



Proyecto de Ley N°...../2020-CR

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER AL USUARIO DEL SERVICIO EDUCATIVO EN CIRCUNSTANCIAS DE CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP**, a iniciativa de la Congresista **MARÍA CRISTINA RETAMOZO LEZAMA**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley de reforma constitucional:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER AL USUARIO DEL SERVICIO EDUCATIVO EN CIRCUNSTANCIAS DE CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Problemática

Las medidas adoptadas para combatir la propagación del COVID-19 implican la limitación del derecho a la libertad de tránsito en todo el territorio nacional, en el marco del estado de emergencia, conforme establece el artículo 137 de la Constitución Política del Perú. La dación del Estado de Emergencia tuvo lugar el 15 de marzo del 2020, fecha que se encontraba muy cercana al inicio de las actividades académicas. Ante esta situación, el Ministerio de Educación optó por declarar la suspensión del dictado de clases. Sin embargo, el reinicio de las actividades era incierto pues no se sabía hasta cuando sería necesario aplicar las medidas que restringen el referido derecho a la libertad de tránsito.

Con las sucesivas prórrogas del Estado de Emergencia, quedó claro que, si no se adoptaban medidas para restablecer y garantizar el servicio educativo se, corría el riesgo de perder el año académico. Por ello el Ministerio de Educación decidió que las clases se dicten de una manera remota.

Ante esta circunstancia, surgieron diversos cuestionamientos con respecto a las pensiones que se pagan en las Instituciones Educativas Privadas. La pregunta era si, ante el nuevo dictado de clases no presenciales, correspondía seguir pagando la pensión educativa regular, aun cuando la calidad del servicio es



menor, o correspondía una reducción de la misma. Esta problemática no es temporal en la medida que se sabe que el dictado de clases en esta modalidad podría continuar durante todo el año 2020. Por ello es necesario adoptar medidas legislativas que den una solución efectiva al problema.

2. Situación excepcional generada por la propagación del COVID-19

El Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, de fecha 15 de marzo del 2020, declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional y la limitación del derecho al libre tránsito de todas las personas. Entre los afectados por esta medida, que son toda la población, se encuentran los estudiantes, varones y mujeres, de todo el país que debían iniciar clases en todas las instituciones privadas y públicas. Inicialmente, el estado de emergencia fue dado por un plazo de quince días. Plazo que indicaba que a inicios del mes de abril los servicios educativos serían restaurados y comenzarían a operar.

Se debe mencionar que el Ministerio de Educación, en este marco de incertidumbre, aprobó la Resolución Viceministerial N° 079-2020-MINEDU, de fecha 12 de marzo del 2020, donde, previamente a la declaración de emergencia, ya disponía suspender el servicio educativo hasta el 29 de marzo del 2020, brindado por instituciones de Educación Básica. Asimismo, dispuso una medida similar para los Centros Técnico – Productivo e Institutos de Educación Superior públicos y privados.

Con respecto a las universidades, el Ministerio de Educación mediante la Resolución Viceministerial 81-2020-MINEDU, aprobó la norma técnica de las "Disposiciones para la prevención atención y monitoreo ante el Coronavirus (COVID-19) en universidades a nivel nacional". En dicha norma se dispuso que: *"(...) en el marco de sus competencias, las universidades públicas y privadas determinan la suspensión de clases y la aprobación del correspondiente plan de recuperación de horas lectivas, evitando la afectación del servicio educativo superior universitario"*. Dichas disposiciones, como se reitera, se aprobaron aún antes de que se publiquen los decretos supremos que declararon el estado de emergencia y las sucesivas prórrogas que aprobaría el Poder Ejecutivo. No se debe perder de vista que, las universidades tienen autonomía para adoptar las acciones que consideren pertinentes, a diferencia de lo que sucede con las Instituciones de Educación Básica y los Institutos de educación superior no universitaria que deben seguir los lineamientos del Ministerio de Educación.

El Decreto Supremo N° 051-2020-PCM, de fecha 27 de marzo del 2020, prorrogó por el término de 13 días el estado de Emergencia Nacional. Esto implicaba que, una vez más, se afectaba la provisión del servicio educativo en todos los niveles, pues el dictado de clases presenciales se vería afectado por un plazo cuyo término no estaba claramente definido ya que dependía de la evolución en el éxito del combate de la propagación de la pandemia generada por el COVID-19. De igual manera el Decreto Supremo N° 064-2020-PCM, de fecha 10 de abril del 2020, prorrogó una vez más el estado de emergencia por catorce días adicionales, llegando así al 26 de abril del 2020 con la limitación a la libertad de



tránsito, y de esa manera, con la imposibilidad de que las clases se realicen de manera presencial.

El 19 de abril del 2020, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto Legislativo N° 1465, Decreto Legislativo que establece medidas para garantizar la continuidad del servicio educativo en el marco de las acciones preventivas del gobierno ante el riesgo de la propagación del COVID-19. El objetivo del referido decreto fue adoptar medidas para garantizar la continuidad del servicio educativo; en tal sentido se aprobó la provisión del servicio educativo de una manera no presencial o remota en las instituciones educativas públicas de educación básica y superior. Es decir, se adoptó el marco legal necesario para que la educación continúe de una manera no presencial, ya que, tal como se esperaba, mediante Decreto Supremo N° 075-2020-PCM, de fecha 25 de abril del 2020, se prorrogó el Estado de Emergencia por catorce (14) días adicionales, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo del 2020.

Frente a esta circunstancia, ha surgido una problemática con respecto a la prestación del servicio de educación en las instituciones educativas privadas, tanto en el caso de educación básica, como en el caso de las universidades. El problema se encuentra en que, por motivos ajenos a la voluntad de los estudiantes, profesores y directivos de estos centros educativos, se ha tenido que cambiar la modalidad en la que se imparten las clases, a efectos de salvar el año escolar y/o el semestre universitario, pasando de clases presenciales a clases virtuales. En ese escenario ha surgido la pregunta legítima de los usuarios de los servicios educativos, de si corresponde seguir pagando la misma contraprestación económica frente a un servicio cuya calidad presumiblemente ha cambiado.

Existen diversas posiciones con respecto a este problema. Algunos proponen una reducción de las pensiones educativas en la medida que los servicios educativos ahora son brindados desde una ordenador con un solo profesor para muchos más alumnos, lo que implica una menor interacción con el docente; argumentan, desde ese punto de vista, igualmente que la calidad del aprendizaje es mucho menor en la medida que se limita la posibilidad de hacer preguntas, entre muchas otras observaciones completamente atendibles.

En la orilla opuesta se encuentran quienes sostienen que la pandemia por el COVID-19 ha afectado a toda la economía, lo que implica que también existe un impacto sobre la estructura financiera de las instituciones privadas que brindan el servicio educativo. Así, no es exacto afirmar que la institución ahora funcionará con menos costos pero cobrando lo mismo, sino que más bien ahora se deben incurrir en costos mayores para contratar servicios que no se encontraban dentro del presupuesto inicial y que son adicionales a los costos fijos que ya enfrenta el colegio independientemente de las circunstancias. De esta manera, se sostiene, se encuentra justificado que el centro educativo pretenda cobrar lo mismo o incluso un monto mayor.



Estas dos posiciones son claramente contrapuestas y no existe una respuesta única que permita satisfacer las expectativas de todos los actores involucrados. En situaciones como esta corresponde que la autoridad competente evalúe los casos uno a uno a efectos de determinar en cuáles casos las instituciones están vulnerando derechos de los usuarios al elevar las pensiones, o cobrar lo mismo, aun cuando la calidad del servicio no sea la misma. Es decir, solo después de una evaluación de los costos y de las circunstancias particulares de cada institución educativa privada, corresponde determinar si es adecuado un aumento o disminución en la pensión.

Se debe recordar que en este caso se encuentra involucrado únicamente el servicio educativo que es provisto por el sector privado. Al respecto no se debe olvidar que el Tribunal Constitucional estableció en la sentencia recaída en el Exp. 0014-2014-PI/TC, y otros, que: *"(...) la educación no es solo un derecho, sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones-fines del Estado, cuya ejecución puede operar directamente o a través de terceros (entidades privadas), aunque siempre bajo fiscalización estatal."* (Fundamento Jurídico 26)¹. Precisamente el artículo 65 de la Constitución establece que *"el Estado garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población"*. De esto se colige que la educación se encuentra bajo la fiscalización estatal y que, una de las maneras en la que esa fiscalización se materializa es a través de la defensa del interés de los usuarios del servicio educativo.

En esa lógica, el artículo 74.1, literal b), del Código de Protección y Defensa del Consumidor, aprobada mediante la Ley 29571, establece lo siguiente con respecto a los productos o servicios educativos:

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

(...)

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

[Énfasis agregado]

Dicho artículo establece la obligación del proveedor del servicio de cobrar la contraprestación de acuerdo al servicio prestado. Sin embargo, se advierte que la referida disposición no prevé una circunstancia como la que viene afrontando todo el sistema educativo del país. Así, es innegable que existe un impacto muy importante del COVID-19 en la modalidad en la que se presta el servicio educativo; por ello, se necesita establecer un marco legal que permita que la autoridad competente atienda los reclamos de los consumidores con la posibilidad de analizar y establecer que la pensión educativa efectivamente sigue

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 10 de noviembre del 2015, recaída en los Expedientes 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 007-2015-PI/TC.



correspondiendo a la calidad del servicio educativo. Si esto no fuera así, entonces es claro que corresponde una reducción de la pensión si la calidad hubiera sido desmejorada.

Es importante mencionar que la autoridad competente para proteger a los usuarios del servicio educativo privado es el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), que es la entidad que se encarga de velar por el respeto de los derechos de los consumidores. Así, esta entidad pública se encuentra facultada para imponer sanciones cuando determine que el proveedor ha vulnerado los derechos involucrados en la relación de consumo. Por ello, la propuesta legislativa propone modificar el marco legal para definir el derecho del consumidor del servicio educativo en el marco de una situación que puede ser descrita como caso fortuito y fuerza mayor.

3. Propuesta legislativa

Dadas las circunstancias que se vienen describiendo hasta el momento, es claro que el dictado de clases no presenciales continuará durante todo el año académico 2020. Por otro lado, es adecuado que el marco legal se adecúe a las circunstancias que el país viene enfrentando producidas por un evento catalogado como caso fortuito o de fuerza mayor. Al respecto se debe recordar que el Código Civil define al caso fortuito y fuerza mayor como: "(...) *la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso*" (Artículo 1315²). Cuando ocurren estos sucesos es claro que las relaciones contractuales se ven afectadas y requieren de una reformulación que ocasiones no puede ser alcanzada por el solo acuerdo de las partes.

Por ello, es perfectamente aconsejable que el Código de Protección y Defensa del Consumidor se adecúe para contemplar una situación de esta naturaleza en el marco de la prestación del servicio público de educación. Actualmente, el referido cuerpo normativo ya contiene un capítulo específico de protección de los derechos de los consumidores y usuarios en el marco de la prestación del servicio educativo. Sin embargo, se aprecia que existe un vacío normativo con respecto a lo que ocurre con la contraprestación económica cuando la prestación del servicio varía por una causa ajena a la voluntad del proveedor del servicio y del propio consumidor.

Por ello, se propone la modificación del artículo 74.1, literal b), del Código de Protección y Defensa del Consumidor, para introducir un segundo párrafo que contemple el derecho del consumidor a solicitar un reajuste:

² Código Civil

Artículo 1315.- Caso fortuito o fuerza mayor

Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.



"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:

(...)

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

En caso de que las condiciones del servicio varíen debido a una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor, y la prestación del servicio sea de menor calidad, cantidad y precio, el consumidor tiene derecho a solicitar, y obtener de ser el caso, un reajuste de la contraprestación económica en función del impacto en la calidad del servicio prestado. (...)"

Se debe precisar que la fórmula normativa propuesta considera como derecho del consumidor obtener ese reajuste si las circunstancias lo ameritan y se logra acreditar ante la autoridad administrativa que existe un desmedro o desmejoramiento en la calidad del servicio educativo. En cualquier caso será el INDECOPI el encargado de determinar si corresponde o no conceder el reajuste solicitado por el estudiante.

II. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, que contiene la política 24: "Afirmación de un Estado eficiente y transparente", que establece lo siguiente:

"Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población, (...) (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos (...)"

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

A continuación se presenta el análisis costo-beneficio, indicando quienes, y de qué manera, son los sujetos beneficiados o afectados por la medida.



a. Beneficios

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Alumno(a)s	Se le confiere un marco legal para interponer reclamos sobre la pensión ante situaciones de fuerza mayor, en el marco de un relación de consumo con una universidad privada	El alumno(a) que considere que se ha vulnerado su derecho a pagar una contraprestación que efectivamente refleje la calidad del servicio en el marco de una situación generada por un evento de fuerza mayor, ahora contará con un marco legal para interponer un reclamo ante el INDECOPI.
Padres/Madres	Se les confiere un marco legal para interponer reclamos sobre la pensión ante situaciones de fuerza mayor, en el marco de una relación de consumo con un centro educativo de educación básica privado.	El padre y/o madre que considere que se ha vulnerado su derecho a pagar una contraprestación que efectivamente refleje la calidad del servicio en el marco de una situación generada por un evento de fuerza mayor, ahora contará con un marco legal para interponer un reclamo ante el INDECOPI.

b. Costos

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
INDECOPI	Aplicación de un nuevo marco legal que generará un incremento en el volumen de procedimientos administrativos a su cargo.	En el marco de la propagación del COVID-19, y de otras circunstancias similares, se presentarán una cantidad importante de reclamos relacionados con la contraprestación cobrada por las instituciones privadas. Con el nuevo marco legal, el INDECOPI deberá realizar una evaluación minuciosa a efectos de determinar si corresponde sancionar a la institución privada.
Instituciones privadas	Deberán realizar una evaluación adecuada de los costos que enfrentan en el marco de una situación de fuerza mayor a efectos de determinar si corresponde subir o bajar el monto de la contraprestación económica.	En la medida que el nuevo marco legal permite a los estudiantes interponer reclamos por el cobro de la contraprestación cuando las condiciones del servicio han variado, y existe la posibilidad de recibir una multa, las instituciones privadas deberán estar en la capacidad de sustentar adecuadamente su estructura de



		costos que se vea reflejada en el monto de la pensión educativa.
--	--	--

IV. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa ocasionará la modificación siguiente:

Código de Protección al Consumidor	Proyecto de Ley
<p>74.1 Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>b. Que se le cobre la contraprestación económica correspondiente a la prestación de un servicio efectivamente</p>	<p>74.1 Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>b. Que se le cobre la contraprestación económica correspondiente a la prestación de un servicio efectivamente</p>
<p>prestado por el proveedor de servicios educativos. (...)</p>	<p>prestado por el proveedor de servicios educativos.</p> <p>En caso de que las condiciones del servicio varíen debido a una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor, y la prestación del servicio sea de menor calidad, cantidad y precio, el consumidor tiene derecho a solicitar, y obtener de ser el caso, un reajuste de la contraprestación económica en función del impacto en la calidad del servicio prestado.</p> <p>(...)</p>



V. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER AL USUARIO DEL SERVICIO EDUCATIVO EN CIRCUNSTANCIAS DE FUERZA MAYOR

Artículo único.- Modificación del artículo 74 del Código de Protección y Defensa del Consumidor

Modifícase el artículo 74 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, conforme a la fórmula normativa siguiente:

“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:

(...)

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

En caso de que las condiciones del servicio varíen debido a una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor, y la prestación del servicio sea de menor calidad, cantidad y precio, el consumidor tiene derecho a solicitar, y obtener de ser el caso, un reajuste de la contraprestación económica en función del impacto en la calidad del servicio prestado. (...)

Lima, mayo del 2020

MARÍA CRISTINA RETAMOZO LEZAMA
Congresista de la República