que realice el plantel educativo sobre la prestación del servicio, sea por aumento de cuota, normas del reglamento interno, etc., deben ser notificadas por escrito, o por cualquier otro medio que ambas partes hayan establecido como medio de comunicación la cual siempre debe ser firmada por el receptor de la misma.

Así también la Ley ha proscrito cualquier exposición del alumno o a los padres de familia o responsables del menor con cuotas impagas a malos tratos o tratos indignos, ya que de ser necesario puede optar por a la tutela que le otorga el Código Civil o cualquier otro medio administrativo que considere convenientes según las características de la institución, para perseguir el cobro de las sumas adeudadas, sin exponer en forma pública la deuda.

Bajo este marco normativo, según la Ley 15.601, las instituciones educativas de gestión privada que trasgredan dichas disposiciones, pueden ser sancionadas con multas y hasta la cancelación de la habilitación para funcionar, esto como medida extrema, siendo que para que las sanciones sean aplicables las denuncias deben dirigirse a la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada (DIPREGEP) y/o ante la Defensoría del Pueblo u Oficina de Defensa del Consumidor de cada municipio.

4.4 En Chile

El país del sur sigue el mismo camino que México y Colombia, al disponer que los establecimientos educacionales particulares no podrán cancelar o impedir la renovación de la matrícula, imponer algún tipo de sanción ni mucho menos los facultará a retener la documentación académica a los alumnos que no hayan cumplido sus compromisos económicos⁹⁴.

Según la Ley General de Educación, durante la vigencia del respectivo año académico, no se podrá cancelar la matrícula, suspender o expulsar alumnos por causales que se deriven del no pago de obligaciones contraídas por los padres, ni suspender la aplicación de

⁹⁴ LEY N° 20.370: Ley General de Educación
Artículo 11.-

(...)

El no pago de los compromisos contraídos por el alumno o por el padre o apoderado no podrá servir de fundamento para la aplicación de ningún tipo de sanción a los alumnos durante el año escolar y nunca podrá servir de fundamento para la retención de su documentación académica, sin perjuicio del ejercicio de otros derechos por parte del sostenedor o de la institución educacional, en particular, los referidos al cobro de arancel o matrícula, o ambos, que el padre o apoderado hubiere comprometido.

(...)

evaluaciones o exámenes (...), es decir, no podrá afectar en ningún sentido el trato igualitario a los alumnos.

Los estudiantes que adviertan la contravención de las obligaciones que la institución educativa ha asumido contractualmente, pueden reclamar ante el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) que tiene competencia para conocer, mediar, y eventualmente iniciar acciones judiciales tendientes a sancionar tales incumplimientos siempre y cuando no se refieran a aspectos relativos a la calidad del servicio prestado, dado que la ley ha excluido expresamente dicha materia del ámbito de protección de la ley de Protección de los Derechos del Consumidor.

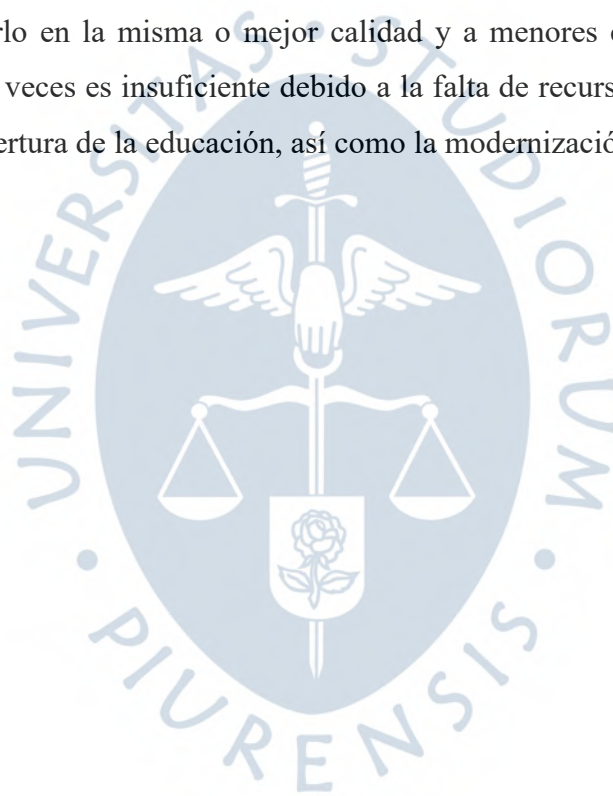
De los modelos del derecho comparado antes expuestos, se observa que la proscripción de la retención de certificados y documentación del alumno que ha incurrido en mora es la regla, al considerar que dicha situación no es suficiente para justificar dicha medida, en pro del derecho de la educación, la continuidad de la expedición del servicio educativo, siendo inadmisibles en todos los casos, la ejecución de actos que atenten contra la dignidad del alumno, sus padres o tutores, como la exposición pública de su deuda, que se incluya al alumno en el procedimiento de cobro de la misma o se le niegue el acceso al plantel o eventos académicos, pues de ser así se incurriría en una ilegalidad o conducta arbitraria o abuso del derecho.

Si bien hay una tendencia a la protección del alumno en el contexto de la relación educacional, ésta no debe ir en desmedro de la iniciativa empresarial del proveedor del servicio educativo privado, quien cumpliendo la normativa sectorial accede al mercado ofreciendo su propuesta económica conforme a los servicios que implementa en su plantel, siendo que el padre de familia tiene plena libertad de elección del centro de enseñanza donde su hijo recibirá su educación, decisión que es tomada en función a la información que proporciona el Centro Educativo Particular de su oferta económica, de infraestructura y educativa, la cual se entiende debe adaptarse a sus posibilidades económicas que le haga capaz de cumplir con su obligación de pago.

Esto no sólo es una cuestión de eficacia económica que favorece el incremento económico de los proveedores educativos sino que asegura la efectividad del derecho a la educación, en tanto la subsistencia de los centros educativos particulares como unidades empresariales incentiva que exista una pluralidad de oferta educativa donde los padres tengan la posibilidad de optar por el establecimiento que mejor se adapte a sus preferencias o satisfaga sus intereses como las preferencias religiosas, el factor de cercanía o distancia entre

otros, de este modo se garantiza la existencia de centros educativos suficientes para que los alumnos puedan desarrollar su proceso formativo.

No es que se pretenda que la protección de los derechos de los alumnos ocupe un lugar de segundo orden, o viceversa que lo sea el de los colegios privados, sino que se busque lograr un equilibrio entre ambos actores del proceso formativo dada su importancia en el aseguramiento del derecho a la educación como derecho fundamental. Y es que para forjar una educación de calidad es necesario entender que el Estado no es único responsable de ello, sino también la sociedad civil y demás autoridades competentes, dentro de los cuales se encuentran los planteles educativos privados que también promueven el interés público al confluir con los colegios públicos a entregar la educación, la cual bajo políticas de control correctas puede hacerlo en la misma o mejor calidad y a menores costos que la educación pública⁹⁵ que muchas veces es insuficiente debido a la falta de recursos y con ello se asegure la accesibilidad y cobertura de la educación, así como la modernización de la infraestructura.



⁹⁵ Vid. LAURENCE Wolf, Pablo Gonzáles, Juan Carlos Navarro. *Educación privada y política pública en América Latina*. Preal BID. Primera edición, marzo de 2022, p. 439.

Conclusiones

Primera. La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos. Es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. Por su propia naturaleza los Estados deben implementar políticas públicas educativas que permitan a su población acceder a una educación pública gratuita y de calidad. No obstante, el ejercicio de este derecho implica también que las personas tengan la posibilidad de elegir la mejor educación para sus hijos de acuerdo a sus principios y valores, por lo que en aras de optimizar el servicio educativo y de tener alternativas adecuadas es que se permite también que este servicio sea brindado por privados a través de la creación de Instituciones Educativas particulares, las cuales deben ser reguladas y supervisadas por el Estado, mediante sus órganos competentes, con la finalidad de garantizar una educación que cumpla con los estándares de calidad exigidos. Por lo que cuando las autoridades del sector otorgan licencia para abrir escuelas privadas, además de encomendar el servicio educativo, inician relaciones de control, las cuales deben sujetarse al marco normativo aprobado y vigente.

Segunda. La normativa aprobada para el sector educación es densa y ha venido consolidándose a lo largo de los años; sin embargo, vemos que hay normas que no son consistentes puesto que si bien, por un lado otorgan facultades a los colegios privados, como la retención de los certificados de estudios por periodos no pagados siempre y cuando hayan otorgado la información adecuada a los padres de familia dentro del plazo establecido en la norma, por otro lado, se van expidiendo normas o pronunciamientos del órgano administrativo competente que otorgan una prevalencia al derecho a la educación del menor que puede seguir recibiendo el servicio educativo pese a haber incurrido en morosidad, e incluso ya no es necesario requerirle el certificado de estudios para realizar el traslado de matrícula a otro colegio; lo cual va en desmedro de la facultad de los colegios privados de cobrar sus acreencias por el servicio brindado y asegurar su permanencia en el mercado, porque los certificados ya no serían necesarios en ningún caso o podrían solicitarlos ante UGEL y así su retención como facultad que tenían los centros educativos para asegurar el cobro de pensiones impagas sería innecesaria e ineficaz.

Tercera. El derecho a la educación es fundamental en la vida de las personas, y al contratar los servicios educativos ambas partes establecen una relación contractual de consumo, en la cual los partícipes adquieren derechos y asumen obligaciones; en el caso de estos servicios la obligación de informar cobra una especial relevancia, pues el consumidor

tiene derecho a contar con determinada información mínima que le permita adoptar una adecuada decisión de consumo, teniendo en cuenta el fin trascendental que buscan para sus hijos y la función educadora que ejerce la Institución educativa en dicho proceso, la cual tiene como correlato la obligación de los padres de familia de no desconocer las sus obligaciones financieras adquiridas con los colegios donde inscriben a sus hijos.

Cuarta. Si bien se apela a que el derecho a la educación no debe prevalecer sobre el derecho del empresario educativo a cobrar sus acreencias y viceversa, consideramos que las facultades de los centros educativos de incrementar los costos de los servicios que brindan no deben ser ilimitadas, sino que deben ser justificadas y razonables basados en factores verificables y objetivos, y no basarse en el simple criterio de los administradores del centro educativo pues ello implicaría amparar actos arbitrarios de incrementos de los montos de los cuotas o matrículas de los siguientes años, lo cual contravendría los derechos del alumno, puesto que ningún padre de familia esperaría estar cambiando a su hijo, cada año de centro educativo ante el incremento irrazonable de los conceptos cobrados por el servicio educativo. Debido a que no solo se estaría afectando financieramente a la familia, sino también al desarrollo del alumno debido a la falta de continuidad, por ello estimamos que sería necesario que el Estado regule que los colegios justifiquen el incremento de sus cuotas cada año, y que de este modo se asegure la coexistencia armónica entre el derecho a la educación y el derecho del empresariado educativo.

Quinta. La información que se encuentra obligada a proporcionar el proveedor educativo es de gran importancia en la medida que sin aquella información, el usuario del servicio no hubiera adoptado determinada decisión de consumo o la hubiera tomado en términos sustancialmente distintos y en la expedición del servicio educativo cobra mayor relevancia porque se deben contemplar las modificaciones que impactan en la prestación del servicio, las cuales se verifican para analizar si dichas condiciones satisfacen la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado, más aún cuando se trata de un servicio que impacta en el proceso formativo de las personas que los prepara para enfrentar los retos del desarrollo humano y continuar aprendiendo durante toda su vida. De modo que dicha información no sólo es necesaria para condicionar la idoneidad del servicio educativo sino para asegurar la calidad del mismo.

Sexta. Es indiscutible que la morosidad en la que incurren los padres de familia en el pago de las pensiones, afecta la liquidez de las instituciones educativas ocasionando que en caso no se cuente con una buena administración determine su salida del mercado, situación que, si bien puede responder a varios factores, la potestad de retener el certificado de notas

conferida a los centros educativos era el único medio efectivo que tenían o tienen los colegios privados para lograr el pago de pensiones atrasadas, pero al haberse instituido la posibilidad de solicitar el certificado de estudios ante UGEL, se ha generado una “práctica perversa” por parte de los usuarios de los servicios educativos quienes pese a encontrarse en situación de morosidad podrán obtener el certificado de estudios, transgrediendo la normativa y generando un efecto de repetición de la misma conducta impropia en otros usuarios, siendo que al no reprimirse la conducta y brindarse la posibilidad de burlar la normativa sin ninguna sanción de por medio, hace que flexibilice el sistema de responsabilidad y por ende se normalice este tipo de conductas socialmente reprochables, afectando la actividad e iniciativa empresarial de muchos centros educativos particulares, y haciendo que las fuerzas inhibitorias que sirven de contención no actúen efectivamente, o bien, sean desbordadas.

Sétima. La única herramienta efectiva que tenían los colegios privados para asegurar el pago de las pensiones por la expedición del servicio educativo que brindan, era la retención de los certificados de estudios del alumno de los periodos no pagados, lo cual ha sido restringido con la institución de la práctica de poder solicitar estos documentos ante UGEL, dejando sin recursos a los centros educativos para asegurar el pago de las pensiones por los padres de familia, más que las medidas administrativas de cobranza que poco o nada efectivas han venido siendo. Con esta defensa no es que se pretenda que la protección de los derechos de los alumnos ocupe un lugar de segundo orden, o viceversa, lo sea el de los colegios privados, sino que se busca lograr un equilibrio entre ambos actores del proceso formativo dada su importancia en el aseguramiento del derecho a la educación como derecho fundamental. Por ello, lo que se plantea es reforzar la protección a ambas partes de la relación contractual, sobre todo por el lado de los colegios privados que cuentan con menos prerrogativas, como a través de la posibilidad de la constitución de un fondo a favor de los colegios privados o una garantía real o personal que deben ofrecer los padres de familia deudores para salvaguardar el derecho de cobro de los planteles educativos privados, que también promueven el interés público al confluir con los colegios estatales a entregar la educación que muchas veces es insuficiente debido a la falta de recursos, y con ello se asegure la accesibilidad y cobertura de la educación, así como la modernización educativa.

Referencias

- BARDALES MENDOZA, Enrique. 2009. «El concepto de consumidor razonable en el Perú.» <http://blog.pucp.edu.pe/blog/enriquebardales/2009/04/30/el-concepto-de-consumidor-razonable-en-el-peru/>.
- BUENDÍA, J. 2015. «Influencia de la morosidad en la rentabilidad de las instituciones microfinancieras no bancarias del Perú, periodo 2009 – 2011.» Tesis para obtener el título de Licenciado en Administración de Negocios, Tarma. <https://repositorio.uncp.edu.pe>.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis. 2005. «¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales?» *Cuestiones Constitucionales* (Universidad Autónoma de México) (12).
- Defensoría del Pueblo. 2019. «Derecho a una educación de calidad en colegios privados de nivel primaria. Logros de aprendizaje y condiciones del servicio educativo privado.» Informe de Adjuntía N° 004-2019-DP/AAE, Lima. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%B0-004-2019-Derecho-a-una-educaci%C3%B3n-de-calidad-en-colegios-privados-de-nivel-primaria.pdf>.
- Diario Gestión. 2021. «Morosidad en colegios privados avanza: ya bordea más del 50% a agosto 2021.» *Gestión - Economía*. 24 de agosto. <https://gestion.pe/economia/alza-del-dolar-morosidad-padres-de-familia-colegios-privados-primaria-secundaria-morosidad-en-colegios-privados-avanza-ya-bordea-mas-del-50-a-agosto-2021-noticia/?ref=gesr>.
- . 2019. «Morosidad en pago de pensiones de colegios privados en NSE C y D supera el 60%.» *Gestión*. 7 de febrero. <https://gestion.pe/economia/morosidad-pago-pensiones-colegios-privados-nse-c-d-supera-60-258015-noticia/?ref=gesr>.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. 2024. «Ahora que acaba de terminar el primer año de legislatura del gobierno del presidente Santos.» *Artículo Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/column/por-que-se-obedecen-las-leyes/>.
- HUAMANA ESPINOZA, C., A. CÓRDOVA LLACSAHUACHE, R. ROMERO CARAZAS, y I. APAZA ROMERO. 2022. «Morosidad y su incidencia en la rentabilidad de una institución básica regular.» *Revista Ñeque* 5 (12): 296–306. doi:<https://doi.org/10.33996/revistaneque.v5i12.81>.
- HUAPAYA TAPIA, Ramón. 2015. «Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Público en el Ordenamiento Público Peruano.» *Revista ius et veritas* 368-397.

- INDECOPI. 2014. «Manual de Supervisión de Centros Educativos Particulares.» Serie de Compendios Normativos N° 2, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Lima, 40.
- LAURENCE, Wolf, Pablo GONZÁLES, y Juan Carlos Navarro. 2022. «Educación privada y política pública en América Latina.» *Preal BID, Primera edición*.
- Resolución Ministerial. 2021. *Resolución Ministerial N° 121-2021-MINEDU*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1722273/RM%20N%C2%B0%20121-2021-MINEDU.pdf.pdf?v=1615387519>.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Gustavo. 2014. «El apogeo y decadencia del deber de idoneidad en la jurisprudencia peruana de protección al consumidor.» *THEMIS Revista de Derecho* 65: pp. 303-304.
- Tribunal Constitucional. 2017. «Colegios pueden retener certificados de estudios por falta de pago.» *Portal Jurídico. La Ley*. <https://laley.pe/art/3944/tc-reitera-colegios-pueden-retener-certificados-de-estudios-por-falta-de-pago#:~:text=Los%20centros%20educativos%20privados%20s%C3%AD,de%20pensiones%20en%20centros%20y>.
- UNESCO. 2017. *Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú*. octubre. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/5706>.
- VALDIVIA VARGAS, Néstor. 2013. «La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica. Avances de investigación.» Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Cambios internacionales para un Estado más inclusivo”, Ministerio de Educación, Lima, Perú. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20170801040849/AI12.pdf>.
- VARGAS JAIMES, Claudia, y Yolanda ROCHA REZA. 2016. «Perversión y Ley.» *Alternativas Psicológicas* (Universidad Autónoma del Estado de México) (34). <https://alternativas.me/23-numero-34-febrero-julio-2016/114-perversion-y-ley>.

Normativas legales

Constitución Política del Perú De 1993.

Decreto Supremo N° 005-2021-Minedu que Aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica.

Decreto Supremo N° 004-2018-Minedu, que Aprueba los “Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes”.

Decreto Supremo N° 005-2021-Minedu que Establece la Fórmula para el Cálculo de la Devolución de la Cuota de Ingreso.

Directiva N.º 001-2021-Cod-Indecopi, Directiva Única que Regula los Procedimientos de Protección al Consumidor Previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Ley N° 28044, Ley General de Educación.

Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados.

Ley N° 27665 Ley de Protección a la Economía Familiar respecto al Pago de Pensiones en Centros y Programas Educativos Privados.

Ley N° 28988, Ley que Declara a la Educación Básica Regular como Servicio Público Esencial.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

Resolución Viceministerial N° 00093-2020-Minedu, que Aprueba las “Orientaciones Pedagógicas para el Servicio Educativo de Educación Básica Durante el Año 2020 En El Marco de la Emergencia Sanitaria por el Covid 19”.

Resolución Viceministerial N° 11-2019-Minedu Mediante la cual se aprueba la “Norma que Regula los Instrumentos de Gestión de las Instituciones Educativas y Programas de Educación Básica”.

Resoluciones del INDECOPI

Resolución 845-2020/SPC-INDECOPI.

Resolución N.º 0954-2019/SPC-INDECOPI.

Resolución N.º 0997-2019/SPC-INDECOPI.

Resolución Final 043-2023/INDECOPI-JUN.