

DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS Y OBLIGACIONES DE LOS COLEGIOS PRIVADOS ¿CUÁL ES LA PARTE DÉBIL DE LA RELACIÓN DE CONSUMO?

Autores:

Patrick García Huaroto

Willy Fraguela Iglesias



DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS Y OBLIGACIONES DE LOS COLEGIOS PRIVADOS ¿CUÁL ES LA PARTE DÉBIL DE LA RELACIÓN DE CONSUMO?

Educational services consumers rights & private schools obligations What is the weak party in the consumer relationship?

Patrick García Huaroto¹

Willy Fraguela Iglesias²

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. La especial naturaleza del servicio educativo prestado por los colegios privados.
- III. El contrato de servicios educativos: un contrato "sui generis".
- IV. Competencia del MINEDU y del INDECOPI en materia de servicios educativos prestados por los colegios privados.
- V. Disposiciones normativas y pronunciamientos del INDECOPI que (sobre)protegen a los Usuarios del servicio educativo.
- VI. Conclusiones.

Resumen

La relación de consumo que se origina en el contrato de servicios educativos entre un colegio privado y los usuarios del servicio (padres de familia y estudiante) presenta algunas situaciones que hacen advertir que estos últimos no solo cuentan con la tutela del Estado que se merecen, sino que en ciertos aspectos están "sobrepotejados" en perjuicio de los proveedores de dichos servicios.

¹ Abogado por la Universidad de San Martín de Porres. Máster en Leyes (LL.M.) por la Golden Gate University, San Francisco, California. Aspirante al Grado de Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Además de desempeñarse como docente universitario en cursos relacionados al Derecho Empresarial en la facultad de derecho de la Universidad de San Martín de Porres, ejerce la práctica privada como socio fundador del Estudio García & Asociados-Abogados, boutique legal especializada en la asesoría de instituciones educativas privadas de educación básica regular. Correo de contacto: pgarcia@estudiogarcia.pe

² Abogado y bachiller en Derecho y Ciencias políticas por la Universidad de Lima. Licenciado y Bachiller en Educación por la Universidad de Piura. Máster en Asesoramiento Educativo Familiar por el Centro Universitario Villanueva, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Egresado de la Maestría de Teoría y Prácticas Educativas por la Universidad de Piura. Especialista en temas legales y administrativos en el ámbito escolar. Director Ejecutivo del Colegio Peruano Alemán Reina del Mundo. Correo de contacto: wfraguela@rdm.edu.pe

Así, a partir del análisis del servicio educativo en su reconocimiento constitucional, sus características, pasando luego por la revisión de las principales disposiciones legales regulatorias y jurisprudencia emitida por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI³, los autores advierten que los usuarios del servicio educativo no son (por lo menos de manera total) la parte débil de la relación de consumo. Es más, por esta normativa benigna, estos últimos podrían incurrir en abuso del derecho.

Palabras claves

Servicio educativo/ usuarios del servicio educativo/ proveedores de servicios educativos/ colegios privados/ contrato de servicios educativos/ Derecho del Consumidor/ INDECOPI/ contrato de consumo/ relación de consumo/ Ministerio de Educación del Perú.

Abstract

The consumer relationship arising from the educational services contract between a private school and the users of the service (parents and students) presents certain situations that suggest that the latter not only enjoy the State protection they deserve, but in some respects are “overprotected,” to the detriment of the providers of such services.

Thus, based on the analysis of educational services in their constitutional recognition and characteristics, followed by a review of the main regulatory legal provisions and case law issued by the National Institute for the Defense of Competition and Protection of Intellectual Property – INDECOPI [1], the authors point out that the users of educational services are not (at least not entirely) the weaker party in the consumer relationship. Moreover, due to this favorable regulatory framework, they could even incur in an abuse of rights.

Keywords

Educational services/ educational services consumers rights/ educational services providers/ private schools/ educational services agreement/ Consumer Law/ INDECOPI/ consumer contracts/ consumer relationships/ Ministry of Education of Peru.

I. INTRODUCCIÓN

Poco se ha tratado el tema de la protección del consumidor en un sector tan singular como lo es el de la educación escolar privada en el que la normativa legal es, además, abundante y difusa.

Este ámbito legal resulta particularmente sensible para todos los participantes de la actividad educativa privada: promotores educativos, personal docente y administrativo del plantel, estudiantes, padres de familia y proveedores del centro educativo.

³ El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) es un organismo público especializado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, creado en noviembre de 1992, mediante el Decreto Ley N° 25868. Sus atribuciones son amplias y en materias diversas. Según el artículo 105° del Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N° 29571), el INDECOPI es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para atender las infracciones a los derechos de los consumidores.

Veremos, a lo largo del presente artículo, los elementos que configuran el contrato de servicio educativo, las condiciones legales y el margen de negociación contractual para las partes en todo lo que la ley no pre establece.

En cuanto a la intervención del Estado, este ha dotado al cliente o usuario del servicio educativo privado con variados medios de protección mediante normas y regulaciones legales; las cuales, hay que agregar, que son variadas y dispersas dado que no están ordenadas o consolidadas en un solo cuerpo legal.

Esta legislación ha generado una situación de sobreprotección en beneficio del consumidor que, en algunos casos, ha generado privilegios y situaciones de abuso por parte de padres de familia morosos y, de otro lado, la imposición a los centros educativos privados de multas exorbitantes que han comprometido su viabilidad financiera o que han generado sobrecostos y la pérdida de incentivos en los promotores; además de sensación de temor e inseguridad en los directivos y docentes de las escuelas privadas que, en ocasiones, han sido injustamente objeto de queja o denunciados en la vía administrativa y judicial o han sido víctimas de amenazas o amedrentamiento por parte de los padres de familia.

II. LA ESPECIAL NATURALEZA DEL SERVICIO EDUCATIVO PRESTADO POR LOS COLEGIOS PRIVADOS

Acerca de la naturaleza especial del servicio educativo prestado por los centros educativos privados, el Tribunal Constitucional ha reiterado en múltiples sentencias que el servicio educativo no solo constituye un derecho, sino que se configura como un servicio público connatural a la función y fines del Estado. En este sentido, el Estado, tiene la facultad constitucional de ofrecer este servicio público directamente o a través de terceros -los colegios privados- quienes siempre actuarán sometidos a la supervisión de los entes estatales.⁴

Queda así establecido el privilegio-poder del Estado de intervenir activamente en la regulación de la actividad educativa impulsada por privados. Ello resulta evidente dada la singular naturaleza del servicio educativo que constituye un derecho inalienable del estudiante el recibirlo y una obligación del Estado el proveerlo. Nuevamente el Tribunal Constitucional establece jurisprudencia al respecto:

(...) es necesario que, en el proceso educacional, el Estado asuma, ante todo, un rol tutelar y no únicamente prestacional. Con ello, se encuentra obligado a adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para el ejercicio efectivo del derecho a la educación.⁵

Por último, no se trata únicamente de un servicio público prestado con licencia del Estado; se trata también de un derecho. En este sentido, resulta sustancial establecer que el beneficiario final de este derecho, el estudiante, es un menor de edad conforme lo establece el artículo 7º de la Declaración de los Derechos del Niño. En este sentido, Mendoza lo precisa indicando que “Finalmente, debe tomarse en cuenta que el artículo

⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia del Pleno N° 500/2021. (p.6)

⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia del Pleno N° 974/2021. (p. 4)

7° de la Declaración de los Derechos del Niño prescribe que el **interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación**".⁶

Surge así la facultad de control del Estado con respecto a los centros educativos de iniciativa privada la cual se da en cumplimiento a los preceptos de nuestra Constitución Política vigente, la cual establece principios de protección del derecho a la educación dado que este se constituye como medio necesario para la consecución de otros derechos fundamentales.

Entre los preceptos constitucionales asociados al derecho a la educación tenemos:

- Libertad de enseñanza (art. 13°).
- Desarrollo integral de la persona humana (art. 13°).
- Libre elección del centro educativo (art. 13°).
- Capacitación para la vida, el trabajo y fomenta la solidaridad (art. 14°).
- Libertad de conciencia de los estudiantes (art. 14°).
- Respeto a la identidad de los educandos (art. 15°).
- Buen trato psicológico y físico (art. 15°).
- Acceso a una educación adecuada (art. 16°).
- Libertad de cátedra (art. 18°).

Establecida así la **condición dual del servicio educativo** como derecho, por un lado, y como servicio público, por el otro, resulta factible comprender que los principios de libre contratación establecidos entre particulares no operan del todo en el caso del servicio educativo brindado por las escuelas privadas.

El Estado tiene la obligación de fiscalizar esta labor que ha delegado en particulares, mediante normas o disposiciones de cumplimiento obligatorio por parte de los centros educativos privados, la mayoría de las cuales conoceremos más adelante. Ello es así pues las escuelas privadas se constituyen como empresas con una misión social, ajena a lo lucrativo, y cuya labor es de interés público. El Tribunal Constitucional nuevamente ofrece luces al respecto:

Sin la debida protección y promoción del derecho fundamental a la educación, el sentido mismo de la dignidad humana y de los derechos en ella directamente fundados, se torna esencialmente debilitado e ineficaz, pues la libertad sin conocimiento, lejos de fortalecer la autonomía moral del ser humano, lo condena a la frustración que genera la ausencia de la realización personal.⁷

III. EL CONTRATO DE SERVICIOS EDUCATIVOS: UN CONTRATO "SUI GENERIS"

El Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2021- MINEDU (al cual nos referiremos en adelante como "Reglamento de Colegios Privados"), señala en su artículo 53; lo siguiente:

⁶ Mendoza, Gilberto. "Servicio Educativo escolar privado y la Geschäftsgrundlage" en Enfoque Derecho el Portal de Actualidad Jurídica de THÉMIS. <https://enfoquederecho.com/el-servicio-educativo-escolar-privado-y-la-geschäftsgrundlage/>

⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia del Pleno N° 548/2020. (p. 3)

Artículo 53. Suscripción del acuerdo de prestación de servicio educativo de Educación Básica

53.1 La IE privada y los/las usuarios/as pueden suscribir, antes del inicio del año lectivo o periodo promocional o durante el proceso de matrícula, un contrato o acuerdo privado bajo la formalidad que determinen las partes, con la finalidad de establecer las condiciones de la prestación del/os servicio/s educativo/s y las correspondientes obligaciones que se generen. Dicho contrato o acuerdo debe ajustarse a la normativa vigente, aplicándosele lo establecido en el artículo 1315 del Código Civil, cuando corresponda.

De esta manera, la relación jurídica entre el colegio y los usuarios del servicio se formaliza, normalmente, con la suscripción de un "Contrato de prestación de servicios educativos", o un "Contrato de servicios educativos", o la "Declaración del padre o apoderado para el año escolar", o un "Compromiso del padre o apoderado para el año escolar"; o cualquier otra denominación que los colegios privados puedan usar para el contrato que finalmente suscribirán los padres o apoderado del estudiante.⁸

Sin importar el nombre o denominación utilizada, el contrato de servicios educativos tiene las siguientes características:

3.3 Es un contrato de consumo

En su artículo 45°, el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N° 29751), señala que:

El contrato de consumo tiene como objeto una relación jurídica patrimonial en la cual intervienen un consumidor y un proveedor para la adquisición de productos o servicios a cambio de una contraprestación económica.

Entonces, bajo esa definición, el contrato de servicios educativos es un "contrato de consumo", en tanto que en él se observa la prestación de servicios que ofrecen en el mercado los centros educativos privados (proveedores del servicio) a los padres de familia y alumnos (usuarios del servicio), a cambio de una contraprestación que se basa en el pago de la cuota de ingreso, matrícula y pensiones escolares.⁹

⁸ Sobre el contrato de servicios educativos, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOPI, señaló lo siguiente en la Resolución 2500-2024/SPC-INDECOPI: (i) es un contrato que se renueva anualmente durante toda la relación de consumo; (ii) no se debe confundir el contrato de servicios educativos con el documento o documentos que lo contienen; (iii) como acto jurídico, puede constar en distintos medios o varios documentos distintos; que forman una unidad; (iv) cada vez que se renueva, se está haciendo un pacto general que podría ratificar, modificar o eliminar las estipulaciones pactadas anteriormente; y, (v) estos contratos son continuos; las estipulaciones se van actualizando conforme al marco normativo vigente.

⁹ De acuerdo con el Reglamento de Colegios Privados, estas instituciones pueden percibir "ingresos directos" e "ingresos indirectos". Los ingresos directos, son aquellos pagos que recibe la institución educativa privada por la prestación de los servicios educativos, como consecuencia del acceso o la permanencia de los estudiantes en la institución. Dichos pagos corresponden a la "cuota de ingreso", la "cuota de matrícula" y las "pensiones de enseñanza". Por su parte, los ingresos indirectos son aquellos pagos o beneficios que recibe la institución educativa privada por conceptos distintos a la cuota de ingreso, cuota de matrícula y las pensiones de enseñanza; tales como gastos por trámites u

En tanto “contrato de consumo”, el contrato de servicios educativos debe observar algunas reglas mínimas; tales como:¹⁰

- Debe constar en forma inequívoca la voluntad de contratar del consumidor.
- En el caso de formularios contractuales, deben ser adecuadamente legibles, facilitando su comprensión por los consumidores.
- Se debe entregar una copia del contrato a los consumidores. Debe haber constancia de la entrega del documento.
- No incluir cláusulas que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados para el ejercicio de los derechos del consumidor.

Por su parte, el contrato origina una “relación de consumo”¹¹, lo que a su vez determina la aplicación de las normas del Código de Protección y Defensa del Consumidor y la tutela por parte del sistema de protección del consumidor cuando corresponda.¹²

En ese sentido, el contrato de servicio educativo (como “contrato de consumo”), en cuanto a su contenido y cláusulas, debe observar las exigencias que le señala la normativa en materia de protección al consumidor.

4.3 Es un contrato por adhesión

Siendo un “contrato de consumo”, para el contrato de prestación de servicios educativos se exigiría cierta formalidad, ello en tanto que se “debe entregar una copia del mismo a los consumidores”.

Ahora, cierto es que en la práctica, son los colegios quienes redactan previa y unilateralmente el contenido de todo el contrato de prestación de servicios educativos (o la denominación que le den); y los usuarios del servicio (los padres de familia) no participan en la negociación ni elaboración del contrato; lo que lleva a considerarlo como un “contrato por adhesión”.

Al respecto, nuestro Código Civil, en su artículo 1390°, define al contrato por adhesión, de la siguiente manera:

Artículo 1390.- Contrato por adhesión

El contrato es por adhesión cuando una de las partes, colocada en la alternativa de aceptar o rechazar íntegramente las estipulaciones fijadas por la otra parte, declara su voluntad de aceptar.

otros servicios fuera del horario escolar y/o del año lectivo; así como los provenientes por donaciones o colaboraciones voluntarias de terceros, u otros (artículo 46 del Decreto Supremo 005-2021-MINEDU).

¹⁰ Código de Protección y Defensa del Consumidor, artículo 47.

¹¹ El numeral 5 del artículo IV del Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor define a la “relación de consumo” como aquella “por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica.”

¹² Código de Protección y Defensa del Consumidor, Título Preliminar, artículo III

Sobre este tipo de contratos, Ghersi y Weingarten^{13 14} han manifestado:

... de los contratos de negociación individual cuyos términos eran discutidos y consentidos por partes libre con igual poder de imposición, avanzamos a contratos de adhesión entre partes con distinto poder económico, donde el consumidor o "la parte débil" asiente la propuesta de la empresa.

Por su parte, Lorenzetti¹⁵ ha escrito que:

... los contratos celebrados por adhesión a condiciones generales, se caracterizan por su modo de celebración (acto del aceptante a las condiciones predispuestas por la otra parte, sin un consentimiento en sentido técnico), mientras que en los contratos de consumo, la característica definitoria no es la adhesión, sino el consumo final; no obstante, un contrato puede ser celebrado por adhesión y ser, además, de consumo, o viceversa, ser de consumo y no de adhesión.

La Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOPI se ha referido también a los "contratos por adhesión", cuando en la Resolución N° 0145-2020/SPC-INDECOPI señala:

102. Al respecto, conviene resaltar que, en la dinámica actual del mercado, la contratación masiva se impone como esquema de contratación en las relaciones de consumo, ahorrando numerosos costos de transacción. Esta consiste en la celebración de contratos en serie denominados contratos de adhesión, en los cuales el consumidor como parte adherente (la que no redactó las cláusulas) se limita a aceptar o rechazar los términos contractuales redactados previamente por el proveedor que es la parte predisponente (la que redactó el contrato).

Ahora, la misma Sala ha reconocido que el contrato de servicios educativos es un contrato por adhesión. Así, en la Resolución N° 1971-2023/SPC-INDECOPI, la Sala señala:

4. En el caso de los servicios educativos, la naturaleza especial del servicio está en su misma esencia, es decir, en la formación cognitiva, meta-cognitiva, valorativa y actitudinal otorgada por las instituciones educativas a los menores, lo cual implica per se

¹³ Ghersi y Weingarten, citado por Pinese, Graciela y Corbalán, Pablo en: "Ley de Defensa del Consumidor, legislación comentada". Ediciones Cathedra Jurídica, 1ra. Edición, Buenos Aires – Argentina, 2009, pág. 242

¹⁴ Según Farina, la expresión "contrato por adhesión" fue tomada de la doctrina y jurisprudencia francesa a partir de Saleilles (contrat d'adhesion), y se refiere a aquel negocio en cuya celebración las cláusulas previamente determinadas por una de las partes no admiten ser discutidas por la otra, que no tiene la posibilidad de abstenerse de celebrar el contrato, pues las propias circunstancias y las características de éste impiden cualquier negociación. Farina, Juan, citado por Pinese, Graciela y Corbalán, Pablo en: "Ley de Defensa del Consumidor, legislación comentada". Ediciones Cathedra Jurídica, 1ra. Edición, Buenos Aires – Argentina, 2009, pág. 242

¹⁵ LORENZETTI, Ricardo Luis. "Tratado de los Contratos". 2da Edición. Rubinzal - Culzoni Editores. Santa Fe. 2007; pág. 140.

no imponer cláusulas que no pueden ser discutidas por los padres, considerando que el contrato de servicios educativos constituye un contrato de adhesión, siendo que las normas de protección al consumidor prohíben la imposición de condiciones que restrinjan derechos y que pongan en desventaja a los padres de familia frente al proveedor, aunque estas hayan sido informadas.

(...)

12. Tampoco hay que perder de vista que el contrato educativo es fundamentalmente un contrato masivo en la modalidad de contrato por adhesión donde la parte predisponente, que es el centro educativo, es quien establece las reglas del juego del contrato. Ningún padre va a contradecir esas cláusulas porque obviamente está de por medio la educación de su menor hijo. Lo último que haría un padre de familia es discutir con el centro educativo. Esas cláusulas son evidentemente inequitativas y como tal crean un desequilibrio en las relaciones contractuales. El consumidor solo se adhiere a un mandato contractual no negociado con él y que lo coloca en una clara situación de desventaja. En ese contexto es en el que la Sala tiene un rol tutelar que no debe perderse de vista.

De lo expresado, no cabe duda que el contrato de servicios educativos es, pues, un contrato por adhesión.

Ahora, en tanto contrato por adhesión, la institución educativa no solo queda obligada a cumplir los deberes y obligaciones que se deriven de la relación contractual (de las estipulaciones del contrato suscrito con los padres de familia), sino también las disposiciones legales que regulan su actividad (como prestador de servicios educativos) y a observar las reglas mínimas que señala el Código de Protección y Defensa del Consumidor para los "contratos por adhesión", tales como:

- Concreción, claridad, legibilidad y sencillez en la redacción, con posibilidad de comprensión directa, sin reenvío a otros documentos que no se faciliten previa o simultáneamente a la conclusión del contrato, y a los que, en todo caso, debe hacerse referencia expresa en el documento contractual.
- Accesibilidad y legibilidad, de forma que permita a los usuarios el conocimiento previo del contenido del contrato antes de su suscripción.¹⁶

¹⁶ Cabe señalar que además de la información que deben brindar las instituciones educativas a los usuarios del servicio de acuerdo con lo señalado en los artículos 74 (numeral 74.1) y 75 del Código de Protección y Defensa del Consumidor; en cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 14.1 y 14.3 del artículo 14° de la Ley N° 26549; modificada por el Decreto de Urgencia N° 002-2020, los colegios privados deben brindar a los usuarios del servicio educativo, en forma veraz, suficiente, apropiada y por escrito, como mínimo, la siguiente información:

a) El reglamento interno actualizado.

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.

- Buena fe y equilibrio necesario en los derechos y obligaciones de las partes; prohibiéndose de esta manera la utilización de cláusulas abusivas.¹⁷

Respecto a las cláusulas abusivas en un contrato de servicios educativos, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOPI, ha señalado: ¹⁸

97. El artículo 1º.1 literal c) del Código dispone que los consumidores tienen el derecho a ser protegidos frente a cláusulas abusivas insertas en los contratos celebrados con los proveedores.

-
- 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 período promocional.
 - d) El monto y oportunidad de pago de la cuota de ingreso, así como la forma y el proceso de devolución de dicha cuota de acuerdo con lo previsto en el Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU.
 - 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 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.
 - f) Si efectúa la retención de certificados de estudios por la falta de pago de pensiones.
 - g) Los requisitos, plazos y procedimiento para el ingreso de nuevos estudiantes, así como el número de vacantes disponibles.
 - h) El plan curricular de cada año lectivo o período promocional, detallando su duración, contenido, metodología y sistema pedagógico del referido plan curricular.
 - i) Los sistemas de evaluación y control de asistencia de los estudiantes.
 - j) El calendario del año lectivo o período promocional y el horario de clases.
 - k) El número máximo de estudiantes por aula.
 - l) Los servicios de apoyo para los estudiantes, de contar con estos.
 - m) Las resoluciones de autorización del Sector Educación que sustenten los servicios educativos que se brindan.
 - n) Los datos de identificación del propietario o promotor, y del director o director general de la institución educativa.
 - o) Cualquier otra información relacionada con los servicios educativos que ofrece y que sea de relevancia para los usuarios de tales servicios.

Esta información debe entregarse a los usuarios, de forma física o digital, en un plazo no menor de treinta (30) días calendario antes de iniciarse el proceso de matrícula de cada año lectivo.

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 14.2 del artículo 14º de la Ley N° 26549; modificada por el Decreto de Urgencia N° 002-2020, como mínimo treinta (30) días calendario antes de finalizar el año lectivo en curso, los colegios privados deben entregar, por escrito, a los usuarios del servicio educativo, la siguiente información:

- a) El monto y oportunidad de pago de la cuota de matrícula. La cuota de matrícula no puede exceder al importe de una pensión mensual.
- b) 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 período promocional.

¹⁷ De acuerdo con lo señalado en el artículo 49º del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en los contratos por adhesión se consideran cláusulas abusivas y, por tanto, inexigibles todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que, en contra de las exigencias de la buena fe, coloquen al consumidor, en su perjuicio, en una situación de desventaja o desigualdad o anulen sus derechos. Para la evaluación de las cláusulas abusivas se tiene en cuenta la naturaleza de los productos o servicios objeto del contrato, todas las circunstancias que concurren en el momento de su celebración, incluida la información que se haya brindado, así como todas las demás cláusulas del contrato o de otro del que este dependa.

¹⁸ Resolución N° 0145-2020/SPC-INDECOPI

(...)

100. Sobre el particular, el artículo 1398° del Código Civil indica que en los contratos celebrados por adhesión y en las cláusulas generales de contratación no aprobadas administrativamente, no son válidas las cláusulas que establezcan a favor de quien las ha redactado: (i) exoneraciones o limitaciones de responsabilidad; y (ii) facultades de suspender la ejecución del contrato, de rescindirlo o de resolverlo y de prohibir a la otra parte el derecho de oponer excepciones o de prorrogar o renovar tácitamente el contrato.

101. Es importante precisar que las cláusulas mencionadas en los párrafos anteriores son conocidas a nivel doctrinario como cláusulas abusivas o vejatorias. En ese sentido, los proveedores no pueden oponer a los consumidores cláusulas que se encuentren en los contratos de adhesión o en cláusulas generales de contratación que celebren con ellos, catalogadas como abusivas por las normas citadas precedentemente.

102. Al respecto, conviene resaltar que, en la dinámica actual del mercado, la contratación masiva se impone como esquema de contratación en las relaciones de consumo, ahorrando numerosos costos de transacción. Esta consiste en la celebración de contratos en serie denominados contratos de adhesión, en los cuales el consumidor como parte adherente (la que no redactó las cláusulas) se limita a aceptar o rechazar los términos contractuales redactados previamente por el proveedor que es la parte predisponente (la que redactó el contrato).

103. Así, la Sala ha señalado -en pronunciamientos anteriores- que la finalidad de que el ordenamiento tipifique cláusulas abusivas en tal esquema de contratación, responde a que en estos casos los consumidores sólo tienen la libertad de contratar, esto es, la capacidad de elegir con qué proveedor contratan, mas no con libertad contractual; es decir, la potestad de establecer el contenido del contrato, la cual está reservada exclusivamente a los proveedores, no existiendo negociación alguna.

104. Ahora bien, para la evaluación de las cláusulas abusivas se debe tener en cuenta la naturaleza de los productos o servicios objeto del contrato, todas las circunstancias que concurren en el momento de su celebración, incluida la información que se haya brindado, así como todas las demás cláusulas del contrato o de otro del que este dependa.

En todo caso, en aplicación del Principio Pro Consumidor, cuando exista duda sobre el sentido y/o alcance de las estipulaciones de los contratos por adhesión (como es el caso

de los contratos de servicios educativos), estos se interpretarán en el sentido más favorable al consumidor.¹⁹

3.3 Contrato a favor de tercero. ¿Quién es el usuario del servicio educativo?

Resulta evidente que, por desarrollar una actividad que se brinda a un menor de edad, son los padres del menor quienes suscriben el contrato del servicio educativo en el proceso de matrícula.

Así, para el Reglamento de Colegios Privados, los usuarios del servicio educativo son los padres de familia o el apoderado del menor, o el propio estudiante en caso sea mayor de edad:

Artículo 3. Glosario y referencias
(...)

m. Usuario/as: Es el padre y/o madre de familia, la persona a cargo de la tutela o representación legal del/de la estudiante (en caso de ser menor de edad) o el/la propio/a estudiante (en caso sea mayor de edad y/o tenga capacidad de ejercicio), que contrata el servicio de educación básica y/o lo disfruta.

En ese sentido, cuando son los padres o apoderado del estudiante menor de edad quienes contratan el servicio educativo, podríamos afirmar que se trata de un "contrato en favor de tercero".

Al respecto, el artículo 1457° de nuestro Código Civil, señala:

Definición. Por el contrato en favor de tercero, el promitente se obliga frente al estipulante a cumplir una prestación en beneficio de tercera persona.
El estipulante debe tener interés propio en la celebración del contrato.

Así, BONET RAMON²⁰ señala que:

todo contrato a favor de tercero supone una operación triangular, en la que intervienen como contratantes el promitente, que se obliga a realizar la prestación en provecho del tercero, el estipulante o promisorio, que es el que acepta dicha promesa, y el tercero, que es el beneficiario.

Sobre el particular, también ha escrito PÉREZ CONESA²¹, señalando que:

... la estipulación a favor de tercero presenta un carácter contractual por ser el contrato en que se incorpora la fuente que entraña el compromiso de llevar a cabo una atribución

¹⁹ Resolución Final N° 0179-2022/INDECOPI-TAC

²⁰ BONET RAMÓN, F, Los contratos a favor de tercero. Conferencia pronunciada en la Academia Matritense del Notariado el 14.VI. 1957, Reus, Madrid, 1961; pág. 6

²¹ PÉREZ CONESA, C, El contrato a favor de tercero, Comares, Granada, 1999; pág. 10

patrimonial hacia un tercero, a través del mecanismo de derechos y obligaciones que se genera para las partes que han intervenido en su celebración. En principio, poco importa que genere obligaciones sólo para el promitente, o que estipulante y promitente sean recíprocamente acreedor y deudor el uno del otro, puesto que lo realmente necesario es que entre ellos exista un contrato, de cualquier clase que éste sea, que cumpla todos los requisitos legales para su validez, y que se regirá por las normas que concretamente lo regulan, pues su naturaleza no se modifica por el hecho de que la obligación del promitente sea dirigida al tercero, incluso aunque el estipulante no reciba nada a cambio de su propia prestación.

En ese sentido, en el caso del contrato de servicios educativos, la obligación de llevar a cabo una prestación para un tercero —el alumno menor de edad— se crea u origina en el contrato celebrado entre el colegio privado y los padres de dicho estudiante, a través del mecanismo de derechos y obligaciones que dicho contrato genera.

Ahora, es importante mencionar que, en materia de protección al consumidor, los usuarios de los servicios educativos brindados por los colegios privados son tanto los padres de familia como los alumnos, estos últimos en tanto son quienes disfrutan del servicio y por tanto son los destinatarios finales de dichos servicios.

Al respecto, en el Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor se define a los “consumidores o usuarios”, de la siguiente manera:

Artículo IV.- Definiciones

Para los efectos del presente Código, se entiende por:

1. Consumidores o usuarios

1.1. Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor, para efectos de este Código, a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor.

(...)

1.3. En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta.

Por su parte, en los “Lineamientos sobre protección al consumidor - Actualización 2022” se señala que:

2.5. Segundo adquirente de un bien o tercero que se beneficia de su uso o disfrute

Para efectos de la aplicación de las normas de protección al consumidor, se considera “consumidor” no solo a la persona que adquiere el bien, sino también a quien se beneficia de su uso y disfrute. De este modo, incluso cuando no exista una relación

contractual entre dos partes, una relación de consumo no se restringe a ella.

4. Relación de consumo

El ámbito de aplicación del Código no se encuentra restringido exclusivamente a los compradores o contratantes de un producto o servicio, pues una persona puede entrar en contacto con dichas prestaciones sin que exista una relación contractual con el proveedor.

De lo señalado no cabe duda que para el sistema de protección al consumidor, los usuarios del servicio educativo son los padres de familia (o apoderado en su caso) y sus menores hijos alumnos de la institución educativa.

En el siguiente acápite (numeral IV), veremos cómo los usuarios de las instituciones educativas privadas cuentan con dos vías para tutelar sus derechos: (i) las normas sancionadoras del sector educación y (ii) las normas de protección al consumidor.

3.4 Un contrato de locación de servicios “atípico”

No siendo la intención del presente artículo tratar sobre la naturaleza y caracteres del contrato de servicios educativos entre un colegio privado y los usuarios de dicho servicio²², la complejidad propia del objeto del contrato de servicios educativos ha llevado a calificar a este contrato como uno “atípico”, sin poder encuadrarlo, de forma lineal y simplista, dentro de la categoría de “contrato de locación de servicios”.

Más allá de las obligaciones, prestaciones y deberes principales a cargo de las partes; por parte de los colegios privados: el proceso de aprendizaje y enseñanza, dentro de los fines de la educación peruana; y, por parte de los usuarios del servicio educativo: el pago de la retribución por los servicios educativos recibidos (cuota de ingreso, matrícula y pensiones); la relación jurídica que nace del contrato de servicios educativos compromete otras prestaciones para las partes, de distinta naturaleza, e, incluso, sujeto a prohibiciones dispuestas por normas legales, que lo distinguen totalmente del “contrato de locación de servicios” del Derecho Común. Así, por ejemplo:

- Los padres de familia pueden “resolver” unilateralmente el contrato, en cualquier momento, incluso en el curso del año lectivo, sin mayor responsabilidad para ellos.²³ No obstante que el colegio se queda con una vacante sin cubrir, tendrá que devolver la parte proporcional de la “cuota de ingreso”.
- La cuota de matrícula no puede exceder el monto de una pensión mensual²⁴; de este modo no existe total libertad para fijar el costo de servicio (la contraprestación).

²² No queda duda que el contrato de servicios educativos es un contrato bilateral, con prestaciones recíprocas, no formal, oneroso, conmutativo, de tracto sucesivo, de ejecución continuada, principal y nominado.

²³ La institución educativa está prohibida de impedir el traslado de los estudiantes, incluso si ellos vienen arrastrando deuda por pensiones escolares. Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, artículo 53, numeral 53.4

²⁴ Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, artículo 49, numeral 49.1

- No se puede exigir el pago de las pensiones de forma adelantada²⁵, no se pueden cobrar las pensiones a inicio o quincena de mes; no existiendo total libertad para determinar la oportunidad del pago de la contraprestación por el servicio brindado.
- Los colegios privados no tienen libertad de contratar absoluta; pues, por ejemplo, no pueden realizar evaluaciones a los estudiantes como parte del proceso de admisión en el nivel inicial y en el primer grado de primaria.²⁶
- Los usuarios del servicio pueden dejar de cumplir con sus obligaciones económicas (pago de las pensiones escolares) pero la institución educativa no puede dejar de brindar el servicio educativo; no puede condicionar la atención de reclamos, la entrega de informes de progreso (libreta de notas), la asistencia o evaluación del estudiante al pago de la pensión o cualquier otro pago.²⁷ En buena cuenta, no puede resolver el contrato por incumplimiento.
- Los términos del contrato de servicios educativos pueden ser modificados por normas legales; tal como ocurrió con el Decreto Legislativo N° 1476 al inicio de la pandemia por COVID-19.

El "Contrato de locación de servicios" (artículos 1764° al 1770° del Código Civil Peruano) contiene elementos y características particulares que ha llevado a clasificarlo como un "contrato típico". Pero, por las consideraciones antes descritas, el contrato de servicios educativos no tiene todos los elementos tipificantes de ese tipo contractual (locación de servicios).

Así, el contrato de servicios educativos no se trataría de un contrato atípico puro²⁸, sino de un contrato que presenta puntos en común con la locación de servicios; empero, en tanto no se reduce a una mera prestación de servicios y al pago de una retribución, sino que además compromete prestaciones accesorias y deberes anexos que desborda las fronteras de dicho contrato típico.

IV. COMPETENCIA DEL MINEDU Y DEL INDECOPI EN MATERIA DE SERVICIOS EDUCATIVOS PRESTADOS POR LOS COLEGIOS PRIVADOS

4.1 Competencia del Ministerio de Educación para velar por el cumplimiento de las normas educativas

En materia servicios educativos, la Ley de los Centros Educativos Privados (Ley N° 26549) señala que las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) del Ministerio de Educación supervisan el funcionamiento de los centros educativos de educación básica de gestión

²⁵ Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, artículo 50, numeral 50.2

²⁶ Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, artículo 52, numeral 52.1

²⁷ Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, artículo 53, numeral 53.5

²⁸ Son contratos atípicos puros aquellos que carecen de todo ordenamiento legal y no coinciden en ninguno de sus aspectos con los contratos regulados; mientras que los contratos atípicos mixtos son aquellos integrados por composición de prestaciones típicas de otros contratos o de elementos nuevos con conocidos, dispuestos en combinaciones diferentes de las que pueden apreciarse en los contratos típicos y tomados de más de uno de esos contratos. MASNATTA, Héctor. "El Contrato Atípico. Monografías Jurídicas". Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1961; pág. 51-52

privada, a efectos de asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias correspondientes.²⁹

Esta misma norma precisa que las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) cuentan con facultades para supervisar, fiscalizar, sancionar e imponer medidas preventivas, correctivas y cautelares a la institución educativa privada y/o al propietario o promotor, por infracción de las disposiciones legales y reglamentarias que las regulan y por la inobservancia de las condiciones básicas aplicables a los servicios educativos de Educación Básica.^{30 31}

La tipificación de las infracciones, el procedimiento administrativo y las sanciones que resulten aplicables; así como las medidas preventivas, correctivas y cautelares que sean indispensables; serán las señaladas en el reglamento de dicha ley.

En línea con lo dispuesto, el "Reglamento de Colegios Privados" (al que nos hemos referido anteriormente), contiene todo un título en relación con la "Supervisión de la prestación del servicio de educación básica de gestión privada" (Título III, artículos del 56° al 69°), otro referido a las "infracciones y sanciones" (Título IV, artículos del 70° al 79°), otro más sobre el "procedimiento sancionador" (Título V, artículos del 80° al 90°), y uno relativo a las medidas correctivas y cautelares (Título VI, artículos del 91° al 104°).

De esta forma, las instancias competentes del Ministerio de Educación supervisan el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones legales y reglamentarias, así como, en general, las disposiciones normativas exigibles a las instituciones educativas privadas.

Ahora, en el mismo Reglamento de Colegios Privados se señala que si durante la diligencia de supervisión se evidenciara cualquier indicio de irregularidad en el cumplimiento de la normativa laboral, previsional, tributaria, municipal, de protección al consumidor o cualquier otra normatividad administrativa vigente, el supervisor pondrá ello en conocimiento de la autoridad para que evalúe comunicar dicho hallazgo a la entidad competente.³²

Del mismo modo, ya dentro de las Disposiciones Complementarias Finales del citado Reglamento, se precisa que la actividad de supervisión que corresponde a las Unidades de Gestión Educativa Local no limita el ejercicio de las facultades de supervisión, fiscalización y sanción con que cuentan otras entidades en el ámbito de su competencia.³³

4.2 Competencia del INDECOPI sobre los proveedores de servicios educativos

El INDECOPI, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, se encuentra facultado para supervisar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en

²⁹ Ley N° 26549, artículo 13, modificado por Decreto de Urgencia N° 002-2020

³⁰ Ley N° 26549, artículo 17, modificado por Decreto de Urgencia N° 002-2020

³¹ Del mismo modo, el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 882, modificado por la Primera Disposición Complementaria, Modificatoria de la Ley N° 30220, señala que el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales pueden imponer sanciones administrativas a las instituciones educativas particulares bajo su supervisión, por infracción de las disposiciones legales y reglamentarias que las regulan.

³² Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, artículo 69.

³³ Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, Segunda Disposición Complementaria Final.

el Código de Protección y Defensa del Consumidor, las cuales se encuentran referidas a diferentes servicios, y dentro de estos a los servicios educativos.

En lo que se refiere a servicios educativos, el INDECOPI supervisa que los proveedores de estos servicios cumplan con dos obligaciones principales:

- Información: el proveedor de servicios educativos tiene la obligación de ofrecer a los usuarios toda la información relevante para que estos tomen una decisión adecuada de consumo, así como para efectuar un uso adecuado de los servicios. Dicha información debe ser: veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y accesible.
- Idoneidad: entendiéndose por idoneidad la correspondencia entre lo que el usuario del servicio espera y lo que efectivamente recibe; lo que depende de las condiciones ofrecidas, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del servicio, y el precio.

Sin perjuicio de estos dos deberes generales, y demás derechos reconocidos por el Código (de manera general) a los consumidores del sector educativo, como por ejemplo, el derecho a la no discriminación o el derecho a la protección de sus intereses económicos; en el Título IV, Capítulo III, artículos 73° al 75° del Código, se establecen los principales derechos de los consumidores en los productos y servicios educativos, así como las principales obligaciones de los proveedores de dicho sector en cuanto a la idoneidad e información:

Artículo 73.- Idoneidad en productos y servicios educativos

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 calidad de los servicios dentro de la normativa sobre la materia.

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.
- 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 de que se inicie el proceso de contratación sobre los documentos, certificaciones, licencias o autorizaciones con que cuenta el proveedor para desarrollar lícitamente la actividad.

- 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 y servicio contratado.
- e. Que no se condicione la entrega del documento 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.

74.2. La enumeración de los derechos establecidos en esta norma no excluye los demás que la Constitución Política del Perú o normas especiales garantizan ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en el respeto de los derechos reconocidos en el presente Código.

Artículo 75.- Deber de informar de los centros y programas educativos

Los centros y programas educativos antes de finalizar cada período educativo y durante el proceso de matrícula están obligados a brindar en forma veraz, suficiente, apropiada y por escrito al consumidor información sobre el monto, número y oportunidad de pago de las cuotas o pensiones del siguiente período educativo, así como la posibilidad de que se incremente el monto de las mismas.

Sin perjuicio de lo señalado en el Código, existen normas emitidas por otras entidades que regulan el servicio educativo, como lo es el Ministerio de Educación, que son tomadas en cuenta por el INDECOPI para verificar el cumplimiento del deber de idoneidad establecido en el Código.

Así por ejemplo, en la Resolución N° 0601-2023/SPC-INDECOPI, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOPI, señaló lo siguiente:

8. El artículo 73° del Código [de Protección y Defensa del Consumidor] recoge el deber de idoneidad de los proveedores de servicios educativos, a través del cual se establece que estos deben 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, con la finalidad de no afectar los derechos de los consumidores.

9. Así, cabe precisar que, de acuerdo al artículo anteriormente citado, el deber de idoneidad que deben cumplir los proveedores de servicios educativos, no se limita a una evaluación de la calidad del servicio efectivamente brindado,

sino también al respeto de las normas sectoriales que regulan la materia educativa.

10. En concordancia con ello, el artículo 20° del Código dispone que, para determinar la idoneidad de un producto o servicio, se deberá comparar al mismo con las garantías que el proveedor haya brindado y a las que esté obligado, pudiendo estas ser explícitas (términos y condiciones expresamente ofrecidos), implícitas (fines y usos previsibles del producto/servicio según usos y costumbres del mercado) y legales (cumplimiento de los mandatos legales y las regulaciones vigentes).

11. Por su parte, el artículo 104° del Código establece que el proveedor es administrativamente responsable por la falta de idoneidad o calidad sobre el producto o servicio determinado y que es exonerado de responsabilidad administrativa si logra acreditar la existencia de una causa objetiva, justificada y no previsible que configure una ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de un tercero o de la imprudencia del propio consumidor afectado.

12. El referido supuesto de responsabilidad en la actuación del proveedor le impone a este la carga procesal de sustentar y acreditar que no es responsable por la falta de idoneidad del bien o servicio colocado en el mercado, debido a la existencia de hechos ajenos que lo eximen de responsabilidad. Así, corresponderá al consumidor –o a la Autoridad Administrativa, en el caso de procedimientos promovidos por su propia iniciativa– acreditar la existencia de un defecto en el producto o servicio, luego de lo cual el proveedor deberá acreditar que dicho defecto no le es imputable.

4.3 ¿Concurrencia de competencias?

De lo hasta ahora señalado, entonces, frente al incumplimiento de las normas que regulan las actividades de las instituciones educativas privadas de educación básica y la vulneración a las normas de protección al consumidor, tanto el INDECOPI como el Ministerio de Educación podrán sancionar tales infracciones. Esa concurrencia de competencias se sustentaría en la protección de bienes jurídicos distintos; en lo que se refiere al INDECOPI se tutela los derechos de los consumidores y, en lo que se refiere al Ministerio de Educación, se vela por un adecuado funcionamiento del sistema educativo.

Al respecto, en la Resolución N° 2323-2018/SPC-INDECOPI, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOPI, se pronunció respecto a las competencias del Ministerio de Educación y del INDECOPI en materia de servicios educativos; manifestando lo siguiente:

El Ministerio de Educación (Minedu), en conformidad con la Ley de Centros Educativos Privados y la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, es competente para supervisar el funcionamiento de los centros educativos privados, así como

para imponer sanciones a estos por infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias que las regulan. Para ello, su Reglamento de Infracciones y Sanciones para Instituciones Educativas Particulares (RIS) establece las infracciones en que pueden incurrir dichos centros educativos. No obstante, ello no enerva la competencia que el Código reconoce al Indecopi para sancionar las infracciones por afectación a los derechos e intereses del consumidor.

Así, si bien el RIS contempla una serie de conductas en las que pueden incurrir los proveedores de los servicios educativos privados ("infracciones de carácter pedagógico, institucional y administrativo"), y que pueden ser sancionadas por el Minedu, no existe una identidad causal con el bien jurídico tutelado por el Indecopi, pues este se encarga de velar por el interés de los consumidores, mientras que el Minedu busca regular las condiciones de calidad y el adecuado funcionamiento del sistema educativo. En tal sentido, y conforme con la normativa especial, el Indecopi es competente, por ejemplo, para sancionar la falta de información sobre condiciones económicas del servicio educativo y el cobro de cuotas extraordinarias.

En ese sentido, tratándose de hechos que suponen una infracción a las normas de protección al consumidor y, simultáneamente, infracciones al marco regulatorio del sistema educativo, ambas entidades, el Ministerio de Educación y el INDECOPI, pueden tener competencia para sancionar las conductas infractoras; ello, como hemos visto, en la medida que no existe una identidad causal o de fundamento.

Así, en otra resolución, Resolución N° 2505-2022/SPC-INDECOPI, la misma Sala Especializada en Protección al Consumidor, señaló:

127. Siendo ello así, si bien el Ministerio de Educación resulta competente para sancionar las infracciones, debe tenerse en cuenta que dicho organismo no ejerce potestad sancionadora en observancia de las normas de protección al consumidor (como los principios de Corrección de la Asimetría Informativa o el principio Pro Consumidor) y no resulta competente para determinar infracciones a dicha normativa. Por su parte, el Indecopi -en mérito a su condición de autoridad competente en materia de protección al consumidor- tiene potestad para pronunciarse sobre las afectaciones a los derechos de los consumidores originadas en la falta de idoneidad del servicio educativo básico.

(...)

130. En ese sentido, es pertinente manifestar que aun cuando, en un determinado caso, las conductas puedan constituir infracciones sancionables por el Ministerio de Educación (a través de sus órganos competentes) –como, por ejemplo, direccionar la compra de uniformes escolares o el requerir cuotas extraordinarias no autorizadas–, lo cierto es que la posibilidad de que por un mismo hecho el Indecopi imponga

una sanción y también lo haga otra autoridad competente en materia de servicios educativos, se justifica dado que pueden tener distintos fundamentos, siendo jurídicamente posible que de una conducta específica, deriven diversas infracciones, las que a su vez, pueden ser materia de distintas sanciones.

(...)

132. En efecto, el bien jurídico tutelado por el Indecopi es el interés de los consumidores, es decir, que los bienes o servicios que estos adquieran o contraten cubran las expectativas que razonablemente pudieron generar. Por su parte, las normas cuya aplicación se encomienda al Ministerio de Educación (infracciones de carácter pedagógico, institucional y/o administrativo, de acuerdo al artículo 4° del Reglamento de Infracciones y Sanciones), buscan regular la calidad y el buen funcionamiento del sistema educativo.

133. Siendo así, frente al incumplimiento de las normas que regulan las actividades de las instituciones educativas privadas (Reglamento de Infracciones y Sanciones) y la vulneración a las normas de protección al consumidor, tanto el Indecopi como el Ministerio de Educación, podrán sancionar tales infracciones, en la medida que no se verifica una identidad causal o de fundamento (se sustentan en la protección de bienes jurídicos distintos). El primero tutelaría los derechos de los consumidores y el segundo velaría por un adecuado funcionamiento del sistema educativo, lo cual incluye el aspecto pedagógico, institucional y/o administrativo.

134. En tal sentido, y por lo señalado precedentemente, resulta viable el hecho de que Indecopi sea competente para conocer y resolver infracciones a las normas de protección al consumidor relacionadas con la falta de idoneidad en los productos y servicios educativos, siendo el Ministerio de Educación competente, a su vez, para velar por el cumplimiento de las normas educativas; ello, dado que cada entidad, de forma independiente, tutela bienes jurídicos distintos aun cuando hayan quedado afectados por la comisión de un mismo hecho.

V. DISPOSICIONES NORMATIVAS Y PRONUNCIAMIENTOS DEL INDECOPI QUE (SOBRE)PROTEGEN A LOS USUARIOS DEL SERVICIO EDUCATIVO

5.1 En relación con las obligaciones económicas de los usuarios del servicio frente a la institución educativa

5.1.1 La ley establece los únicos conceptos que pueden cobrar las instituciones educativas con ocasión del servicio educativo

En el inciso 16.2 del artículo 16° de la Ley N° 26549, "Ley de los Centros Educativos Privados", modificado por el Decreto de Urgencia N° 002-2020, dispone que la institución educativa no podrá exigir a los usuarios del servicio el pago de sumas o recargos por conceptos diferentes a los establecidos en la Ley; es decir, distintos a la cuota de ingreso, matrícula y pensiones.

Al respecto, el Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, "Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica" precisa, en su artículo 46, numeral 46.1, que los ingresos que recibe la institución educativa son "directos" e "indirectos"; siendo los "ingresos directos" aquellos pagos que recibe la institución educativa por la prestación de los servicios educativos, como consecuencia del acceso o la permanencia de los estudiantes en la institución educativa privada. Dichos pagos corresponden a la cuota de ingreso, la cuota de matrícula y las pensiones de enseñanza.³⁴

De este modo, está prohibido el cobro de cualquier otro concepto distinto a los permitidos o realizar el cobro de "cuotas extraordinarias".

Sobre el particular, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOPI se ha pronunciado manifestando, por ejemplo, en la Resolución N° 1825-2019/SPC-INDECOPI, lo siguiente:

72. Al respecto, conforme a anteriores pronunciamientos, esta Sala considera que el hecho de que se haya consignado que dicho pago era "voluntario" no exime al proveedor de responsabilidad. Así, los centros educativos particulares, conforme al artículo 16° de la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, solo pueden efectuar cobros distintos a la cuota de ingreso, matrícula y pensiones en caso cuenten con autorización administrativa. En otras palabras, cualquier cobro no autorizado se encuentra prohibido, ya sea que se haya consignado que este es "voluntario" o no.

73. Asimismo, un centro educativo -más allá de representar una autoridad para el menor- tiene la capacidad de condicionar la actuación de los padres de familia, encontrándose en una

³⁴ Los ingresos indirectos son aquellos pagos o beneficios que recibe la institución educativa por conceptos distintos a la cuota de ingreso, cuota de matrícula y las pensiones de enseñanza. Así, tales pagos pueden corresponder a los costos de los trámites u otros servicios prestados fuera del horario escolar y/o del año lectivo o periodo promocional, y los provenientes por donaciones o colaboraciones voluntarias de terceros, u otros (Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, "Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica", artículo 46, numeral 46.2).

posición que le permite exigirles ciertas conductas pues la motivación principal de los padres será colaborar con el proceso educativo de sus menores hijos. Por tal motivo, estos difícilmente cuestionarán el cobro de cuotas extraordinarias efectuado por el centro educativo, aun cuando el mismo no se encuentre conforme a Ley.

En el mismo sentido, el mismo órgano resolutorio, manifestó lo siguiente en la Resolución N° 1198-2024/SPC-INDECOPI:

19. Así, en el presente caso se evidencia que el cobro de una cuota extraordinaria vulneraba una garantía legal, recogida en el artículo 16° de la Ley de Centros Educativos.

(...)

28. Distinto, es el caso cuando la institución educativa ofrece servicios independientes del servicio regular prestado en el año escolar, como podría ser talleres vacacionales; los cobros efectuados no serían "extraordinarios" a una cuota de ingreso, matrícula o pensiones.

5.1.2 La norma establece un límite respecto al monto de la cuota de matrícula

Si bien los colegios privados tienen libertad para establecer el monto de la cuota de ingreso, de la matrícula y de las pensiones escolares; la norma establece un límite respecto a la cuota de matrícula.

En efecto, en el literal b) del numeral 14.1 del artículo 14° de la Ley N° 26549, "Ley de los Centros Educativos Privados", modificado por el Decreto de Urgencia N° 002-2020, se señala que "la cuota de matrícula no puede exceder al importe de una pensión mensual."

Por su parte, respecto a la cuota de matrícula, el Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, "Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica", ratifica que el monto de este concepto no debe exceder al monto de una pensión mensual de enseñanza, además de precisar que "es el pago que se realiza con la finalidad de asegurar la inscripción del estudiante durante el año lectivo o periodo promocional."

Si el monto de la cuota de matrícula supera el monto de una pensión educativa mensual, entonces la institución educativa incurrirá en una infracción grave según el acápite 2.2 de la "Tabla de Infracciones y Sanciones" del mismo Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU.

5.1.3 No se puede cobrar por el servicio educativo de manera adelantada

Los colegios privados no pueden cobrar por los servicios que prestan, de manera adelantada.

Al efecto, según lo previsto en el numeral 16.2 del artículo 16° de la Ley N° 26549, "Ley de los Centros Educativos Privados", modificado por el Decreto de Urgencia N° 002-2020, la institución educativa "no puede obligar a los usuarios a efectuar el pago de una o más pensiones mensuales adelantadas; salvo en el caso en que dichos pagos sustituyan a la cuota de ingreso o a la cuota de matrícula, a elección de estos."

Por su parte, el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, contiene una disposición similar en el numeral 50.2 de su artículo 52, en el cual señala que: "la institución educativa privada no puede exigir el abono de una o más pensiones adelantadas."

Es decir, este pago no podrá ser exigido ni al comienzo ni durante el mes. Así lo señaló la autoridad de consumo en su RESOLUCIÓN 0202-2010/SC2-INDECOPI:

24. Cabe precisar que la norma indicada prohíbe cobrar la pensión de enseñanza por un servicio educativo que aún no termina de prestarse, así por ejemplo, la pensión del mes de marzo no podrá ser cobrada al inicio ni durante dicho mes sino a la culminación del servicio educativo brindado en tal periodo, es decir, el último día de marzo. No obstante, en el caso que la prestación de servicios culmine antes de finalizar el mes – situación que usualmente se produce en los meses de diciembre de cada año-, el centro educativo estará facultado a exigir el cobro al término del periodo de clases, por cuanto es en este momento en que se producirá la finalización del servicio educativo del mes.

En el mismo sentido, en un procedimiento seguido ante INDECOPI (Expediente N° 0009-2021/CPC-INDECOPI-CUS-SIA), la Sala Especializada en Protección al Consumidor, resolvió que "una vez culminado tal servicio, se puede efectuar el cobro de las contraprestaciones respectivas, esto es, en los últimos días del mes calendario. No obstante ello, el mencionado pronunciamiento indica que cuando la prestación de los servicios culmine antes de finalizar el mes, situación que se produce usualmente en el mes de diciembre, el centro educativo podrá exigir el cobro al término del periodo de clases, por cuanto en dicho momento se produce la culminación del servicio educativo. Siendo ello así, este último supuesto considera que se trata de una situación excepcional que termine de brindarse el servicio educativo antes de culminar el mes."

5.1.4 Limitaciones que tienen los colegios privados para procurar el pago de las pensiones adeudadas

Los colegios se sostienen con las pensiones escolares. Estas sirven para cubrir los gastos operativos, remuneraciones del personal, adquisición y mantenimiento de mobiliario, aparatos electrónicos, pago de servicios públicos, mantenimiento del local escolar, entre otros.

Sin embargo, la normativa vigente restringe las posibilidades que tienen los colegios privados para poder cobrar las pensiones que los padres adeudan.

En primer lugar, en el inciso 16.1 del artículo 16° de la Ley de los Centros Educativos Privados se precisa que 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 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 antes de iniciarse el proceso de matrícula.

En el mismo sentido, el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica señala, en el numeral 53.5 del artículo 53, que la institución educativa privada está prohibida de condicionar la atención de reclamos, la entrega de informes de progreso, la asistencia o evaluación del estudiante al pago de la pensión o cualquier otro pago.

Sin embargo, ese mismo numeral también dispone que la institución educativa, en ninguna circunstancia, puede utilizar medios violentos o intimidatorios de cobranza, que afecten la reputación de los usuarios y que atenten contra la privacidad de su hogar o que afecten sus actividades o su imagen ante terceros, ni cometer actos que les sean denigrantes, con el fin de garantizar el pago de las pensiones u otros montos adeudados.

En ese sentido, las únicas medidas que podrían aplicar los colegios privados cuando los padres no pagan las pensiones, se reducen a:

- Cobrar, por concepto de mora, la tasa máxima de interés convencional moratorio estipulada por el Banco Central de Reserva para instituciones no financieras.³⁵
- Cobrar los gastos administrativos, asesoría legal externa, extrajudiciales, judiciales, costas y costos o cualquier otro concepto en que el colegio o su entidad promotora incurra o haya incurrido para el cobro o recupero de lo adeudado.
- Retener los certificados correspondientes a los periodos adeudados.³⁶

Al respecto, el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, dispone, en el numeral 53.4 del artículo 53, que la institución educativa privada de origen (o sea, en la cual estudiaba el alumno cuyos padres adeudan al colegio) está prohibida de impedir su traslado (aun cuando queden debiendo); y solo pueden retener los certificados de estudios de los grados de estudios no

³⁵ El 19 de enero de 2015, mediante Resolución N° 0126-2015/SPC-INDECOPI, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del INDECOPI precisó las atribuciones con las que cuentan las entidades educativas para fijar intereses moratorios. Cabe mencionar que este pronunciamiento fue emitido en el marco de un procedimiento iniciado de oficio por la Comisión de la Oficina Regional de INDECOPI de Cusco contra la Universidad Alas Peruanas S.A. debido a que, ante el incumplimiento del pago de las pensiones en las fechas pactadas, requería a los consumidores el pago de una penalidad que, sumada a los intereses moratorios, excedía los límites establecidos por el Banco Central de Reserva del Perú.

En esta resolución, la Sala, en primer lugar, precisa que las instituciones educativas se encuentran facultadas para requerir el pago de intereses moratorios en los casos de incumplimiento de las obligaciones económicas asumidas por los consumidores, siendo la tasa máxima para este tipo de interés la establecida por el Banco Central de Reserva del Perú; pero luego advirtió que, al margen de la denominación otorgada, el requerimiento de pago por concepto de penalidad tenía por finalidad conminar a los usuarios del servicio educativo al pago oportuno de las pensiones de enseñanza, por lo que cumplía una función indemnizatoria al igual que el interés moratorio. En ese sentido, en aplicación del principio de primacía de la realidad establecido en el artículo V del Código de Protección y Defensa del Consumidor, correspondía asumir dicho cobro como intereses moratorios adicionales.

La Sala precisó que no desconocía la facultad de las instituciones educativas para determinar la imposición de penalidades frente a incumplimientos contractuales. Sin embargo, en el caso bajo análisis se evidenció que la penalidad impuesta constituía en realidad el cobro de intereses, por lo que el valor total de los mismos no debía superar los límites establecidos para tales efectos.

³⁶ Sin embargo, esta medida tampoco garantiza del todo que los usuarios del servicio que deben cumplir con honrar su obligación; pues, estos pueden gestionar directamente los certificados con la UGEL del sector.

pagados, y siempre y cuando se haya informado antes y durante el proceso de matrícula sobre la posibilidad de aplicar dicha medida.

Sobre el particular, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOPI ha precisado lo siguiente, en la Resolución N° 0293-2025/SPC-INDECOPI:

19. (...), el artículo 16° de la Ley de los Centros Educativos Privados, Ley 26549, dispone que, ante la falta de pago, las instituciones educativas privadas están facultadas para retener los certificados de estudios únicamente de los grados académicos no pagados, siempre que se haya informado de esta posibilidad a los usuarios del servicio dentro del plazo estipulado en el artículo 14° de dicha ley. Ello también se desarrolla en el artículo 53.4° del Decreto Supremo 005-2021-MINEDU, en el cual se establece que la retención de certificados por falta de pago solo es válida si se informa previamente a los usuarios de conformidad con los deberes de información establecidos en la normativa aplicable.

20. Por su parte, el literal f) del artículo 14.1° de la Ley 26549 obliga a las instituciones educativas privadas a proporcionar información clara, suficiente, adecuada y por escrito a los usuarios del servicio educativo. Esta información debe incluir, entre otros aspectos, si se efectúa la retención de certificados de estudios por falta de pago de pensiones y debe ser comunicada con un mínimo de treinta (30) días calendario antes del inicio del proceso de matrícula de cada año lectivo o período promocional.

21. De acuerdo con la normativa citada, las instituciones educativas tienen la facultad de retener los certificados de estudios en caso de deudas impagas por parte de los consumidores; sin embargo, esta facultad está condicionada a que se haya informado previamente al usuario sobre dicha posibilidad, y esta comunicación debe haberse realizado con las condiciones y dentro del plazo establecido por la ley.

Ahora, si bien es cierto, conforme ya se ha visto en el punto anterior, la ley faculta bajo ciertas condiciones que los colegios puedan retener los certificados de estudios de los periodos adeudados; sin embargo, este justo medio de garantía de cobro por parte de las instituciones educativas privadas es debilitada por el Estado mismo con la creación del CLA (Certificado de Logros de Aprendizaje), documento que libremente puede ser extraído por el padre de familia o por el propio estudiante mayor de 16 años de la plataforma que el MINEDU ha implementado para tal efecto.³⁷

³⁷ La constancia de logros de aprendizaje presenta los resultados de evaluación de los grados cursados, por nivel educativo, por las/los estudiantes. Se obtiene de manera digital y gratuita. La pueden emitir las/los ciudadanas/os peruanas/os que hayan cursado algún grado en Educación Básica Regular a partir del año 2013 en instituciones educativas públicas y privadas. En este documento, se visualizan las calificaciones correspondientes a los grados cursados en la Educación Básica Regular por nivel educativo (inicial, primaria y secundaria). Además, se registra el nombre y

La data de esta plataforma se extiende del año 2013 en adelante.

El CLA se expide gratuitamente y contiene toda la información de las calificaciones del estudiante, las cuales son extraídas de la información contenida en el SIAGIE (sistema centralizado en el cual todos los colegios, públicos y privados, ingresan las calificaciones de los estudiantes). Presenta los resultados de la evaluación final de los grados cursados por cada nivel educativo del estudiante; es decir, contiene la misma información que el certificado de estudios.

Aunque el CLA no es el certificado de estudios, muchos colegios y universidades lo aceptan como medio de acreditación de los años escolares cursados por el estudiante; permitiendo, de este modo, que un padre de familia moroso pueda realizar el traslado de su hijo cuando el colegio no renueva el servicio educativo por deuda o que el estudiante pueda postular a la universidad una vez concluidos sus estudios escolares impagos.

Es decir, el Estado ha dejado una puerta abierta al incumplimiento de las obligaciones económicas del padre de familia con el centro educativo particular.

- No ratificar la matrícula del estudiante para el siguiente año escolar.

Sobre el particular, el numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica señala que la institución educativa puede negarse a realizar el proceso de matrícula para la continuidad en el siguiente año lectivo o periodo promocional en caso los padres de familia, personas a cargo de la tutela o representación legal del estudiante hubieran incumplido con las obligaciones de índole económica pactadas en el contrato o acuerdo de servicios educativos, según la frecuencia establecida en este, pero siempre y cuando ello hubiera sido pactado en el citado contrato o acuerdo.

Sin embargo, para poder aplicar dicha medida, el numeral 53.3 del mismo artículo citado, dispone que la institución educativa debe informar treinta días calendario antes de finalizar el año lectivo o periodo promocional sobre la no continuidad del servicio educativo como consecuencia de los incumplimientos señalados en el párrafo anterior, ello con la finalidad de salvaguardar el bienestar del estudiante y garantizar su oportuno traslado a otra institución educativa, de ser el caso. En caso el usuario del servicio no tome conocimiento (o sea, en caso no se le comunique y/o dentro del plazo señalado), la institución educativa deberá realizar el proceso de matrícula del siguiente año lectivo o periodo promocional.

- Iniciar las acciones que como acreedor le faculta la legislación peruana; lo que comprende, por ejemplo, el reporte de los obligados (uno o ambos padres de familia, o el apoderado en su caso) morosos a las centrales de riesgo.

Cabe mencionar que, adicionalmente a las pocas alternativas que tienen los colegios privados para procurar el pago de las pensiones adeudadas, se debe ser

DNI del estudiante, el código modular del colegio y la situación final (aprobado o desaprobado) por grado. Aunque no reemplaza al Certificado de Estudios, muchos centros superiores aceptan el CLA como si fuera tal.

muy cuidadoso respecto a los métodos que se utilizan para el cobro, porque se podría incurrir en una infracción administrativa.

En efecto, como ya se adelantó, el mismo Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica señala que la institución educativa, en ninguna circunstancia, puede utilizar medios violentos o intimidatorios de cobranza, que afecten la reputación de los usuarios y que atenten contra la privacidad de su hogar o que afecten sus actividades o su imagen ante terceros, ni cometer actos que les sean denigrantes, con el fin de garantizar el pago de las pensiones u otros montos adeudados.³⁸

Sobre el particular, en su Resolución N° 0542-2022/SPC-INDECOPI, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOP, indicó que:

31. Sobre el particular, la norma en cuestión señala expresamente la prohibición de que las instituciones educativas utilicen fórmulas intimidatorias que afecten el normal desenvolvimiento del desarrollo educativo de los alumnos para procurar el cobro de sus pensiones. De ello se desprende, que bastará con poner en conocimiento dicha acción para que la infracción se configure, no siendo necesario que el denunciado haya materializado tal infracción, menos aún que los consumidores hayan reclamado por ello.

Asimismo, en su Resolución N° 1060-2023/SPC-INDECOPI, la misma Sala manifestó que:

43. Para que se configure la infracción materia de análisis basta con que se constriña a los padres de familia (por ejemplo, con una advertencia en un documento), no siendo estrictamente necesario que la medida se efectivice. La razón de ello es que, con la sola advertencia, se condiciona la conducta de los padres de familia, quienes, bajo la creencia de que se les aplicará las medidas anunciadas, procurarán no incurrir en el supuesto que habilita al Colegio a castigarlos. Cabe precisar que en este caso no se está sancionando el fin buscado (procurar el pago de las pensiones) sino el medio utilizado para ello, pues el mismo es ilegal.

De esta forma, en un pronunciamiento más reciente, el mismo órgano resolutorio ha precisado que un colegio incurre en responsabilidad administrativa si informa una medida prohibida de cobro, más allá de si se aplicó o no. Así, en la Resolución N° 0088-2025/SPC-INDECOPI, la Sala señala lo siguiente:

40. (...), se evidencia que, a pesar de que se ha establecido legalmente como una medida prohibida el que un centro educativo condicione la entrega de libreta de notas al pago de la pensión o cualquier otro pago, el Colegio consignó dicho método en su Reglamento Interno de Convivencia Escolar 2021,

³⁸ Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, artículo 53, numeral 53.5.

con lo que se prueba una infracción al deber de idoneidad en los servicios educativos, tipificada en el artículo 73° del Código.

41. Si bien el Colegio alegó que se entregaron las calificaciones a los alumnos y las libretas de notas en cada ciclo académico, a pesar de que algunos tenían deuda, la presente infracción se produjo al consignarse esta medida prohibida de cobro, pues desde aquel momento generaron un impacto ilegítimo en el comportamiento de los consumidores, más allá de si se aplicaron o no."

En pocas palabras, según la normativa vigente, los colegios privados se ven obligados a prestar el servicio educativo aun cuando los usuarios de este (los padres del estudiante) no cumplan con pagar el servicio contratado.

El contenido de la normativa ha fomentado una conducta de irresponsabilidad en los usuarios, toda vez que se les permite dilatar el pago de las pensiones (siendo su principal obligación contractual) sin que ello afecte la ejecución del servicio.

Por proteger a los usuarios finales del servicio (los estudiantes) la norma blinda o premia al padre de familia o apoderado que incumple con sus obligaciones contractuales. Esta sobreprotección a los padres ocasiona un desbalance en la relación de consumo, pues los efectos de incumplimiento de aquellos son trasladados al colegio, que debe buscar la manera de superar la situación financiera además de incurrir en mayores gastos, pedir préstamos a entidades financieras y pagar intereses.

Ello sin mencionar que el perjuicio de la morosidad en el pago de las pensiones educativas no solo afecta a la institución educativa privada que presta el servicio, sino también a terceros acreedores con los que la empresa mantiene obligaciones jurídicas.

5.1.5 Los colegios privados ahora deben devolver la "cuota de ingreso"

La Ley 26549 contempla la devolución de la cuota de ingreso en caso de traslado a otro centro educativo; traslado que puede ocurrir en cualquier momento del año, incluso en el curso del año lectivo.

La obligación de devolver la cuota de ingreso está vigente para retiros o traslados que se produzcan a partir del 01 de marzo de 2021, fecha en que entró en vigencia el Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU (Reglamento de la Ley 26549); el cual, además, establece la forma y plazo de la devolución.

Así, en el anexo 3 del referido Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, se establece la fórmula matemática de devolución. No obstante, básicamente, es una alícuota entre el total de años estudiados y la expectativa de años por estudiar en el centro educativo.

Cuando el monto de la devolución es mayor a 1 UIT, el colegio puede realizar la devolución hasta en seis (6) meses. No se ha fijado el plazo para los montos menores a 1 UIT, sin embargo, debemos entender, contrario sensu, que si el monto es menor a 1 UIT, la

devolución debe ser inmediata, una vez que se presente la liquidación de la misma a la familia y esta dé su conformidad y proporcione la cuenta bancaria de devolución.³⁹

5.2 Los colegios no pueden disponer del total de vacantes por aula autorizadas por la autoridad educativa

De acuerdo con Resolución Ministerial N° 447-2020- MINEDU que aprueba la “Norma sobre el proceso de matrícula en la educación básica”; las instituciones educativas deben reservar como mínimo dos (02) vacantes por aula para estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) asociadas a discapacidad leve o moderada. Las condiciones de discapacidad que suelen ser atendidas en la Educación Básica Regular están relacionadas con discapacidad auditiva, discapacidad visual, discapacidad física, sordoceguera, trastorno del espectro autista y discapacidad intelectual leve o moderada. Si no se reciben solicitudes de estudiantes con discapacidad leve o moderada durante la etapa prevista para la presentación de solicitudes, la institución educativa puede disponer de las vacantes reservadas.

Esta disposición ha sido confirmada por una reciente ley. En efecto, el 4 de abril de 2025 se promulgó la Ley N° 32289, que pretende garantizar y promover el acceso a la Educación Básica Regular de los estudiantes con discapacidad y que, por otra parte, impulsa la capacitación de los docentes.

Antes de la aparición de esta ley, esta modalidad de inclusión ya estaba prevista en las orientaciones de los procesos de matrícula que el MINEDU emitía anualmente como resolución Ministerial. El colegio debía reservar dos vacantes, anualmente y por grado, para la atención de estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE); salvo que esas vacantes ya estuvieran cubiertas.

No obstante, La ley actual no es clara en dos aspectos:

- a) Las orientaciones para el proceso de matrícula de estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) establecía que se trataba de condiciones leves o moderadas que se debían acreditar con la documentación del médico tratante. En el caso de la ley bajo comentario, se habla de estudiantes con condición de discapacidad, de forma general.
- b) En las orientaciones para el proceso de matrícula se solía precisar los casos de discapacidad leve o moderada que eran susceptibles de ser atendidas por los centros públicos y privados de EBR: intelectual, motora, auditiva, visual y trastorno del espectro autista; todos siempre bajo la graduación de leve o moderada. La Ley 32289 no establece los casos de discapacidad, dejando abierto el espectro de opciones a situaciones tan específicas que difícilmente un docente tenga la competencia para atender adecuadamente.

Por otra parte, en las orientaciones del proceso de matrícula se establecía que el padre de familia debía, durante el proceso de matrícula, acreditar la condición de discapacidad mediante la constancia del médico tratante o institución médica; incluso se preveía la posibilidad de que los padres lo hagan mediante una declaración jurada, para poder ser matriculado como alumno con necesidades educativas especiales (NEE). Nuevamente, la Ley 32289 resulta insuficiente en cuanto a este detalle.

³⁹ D.S. N° 005-2021-MINEDU, art. 48°.

Finalmente, suele ocurrir que los padres de familia evitan registrar a su hijo como alumno con NEE debido a que no desean que se le califique como tal en los documentos oficiales del colegio o del MINEDU. Sin embargo, por otra parte, exigen a los colegios que se aplique al estudiante con discapacidad las adaptaciones o adecuaciones curriculares. En este sentido, consideramos que, si no media acreditación de la discapacidad durante la matrícula, el colegio no está obligado a atender esta exigencia.

Por lo expuesto líneas arriba, consideramos que esta ley requiere urgentemente de un reglamento que precise sus contenidos y alcances.

Añadimos que el centro educativo particular debe atender a los estudiantes con NEE aplicando las mismas pensiones que los demás estudiantes de su grado y nivel. Igualmente, debe adecuar los indicadores de logros a sus circunstancias particulares y emitir el reporte de rendimiento (libreta) sin realizar distinción alguna con sus compañeros de aula y grado.

En la práctica, suele ocurrir que los estudiantes con NEE que necesariamente reciben adaptación curricular por su condición de discapacidad intelectual, por ejemplo, obtienen calificaciones cualitativas equivalentes a sus compañeros (AD, A, B o C), aunque sus metas de logro sean menores. El hecho de que sus calificaciones reciban las mismas letras a partir de contenidos o competencias más sencillas, genera que desplacen o posterguen en el orden de mérito a muchos de sus compañeros al concluir quinto de secundaria, restándoles a estos últimos, opciones de acceso directo al postular a la universidad.

Sin perjuicio de lo mencionado, Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley 29973, establece también algunas obligaciones que deben cumplir los colegios privados para brindar un servicio inclusivo a estudiantes con discapacidad:

- Ambientes accesibles: en caso tengan alumnos con discapacidad física, los colegios deben adecuar la infraestructura y señalización de sus aulas a las necesidades de esta población, sin que esto implique cobros adicionales para los padres de familia.
- Material educativo accesible: dependiendo del tipo de discapacidad de sus alumnos, los colegios deben contar con materiales adaptados, tales como información en sistema Braille, macrotipos, recursos audiovisuales traducidos en lengua de señas peruana, entre otros.
- Adaptaciones metodológicas y curriculares: es importante tener en cuenta que, algunos estudiantes con discapacidad intelectual o psicosocial podrían requerir de mayor tiempo para procesar información, e incluso, para poder ser evaluados. Estas indicaciones deben ser tomadas en cuenta en las sesiones pedagógicas.

Sobre esto último, también se ha pronunciado el INDECOPI. Así, en la Resolución N° 2494-2024/SPC-INDECOPI, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOPI, señaló lo siguiente:

65. En efecto, es relevante mencionar que las adaptaciones metodológicas, curriculares y ajustes razonables necesarios para garantizar un adecuado servicio educativo inclusivo al menor con discapacidad -ver artículo 37° de la Ley General de la

Persona con Discapacidad-, debían ser asumidas por la Promotora; considerando que conforme al marco normativo citado anteriormente en esta resolución, la implementación de la educación inclusiva no genera costos adicionales a los alumnos con necesidades educativas especiales, en aplicación del derecho a la no discriminación y a la igualdad de oportunidades educativas -ver artículo 19°-A de la Ley General de Educación- ; y, en tal sentido el Colegio no podía condicionar el proceso de matrícula del estudiante con necesidades educativas especiales -asociadas en este caso a discapacidad: TEA- al pago de conceptos dirigidos a asegurar condiciones de accesibilidad y adaptabilidad en la institución educativa privada (...).

5.3 Se limita la posibilidad de conocer el perfil de los postulantes al nivel inicial y a primer grado de primaria

El Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica prohíbe realizar evaluaciones a los estudiantes como parte de su proceso de admisión en el nivel inicial y en el primer grado de primaria.⁴⁰

Es más, en el acápite V.7.1 del numeral V.7 de la “Norma sobre el proceso de matrícula en la educación básica”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 447-2020- MINEDU señala que, tratándose de niños o niñas que al 31 de marzo del año en que se solicita la matrícula, tienen 6 años o menos, la institución educativa no puede condicionar la matrícula a la rendición de un examen de ingreso, admisión u otro tipo de evaluación directa al menor, ni entrevistas u otro a su representante legal.

De este modo, las normas vigentes prohíben, pues, que la institución educativa realice una evaluación de ingreso para los estudiantes de inicial y 1° de primaria, tanto en colegios públicos y privados.

Sin embargo, consideramos que no se ha medido el impacto negativo de dichas disposiciones, pues el no poder tomar evaluaciones a niños de inicial y primer grado impide identificar si el menor tiene necesidades educativas especiales o problemas de aprendizaje que requieran atención temprana, y si el colegio puede atender las eventuales necesidades particulares que puede necesitar el menor (por ejemplo, si los docentes tienen las capacidades para ello), y si el colegio tiene los recursos idóneos para su atención.

5.4 Selección de materiales y textos escolares

El procedimiento para la selección de textos escolares viene regulado por la Ley N° 29694 “Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares” y en su Reglamento, Decreto Supremo N° 015-2012-ED.

Entre las protecciones o garantías a los consumidores en este rubro destacan:

- Los textos escolares son presentados como terna ante la APAFA o los representantes de los padres de familia, quienes aprueban los textos a emplear el siguiente año escolar. Esto no es de aplicación cuando el colegio decide no emplear libro de

⁴⁰ Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, artículo 52, numeral 52.1.

texto y producir sus propios materiales como parte del servicio educativo (e incluya el costo en las pensiones de enseñanza). Tampoco aplica cuando no se cambia de libro de texto para el siguiente año.

No obstante, esta atribución de los padres de familia para la selección de textos escolares se debe sustentar en criterios técnico-pedagógicos y no en criterios económicos. En efecto, una última resolución de INDECOPI ha establecido que este ente supervisor de defensa del consumidor no tiene injerencia para analizar o cuestionar la onerosidad o costos de los textos y materiales escolares que aparecen en la lista de útiles escolares.⁴¹

- Permitir al estudiante el empleo de textos de segundo uso. No se puede obligar a emplear textos de primer uso o nuevos. La pregunta es qué ocurre con los textos de trabajo en el que el alumno rellena o completa la información en el mismo texto y que, incluso, ya tiene anotaciones o correcciones del docente del año o años anteriores. En este sentido, consideramos que en el caso de estos libros denominados “cuadernos de trabajo” o “libro de actividades”, el alumno sacaría poco provecho al emplear un texto que ya tiene respuestas y que no le generarían desafío o el desarrollo de las habilidades propias de la actividad a trabajar.
- El colegio puede elegir los materiales de escritorio a emplear por el estudiante. Lo mismo ocurre en cuanto al uniforme a emplear. Sin embargo, la institución educativa está impedida de dirigir u orientar la compra de los materiales del estudiante a una marca en concreto o a una distribuidora en particular lo cual aplica a todo útil de escritorio, papelería, cuadernos, plumones, goma, etc. Ello aplica también para los uniformes escolares en los que no se puede orientar a los padres de familia a adquirirlos en un confeccionista determinado.⁴²

5.5 Límites o restricciones para la aplicación de medidas disciplinarias a los estudiantes

Según la normativa vigente, si un estudiante comete una falta o actos de indisciplina (así sean graves o muy graves), el colegio no lo puede expulsar, ni siquiera lo puede suspender.

El Reglamento de la Ley N° 29719 (“Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas”), aprobado por Decreto Supremo N° 010-2012-ED, establece como una de las obligaciones de las instituciones educativas, en el marco de una sana convivencia en la comunidad educativa y disciplina escolar, el adoptar medidas correctivas en casos de violencia y acoso entre estudiantes. Según las definiciones previstas en esta norma, debe entender por “medidas correctivas” a “toda acción que tiene por objeto orientar la formación y el cambio de comportamientos inadecuados en los estudiantes, de acuerdo a su edad y nivel de desarrollo, lo que implica el diálogo, estímulos, promoción de valores positivos, conserjería, entre otros.”

De esta forma, la misma norma precisa que las “medidas correctivas” dirigidas a los estudiantes deben ser: reparadoras y formativas; respetuosas de la etapa de desarrollo de los estudiantes; pertinentes al desarrollo pedagógico; respetuosas de la integridad física, psíquica y moral de los estudiantes; proporcionales a la falta cometida; adaptadas a las

⁴¹ Resolución N° 0219-2025/SPC-INDECOPI

⁴² Decreto Supremo N° 005-2021-MINEDU, artículo 52°, numeral 52.4

condiciones y necesidades de los estudiantes; y, respetuosas de los derechos de los niños, niñas adolescentes y los derechos humanos.⁴³

Es más, el citado Reglamento prohíbe, de forma expresa, que las medidas correctivas constituyan actos de violencia, trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos físicos y humillantes, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud y el desarrollo integral de los estudiantes.⁴⁴

En el mismo sentido, en los "Lineamientos para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes", aprobado por Decreto Supremo N° 004-2018-MINEDU, respecto a las "medidas correctivas" señala que "es toda acción que tiene por objeto orientar la formación y el cambio de comportamientos inadecuados en los estudiantes, de acuerdo a su edad y nivel de desarrollo, respetando su dignidad y sin vulnerar sus derechos. Se aplican a través de estrategias que motiven a las personas involucradas a responsabilizarse de las consecuencias de sus acciones, comprender las causas de su comportamiento, cambiarlo, reparar el daño causado y a restablecer las relaciones afectadas. Estas estrategias implican diálogo, mediación, negociación, consejería, reparación, autorregulación, entre otras".

En ese sentido, sin importar la gravedad de las faltas o actos de inconducta cometidos por los estudiantes, la normativa vigente impide que las instituciones educativas puedan suspender o expulsar del colegio al estudiante infractor; es decir, el colegio debe mantener la continuidad educativa de los estudiantes infractores en lo que resta del año escolar.

Esta imposibilidad de acción, a su vez, arrastra problemas con otros padres de familia, ello porque no se podría sancionar ejemplarmente a estudiantes con mala conducta, otros padres pueden iniciar acciones contra el colegio, debiendo el colegio incurrir en mayores gastos, e incluso perder a algunos alumnos.

VI. CONCLUSIONES

1. El servicio educativo prestado por los colegios privados no solo se trata de un "servicio público" prestado con licencia del Estado, sino también de un derecho, el derecho a la educación.
2. El contrato de servicios educativos tiene la característica de ser un "contrato de consumo", un "contrato por adhesión", un "contrato en favor de tercero" y un "contrato atípico". Por lo tanto, al tratarse de un "contrato de consumo" y un "contrato por adhesión" debe observar las exigencias que le señala la normativa en materia de protección al consumidor.
3. No obstante que son los padres o apoderado del estudiante menor de edad quienes contratan el servicio educativo en favor de este (contrato en favor de tercero), en materia de protección al consumidor, los usuarios de los servicios educativos son tanto los padres de familia como los alumnos, estos últimos en tanto son quienes disfrutan del servicio y por tanto son los destinatarios finales de dichos servicios.

⁴³ Reglamento de la Ley N° 29719 ("Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas"), aprobado por Decreto Supremo N° 010-2012-ED, artículo 15

⁴⁴ Reglamento de la Ley N° 29719 ("Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas"), aprobado por Decreto Supremo N° 010-2012-ED, artículo 17

4. En materia de servicios educativos prestados por los colegios privados, tanto el Ministerio de Educación como el INDECOPI tienen competencia sobre ellos.
5. El Ministerio de Educación supervisa el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones legales y reglamentarias, así como, en general, las disposiciones normativas sectoriales exigibles a las instituciones educativas privadas.
6. El INDECOPI supervisa que los colegios privados, en tanto proveedores de servicios educativos, cumplan con las disposiciones establecidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor. Sin perjuicio de ello, existen normas emitidas por otras entidades que regulan el servicio educativo, como lo es el Ministerio de Educación, que son tomadas en cuenta por el INDECOPI para verificar el cumplimiento del deber de idoneidad establecido en el Código.
7. Frente al incumplimiento de las normas que regulan las actividades de los colegios privados y la vulneración a las normas de protección al consumidor, tanto el INDECOPI como el Ministerio de Educación podrán sancionar tales infracciones. Dicha concurrencia de competencias se sustenta en la protección de bienes jurídicos distintos; el INDECOPI tutela los derechos de los consumidores, mientras que el Ministerio de Educación vela por un adecuado funcionamiento del sistema educativo.
8. Existen disposiciones normativas y pronunciamientos del INDECOPI que (sobre)protegen a los usuarios del servicio educativo. Entre otros, la ley limita cuáles son los únicos conceptos que pueden cobrar los colegios privados en contraprestación por el servicio educativo, también en cuanto a su monto, como es el caso de la cuota de matrícula. Asimismo, establece limitaciones respecto a la oportunidad del cobro de la referida contraprestación, pues los colegios privados no pueden cobrar las pensiones de forma adelantada.
9. La normativa vigente restringe las posibilidades que tienen los colegios privados para poder cobrar las pensiones que los padres adeudan viéndose limitados respecto a las acciones y medidas que podrían aplicar cuando los padres no pagan las pensiones.
10. Los colegios quedan afectados por la decisión unilateral de los padres de retirar o trasladar a sus menores hijos en cualquier momento, ya que no solo se quedan con una vacante sin cubrir, sino que además se les obliga a devolver la cuota de ingreso.
11. Agrava la situación de los colegios el no poder disponer del total de vacantes por aula autorizadas por la autoridad educativa, pues deben reservar como mínimo dos (02) vacantes por aula para estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) asociadas a discapacidad leve o moderada.
12. Las normas vigentes limitan la posibilidad de conocer el perfil de los postulantes al nivel inicial y a primer grado de primaria, pues está prohibido que la institución educativa realice una evaluación de ingreso a dichos postulantes.
13. Los colegios tienen también límites o restricciones para la aplicación de medidas disciplinarias a los estudiantes; pues, según la normativa vigente, si un estudiante

comete una falta o actos de indisciplina (así sean graves o muy graves), el colegio no lo puede expulsar ni suspender, pudiendo solo adoptar "medidas correctivas" en el marco de la normativa sobre convivencia escolar.

VII. REFLEXIÓN FINAL

Sin pretender desconocer la especial naturaleza, y el reconocimiento como derecho fundamental del "derecho a la educación"; de las disposiciones legales y jurisprudencia comentada se puede advertir que, en algunos aspectos de esta relación de consumo entre los colegios privados y los usuarios del servicio educativo, estos últimos cuentan con una sobreprotección legal, de la cual algunas veces abusan en perjuicio de los colegios, los cuales, además, tienen poco margen de actuación para hacer valer sus derechos.

En ese sentido, cabe replantearse la posibilidad de encontrar un "término medio" en la regulación de estos aspectos que, creemos, actualmente inclinan la balanza a favor de los usuarios del servicio educativo. Las instituciones educativas privadas, como en cualquier otra actividad económica, requieren de un marco legal justo para poder operar; y no, por ejemplo, que atente contra su "derecho de crédito" en beneficio de los padres de familia morosos, con los consiguientes perjuicios financieros que ello arrastra (como el hecho que tengan que buscar financiamiento bancario para solventar sus obligaciones económicas) porque los padres de familia no pagan las pensiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Mendoza, Gilberto. "Servicio Educativo escolar privado y la Geschäftsgrundlage" en Enfoque Derecho el Portal de Actualidad Jurídica de THĒMIS. <https://enfokederecho.com/el-servicio-educativo-escolar-privado-y-la-geschäftsgrundlage/>
- Gherzi y Weingarten, citado por Pinese, Graciela y Corbalán, Pablo en: "Ley de Defensa del Consumidor, legislación comentada". Ediciones Cathedra Jurídica, 1ra. Edición, Buenos Aires – Argentina, 2009
- Farina, Juan, citado por Pinese, Graciela y Corbalán, Pablo en: "Ley de Defensa del Consumidor, legislación comentada". Ediciones Cathedra Jurídica, 1ra. Edición, Buenos Aires – Argentina, 2009.
- LORENZETTI, Ricardo Luis. "Tratado de los Contratos". 2da Edición. Rubinzal - Culzoni Editores. Santa Fe, 2007.
- BONET RAMÓN, F, Los contratos a favor de tercero, Conferencia pronunciada en la Academia Matritense del Notariado el 14.VI. 1957, Reus, Madrid, 1961.
- PÉREZ CONESA, C, El contrato a favor de tercero, Comares, Granada, 1999.
- MASNATTA, Héctor. "El Contrato Atípico. Monografías Jurídicas". Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1961.