

Proyecto de Ley N° 3958/2018-CR



PROYECTO DE LEY QUE
MODIFICA LA LEY DE LOS
CENTROS EDUCATIVOS
PRIVADOS

El congresista de la República **JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ**, miembro del grupo parlamentario El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS

Artículo 1.- Derogación

Derógase el literal c) del artículo 14 de la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados.

Artículo 2.- Modificación

Modifícase el artículo 16 de la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, con el siguiente texto:

"Artículo 16.-

Los Centros y Programas Educativos no podrán condicionar la atención de los reclamos formulados por los usuarios, ni la evaluación de los alumnos, al pago de las pensiones. En este último caso, la institución educativa puede retener los certificados correspondientes a períodos no pagados siempre que se haya informado de esto a los usuarios al momento de la matrícula.

Los usuarios no podrán ser obligados al pago de sumas o recargos por conceptos diferentes de los establecidos en esta Ley. Tampoco podrán ser obligados a efectuar el pago de una o más pensiones mensuales

adelantadas. Se prohíbe condicionar la inscripción y/o matrícula al pago de las contribuciones denominadas voluntarias. **No está permitido exigir el pago de cuotas de ingreso, donaciones o cualquier concepto diferente a la matrícula o a las cuotas mensuales por el servicio efectivamente prestado.**

Tampoco podrán ser obligados a presentar el total de útiles escolares al inicio del año escolar; ni a adquirir uniformes y/o materiales o útiles educativos en establecimientos señalados con exclusividad por los centros educativos.

Sólo por resolución de la autoridad competente del Ministerio de Educación se autorizan cuotas extraordinarias, **así como todo aumento de los montos de las pensiones mensuales**, previa verificación de los motivos debidamente sustentados que deberán acreditar los centros o programas educativos, según corresponda".

Artículo 3.- Reglamentación

La reglamentación de la presente ley está a cargo del Ministerio de Educación, en un plazo máximo de sesenta (60) días de publicada la norma.

Artículo 4.- Derogación

Quedan derogadas todas las normas que se opongan a la presente ley.

Lima, febrero de 2019.



Justiniano Apaza Ordoñez
JUSTINIANO ROMULO APAZA ORDOÑEZ
Congresista de la República

Marco Arana Zegarra
MARCO ARANA ZEGARRA
Congresista de la República

Wilbert Rozas
WILBERT ROZAS

Edilberto Curro L.
EDILBERTO CURRO L.

Hernando Cevallos Flores
HERNANDO CEVALLOS F.



Humberto Morales Ramírez
HUMBERTO MORALES RAMÍREZ
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO
PARLAMENTARIO FRENTE
AMPLIO POR JUSTICIA
VIDA Y LIBERTAD

Hernando Cevallos Flores
HERNANDO CEVALLOS FLORES
Congresista de la República

H. Morales
H. MORALES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 06 de Marzo del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3958 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTES,

.....
.....
.....

GIANMARCO PÁZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

MARCO ARANA ZEGARRA
Congresista de la República

HERNANDO CEVALLOS FLORES
Congresista de la República

HUMBERTO MORALES RAMÍREZ
DIRECTIVO FORTALVOZ GRUPO
PARLAMENTARIO FRENTE
LIBRE POR JUSTICIA
VIVA Y LIBRE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 13 de la Constitución establece que la educación, como derecho fundamental, tiene como fin el desarrollo integral de la persona humana, lo que, naturalmente, hace ver que su protección es uno de los fines esenciales del aparato estatal. Así, el Tribunal Constitucional precisa que el derecho a la educación *"es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades"*¹; de aquí, determina su carácter binario: es un derecho y también es un servicio público.

Bajo tal premisa, la justicia constitucional ha concluido que la educación es un servicio público, *"en la medida de que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o **por terceros bajo fiscalización estatal**. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de estos (...)"*². Lo propio se reconoce en la Ley General de Educación, Ley 28044, cuyo artículo 4 enfatiza que la educación, en todo supuesto (incluida la prestación por un privado), es un servicio público, regulando en su artículo 5 que el Estado supervisa y regula la educación privada con respeto a los principios constitucionales, siendo que la iniciativa privada tiene un **rol de contribución** con la prestación de los servicios educativos.

Así las cosas, queda claro que la garantía del ejercicio del derecho a la educación es un asunto crucial en la actividad estatal, no siendo posible que su prestación pueda estar al margen de la fiscalización del Estado, lo que incluye, por supuesto, a las entidades privadas. En este sentido, no debe olvidarse que los derechos tienen un contenido específico o mínimo que debe ser resguardado en todo nivel. En el caso de la educación, las principales manifestaciones del

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 6.

² Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00853-2015-PA/TC, fundamento 8.

derecho que se desprenden de la carta política vigente son: *"el acceder a una educación; la permanencia y el respeto a la dignidad del escolar; y, la calidad de la educación"*³.

Considerando el contenido mínimo del derecho y su condición de servicio público, la educación que brindan los centros educativos privados no pueden actuar con un exclusivo fin lucrativo, sino que deben ajustar sus métodos y procedimientos de fijación de tarifas y cobros a su rol de contribución con el fortalecimiento del derecho, en tanto asunto de manifiesto y directo interés público.

Tal es así, que existe un considerable número de jurisprudencia y modificaciones legislativas, así como pronunciamientos del órgano encargado de proteger los derechos de los consumidores (INDECOPI), que han desarrollado diversos lineamientos en materia de límites al ejercicio del derecho a la libertad de empresa con relación al derecho a la educación. Entre ellos, se han analizado diversos métodos de cobros indebidos que hacen los centros educativos particulares de nivel escolar; desde cobros extraordinarios o exigencias de pagos adelantados, hasta condicionar el pago previo a la rendición de los exámenes.

De ello, precisamente, se aprobaron algunas medidas como la modificación del artículo 16 de la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, que establece que los centros privados están prohibidos de: condicionar la atención de reclamos y la evaluación de los estudiantes, al pago de las pensiones; de obligar a hacer el pago de mensualidades adelantadas; de condicionar la matrícula al pago de las contribuciones "voluntarias"; de obligar a adquirir uniformes o útiles escolares en negocios específicos; entre otros. Asimismo, según el Código de Protección y Defensa del Consumidor, los colegios deben informar a los padres de familia sobre los aumentos de pensiones por escrito, previo al término del año escolar lectivo y mientras se desarrolla el proceso de matrícula.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00026-2007-PI/TC, fundamento 10.



Aun cuando la normativa constituye un avance significativo, todavía persisten algunos problemas que exigen una respuesta o un control necesario. Es el caso del aumento de los montos que se cobran por pensiones mensuales todos los años. Así, en la mayoría de los casos, los colegios incrementan sus mensualidades todos los años, sin ningún tipo de justificación conocida, pues no rinden cuentas a nadie de esto ni mucho menos comunican a los padres de familia con la debida anticipación. Lo peor es que los padres de familia (obligados al pago) no conocen las razones por las cuales se producen los incrementos; es decir, si se ha implementado algún sistema costoso para mejorar la calidad de la enseñanza, si los profesores verán aumentados sus sueldos, si se invertirá en la compra de equipos, etc. En buena cuenta, estamos ante un mecanismo que se ha vuelto tradicional, antes que objetivamente adecuado, cual es el incremento de las pensiones año a año por parte de los colegios privados.

Para muestra de ello, según un informe del Grupo Educación al Futuro (GEF), que edita la Guía de Colegios, el 2018 el 73% de los colegios privados incrementó sus pensiones en aproximadamente 5% con relación al año anterior, siendo que el 2017 el aumento fue realizado por el 59% de los centros educativos, que las subió en 6%⁴. Lo lamentable es que el panorama no tiene visos de cambiar, sino todo lo contrario, pues el mismo grupo en su informe para el 2019 concluyó que acceder a la educación privada será más caro este año, ya que el 70% de colegios elevará el costo de sus mensualidades en al menos 6%⁵.

Como se ha dicho aquí, los centros educativos privados tienen un rol de contribución, antes que ser meros negocios que se orientan por la libertad de brindar un servicio que no tiene importancia para el Estado. Ante todo, la educación es un servicio público y, como tal, todo ánimo de lucro queda relativizado a la prestación debidamente supervisada de la prestación. Como también se ha indicado, parte del contenido esencial del derecho a la educación, lo conforma el acceso al mismo con respeto a la dignidad del escolar, aspecto

⁴ En: diario Gestión, Lima, 29 de enero de 2018.

⁵ En: RPP Noticia, Lima, 4 de febrero de 2019. <https://rpp.pe/economia/economia/siete-de-cada-10-colegios-aumentaran-sus-pensiones-en-el-2019-cuanto-mas-pagaras-noticia-1178859>

que se ve afectado con incrementos injustificados, pues muchas veces, ante la arbitrariedad de los aumentos, los padres de familia se ven obligados a retirar a sus hijos de los centros de estudios con el consecuente daño psicosocial que ello puede generar en los mismos. Lo que resulta aún más perverso es que, por la premura de la comunicación en los avisos de aumento, los padres no tienen alternativa de trasladar a sus hijos a otros colegios por la falta de vacantes, lo que en la práctica los obliga a contratar el servicio, perjudicando sus economías (endeudándose muchas veces) y, en general, la calidad de vida de sus familias.

En el contexto expuesto, se formula la presente proposición de ley, incorporando algunos alcances a los artículos 14 y 16 de la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados. En el caso del artículo 14 se elimina de modo definitivo la legalidad del cobro que se hace por concepto de cuota de ingreso, donación, garantía o cualquier denominación similar.

Dicha medida responde a que en la actualidad persiste una amplia libertad para que los colegios privados cobren lo que consideren mejor (sin mayor justificación) por concepto de cuota de ingreso. Como es conocido, los montos que se cobran son muy variados, desde cuotas extremadamente altas hasta algunas razonables. En todo caso, no es objeto de la presente ley imponer montos fijos o topes máximos, sino más bien, establecer un mecanismo adecuado de protección a los usuarios frente a posibles vulneraciones a sus derechos elementales.

Así, si ya los colegios cobran todos los años un concepto de inscripción o matrícula ¿cuál es el sentido de cobrarse, además, una cuota de ingreso? Los cobros que se realizan por la prestación de servicios deben atender a su estricta naturaleza, entonces nos preguntamos ¿cuál es la contraprestación que hacen los centros educativos frente a los pagos considerables que hacen los usuarios por cuotas de ingreso? Ninguno, pues no se le brinda algún servicio adicional que no esté incluido ya en los pagos de matrícula y mensualidades. Esto es una distorsión que se viene practicando hace muchos años y que resulta lesivo del

derecho de los usuarios que contratan los servicios de educación escolar en los colegios privados.

Del mismo modo, si las normas que están vigentes plantean que no se puede cobrar las mensualidades por adelantado ¿acaso esto no convalida que solo se debe pagar luego de haberse prestado efectivamente el servicio? Así, no tiene ningún sentido, realizar un cobro (que además es muy elevado casi en la totalidad de los casos) por un servicio que no existe y que en la práctica solo es una acción abusiva por parte de los colegios privados con una finalidad estrictamente lucrativa.

La contratación del servicio de educación no puede equipararse a la suscripción de un club privado de entretenimiento, donde sí es común el pago de cuotas de ingreso; la educación privada no puede tener como referente la agrupación de socios con fines de diversión y menos esto puede ser avalado por el Estado. En todo caso, urge que esta situación sea corregida. Ya hemos mencionado que, en el caso de la educación, estamos ante un servicio público, y como tal, su prestación por terceros no es ajena al control estatal, menos cuando se advierte una distorsión absolutamente manifiesta que genera un cobro indebido.

Asimismo, la modificación planteada en el artículo 16 establece que solo se podrán ejecutar aumentos en los montos de las pensiones mensuales si existe resolución de la autoridad competente del Ministerio de Educación que así lo autorice. Para tal efecto, será indispensable realizar una verificación adecuada de los motivos debidamente sustentados que deberán acreditar los centros o programas educativos, según corresponda.

Hoy, en el mismo artículo citado, ya existe esta autorización respecto de las cuotas extraordinarias que cobran los centros de estudios privados, por lo que, al haber un antecedente sobre un cobro adicional, resulta razonable que, en la misma línea, suceda lo propio con las mensualidades.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley no incorpora gasto adicional alguno al presupuesto público nacional, por el contrario, atendiendo a su finalidad, se produce una ganancia cierta en la sociedad, cual es el fortalecimiento del Estado de Derecho, en el entendido que se protege un servicio público esencial para consolidar el régimen democrático y el principio de igualdad, como es la educación.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta de ley modifica los artículos 14 y 16 de la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, incorporando la necesidad de autorización, por parte del Ministerio de Educación, de todo incremento en el monto de las pensiones mensuales que cobran los centros o programas educativos, según corresponda. Asimismo, se prohíbe exigir el pago de cuotas de ingreso o similares, por cuanto en este caso no existe ningún servicio efectivamente prestado que genere una obligación razonable.

Con ello, se cumple la regulación constitucional del derecho constitucional a la educación en su dimensión de servicio público sujeto a fiscalización estatal cuando la prestación la realiza un tercero privado.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de ley se vincula directamente con la política de fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho. Se defiende el imperio de la Constitución al incorporar mecanismos eficientes de protección de derechos fundamentales y de prestación adecuada de servicios públicos elementales para el desarrollo de la sociedad.

Lima, febrero de 2019.