



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS



TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

**RESULTADO DEL EXAMEN DE COHERENCIA NORMATIVA Y
JURISPRUDENCIAL PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA SANCIONADA POR EL INDECOPI EN MATERIA DE
PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR CONTRA LAS PERSONAS QUE
BRINDAN SERVICIOS EDUCATIVOS**

AUTOR:

SÁNCHEZ HUAMÁN, Joanssye del Rocío

ASESOR:

Dr. CASTILLO MONTOYA, Nixon Javier

Cajamarca, Perú

Marzo de 2026

CONSTANCIA DE INFORME DE ORIGINALIDAD

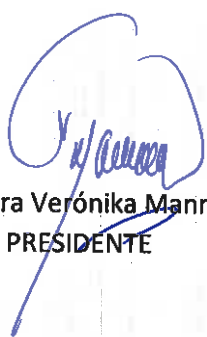
1. Investigador:
JOANSSYE DEL ROCIO SANCHEZ HUAMAN
DNI: 71821820
Escuela Profesional - Facultad:
Escuela Profesional de Derecho – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
2. Asesor (a):
Dr. Nixon Javier Castillo Montoya
Departamento Académico:
Derecho.
3. Grado académico o título profesional para el estudiante
☐ Bachiller ☒ Título profesional ☐ Segunda especialidad
☐ Maestro ☐ Doctor
4. Tipo de Investigación:
☒ Tesis ☐ Trabajo de investigación ☐ Trabajo de suficiencia profesional
☐ Trabajo académico
5. Título de Trabajo de Investigación:
RESULTADO DEL EXAMEN DE COHERENCIA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADA POR EL INDECOPI EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR CONTRA LAS PERSONAS QUE BRINDAN SERVICIOS EDUCATIVOS
6. Fecha de evaluación: 16/01/2026.
7. Software antiplagio: ☒ TURNITIN ☐ URKUND (OURIGINAL)
8. Porcentaje de Informe de Similitud: 9%
9. Código Documento: oid:::3117:546772218.
10. Resultado de la Evaluación de Similitud:
☒ APROBADO ☐ PARA LEVANTAMIENTO DE OBSERVACIONES ☐ DESAPROBADO

Fecha Emisión: 22/01/2026.

<i>Firma y/o Sello Emisor Constancia</i>	
 Dr. Nixon Javier Castillo Montoya DNI: 26 64 62 88	  M. Cs. José Luis López Núñez DIRECTOR (a)

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

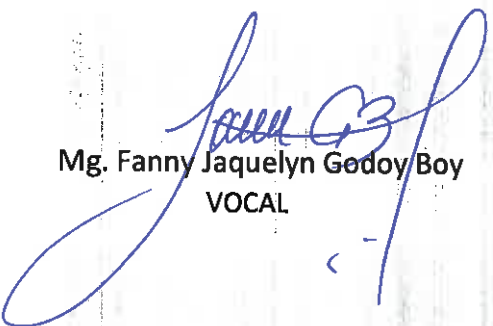
En la ciudad de Cajamarca, siendo las nueve y ocho minutos de la mañana del día jueves veintiséis de febrero del dos mil veintiséis, reunidos en la Sala de Grados y Títulos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cajamarca, los integrantes del Jurado N°03, presidido por la Dra. Sandra Verónica Manrique Urteaga e integrado por el Dr. Joel Romero Mendoza, en su condición de Secretario; y, la Mg. Fanny Jaquelyn Godoy Boy, en calidad de Vocal, designado mediante Resolución de Decanato N°0031-2026-FDCP-UNC, de fecha 02 de febrero del 2026, con la finalidad de llevar a cabo la sustentación de tesis titulada: **"RESULTADO DEL EXAMEN DE COHERENCIA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADA POR EL INDECOPI EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR CONTRA LAS PERSONAS QUE BRINDAN SERVICIOS EDUCATIVOS"**, presentado por la Bachiller en Derecho **JOANSSYE DEL ROCÍO SÁNCHEZ HUAMÁN**, con la finalidad de optar el Título Profesional de Abogada. En este sentido, se dio inicio al acto académico concediéndole a la sustentante el plazo reglamentario, luego de lo cual se procedió a formular observaciones y preguntas por partes de los integrantes del jurado evaluador, las cuales fueron absueltas por la bachiller en mención, posteriormente, se invitó a la sustentante a abandonar el recinto con la finalidad de deliberar y calificar su desempeño, siendo el resultado: **APROBADA POR UNANIMIDAD CON CALIFICATIVO DE QUINCE (15)**, con lo que concluyó el acto académico, siendo las diez y treinta minutos de la mañana, procediendo con la firma de los intervinientes.



Dra. Sandra Verónica Manrique Urteaga
PRESIDENTE



Dr. Joel Romero Mendoza
SECRETARIO



Mg. Fanny Jaquelyn Godoy Boy
VOCAL



Joanssye del Rocío Sánchez Huamán
BACHILLER

A:

Mis padres, por su incondicional respaldo durante todo mi proceso formativo, y a quienes, con su ejemplo, me inspiraron a alcanzar esta meta

TABLA DE CONTENIDO

A:.....	II
TABLA DE CONTENIDO.....	III
AGRADECIMIENTO.....	VIII
LISTA DE ABREVIACIONES	IX
RESUMEN	X
<i>ABSTRACT</i>	XI
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	3
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	3
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.1.1. Contextualización o problemática.....	3
1.1.2. Descripción del problema	11
1.1.3. Formulación del problema	11
1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	12
1.3. DELIMITACIÓN.....	13
1.3.1. Espacial	13
1.3.2. Temporal	13
1.4. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN	13
1.4.1. De acuerdo al fin que se persigue	13
1.4.2. De acuerdo al diseño de la investigación	14
1.4.3. De acuerdo a los métodos y procedimientos que se utilizan	16
1.5. HIPÓTESIS	17
1.6. OBJETIVOS	17
1.6.1. Objetivo general.....	17
1.6.2. Objetivos específicos.....	17
1.7. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	18

1.8. MÉTODOS	20
1.8.1. Generales	20
1.8.2. Específicos	22
1.9. TÉCNICAS	25
1.9.1. Recolección de datos	25
1.9.2. Registro	25
1.10. INSTRUMENTOS	26
1.11. UNIDAD DE ANÁLISIS	26
1.12. UNIVERSO Y MUESTRA	26
CAPÍTULO II	28
MARCO TEÓRICO.....	28
2.1. MARCO <i>IUS FILOSÓFICO</i> DE LA INVESTIGACIÓN	28
2.1.1. Positivismo jurídico	28
2.2. ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO	34
2.3. TEORÍA DE LA INTERPRETACIÓN	37
2.4. TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	43
2.5. INSTITUCIONES EDUCATIVAS.....	45
2.5.1. Tipos de gestión de la institución educativa	47
2.5.2. Funciones de la institución educativa	48
2.5.3. Creación y autorización de funcionamiento de instituciones educativas.....	50
2.5.4. Promotor	53
2.6. EL ROL DEL MINISTERIO DE EDUCACION (MINEDU) Y SUS INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS EN LA GESTIÓN EDUCATIVA.....	55
2.7. EL ROL DE INDECOPI EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS	57
2.7.1. Facultades	58
2.7.2. Materia en derecho del consumidor.....	59

2.7.3.	Consumidor	62
2.7.4.	Proveedor	64
2.7.5.	Relación de consumo	65
2.7.6.	Relación de consumo en servicios educativos	66
2.7.7.	Principios del derecho del consumidor	67
2.7.8.	Procedimientos iniciados de oficio	71
2.7.9.	Infracciones en servicios educativos	72
2.8.	LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SERVICIOS EDUCATIVOS	74
2.8.1.	Principios del derecho administrativo sancionador	76
2.9.	PERSONAS NATURALES	84
2.10.	PERSONAS JURÍDICAS	85
2.10.1.	Elementos de la persona jurídica	87
2.10.2.	Efectos de la atribución de la personalidad jurídica	88
2.11.	MARCO NORMATIVO	89
2.12.	MARCO JURISPRUDENCIAL	93
2.12.1.	Expediente N. ° 0019-2019/CPC-INDECOPI-CAJ de la Comisión de la Oficina Regional del INDECOPI de Cajamarca	93
2.12.2.	Expediente N. ° 0032-2019/CPC-INDECOPI-Cajamarca	97
2.12.3.	Expediente N. ° 0016-2023/CPC-INDECOPI-CAJ	102
2.12.4.	Expediente N. ° 0020-2023/CPC-INDECOPI-CAJ	105
CAPÍTULO III		108
CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS		108
3. 1.	DISCUSIÓN CRÍTICA DE LA INFORMACIÓN	109
3.1. 1.	Alcance de la prestación de servicios educativos de gestión privada en relación con las potestades normativas y administrativas otorgadas	109

3.1. 2. Las responsabilidades administrativas, funcionales propias del indecopi y las responsabilidades regulatorias que son imputables a las personas jurídicas y naturales que prestan servicios educativos	122
3.1. 3. Las responsabilidades regulatorias que son imputables a las personas jurídicas y naturales que prestan servicios educativos	125
3.1. 4. Naturaleza de la potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor y alcance de la misma para sancionar las conductas derivadas de la prestación de servicios educativos de gestión	129
3. 2. CONTRASTACIÓN	136
3.2.1. El alcance de la protección del servicio educativo de gestión privada normativamente habilita únicamente su ejercicio a personas jurídicas	136
3.2.2. Las personas jurídicas que prestan servicios educativos privados efectivamente son pasibles de responsabilidades regulatorias derivadas de protección al consumidor	142
3.2.3. Las personas naturales que prestan servicios educativos privados, en calidad de proveedores dentro de una relación de consumo, también son pasibles de responsabilidades regulatorias derivadas de la normativa de protección al consumidor	146
3.2.4. La naturaleza de la potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor es meramente regulatoria de la actuación privada no sanciona conductas de administración interna de los integrantes de la institución educativa.....	149
CAPITULO IV	154
PROPUESTAS DOGMÁTICA Y NORMATIVA.....	154
4.1. Propuesta dogmática	154
4.2. Propuesta Legislativa	156
CONCLUSIONES.....	163
RECOMENDACIONES	165

LISTA DE REFERENCIAS	167
----------------------------	-----

AGRADECIMIENTO

A mis padres por su amor incondicional

LISTA DE ABREVIACIONES

C.P.P.	: Constitución Política del Perú
C.P.C	: Código de Protección y Defensa del Consumidor
DRE	: Dirección Regional de Educación
I.E	: Institución Educativa
INDECOPI:	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
MINEDU	: Ministerio de Educación
UGEL	: Unidad de Gestión Educativa Local

RESUMEN

La presente investigación se enfocó en examinar la disparidad en los criterios utilizados por las distintas Comisiones de INDECOPI al determinar la responsabilidad por infracciones en materia de servicios educativos. En algunos casos, se atribuye la responsabilidad a la persona jurídica titular de la institución educativa, mientras que, en otros, se responsabiliza al promotor o propietario. Esta falta de uniformidad en la imputación de la infracción genera incertidumbre y puede afectar la efectividad de la protección al consumidor en el sector educativo. En ese sentido, el objetivo general que guio el desarrollo de la presente tesis fue determinar el resultado del examen de coherencia normativa y jurisprudencial para determinar la responsabilidad administrativa sancionada por el Indecopi en materia de protección al consumidor contra las personas que brindan servicios educativos, y como objetivos específicos analizar el alcance de la prestación de servicios educativos de gestión privado en relación a las potestades normativas y administrativas otorgadas, identificar las responsabilidades administrativas, funcionales propias del Indecopi y las responsabilidades regulatorias que son imputables a las personas jurídicas y naturales que prestan servicios educativos e identificar la naturaleza de la potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor y alcance de la misma para sancionar las conductas derivadas de la prestación de servicios educativos de gestión. Para llevar a cabo esta investigación, se emplearon métodos generales como el analítico y deductivo, complementados con métodos específicos como la dogmática jurídica. Las técnicas utilizadas incluyeron la recolección de datos y el registro de información relevante. Los resultados de la presente tesis revelan que la responsabilidad administrativa en materia de consumo educativo recae principalmente en las personas jurídicas que sustentan la institución, quedando excluidas las personas naturales, salvo en supuestos excepcionales. Asimismo, se destaca que la prestación educativa privada está normativamente reservada a personas jurídicas, aunque administrativamente se haya habilitado a personas naturales como promotores.

Palabras clave: Institución Educativa, servicios educativos, promotor, sanción administrativa, Indecopi.

ABSTRACT

This research focused on examining the disparity in the criteria used by the various INDECOPI Commissions to determine liability for violations related to educational services. In some cases, liability is attributed to the legal entity that owns the educational institution, while in others, the promoter or owner is held responsible. This lack of uniformity in attributing the violation generates uncertainty and can affect the effectiveness of consumer protection in the education sector. Therefore, the general objective guiding this thesis was to determine the outcome of the normative and jurisprudential coherence analysis for establishing the administrative liability sanctioned by INDECOPI in matters of consumer protection against those providing educational services. Specific objectives included analyzing the scope of privately managed educational services in relation to the regulatory and administrative powers granted, identifying INDECOPI's own administrative and functional responsibilities, and identifying the regulatory responsibilities that are attributable to it. This thesis examines the legal entities and individuals that provide educational services and identifies the nature of Indecopi's sanctioning power regarding consumer protection and its scope for penalizing conduct arising from the provision of educational management services. To conduct this research, general methods such as analytical and deductive reasoning were employed, complemented by specific methods such as legal doctrine. The techniques used included data collection and the recording of relevant information. The results of this thesis reveal that administrative responsibility in matters of educational consumption falls primarily on the legal entities that support the institution, excluding individuals except in exceptional cases. Furthermore, it highlights that the provision of private education is legally reserved for legal entities, although individuals have been administratively authorized as promoters.

Keywords: Educational Institution, educational services, promoter, administrative sanction, Indecopi.

INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la protección al consumidor, los servicios educativos representan un sector particularmente sensible, dado el impacto directo que tienen en el desarrollo y bienestar de los estudiantes y sus familias, motivo por el cual es fundamental establecer una clara determinación respecto a quién debe asumir la responsabilidad administrativa cuando la institución educativa es creada como persona jurídica e incurre en infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor y de esta manera garantizar la inversión privada en los servicios educativos. Es por esto que la presente investigación respaldada por el análisis doctrinal, los elementos normativos del Ministerio de Educación (MINEDU) y de INDECOPI, así como el examen de casos concretos, ha proporcionado valiosa información al respecto.

Por tal motivo, en el primer capítulo de la investigación desarrollada, se estableció los parámetros metodológicos de la investigación, que incluyeron la contextualización y planteamiento del problema, la formulación de preguntas y objetivos, la justificación y delimitación del ámbito de estudio, así como la identificación de limitaciones y el tipo y nivel de investigación. A partir de estos elementos, se desarrollaron el marco teórico, la contratación de hipótesis y la propuesta legislativa, utilizando métodos genéricos y específicos del derecho, técnicas e instrumentos adecuados.

En el segundo capítulo de la tesis se abordó el Marco Teórico de la investigación, en el cual se exploraron los aspectos iusfilosóficos de la investigación, aspectos relevantes sobre el Estado Constitucional del Derecho, teoría de la Interpretación, teoría de los Derechos Fundamentales, Instituciones Educativas, el rol del Ministerio de Educación (MINEDU) y sus instancias descentralizadas en la gestión educativa, el rol de Indecopi en la defensa de los derechos del consumidor en el ámbito de los servicios educativos, la responsabilidad administrativa en materia de servicios educativos, personas naturales, personas jurídicas, y también se incluyó un marco normativo y jurisprudencial.

En el tercer capítulo se dio a conocer la discusión y contratación de la hipótesis, en la cual se abordaron los siguientes aspectos: Alcance de la prestación de servicios educativos de gestión privada en relación con las potestades

normativas y administrativas otorgadas, las responsabilidades administrativas, funcionales propias del indecopi y las responsabilidades regulatorias que son imputables a las personas jurídicas y naturales que prestan servicios educativos y la naturaleza de la potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor y alcance de la misma para sancionar las conductas derivadas de la prestación de servicios educativos de gestión.

Con base en el contenido del marco teórico y en la contratación de las hipótesis en el cuarto capítulo se realizó una propuesta dogmática y legislativa. Y finalmente se expusieron las conclusiones derivadas de la investigación, así como las recomendaciones surgidas a partir de los hallazgos y análisis realizados, con el objetivo de proporcionar aportes significativos para la mejora y el fortalecimiento del marco regulatorio y la protección de los derechos de los consumidores en el ámbito educativo.

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1. Contextualización o problemática

Desde una perspectiva axiológica, el ordenamiento jurídico se estructura sobre principios orientados a garantizar la seguridad jurídica, la responsabilidad institucional y la adecuada organización de las actividades que se desarrollan dentro de la sociedad, especialmente cuando se trata de servicios de interés público como la educación, principios que responden a la necesidad de que las actividades que poseen una especial relevancia social se desarrollen dentro de marcos institucionales claros, que permitan asegurar su estabilidad, continuidad y adecuada organización dentro del sistema jurídico.

En esa misma línea, la educación ocupa un lugar central dentro del sistema de valores que sustentan el ordenamiento jurídico contemporáneo, pues es considerada un derecho humano fundamental y un elemento esencial para el desarrollo integral de la persona y de la sociedad. Así, el reconocimiento de la educación como derecho no solo implica el acceso al proceso educativo, sino también la existencia de condiciones institucionales que garanticen su adecuada prestación.

Este reconocimiento ha sido plasmado en diversos instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), los cuales reflejan el consenso de la comunidad internacional respecto a la importancia de la educación como pilar del desarrollo humano, la formación ciudadana y el progreso social.

Este derecho, con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), se consagra además como un derecho de segunda generación, al ser reconocido dentro del conjunto de los denominados derechos sociales, por eso la educación no solo constituye un valor fundamental dentro del ordenamiento jurídico, sino también un derecho cuya realización exige la existencia de condiciones institucionales y estructurales que permitan su efectiva materialización. En ese sentido, Schmelkes Del Valle (2019) señala que “este tipo de derechos son básicos e indispensables para garantizar condiciones de vida digna a todos los seres humanos por el simple hecho de serlo” (p. 9). En la misma línea, Pérez Luño (2013) sostiene que estos derechos “no tienden a anular o absorber la libertad individual, sino a garantizar el pleno desarrollo de la subjetividad humana” (p. 25), otorgándoles un estatus jurídico que refleja su importancia dentro del sistema de derechos fundamentales.

Bajo esta concepción axiológica, el reconocimiento de la educación como derecho social implica que su desarrollo y prestación no pueden quedar al margen de criterios de organización jurídica, institucionalidad y responsabilidad, pues su realización requiere la participación coordinada de diversos actores dentro de un marco normativo que garantice su adecuada estructuración; de ahí que, las entidades que intervienen en la prestación del servicio educativo deben desenvolverse dentro de estructuras jurídicas claras que permitan identificar con precisión a los sujetos responsables de su organización y funcionamiento, asegurando así la coherencia y estabilidad del sistema educativo.

Ahora bien, en el Perú la educación está reconocida en la Constitución Política no solo como un derecho, sino también como un servicio, cuya prestación es obligatoria para el Estado, razón por la cual este tiene el deber de invertir en todos sus niveles y modalidades. En ese sentido, el Tribunal Constitucional (2022), en

sus cuadernos de jurisprudencia, ha incluido el expediente N. ° 00017- 2008-PI/TC, en el que ha señalado lo siguiente:

Ahora bien, es imprescindible tener en cuenta que la educación posee un carácter binario, pues no solo constituye un derecho fundamental, sino también un servicio público: la educación se configura también como un servicio público, en la medida 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 los mismos, debiendo tener siempre como premisa básica, como ya se ha mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (e incluso las disposiciones constitucionales que regulan la actuación de los órganos constitucionales) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana. (fund. 9)

La cita precedente refleja una afirmación coherente con la doctrina constitucional contemporánea, la cual exige al Estado no solo reconocer formalmente los derechos fundamentales, sino también garantizar su contenido mínimo esencial a través de políticas públicas, marcos normativos adecuados y mecanismos institucionales que permitan su efectiva realización. En el caso específico del derecho a la educación, este deber adquiere una relevancia particular debido a su estrecha vinculación con el desarrollo de la persona humana y con la construcción de una sociedad democrática.

Desde esta perspectiva, el reconocimiento constitucional de la educación como derecho fundamental y como servicio público implica que su prestación debe desarrollarse dentro de un marco institucional ordenado y jurídicamente estructurado, en el que los distintos actores que participan en el sistema educativo, ya sea el propio Estado o los particulares que intervienen en su provisión, se encuentren sujetos a reglas claras respecto de su organización, funcionamiento y responsabilidades. De esta manera, la participación de entidades privadas en la prestación del servicio

educativo no supone una desvinculación del interés público que caracteriza a la educación, sino que se encuentra necesariamente sujeta a la regulación, supervisión y fiscalización del Estado, con el propósito de asegurar la adecuada organización y continuidad del servicio dentro del sistema educativo nacional.

En el plano empírico, el sistema educativo peruano evidencia una coexistencia entre instituciones educativas de gestión pública y privada, cuya presencia resulta relevante para comprender la organización actual del servicio educativo. En ese sentido, a nivel regional, la región Cajamarca presenta una estructura educativa en la que el sector público mantiene una clara predominancia, aunque el sector privado también participa en la prestación del servicio educativo.

Así, de acuerdo con el padrón de instituciones educativas al 9 de diciembre de 2021, existen 9,259 servicios educativos, de los cuales 8,623 corresponden al sector público y 636 al sector privado. Dentro de esta cifra se incluyen las modalidades de Educación Básica Especial (EBE), con 33 servicios, y Educación Básica Alternativa (EBA), con 108 servicios. En lo que respecta a la Educación Básica Regular (EBR), se observa que el mayor número de servicios se concentra en el nivel inicial con 4,251, seguido del nivel primario con 3,765 y del nivel secundario con 1,102 (Dirección Regional de Educación de Cajamarca [DRE Cajamarca], 2021).

Ahora bien, una de las transformaciones más importantes de la educación en el Perú fue su privatización en los años 90. Durante el gobierno de Alberto Fujimori, el Ministerio de Educación promulgó el Decreto Legislativo N. ° 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, suceso que significó la apertura al mercado de empresas privadas que brindaran servicios educativos de calidad (Balarín, Kitmang, Ñopo y Rodríguez, 2018, pp. 28-30).

Más adelante, en la Constitución Política del Perú (1993) se reconoció que “toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley” (art. 15). Por consiguiente, el Ministerio de Educación, en adelante MINEDU, mediante la creación de la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación, en el artículo 72 estableció que las Instituciones Educativas Privadas debían ostentar personería jurídica de derecho privado, las cuales podían ser creadas por iniciativa de personas naturales o jurídicas, autorizadas por las instancias descentralizadas del Sector Educación. Es decir que, desde un primer momento se pensó que los servicios educativos debían ser ofrecidos por empresas privadas como sujetos de derecho que los diferencie de sus propietarios o promotores.

Aunado a ello, la Ley N. ° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, señala que toda persona natural o jurídica tiene el derecho de promover y conducir centros y programas educativos privados, pudiendo adoptar la organización más adecuada a sus fines, dentro de las normas del derecho común.

Sin embargo, en la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N. ° 002-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas, se indica que, las instancias de gestión descentralizadas, debido a la poca claridad sobre la diferencia entre promotor o propietario con la figura de la persona jurídica y guiadas por la literalidad de la redacción de la norma, han otorgado autorización de funcionamiento como centros educativos a personas naturales, pese a que, desde el 2003, se estableció que las instituciones educativas privadas deberían ser personas jurídicas, situación que hace imposible el cobro de la multa impuesta en caso de una infracción normativa (pp. 33-34).

Ahora bien, como se sabe:

La libertad de empresa o de asociación, según el caso, conlleva, también, la elección del mecanismo jurídico más adecuado a los intereses del grupo de persona para contar con un vehículo que le permita la actuación en la vida económica o social sea para fines lucrativos o no” (González, 2022, p. 99).

Por lo que, las instituciones jurídicas tienen libertad para constituirse de la forma más beneficiosa para sus intereses, pudiendo constituirse como empresas unipersonales, asociaciones, cooperativas, sociedades y algunas de ellas sin personería jurídica identificable.

En ese sentido, el Decreto Supremo N. ° 005-2021-MINEDU, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, en el artículo 71, dispone que el/la propietario/a o promotor/a de la IE privada es responsable solidario en el pago de la multa impuesta a la IE privada (inc. 3).

En efecto, todos estos antecedentes normativos citados, conllevan en un primer momento a concluir que la responsabilidad administrativa por infracciones en servicios educativos debería recaer en la institución educativa privada y de manera solidaria el promotor.

Ahora bien, entre los centros educativos, los padres y los estudiantes, existe una clara relación de consumo, la cual según el Título Preliminar de la Ley N. ° 29571, Código de protección y defensa del consumidor “es la relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica” (Art. IV, inc. 5). En este contexto, los centros educativos actúan como proveedores del servicio educativo, mientras que los padres de familia y/o estudiantes actúan como consumidores, al contratar dicho servicio y efectuar pagos periódicos (matrícula, pensiones, entre otros).

También el artículo III del Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor, señala que, “El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a esta”; evidenciando que, los centros educativos están obligados a cumplir con los estándares de calidad ofrecidos, respetar las condiciones pactadas y abstenerse de incurrir en prácticas abusivas, *contrario sensu*, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), es competente para intervenir y analizar la responsabilidad del proveedor.

Sin embargo, dada la coyuntura de la existencia de instituciones jurídicas que tienen personaría jurídica y otras que han sido constituidas como personas naturales, Indecopi (2021), a través del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, en diversas resoluciones, tales como la Resolución N. ° 1455-2021/SPC-INDECOPI, ha establecido que la responsabilidad administrativa en estos casos debe ser asumida de la siguiente manera:

En primer lugar, por la institución educativa privada constituida como persona jurídica; o, (ii) en caso esta última no esté constituida de tal manera, por el promotor o propietario, según la resolución directoral de autorización o de traslado. (p. 23)

Este criterio implica que, si la institución educativa está constituida como persona jurídica, sea solo a ella a quien se le atribuya la responsabilidad administrativa, excluyendo a su promotor de asumir la responsabilidad administrativa por las presuntas infracciones a la normativa del derecho del consumidor.

Por el contrario, Indecopi (2024), a través de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca en la Resolución N. ° 0172-2024/INDECOPI-CAJ, adopta criterios muy diferentes para establecer la responsabilidad administrativa por infracciones en

materia de servicios educativos. Así, su análisis parte estableciendo que las instituciones educativas privadas tienen una personería jurídica especial que hace innecesaria su inscripción en registros públicos.

En ese sentido, las I.E.P. tienen personería jurídica especial porque: (i) no adoptan ninguna de las formas reconocidas en el Código Civil o la Ley General de Sociedades, esto sólo lo puede hacer el promotor, y; (ii) para que se reconozca su existencia no requieren estar inscritas en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos sino ante el Ministerio de Educación, como requisito esencial para que puedan emitir documentos a nombre del alumnado. (Fund. 16)

Además, en la resolución en comento, considera al promotor, siendo este una persona natural, como persona jurídica sobre la cual debería recaer también la responsabilidad administrativa.

Se ha verificado que aparte de la I.E.P. y del señor Bautista en su calidad de promotor, existe una tercera persona jurídica (Pequeños Talentos E.I.R.L.) que actúa como responsable del funcionamiento y administración de la institución educativa y; por tanto, se muestra como proveedor frente a los consumidores, de modo tal que era quien facturaba los pagos realizados por los padres de familia por el servicio educativo, ello según consta en la Boleta de Venta Electrónica N. ° EB01-1676. (Fund. 21)

Es así que, las resoluciones expuestas, evidencian un problema de coherencia jurídica y uniformidad interpretativa en la actuación del INDECOPI frente a la determinación de la responsabilidad administrativa por infracciones al derecho del consumidor en el sector educativo privado.

Tan es así que, el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual a través de la Sala Especializada en Protección al Consumidor, en la Resolución N.° 1455-2021/SPC-INDECOPI, identifican al sujeto sancionable según su calidad de persona jurídica formalmente constituida; pero la Comisión de Cajamarca, por medio de la Resolución N. ° 0172-2024/INDECOPI-

CAJ, adopta como criterio la existencia de una supuesta “personería jurídica especial” a instituciones educativas privadas no inscritas en registros públicos. Aunado a ello, también se adopta el criterio de que un promotor (persona natural) puede ser considerado una “persona jurídica” y, finalmente, está el criterio de “identificación” de un tercer sujeto (como Pequeños Talentos E.I.R.L.) que aparece en los documentos de pago como proveedor.

1.1.2. Descripción del problema

La Ley N. ° 28044, Ley General de Educación (2003) a través del artículo 72, ha reconocido el derecho de personas naturales o jurídicas a promover instituciones educativas, con la condición de que estas últimas cuenten con personería jurídica. Sin embargo, en la práctica, muchas instituciones educativas privadas han sido autorizadas por el MINEDU como personas naturales, pese a que desde 2003 se exige que se constituyan como personas jurídicas, lo cual ha conllevado a que, coexistan entidades formalmente constituidas como personas jurídicas con otras que operan como personas naturales. A su vez, esto ha conllevado a que, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), como ente encargado de supervisar el cumplimiento del Código de Protección y Defensa del Consumidor, a través de sus distintas Comisiones, adopten criterios disímiles al momento de establecer a quién debe imputarse la infracción, pues en algunos casos, se responsabiliza a la persona jurídica titular de la institución; en otros, al promotor o propietario, aun cuando exista una persona jurídica formal; y en otros más, a empresas vinculadas económicamente.

1.1.3. Formulación del problema

¿Cuál es el resultado del examen de coherencia normativa y jurisprudencial para determinar la responsabilidad administrativa

sancionada por el Indecopi en materia de protección al consumidor contra las personas que brindan servicios educativos?

1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación de la presente problemática radica en la importancia que tienen los centros educativos privados para la prestación de servicios educativos de calidad, el cual no puede ser abastecido por el Estado mismo; por lo que es fundamental establecer una clara determinación respecto a quién debe asumir la responsabilidad administrativa cuando la institución educativa es creada como persona jurídica e incurre en infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor y de esta manera garantizar la inversión privada en los servicios educativos.

Es así que, a nivel teórico la investigación sirvió para identificar los elementos constitutivos de la relación de consumo aplicados al sector educativo privado y los principios de tipicidad, imputabilidad y legalidad para determinar correcta y coherentemente el sujeto responsable, cuando se cometen infracciones administrativas, lo cual es útil e importante porque contribuyó a la construcción de una doctrina coherente sobre la responsabilidad de los centros educativos como proveedores en el marco del derecho privado y administrativo.

A nivel práctico, la presente investigación sirvió para para identificar y evidenciar las consecuencias administrativas derivadas de la falta de uniformidad en los criterios adoptados por INDECOPI respecto a la imputación de responsabilidad en instituciones educativas privadas. Ello resulta especialmente conveniente para la normativa administrativa, educativa y de protección al consumidor, ya que contribuye a garantizar una imputación de responsabilidad adecuada y conforme a derecho, lo cual no solo mejora la eficacia del sistema sancionador, sino que también fortalece la protección de los derechos de los consumidores en el sector educativo.

A nivel metodológico, la presente investigación sirvió como sustento para que en otras investigaciones se puedan proponer definiciones provisionales o innovaciones y mejoras en el sistema normativo actual, a fin de contribuir al perfeccionamiento en el derecho administrativo relacionado con la prestación del servicio educativo privado y la protección de los derechos de los consumidores en este sector.

Por otro lado, a nivel personal, el problema materia de investigación que se aborda ha sido seleccionado por un interés de carácter personal y profesional en materia de derechos del consumidor, lo que mejoró mi capacidad crítica, formación jurídica y compromiso con la mejora del sistema normativo en la materia.

1.3. DELIMITACIÓN

1.3.1. Espacial

El ámbito espacial está determinado por el territorio nacional, puesto que las normas promulgadas con relación a los servicios educativos privados y derechos del consumidor son aplicadas únicamente en territorio nacional.

1.3.2. Temporal

El ámbito temporal está referido al tiempo/momento en que se realiza la investigación en relación al objeto de la investigación, por lo que, es el actual, las leyes materia de investigación son plenamente vigentes.

1.4. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN

1.4.1. De acuerdo al fin que se persigue

A. Básica

La investigación básica, también denominada investigación pura, teórica o dogmática tiene como objetivo incrementar los conocimientos científicos; pero sin contrastarlos con ningún aspecto práctico (Muntané Relat, 2010, p. 221).

Según Cívicos y Hernández citados en Vargas Cordero (2009), la investigación básica también conocida como “investigación fundamental, exacta o investigación pura—, que se ocupa del objeto de estudio sin considerar una aplicación inmediata, pero teniendo en cuenta que, a partir de sus resultados y descubrimientos, pueden surgir nuevos productos y avances científicos” (p. 159).

En base a dichos conceptos, esta investigación de acuerdo a la finalidad que persigue, se enmarcó en el tipo básico, ya que busca incrementar el conocimiento jurídico en cuanto a los servicios educativos privados en materia de protección al consumidor y establecer el sujeto responsable ante una infracción, los cuales pueden ser utilizados en otra investigación para una futura propuesta normativa.

1.4.2. De acuerdo al diseño de la investigación

A. Explicativa

La investigación explicativa según Abreu (2014) construye teorías, enriquece a las predicciones y principios científicos. Este método se logra mediante la aplicación del método científico, que proporciona evidencia para expandir conceptos existentes, desarrollar nuevas teorías y explorar otras áreas de investigación emergentes.

Es por ello que, este tipo de investigación necesita de “la combinación de los métodos analítico y sintético, en conjugación con el deductivo y el inductivo, trata de responder el porqué del

objeto que se investiga, mediante la recolección de información de fuentes (Daen, 2011, p. 622).

La investigación es de tipo explicativa porque buscó analizar y explicar el resultado del examen de coherencia normativa y jurisprudencial respecto a la determinación de la responsabilidad administrativa sancionadora en materia de protección al consumidor en los servicios educativos. A partir de la situación descrita donde, pese a lo dispuesto por la Ley N.º 28044, Ley General de Educación (Perú) sobre la exigencia de personería jurídica para las instituciones educativas, en la práctica coexisten instituciones autorizadas como personas naturales y como personas jurídicas, lo que ha generado que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual adopte criterios distintos al momento de atribuir responsabilidad por infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor (Perú). En ese sentido, la investigación no solo describe esta problemática, sino que explica las razones de la falta de uniformidad en los criterios sancionadores y sus efectos en la determinación del sujeto responsable, mediante el análisis de la normativa y la jurisprudencia administrativa aplicable.

B. Propositiva

Una investigación es propositiva cuando en ellas se elabora una propuesta de cambio, adicción o supresión de alguna institución jurídica o regulación jurídica, para lo cual es necesaria realizar una construcción que mejore las relaciones sociales en el ámbito jurídico (Tantaleán, 2016, p.16).

La presente investigación tiene la característica de ser propositiva, en tanto tiene como finalidad la construcción de una teoría jurídica de interpretación de la institución educativa como persona jurídica y establecer su responsabilidad administrativa

en infracciones al Código de Protección al Consumidor debido a la incorrecta interpretación realizada por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca respecto de las leyes emitidas por el Ministerio de Educación sobre las instituciones educativas privadas.

1.4.3. De acuerdo a los métodos y procedimientos que se utilizan

A. Cualitativa

La investigación cualitativa desde el punto de vista de Rojas Gutiérrez (2022) es vista como “un proceso sistemático que proporciona profundidad a los datos, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas, permite que la indagación se haga flexible, fresca, natural y holística. De ella emanan diferentes interpretaciones, sentidos, perspectivas, construcciones o percepciones” (p. 84).

En ese sentido, de acuerdo a los métodos y procedimientos que fueron utilizados, el presente trabajo fue una investigación cualitativa; su desarrollo requerirá realizar un análisis normativo - tales como la Ley General de Educación y El Código de Protección al Consumidor como normas principales - y dogmático – tales como el estudio de la responsabilidad administrativa, instituciones educativas, el rol del Indecopi y el Ministerio de Educación y el estudio de personas naturales y jurídicas, a fin de determinar el resultado del examen de coherencia normativa y jurisprudencial para determinar la responsabilidad administrativa sancionada por el Indecopi en materia de protección al consumidor contra las personas que brindan servicios educativos.

1.5. HIPÓTESIS

El resultado del examen de coherencia normativa y jurisprudencial para determinar la responsabilidad administrativa sancionada por el Indecopi en materia de protección al consumidor contra las personas que brindan servicios educativos, es:

- A.** El alcance de la protección del servicio educativo de gestión privada normativamente habilita únicamente su ejercicio a personas jurídicas.
- B.** Las personas jurídicas y naturales que prestan servicios educativos privados efectivamente son pasibles de responsabilidades regulatorias derivadas de protección al consumidor
- C.** La naturaleza de la potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor es meramente regulatoria de la actuación privada; no sanciona conductas de administración interna de los integrantes de la institución educativa.

1.6. OBJETIVOS

1.6.1. Objetivo general

Determinar el resultado del examen de coherencia normativa y jurisprudencial para establecer la responsabilidad administrativa sancionada por el Indecopi en materia de protección al consumidor contra las personas que brindan servicios educativos.

1.6.2. Objetivos específicos

- A.** Analizar el alcance de la prestación de servicios educativos de gestión privado en relación a las potestades normativas y administrativas otorgadas.
- B.** Identificar las responsabilidades administrativas y funcionales propias del Indecopi.

- C. Identificar las responsabilidades regulatorias que son imputables a las personas jurídicas y naturales que prestan servicios educativos.
- D. Identificar la naturaleza de la potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor y alcance de la misma para sancionar las conductas derivadas de la prestación de servicios educativos de gestión.

1.7. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Se realizó una búsqueda general en el Registro Nacional de Trabajos de Investigación (RENATI), explorando información en otros trabajos de investigación de tesis sobre la Responsabilidad Administrativa de la Institución Educativa en Infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor, pero no se encontraron trabajos que desarrollen específicamente dicho tema; no obstante, se advirtió que sus conceptos, argumentos e ideas están directamente relacionadas, las cuales se exponen a continuación.

Así, en el ámbito internacional, destaca el trabajo en el seminario sobre aportaciones teóricas recientes desarrollado por Unaiche y Loza (2020) en la Universidad Nacional de la Pampa, Argentina, en el cual analizaron la responsabilidad por los daños causados y sufridos durante el desarrollo de la actividad educativa escolar, a la luz de lo normado por el Código Civil y Comercial, siendo una de sus conclusiones la siguiente:

La legitimidad pasiva recaerá siempre sobre el titular del establecimiento educativo, es decir quien emprende y organiza el desarrollo de la actividad educativa (...) También la responsabilidad del titular del establecimiento puede, adicionalmente, concurrir con la de otros sujetos como el propietario del inmueble, o el dueño o guardián de la cosa riesgosa ubicada en el establecimiento. A los efectos de determinar la responsabilidad debe analizarse la causa del daño. (pp. 50-51)

Por otro lado, el artículo denominado “Responsabilidad jurídica de las instituciones educativas frente al bullying” publicado en la revista CEDOTIC

de la Universidad del Atlántico Colombia, los autores Marrugo Núñez y Morales Ortega (2019) explican que el bullying es una problemática social que involucra a distintos actores desde la prevención, tratamiento y sanciones a imponer. Además, indican que la responsabilidad civil recae sobre los rectores como representantes legales de la institución educativa como persona jurídica:

Teniendo en cuenta lo prescrito en el artículo 2347 de Código Civil colombiano, y es precisamente lo que concierne al hecho de los que estuvieren a su cuidado dónde se afianza esta responsabilidad en las instituciones educativas, y específicamente en los rectores como representantes legales de esas personas jurídicas (p.269)

De la misma forma, la tesis denominada “La responsabilidad civil de los establecimientos educativos” precedente de la Universidad Nacional de La Plata en Argentina, permitió a Moreno (2018) desarrollar la responsabilidad de los establecimientos educativos desde el punto de vista del Derecho Civil y concluir que:

La calificación del “TITULAR” del establecimiento educativo y su legitimación pasiva en la responsabilidad civil de los entes educativos, se logra con una interpretación armónica del Código Civil y Comercial de la Nación y la Ley Nacional de Educación 26.206. La responsabilidad queda circunscripta a quien ha emprendido la creación y el desenvolvimiento de la actividad educativa, sea persona física o jurídica. (p. 276)

Ahora bien, en el ámbito nacional, Fustamante Saldaña (2018) realizó su tesis denominado “La Responsabilidad Civil de las Instituciones Educativas, Directores y Docentes por los daños ocasionados en escolares víctimas de bullying” en la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo para obtener el título, en el que desarrolló una respuesta a porque las Instituciones Educativas, directores y docentes deben ser responsables ante los daños ocasionados en escolares víctimas de *bullying* y arribó, entre otras, a la siguiente conclusión.

Del análisis realizado, atendiendo a los presupuestos de la Responsabilidad Civil; tenemos que la responsabilidad de las Instituciones Educativas, directores y docentes implica la existencia de cada uno de los elementos de dicho instituto, de esta manera los actos de acoso escolar son imputables a aquéllos debido a las

obligaciones asumidas y contempladas por ley (Ley N° 29719 “Ley que promueve la Convivencia sin Violencia” y su Reglamento; y la Ley N° 24029 “Ley del profesorado”); siendo por tanto atribuible los actos de acoso escolar a los agentes educativos teniendo en consecuencia calidad de antijurídicos pues vulneran principios generales, y normas concretas de nuestro Ordenamiento Jurídico. (p. 123)

Ahora bien, si bien se ha evidenciado investigaciones en cuanto a la responsabilidad civil y administrativa de los centros educativos, no existe un tratamiento sistemático sobre los problemas derivados de la coexistencia de instituciones educativas autorizadas como personas naturales y personas jurídicas, a pesar de que la Ley General de Educación (art. 72) exige desde 2003 la constitución jurídica de estas entidades, lo que finalmente ocasionó la adopción de criterios disímiles para determinar al sujeto infractor, en algunos casos se sanciona a la persona jurídica titular, en otros al promotor o representante natural y en ocasiones incluso a empresas vinculadas económicamente.

1.8. MÉTODOS

1.8.1. Generales

A. Analítico

Sobre el método analítico, Lopera Echavarría, Ramírez Gómez, Zuluaga Aristazábal y Ortiz Vanegas (2010), indican que, en su forma clásica, se ha entendido como un procedimiento que permite el análisis de los efectos a las causas o mejor dicho desde lo general a lo específico, ya que un todo se descompone en sus elementos básicos (párr. 10).

Este método permitió estudiar las resoluciones emitidas por INDECOPI y legislación nacional, analizando los criterios que tomaron en cuenta tanto las instancias administrativas al momento de decidir sobre quién debe recaer la responsabilidad administrativa en la infracción del Código de Protección del Consumidor en materia de servicios educativos, así como

examinar detalladamente las figuras jurídicas utilizadas que respaldan los argumentos contradictorios acaecidos en sus decisiones.

B. Deductivo

En la medida que el método deductivo es definido de la siguiente manera:

El método deductivo permite determinar las características de una realidad particular que se estudia por derivación o resultado de los atributos o enunciados contenidos en proposiciones o leyes científicas de carácter general formuladas con anterioridad. Mediante la deducción se derivan las consecuencias particulares o individuales de las inferencias o conclusiones generales aceptadas. (Abreu, 2014, p. 200)

Su uso a lo largo de la investigación permitió analizar y comprender la naturaleza, alcance y contenido de la institución educativa, la responsabilidad administrativa en función al Código de Protección y Defensa del Consumidor, así como la excepcionalidad, de la responsabilidad administrativa solidaria y el principio de seguridad jurídica en la responsabilidad administrativa en infracciones al Código de Protección al Consumidor.

C. Método sintético

Rus (2021, como se cita en Segura, 2022, p. 25) señala que “el método sintético es un procedimiento razonado que reconstruye desde su esencia; el análisis de sus partes, para volcarse totalmente al ser integrado mediante la comprensión de su proceso, su forma de razonamiento es científica.”

El método sintético permitió integrar el análisis de documentos jurídicos, como la Ley General de Educación, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, sintetizando la información a fin de determinar la coherencia normativa para

establecer la responsabilidad administrativa de las personas que brindan servicios educativos.

Por otro lado, en el estudio de resoluciones administrativas permite identificar los principios que han sido utilizados por las instancias administrativa de la Sala de Protección al Consumidor y la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca en la redacción de los argumentos que motivan cada una de sus resoluciones al establecer el sujeto sobre quién debe recaer la responsabilidad al infringir disposiciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

1.8.2. Específicos

A. Dogmática jurídica

Según explica el maestro Tantaleán (2016), permite estudiar las instituciones del derecho objetivo de forma abstracta sin verificar si se producen o no en la realidad, ya sea la norma jurídica o el ordenamiento jurídico en su conjunto y todo lo que tenga que ver con ellas siempre en un ámbito teórico. Tiene como bases comunes las fuentes del derecho objetivo. Aunque las normas jurídicas pueden tener orígenes diversos como la legislación, la jurisprudencia, la costumbre, la doctrina, los negocios jurídicos, y los principios generales del derecho, este tipo de método se enfoca específicamente en la legislación y la doctrina, sin considerar su aplicación y sustratos valorativos. Además, permite evaluar, analizar interpretar y aplicar e incluso proponer modificación o suspensión de tales normas (p. 5).

Así pues, este método facilitó el estudio de la teoría de las instituciones jurídicas del derecho nacional respecto a la naturaleza de la institución educativa, la responsabilidad administrativa, la excepcionalidad de la responsabilidad administrativa solidaria y el principio de seguridad jurídica a fin

de determinar el resultado del examen de coherencia normativa y jurisprudencial para determinar la responsabilidad administrativa sancionada por el Indecopi en materia de protección al consumidor contra las personas que brindan servicios educativos?

B. Exegético

Por su parte, el método exegético fue de utilidad porque “se basa en un esquema teórico que raya con las explicaciones conceptuales formales hasta llegar a un dogmatismo dado, estima solo como derecho lo que está plasmado en la ley” (Sánchez Vásquez, 2014, p. 280). El método exegético se utilizó en la investigación porque permitió analizar e interpretar las normas jurídicas a partir de su contenido literal y de lo expresamente establecido en la ley, con el fin de determinar su verdadero alcance. En ese sentido, este método fue útil para examinar de manera directa lo dispuesto en la Ley N.º 28044, Ley General de Educación (Perú) y en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Perú), a fin de identificar qué establece la legislación respecto a la exigencia de personería jurídica de las instituciones educativas y la determinación de la responsabilidad administrativa en materia de protección al consumidor. Así, el método permitió contrastar el contenido literal de la norma con su aplicación práctica por parte del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, contribuyendo al análisis de la coherencia entre la normativa vigente y los criterios adoptados en las decisiones administrativas.

C. Hermenéutica jurídica

La Hermenéutica “es una actividad interpretativa que permite la captación plena del sentido de los textos en los diferentes contextos por los que ha atravesado la humanidad” (Ricoeur, citado en Arráez, 2006, p. 174). En ese sentido, este método

hermenéutico se utilizó en la investigación porque permite interpretar y comprender el sentido de las normas y de las decisiones administrativas dentro de su contexto jurídico, lo cual resulta necesario para analizar la coherencia entre la normativa y la jurisprudencia aplicable; a partir de la interpretación de disposiciones contenidas en la Ley N.º 28044, Ley General de Educación (Perú) y en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Perú), así como de los criterios adoptados por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, este método permitió analizar el significado, alcance y aplicación de dichas normas y resoluciones administrativas, con el fin de comprender cómo se determina la responsabilidad administrativa de las personas que brindan servicios educativos y explicar las diferencias existentes en los criterios utilizados para imputar las infracciones.

D. Sistemático jurídico

Este método consiste en interpretar las normas jurídicas considerándolas como parte de un sistema normativo integral y no de manera aislada, de modo que el significado y alcance de una disposición se determina a partir de su relación con las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico (Sánchez Vázquez, 1990). Este método se utilizó en la investigación porque permitió analizar e interpretar las normas relacionadas con la prestación de servicios educativos y la protección al consumidor como parte de un sistema jurídico integral y no de manera aislada; se examinó la relación existente entre lo dispuesto en la Ley N.º 28044, Ley General de Educación (Perú), el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Perú) y los criterios aplicados por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual al determinar la responsabilidad administrativa de quienes brindan servicios educativos, como consecuencia, permitió identificar la coherencia o posibles

contradicciones entre las normas y su interpretación administrativa, contribuyendo así a comprender de manera integral cómo se estructura la imputación de responsabilidad en esta materia dentro del ordenamiento jurídico.

1.9. TÉCNICAS

1.9.1. Recolección de datos

Según Hernández y Duana (2020) esta técnica está orientada a crear condiciones para su medición de datos, lo que permitirá al investigador, comprender de mejor manera los procedimientos y actividades para obtener la información que busca. Todo instrumento utilizado en esta técnica debe ser confiable, objetivo y que tenga validez, pues de lo contrario sería un instrumento inútil y se obtendrán resultados (p. 51).

En la investigación, dicha técnica ayudó a recoger información relacionada a la naturaleza de la institución educativa, la responsabilidad administrativa, la excepcionalidad de la responsabilidad administrativa solidaria y el principio de seguridad jurídica, a fin de dar una mayor profundidad y comprensión sobre el tema investigación.

1.9.2. Registro

De acuerdo a Orellana y Sánchez (2006) esta técnica es fundamental para la construcción, comprensión e interpretación de la situación que se estudia, y en el caso de los entornos virtuales, facilita al investigador comodidad para registrar la información de forma instantánea y automática de los datos (p. 217). Esta técnica será necesaria para almacenar y asegurar la información obtenida de revistas, tesis, libros y resoluciones administrativas emitidas por el INDECOPÍ utilizadas para alcanzar los objetivos de la investigación.

1.10. INSTRUMENTOS

Por otro lado, uno de los instrumentos a emplear será la Hoja guía de recolección de datos, la cual permitió observar y recoger datos en base a ciertos propósitos definidos para esta investigación.

Así mismo, otro instrumento esencial para la presente investigación es la ficha bibliográfica. A tenor de Robledo (s. f.) se trata de un instrumento de investigación documental que permite anotar una serie de datos de una obra ya publicada para identificarla y distinguirla de otras obras (p. 64). Por tanto, su principal función en el desarrollo de nuestro trabajo será el registro de las fuentes utilizadas, la elaboración de la lista de referencias e incluso ayudará a especificar las citas a utilizarse.

1.11. UNIDAD DE ANÁLISIS

El artículo 72 de la Ley 28044, Ley General de Educación, el artículo 11 del Código de Protección y Defensa al Consumidor, así como la Resolución Final N° 0154-2020/INDECOPI-CAJ, Resolución Final N° 0156-2020/INDECOPI-CAJ.

1.12. UNIVERSO Y MUESTRA

El universo es “un conjunto de personas, cosas o fenómenos sujetos a la investigación, que tienen algunas características definitivas” (Moreno Galindo, 2024, párr. 3), por lo que, en la investigación el universo estuvo constituido por todas las resoluciones emitidas por la Oficina Regional del INDECOPI de Cajamarca relacionadas con la responsabilidad de instituciones educativas privadas y promotores en materia de protección al consumidor.

La muestra puede ser definida como un “un subconjunto o parte del universo o población en que se llevará a cabo la investigación, es una parte representativa de la población.” (López, s.f., párr. 6). En la presente investigación, se empleó 04 resoluciones de la Oficina de Indecopi - Cajamarca, signados conforme se menciona a continuación: expediente N. ° 0020-2023/CPC-INDECOPI-CAJ; expediente N. ° 0016-2023/CPC-

INDECOPI-CAJ; expediente N. ° 0032-2019/CPC-INDECOPI-Cajamarca;
expediente N. ° 0019-2019/CPC-INDECOPI-CAJ de la Comisión de la
Oficina Regional del INDECOPI de Cajamarca.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO *IUS FILOSÓFICO* DE LA INVESTIGACIÓN

2.1.1. Positivismo jurídico

El positivismo es una corriente filosófica que sostiene que la verdad se basa en el método experimental de las ciencias positivas, es decir que la verdad solo puede ser conocida y explicada a través del método científico ya que todo lo que puede ser observado y explicado tiene relación de causa y efecto, por tanto, se opone a cualquier teológica y metafísica (Guamán Chacha, Hernández Ramos y Lloay Sánchez, 2020, párr.16)

En la teoría del derecho, influye en el positivismo jurídico que puede ser entendido de dos maneras: (i) como aquella corriente que se rige por un método de investigación riguroso, sistemático y verificable, sin dogmas y sin apelaciones sobrenaturales y, (ii) como la concepción del Derecho que da prioridad a la ley sobre las restantes fuentes del derecho y conceptúa al ordenamiento jurídico como un todo pleno y coherente (Guamán Chacha, Hernández Ramos, Lloay Sánchez, 2020, párr.17).

Ambas formas del positivismo jurídico han aportado mucho al desarrollo del derecho moderno han permitido su sistematización, su enseñanza científica y su independencia respecto de ideologías religiosas o morales. Sin embargo, su principal debilidad está en la separación radical entre derecho y moral y en la confianza excesiva en la coherencia interna del sistema jurídico

Por ello, el positivismo jurídico puede entenderse tanto como un método de investigación riguroso, empírico y libre de dogmas, como una concepción del derecho que prioriza la ley sobre otras fuentes y considera al ordenamiento jurídico como un sistema pleno y coherente; estas dos formas de comprenderlo se articulan con sus

tres tesis fundamentales, la tesis de las fuentes sociales sostiene que el derecho se identifica por hechos observables (como la ley escrita); la tesis de la separación entre derecho y moral garantiza una visión objetiva y neutral del derecho, permitiendo su estudio sin valoraciones éticas y justificando la validez de normas injustas dentro del sistema; y, la tesis de la discrecionalidad judicial, que aunque reconoce zonas de indeterminación, refuerza la idea de que incluso en los vacíos normativos el sistema prevé soluciones mediante la actuación del juez, manteniendo así la pretensión de completitud del derecho.

Consecuentemente, la concepción rígida y formal del derecho devenida por el positivismo, ha sido duramente criticado por que, al concebir al derecho como un conjunto de reglas identificadas, comprendidas y aplicadas mediante el conocimiento técnico de los aplicadores del derecho, tiene una brecha gigante con los desacuerdos morales y políticos de la vida diaria.

De ahí que, hayan surgido algunas críticas al positivismo jurídico, primero, porque no ha podido aceptar la perspectiva interpretativa en la filosofía del derecho, que destaca el papel fundamental de los jueces y la cultura jurídica en la adscripción de sentido y significado a las reglas, las cuales pueden tener múltiples interpretaciones posibles (Campbell, 2002, p. 304); segundo, porque en cuanto a la tesis de las fuentes sociales del Derecho, posee “un sentido muy general de acuerdo con el cual los sistemas jurídicos constituyen no realidades inmutables, sino históricas, cuyo contenido es establecido y modificado por actos humanos, no es una tesis discutida seriamente por nadie” (Atienza y Ruiz Montero, 2007, p. 21).

Pero, la crítica más importante al positivismo jurídico se dirige a su tesis central, la separación conceptual entre el Derecho y la moral. En referencia a ella, se ha argumentado, “si la limitamos a aquello que comparten todos los que se denominan positivistas, es una tesis tan mínima que tampoco constituye, desde luego, una posición

distintiva en la teoría del Derecho” (Atienza y Ruiz Montero, 2007, p. 21), es decir, limitar el positivismo a esa mínima tesis de separación lo convierte en una postura trivial, incapaz de captar la complejidad del fenómeno jurídico ni de responder de forma satisfactoria a la complejidad del sistema normativo y hermenéuticos que enfrenta el Derecho en la práctica.

Esta crítica se intensificó tras los acontecimientos del régimen nazi, donde fue evidente el peligro de una concepción del Derecho completamente desvinculada de la moral. Las leyes del Tercer Reich, eran formalmente válidas, pero amparaban violaciones sistemáticas de la dignidad humana, lo que condujo a consensuar la necesaria conexión entre derecho y moral, reconociendo que existen ciertos valores fundamentales que deben orientar y limitar el ejercicio del poder jurídico, siendo que, las Constituciones comenzaron a incorporar los Derechos Fundamentales, los cuales tienen su origen en el Derecho Internacional (Rodríguez Fontán Luchino, 2021, p. 8).

A partir de ello, existieron varios autores que se fueron sumando a esta crítica al positivismo jurídico y promovieron una revalorización del papel de la moral en la determinación del Derecho. Dworkin citado en Atienza y Ruiz Manero (2007), señaló que, “desconocer la presencia de principios en el derecho, sin estándares valorativos es insuficiente para operar dentro de la nueva realidad del Derecho del Estado constitucional” (p. 25).

También, Alexy (1993), sostiene que, existe una conexión necesaria entre Derecho y moral, al postular que los derechos fundamentales operan como principios jurídicos con contenido moral sustancial, caracterizados por “el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales, sino también de las posibilidades jurídicas (p. 86).

Entonces, de las críticas al positivismo jurídico nace el pospositivismo, corriente jurídica que tiene diversos componentes para entender el derecho. En primer lugar, no niega por completo los aportes del positivismo, como la importancia de la seguridad jurídica o la existencia de procedimientos formales para identificar el Derecho, pero reconoce que estos elementos no son suficientes para garantizar un sistema jurídico pleno.

Ahora bien, el objeto de estudio de la presente investigación es la determinación de la responsabilidad administrativa sancionadora en materia de protección al consumidor respecto de las personas que brindan servicios educativos, específicamente en relación con los criterios utilizados por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual para imputar infracciones cuando se prestan servicios educativos privados. El análisis se centra en examinar la coherencia entre lo establecido en la Ley N.º 28044, Ley General de Educación (Perú) y el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Perú), así como en la forma en que estas normas son aplicadas en la práctica administrativa para identificar al sujeto responsable de las infracciones.

Este objeto de estudio forma parte del derecho administrativo porque se refiere al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, mediante la cual el Estado, a través de entidades administrativas como el INDECOPI, supervisa el cumplimiento de las normas y puede imponer sanciones cuando se vulneran derechos de los consumidores. En este ámbito rigen principios propios del derecho administrativo sancionador, como el principio de legalidad, tipicidad, debido procedimiento y responsabilidad, los cuales establecen que las sanciones solo pueden imponerse cuando la conducta infractora y el sujeto responsable están previamente determinados por la ley, lo que convierte el análisis de la imputación de responsabilidad en un problema propiamente administrativo.

En el caso del sistema de protección al consumidor, el principio de legalidad adquiere particular relevancia en la actuación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, entidad encargada de sancionar las infracciones en materia de consumo conforme a lo dispuesto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Perú). En este contexto, la imputación de responsabilidad a los proveedores de servicios educativos debe realizarse respetando estrictamente los criterios establecidos por la ley, identificando con claridad al sujeto jurídicamente responsable, sin extender la responsabilidad a personas distintas de aquellas que el marco normativo reconoce como titulares de la obligación.

Asimismo, considerando que la prestación de servicios educativos se encuentra regulada por la Ley N.º 28044, Ley General de Educación (Perú), la determinación del sujeto responsable debe analizarse a partir de lo que dicha norma establece respecto a la organización y titularidad de las instituciones educativas. Por ello, cuando la ley exige que estas instituciones cuenten con personería jurídica, el análisis de responsabilidad administrativa debe partir de esa configuración legal, evitando atribuir infracciones a sujetos distintos mediante interpretaciones que desborden el marco normativo.

A pesar de las críticas que ha recibido, el positivismo jurídico constituye la postura iusfilosófica que sustenta la presente investigación, debido a que ofrece un marco riguroso y sistemático para el análisis del derecho. En el estudio de la responsabilidad administrativa en materia de protección al consumidor, es esencial contar con un enfoque que priorice la ley escrita y la estructura formal del ordenamiento jurídico, ya que las actuaciones de los órganos administrativos, como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, deben estar estrictamente fundamentadas en normas previamente establecidas, es decir, el positivismo permite esta aproximación

objetiva, separando la investigación de valoraciones morales o ideológicas que podrían sesgar la interpretación de las disposiciones legales.

Asimismo, el positivismo jurídico sustenta la investigación porque considera al derecho como un sistema coherente de normas, lo que facilita analizar la relación entre la Ley N.º 28044, Ley General de Educación (Perú) y el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Perú) en el contexto de la atribución de responsabilidad, lo cual permite identificar con claridad cuáles son los sujetos habilitados legalmente para prestar servicios educativos y cuáles pueden ser considerados responsables de las infracciones, evitando interpretaciones extensivas o subjetivas que contravengan el principio de legalidad.

Por otro lado, aunque el positivismo ha sido criticado por su separación radical entre derecho y moral y su confianza excesiva en la coherencia interna del sistema, estas limitaciones no afectan la finalidad de la investigación, que es analizar la aplicación estricta de normas administrativas en un contexto concreto, pues al centrarse en el contenido de la ley y en los procedimientos administrativos, el positivismo proporciona un instrumento metodológico seguro para evaluar la legalidad y validez de las actuaciones del Estado, especialmente en materia de sanciones administrativas, donde la certeza jurídica y la tipicidad de las normas son fundamentales.

Finalmente, el positivismo jurídico se adopta como postura iusfilosófica porque garantiza que la investigación se base en hechos jurídicamente verificables y normas previamente establecidas, asegurando objetividad, sistematicidad y coherencia en el análisis. Esto es particularmente relevante en el ámbito del derecho administrativo sancionador, donde la atribución de responsabilidad debe estar siempre sustentada en el principio de legalidad y donde cualquier extensión de la responsabilidad más allá de lo dispuesto

por la ley podría comprometer la seguridad jurídica y la legitimidad de la actuación administrativa.

2.2. ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

La forma en que se organiza y ejerce el poder, se manifiesta en estado absoluto, estado legal y Estado Constitucional de Derecho. Siendo este último, el modelo vigente que es el resultado de un proceso histórico, por tal motivo conviene analizar lo que algunos analistas han considerado llamar el paso del estado legal de derecho al Estado Constitucional de Derecho, a fin de identificar las principales transformaciones y cambios en el derecho a partir de estos paradigmas.

En primer lugar, partimos de un estado absoluto, en cuyo régimen “el Rey detentaba la suma del poder del Estado” (Rubio Correa, 2009, p. 24), por tanto, era la única autoridad que podía emitir normas, administrar el Estado y la justicia.

Pero, a medida que las sociedades evolucionaron surgió la necesidad de establecer límites a este poder absoluto a fin de otorgar mayores libertades y derechos a los ciudadanos. Por tal motivo surge el Estado de Derecho como una manera de establecer un marco legal que limite y oriente el uso del poder político que garantice los derechos individuales y colectivos. Montesquieu citado en Rubio Correa (2009), señalaba que, “el poder debe ser distribuido en tres poderes, el legislativo, que debe dictar las leyes; el Ejecutivo, que debe dirigir y administrar; y el Judicial, que debe administrar justicia” (p. 24).

En ese sentido, el Estado de Derecho según Anschütz como se citó en García Pelayo (1991), se trata de una forma determinada de estructura y organización del poder político en el que la ley, la administración y el individuo se encuentran interrelacionados, de manera tal que es la ley la que establece los límites y regula las relaciones. Por tanto, la administración al estar sometida a la ley, actúa conforme a los límites establecidos por esta y no puede intervenir en la esfera de la libertad de los individuos (p. 37).

El Estado de Derecho, busca compatibilizar las actividades de la administración evitando que las acciones de esta no signifiquen una intervención despótica en los derechos de los ciudadanos más allá del ámbito delimitado por las leyes, es decir que la actividad administrativa está sometida a los decretos u ordenanzas dictadas por el gobierno y la administración (García Pelayo, 1991, p. 36).

Ahora bien, teniendo claro que en un Estado de derecho la ley define la autoridad y estructura del poder, entendido este como la tradicional separación entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cabe precisar que los derechos de los ciudadanos son aquellos que se encuentran reconocidos y garantizados por el ordenamiento jurídico. En este marco, el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo debe regirse estrictamente por lo dispuesto en la ley, respetando los límites normativos que el Estado de derecho impone. Del mismo modo, la función jurisdiccional se enmarca en el principio de legalidad, en tanto que los jueces actúan como intérpretes y aplicadores de la ley, lo que tradicionalmente se ha conceptualizado como que el juez es "la boca de la ley". No obstante, esta estructura institucional no es rígida ni inmutable, ya que las normas que la configuran pueden ser modificadas a través del procedimiento ordinario de creación y reforma legislativa, en el marco de un sistema democrático y constitucional (Santamaría, 2009, pp. 777-778).

Sin embargo, años más tarde se produjo un cambio significativo en la concepción del Estado y en la forma de organización del poder, marcado por el tránsito del Estado de derecho clásico al Estado constitucional. Este proceso de transformación no fue uniforme, sino que estuvo mediado por las particularidades históricas, sociales y políticas de cada país, dando lugar a diferentes formas de constitucionalismo. En este nuevo paradigma, la Constitución no solo organiza el poder, sino que establece límites sustantivos al mismo, consagra derechos fundamentales y otorga a los jueces un papel activo en la defensa de dichos derechos frente a los demás poderes del Estado (Sotomayor, 2019, p. 203).

Así, el Estado Constitucional que surgió con la declaración francesa en 1789, con la Constitución norteamericana, la carta de Filadelfia de 1787, se creía en un primer momento que el Estado constitucional de derecho iba a proteger a la libertad frente al Estado autoritario y frente a los poderes públicos. Sino que también la protegió frente a poderes privados y los poderes invisibles, transnacionales y globales, entre ellos el poder económico. (Jiménez Torres, 2023, p. 88)

En ese sentido, este nuevo paradigma otorga un mayor énfasis a la protección de los derechos fundamentales, los cuales se encuentran consagrados en la Constitución como núcleo del ordenamiento jurídico. Cabe resaltar que la Constitución se caracteriza por su rigidez, lo que implica que su modificación o integración requiere procedimientos más complejos y rigurosos que los utilizados para la aprobación de leyes ordinarias. Esta rigidez obedece a su posición en la cúspide del sistema normativo, otorgando a los derechos reconocidos en ella un estatus jerárquico superior frente a toda la legislación infra constitucional (Gutiérrez, 2022, párr. 77).

Concordante a ello, Saquicela Rojas y Chica Mejía (2023), explican que “en un Estado Constitucional de derecho, la potestad estatal encuentra su limitación en la Constitución, norma suprema encargada de establecer los principios, garantías y procedimientos que deben seguirse cuando el estado ejerce dicha potestad” (p. 264). Esta supremacía Constitucional implica:

La supremacía sustantiva y formal de la Constitución, de la que deriva la fuerza normativa, propia y directa, de los valores, principios y normas que la conforman tanto en su texto, como en el bloque de constitucionalidad, sobre todo en su parte dogmática, supremacía sustantiva y formal de la Constitución, de la que deriva la fuerza normativa, propia y directa, de los valores, principios y normas que la conforman tanto en su texto, como en el bloque de constitucionalidad, sobre todo en su parte dogmática y rol protagónico, activo y dinámico de todos los jueces en la aplicación del control de constitucionalidad y el control de convencionalidad. (Rocha Chacón, 2023, pp. 77-78)

Queda sentado que, un Estado legal se basa en el principio de legalidad todo acto del poder solo es privado por la ley y es permitido en tanto no

esté prohibido por esta. En cambio, el Estado constitucional se basa en que los actos públicos y privados están sometidos a la Constitución, incluso la ley (Santamaría, 2009, p. 779).

Ahora bien, ello no quiere decir que la remisión a la Constitución sea exclusiva y única, sino que debe entenderse como el punto de partida y el marco de referencia obligatorio para toda actuación estatal, sin excluir la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico en su conjunto. Es decir, si bien la Constitución ocupa la posición suprema dentro de la jerarquía normativa, su aplicación debe articularse con las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia, en una lógica de coherencia, integridad y unidad del Derecho.

Por eso, en la presente investigación, el Estado Constitucional de Derecho impone que, para determinar la responsabilidad administrativa de una persona, se debe realizar un análisis integral tanto constitucional como legal, que no se limite a una lectura formal de las normas infraccionadoras, sino que incorpore los principios y valores constitucionales que orientan la actuación administrativa, teniéndose en cuenta principios tales como, de legalidad, al debido procedimiento y a la seguridad jurídica.

2.3. TEORÍA DE LA INTERPRETACIÓN

Para empezar, la indeterminación lingüística de las normas supone que “no es posible identificar qué es lo que el derecho requiere debido a problemas del lenguaje mediante el que éste se expresa. La indeterminación lingüística puede tener su origen tanto en problemas de ambigüedad como en problemas de vaguedad” (Ródenas, 2012, pp. 27-28).

La misma autora explica que la ambigüedad afecta los términos y tiene su causa en tres problemas: (1) problemas semánticos, los cuales se presentan cuando existen varios significados para un mismo término; (2) problemas sintácticos que se manifiestan cuando las palabras están conectadas entre sí; y (3) problemas pragmáticos, que considera factores extralingüísticos (p. 28).

En cuanto a la vaguedad, Ródenas (2012) explica que esta afecta a los conceptos y se clasifica en “vaguedad extensional cuando no está claro el campo de aplicación de un concepto y de vaguedad intencional cuando no queda claro el conjunto de rasgos que lo caracterizan” (p. 29).

En ese sentido, el término “interpretación” se relaciona al tipo de objeto que se pretende interpretar. Wróblewski citado en Chocochic Ramos (2019), considera que existen tres sentidos de interpretación, la primera llamada “interpretación sensu largissimo” que abarca la interpretación de un fenómeno cultural, práctica social, acontecimiento histórico. En el Derecho, este tipo de interpretación podría aplicarse cuando un juez o un operador jurídico necesitan comprender el contexto cultural o histórico de una norma o institución, situándolo, dentro del entramado cultural y social en el que fue creado o es aplicado.

El segundo sentido denominado “interpretación sensu largo” que se limita a interpretar únicamente las entidades lingüísticas; es decir, este nivel implica leer, analizar y comprender el lenguaje normativo. No se trata todavía de resolver ambigüedades profundas, sino de entender lo que dice un texto normativo a partir de su estructura gramatical, sintáctica y semántica.

Finalmente, el tercer sentido llamado “interpretación sensu stricto” utilizada para superar dudas de entidades lingüísticas, es la que más interesa al Derecho, ya que los jueces, abogados y autoridades administrativas suelen enfrentar casos en los que el texto legal no ofrece una solución clara. Aquí entra en juego la hermenéutica jurídica, la ponderación de principios, la aplicación de métodos de interpretación (gramatical, sistemática, teleológica, histórica, etc.) y, en el contexto del Estado constitucional, la integración con la Constitución y los derechos fundamentales.

Ahora bien, la interpretación también es vista como actividad y como producto. La primera, es al “acto mismo de interpretar (proceso mental o discursivo mediante el cual se atribuye sentido a un texto, norma o enunciado); como producto, alude al resultado de dicha actividad (el

enunciado interpretativo que expresa lo que se ha entendido)” (Concepción Gimeno, 2000, p. 310).

Interpretar es decidir el significado de las disposiciones normativas. La diferenciación entre disposición y norma adquiere una especial relevancia en la interpretación jurídica en cuanto que, según el autor, la actividad interpretativa tiene siempre como objeto disposiciones normativas y nunca normas. Los discursos que tienen por objeto normas no son discursos interpretativos en sentido estricto, sino discursos que vierten sobre la interpretación efectuada previamente por otro. (Guastini citado en Concepción Gimeno, 2000, p. 323)

De la cita, se colige que, interpretar, en el ámbito jurídico, consiste en decidir el significado de las disposiciones normativas, es decir, de los textos legales tal como están redactados. La distinción entre disposición (el enunciado literal de una norma) y norma (el contenido normativo que se extrae de ella) es importante, ya que, la interpretación se dirige siempre a las disposiciones y no directamente a las normas. Así, los discursos que se centran en normas no constituyen interpretación propiamente dicha, sino que presuponen una interpretación anterior, ya realizada por otro y se limitan a comentar, aplicar o criticar esa interpretación previa.

Lifante Vidal (2015), señala que, en el ámbito jurídico “la actividad de interpretar una expresión implica siempre determinar cuál es su significado a la luz del ordenamiento jurídico; las decisiones adoptadas por cualquier instancia jurídica deben presentarse como justificadas jurídicamente, lo que supone que sean acordes con «el Derecho” (p. 1376).

Kelsen citado en Lifante (2017), señala que existen dos tipos de interpretación: la interpretación no auténtica, que es realizada por aquellos no aplicadores del derecho; y, la interpretación auténtica realizada por los órganos aplicadores del derecho. Esta a su vez se subdivide en interpretación general, que se presenta cuando el legislador determina el significado de la norma y la interpretación individual que es realizada por el tribunal para emitir su decisión (pp. 71-74).

Ahora bien, lo discutido representa una posición doctrinaria orientada a comprender qué es interpretar - esto es, decidir el significado de las disposiciones normativas -, pero no responde aún a la cuestión de cómo debe hacerse dicha interpretación, pues interpretar no es solo una actividad técnica, sino también valorativa, en la que intervienen juicios sobre la finalidad de la norma, su lugar en el ordenamiento y su adecuación a los principios constitucionales, pero ¿cómo debe hacerse?

Solo existen dos formas de interpretar un texto normativo. Estas dos formas de interpretación son mutuamente exclusivas y conjuntamente exhaustivas: la primera consiste en interpretar el derecho literalmente, la segunda consiste en interpretarlo correctivamente. Estas dos formas originan dos conceptos de interpretación diferentes, denominados interpretación literal e interpretación correctiva. Se interpreta literalmente cuando se «atribuye a una disposición su significado "literal", esto es aquel más inmediato, el significado *prima facie*, como se suele decir, que es sugerido por el uso común de las palabras y de las conexiones sintácticas. Por otro lado, la interpretación correctiva es «cualquier interpretación que atribuya a un texto normativo otro significado que no sea el literal, es decir que no sea el más inmediato. (Guastini citado en Concepción Gimeno, 2000, pp. 329-330)

Entonces, para el autor en comento, solo existen dos formas posibles de interpretar un texto normativo: la interpretación literal y la interpretación correctiva, las cuales son excluyentes entre sí, pero abarcan todas las posibilidades interpretativas. La interpretación literal consiste en atribuir al texto su significado más inmediato o evidente, aquel que surge del uso común del lenguaje y de la estructura gramatical, es decir, el sentido *prima facie*. En cambio, la interpretación correctiva se da cuando se asigna al texto un significado distinto al literal, ya sea porque se considera que el sentido literal es inadecuado, injusto o incompatible con el resto del ordenamiento.

Por su parte, Barberis (2015) citado en Araujo Morales (2022), da las siguientes categorías de argumentos interpretativos:

- i) argumento literal, que invoca el respeto a la formulación de la norma concebida como límite de la interpretación; ii) argumento psicológico o de la intención del legislador, que busca el significado

de una norma atribuida a ella por el mismo legislador; iii) argumento a contrario, que puede ser de carácter interpretativo, muy similar al literal, o de carácter integrador; iv) argumento de la analogía *legis*, que busca aplicar la analogía a través de la identificación de una norma que regula casos semejantes; v) argumento de la analogía *iuris*, que busca aplicar la analogía a través de la identificación de principios generales aplicables a casos semejantes; vi) argumento del *distinguishing*, mediante el cual se distingue de un caso abstracto un sub caso menos abstracto para el cual valga una regla especial; vii) argumento teleológico o de *ratio legis*, el cual permite interpretar una disposición según su justificación; viii) argumento sistemático, cuya finalidad es obtener normas no antinómicas o al menos compatibles; ix) argumento equitativo, que permite escoger la interpretación. (p. 95)

Estos nueve argumentos son técnicas o criterios interpretativos que se utilizan para determinar el sentido de una norma jurídica, cuya finalidad es orientar la labor del intérprete jurídico y ayudar a resolver ambigüedades o vacíos legales.

Al respecto, formas de interpretar pueden existir tantas como autores se ocupen del tema, ya que cada enfoque doctrinal puede contener distintos aspectos o finalidades del acto interpretativo. Lo que se debe en cuenta, es que la interpretación jurídica no se agota en los métodos clásicos como el literal, sistemático, teleológico, histórico o hermenéutico-, sino que debe entenderse como una actividad compleja y dinámica que integra múltiples dimensiones.

De ahí que, en la práctica, el intérprete no se limita a aplicar un único método de forma rígida, sino que combina criterios según el contexto, el tipo de norma, el conflicto que se plantea y los principios del ordenamiento. Por tanto, la interpretación también puede complementarse con argumentos pragmáticos, axiológicos, sociológicos o incluso de política legislativa, de modo que, no solo hay que tener en cuenta el sentido de un texto, sino también justificarlo en función de su coherencia, legitimidad y razonabilidad.

Ahora bien, la teoría de la interpretación es esencial para la investigación, ya que las normas que rigen la responsabilidad administrativa en el ámbito educativo están marcadas por la ambigüedad y vaguedad. Por ejemplo, el

artículo 72 de la Ley General de Educación establece que las instituciones educativas deben ser personas jurídicas, pero en la práctica coexisten instituciones que operan como personas naturales, evidenciando un conflicto que genera dudas interpretativas sobre quién debe ser considerado responsable de las infracciones ¿la persona jurídica titular o el promotor? Aquí, la interpretación literal podría hacer referencia al texto de la ley que habla de la persona jurídica, pero la interpretación correctiva podría llevar a atribuir responsabilidad a los promotores, especialmente cuando la institución opera de manera irregular.

La interpretación correcta se basa en dar a las normas un sentido que respete su finalidad y el contexto. La interpretación teleológica, por ejemplo, destaca la importancia de proteger al consumidor y garantizar la calidad en los servicios educativos, lo que justificaría la responsabilidad de la persona jurídica o del promotor, según el caso. Además, el argumento sistemático debe considerar el ordenamiento jurídico completo, tomando en cuenta tanto el Código de Protección al Consumidor como los principios constitucionales relacionados con el derecho a la educación y la protección de los derechos fundamentales.

He ahí la importancia y utilidad de la teoría de la interpretación en el análisis de la responsabilidad administrativa en materia educativa, ya que permite desentrañar la complejidad de las normas que, en ocasiones, presentan ambigüedades o vacíos legales, ofreciendo no solo ofrece los métodos necesarios para interpretar el significado literal de los textos normativos, sino que también orienta hacia una interpretación más profunda, correcta y coherente con los principios constitucionales y los derechos fundamentales. Así, facilita una comprensión integral de la ley, permitiendo que los operadores jurídicos, como el INDECOPI, resuelvan adecuadamente los conflictos entre las diferentes normas que rigen el sector educativo y la protección al consumidor, garantizando decisiones alineadas con el ordenamiento jurídico en su totalidad.

2.4. TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Según Alexy citado en Pozzolo (2017), los derechos fundamentales se componen de varios elementos que tienen una dimensión jurídica claramente constitucional y, al mismo tiempo, una dimensión ideal, puesto que representan la positivización de los derechos humanos que se han formulado antes en el discurso moral (p. 216).

Es decir, los derechos fundamentales no solo son normas jurídicas vinculantes, sino también la cristalización en el derecho positivo de valores previos que la humanidad ha considerado esenciales. Esta doble naturaleza explica su fuerza normativa y, a la vez, su función crítica frente al propio sistema jurídico, al servir como parámetro para limitar el poder. De ahí que, “constituyen una constante histórica y teórica en todas las latitudes y marcan un horizonte social y temporal, dados los profundos alcances de su poder transformados con la sociedad” (Landa, 2002, p. 52). Para Alexy (1993), las reglas y los principios son considerados como normas porque ambas señalan lo que debe ser y son expresadas como mandatos, permisiones o prohibiciones. Sin embargo, la diferencia entre estos dos tipos de norma constituye uno de los pilares fundamentales para la teoría de los derechos fundamentales (p. 81).

La naturaleza dual de los derechos fundamentales es, al mismo tiempo, norma jurídica con rango constitucional y expresiones de valores éticos y morales que han sido reconocidos como esenciales por la humanidad. Esta doble dimensión les otorga una fuerza normativa especial y su carácter transformador se refleja en su capacidad para proyectar un horizonte de justicia, libertad e igualdad en distintas realidades sociales y políticas.

Los derechos tienen un doble carácter. En primer lugar, los derechos fundamentales son «derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia». Pero al propio tiempo, y sin perder esa naturaleza subjetiva los derechos son «elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto éste se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado

social y democrático de Derecho. (Fernández Segado, 1993, p. 208)

Por su parte, Perez Luño citado en Vidal Gil (2012), ha manifestado:

Constituyen la concreción axiológica de la justicia y concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente tanto por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En la noción de los derechos humanos se conjugan su raíz ética con su vocación jurídica. (p. 87)

Postura similar, comparte Cruz (2009), al señalar que:

Los derechos fundamentales son concebidos según una estructura dual: junto a su concepción tradicional como derechos subjetivos frente al poder público, aparecen como normas objetivas de principio o decisiones valorativas que expresan un contenido axiológico de validez universal y que, tomadas en conjunto, dan origen a un sistema de valores. (p. 15)

Entonces de las citas esbozadas, los derechos fundamentales desde una perspectiva integral revelan su estructura dual. Por un lado, son derechos subjetivos, es decir, facultades jurídicas que protegen a los individuos frente al poder estatal y que garantizan libertades en esferas específicas de la vida personal y social; función protectora, que empodera a los ciudadanos como titulares de derechos exigibles ante los órganos del Estado.

Pero al mismo tiempo, los derechos fundamentales también se conciben como normas objetivas, es decir, principios o valores que estructuran y orientan todo el ordenamiento jurídico. En esta dimensión, los derechos fundamentales trascienden lo individual para configurar un marco normativo que guía la actuación del Estado y de la sociedad en su conjunto. Son el fundamento de la legitimidad del sistema jurídico y del modelo de Estado y actúan como criterios de interpretación, de integración y de limitación del poder.

Además, esta dualidad está profundamente anclada en una base ético-axiológica, los derechos fundamentales no son meras construcciones legales, sino la positivación de ideales universales como la dignidad

humana, la libertad y la igualdad, lo cual les confiere un contenido que, aunque traducido al lenguaje jurídico, conserva una vocación de justicia que impulsa cambios sociales, limita arbitrariedades y exige coherencia valorativa en las decisiones públicas.

Así, la teoría de los derechos fundamentales en la presente investigación resulta especialmente relevante, ya que la responsabilidad administrativa atribuida a una persona debe contemplar dos dimensiones esenciales. Primero, una dimensión objetiva, en tanto los derechos a la seguridad jurídica y al debido procedimiento están positivamente reconocidos en el ordenamiento jurídico peruano, lo que impone límites formales y materiales a la actuación de la administración pública. Segundo, una dimensión subjetiva, porque dicho reconocimiento no solo consagra normas, sino que otorga a los ciudadanos garantías sustanciales-verdaderos escudos protectores-frente a eventuales actos arbitrarios del Estado.

Por eso, cuando se discute la responsabilidad administrativa, especialmente en un contexto como el de la prestación del servicio educativo privado bajo fiscalización de INDECOPI, no basta con aplicar automáticamente el régimen sancionador, sino que es necesario verificar si la actuación estatal ha respetado el contenido esencial de los derechos fundamentales involucrados, en particular cuando hay dudas razonables sobre la identificación del sujeto responsable.

2.5. INSTITUCIONES EDUCATIVAS

La institución educativa es definida por Parés Gutiérrez (2010) como una organización que brinda servicios educativos guiada por la conducción de un líder quien es la base para la planeación, organización, operación, ejecución, presupuesto, mantenimiento y distribución de gran cantidad de procesos, actividades y tareas orientadas a perfeccionar a los miembros que conforman su comunidad de aprendizaje en la sociedad del conocimiento (p. 48).

Por otro lado, también es:

Primera instancia de gestión del Sistema Educativo Descentralizado donde se da la prestación del servicio educativo de nivel inicial, primario y secundario bajo gestión pública o privada. Como espacio físico y social, está conformado por un conjunto de personas y bienes promovidos por las autoridades públicas o particulares. (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018, p. 201)

De acuerdo con Parés Gutiérrez (2010) la institución educativa cuenta con sus propias características estables y permanentes, tales como: (i) está compuesta por personas, (ii) cuentan con su propio planeamiento social, estructura y condiciones que lo conforman, (iv) tiene un aspecto dinámico definido por las relaciones internas, externas y diferentes roles, y (v) cuenta con una determinada forma de cultura, desarrollo organizacional y propio clima escolar (p. 44).

Así también, a modo de establecer una definición sobre lo que debemos entender como institución educativa, los artículos 65 y 66 de la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación, señalan que, la institución educativa es una comunidad de aprendizaje, cuya finalidad es la formación integral de sus estudiantes. Además, se posiciona como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado, siendo que en esta tiene lugar la prestación del servicio y puede ser pública o privada.

En ese sentido, al considerar a la institución educativa como la principal instancia de gestión de un sistema descentralizado, se busca modernizar el ámbito educativo con un enfoque descentralizado, lo cual implicar aplicar iniciativas que trasladen el servicio educativo a poblaciones rurales y a zonas alejadas del país, lo cual exige la construcción de modelos que tomen en cuenta las características del territorio y que tengan como eje central la institución educativa (Guadalupe, León, Rodríguez y Vargas, 2017, pp. 9-10).

Por otro lado, el artículo 64 de dicha ley insta a que los servicios educativos brindados por la institución educativa se orienten por los principios de subsidiariedad, solidaridad, complementariedad y concurrencia, lo cuales reflejan una visión colaborativa y descentralizada de la educación, en la que

diferentes actores-Estado, familia, comunidad y sector privado-asumen responsabilidades compartidas en función de sus capacidades.

2.5.1. Tipos de gestión de la institución educativa

El artículo 71 de la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación dispone una clasificación de la institución educativa en atención a su tipo de gestión, así tenemos:

A. Institución educativa pública de gestión pública

Están a cargo de autoridades educativas del Sector Educación o de otros sectores e instituciones del Estado (Artículo 72). Son instituciones educativas creadas y financiadas por el Estado, que ofrecen servicios educativos de manera gratuita, es decir que no cobran matriculas ni mensualidades entre otros. Los bienes e infraestructura que la conforman son propiedad del Estado y los salarios de su personal son asumidos por el sector educativo u otro sector o entidad pública que la tenga a cargo (Ministerio de educación [MINEDU], 2023).

B. Institución educativa pública de gestión privada

Son instituciones educativas “públicas de gestión privada, por convenio, con entidades sin fines de lucro que prestan servicios educativos gratuitos” (Artículo 72). Son instituciones educativas de naturaleza pública, creadas y sostenidas por el Estado, sin embargo, su gestión es asumida por una entidad sin fines de lucro por convenio de encargo de gestión por el Ministerio de Educación o Gobierno Regional. Al igual que la primera, está impedida de realizar cobro alguno por el servicio educativo prestado. En cuanto a los inmuebles o equipos que forman parte de su infraestructura, son propiedad del Estado o de la entidad gestora y es el Estado quien se encarga de las remuneraciones del personal (MINEDU, 2023).

C. Instituciones de gestión privada

Son creadas por iniciativa privada y requiere autorización por parte de la autoridad competente del sector educación para brindar sus servicios educativos, está a cargo de personas naturales o jurídicas de derecho privado y pueden cobrar por el servicio educativo que prestan (MINEDU, 2023).

De lo establecido en el artículo 3 del Decreto Supremo N. ° 005-2021-MINEDU, se aprecia que su naturaleza y funciones se encuentran establecidos en el artículo 72 de la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación, tal como se verá en el siguiente párrafo y su organización jurídica debe ser realizada bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común o en el régimen societario, con o sin fin de lucro.

En ese sentido, el artículo 72 de la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación, señala que son personas jurídicas de derecho privado, creadas por iniciativa de personas naturales o jurídicas, autorizadas por las instancias descentralizadas del Sector Educación. Así mismo, indica que este tipo de institución educativa, permite por medio de sus propios recursos, instalaciones y equipos, junto a experiencias de innovación contribuir a la educación pública.

2.5.2. Funciones de la institución educativa

Según Parés Gutiérrez (2010), la institución educativa tiene las siguientes funciones a fin de alcanzar la mejora integral de los estudiantes (i) Establecer metas claras que reflejen los valores institucionales para que por medio de un esfuerzo conjunto lograr el bienestar y beneficio de la comunidad general (ii) Diseñar y establecer un marco de referencia que contenga actividades y tareas que cada colaborador debe realizar, que asegure la relación entre los objetivos y metas institucionales (iii) Brindar a cada colaborador de la institución educativa un espacio libre para que puedan tomar sus decisiones de manera autónoma, permitiéndoles su crecimiento

personal así como la contribución al logro de los objetivos comunes (p. 43).

El artículo 68 de la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación dispone que son funciones generales de la institución educativa las siguientes:

- a) Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Institucional, así como su plan anual y su reglamento interno en concordancia con su línea axiológica y los lineamientos de política educativa pertinentes.
- b) Organizar, conducir y evaluar sus procesos de gestión institucional y pedagógica.
- c) Diversificar y complementar el currículo básico, realizar acciones tutoriales y seleccionar los libros de texto y materiales educativos.
- d) Otorgar certificados, diplomas y títulos según corresponda.
- e) Propiciar un ambiente institucional favorable al desarrollo del estudiante.
- f) Facilitar programas de apoyo a los servicios educativos de acuerdo a las necesidades de los estudiantes, en condiciones físicas y ambientales favorables para su aprendizaje.
- g) Formular, ejecutar y evaluar el presupuesto anual de la institución.
- h) Diseñar, ejecutar y evaluar proyectos de innovación pedagógica y de gestión, experimentación e investigación educativa.
- i) Promover el desarrollo educativo, cultural y deportivo de su comunidad.
- j) Cooperar en las diferentes actividades educativas de la comunidad.
- k) Participar, con el Consejo Educativo Institucional, en la evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo. Estas acciones se realizan en concordancia con las instancias intermedias de gestión, de acuerdo a la normatividad específica.
- l) Desarrollar acciones de formación y capacitación permanente.
- m) Rendir cuentas anualmente de su gestión pedagógica, administrativa y económica, ante la comunidad educativa.
- n) Actuar como instancia administrativa en los asuntos de su competencia. En centros educativos unidocentes y multigrados, estas atribuciones son ejercidas a través de redes.

En cuanto a las instituciones educativas privadas, además de las funciones ya mencionadas, el artículo 72 de la Ley General de Educación también les exige que:

a) Se constituyen y definen su régimen legal de acuerdo a las normas vigentes. b) Organizan y conducen su gestión administrativa y económico-financiera, estableciendo sus regímenes: económico, de pensiones y de personal docente y administrativo. c) Participan en la medición de la calidad de la educación de acuerdo a los criterios establecidos por el Instituto de Evaluación, Acreditación y Certificación de la calidad educativa. d) Garantizan la participación de los padres de los alumnos a través de la Asociación de Padres de Familia, e individualmente, en el proceso educativo de sus hijos.

Estas disposiciones evidencian características tales como la autonomía y responsabilidad de las instituciones educativas, en el ámbito privado o con gestión propia. La posibilidad de definir su régimen legal, económico, de pensiones y de personal, así como de gestionar sus recursos, evidencia un modelo de gestión descentralizada y adaptada a sus propias necesidades, aunado a que, se manifiesta su participación en procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad educativa.

2.5.3. Creación y autorización de funcionamiento de instituciones educativas

Uno de los criterios para diferenciar una institución educativa pública de una institución educativa privada es precisamente el acto resolutorio que lo origine, pues como hemos señalado anteriormente la institución educativa pública requiere de un actor originario de creación, mientras que la institución educativa de gestión privada necesita un acto de autorización de funcionamiento (MINEDU, 2023).

Según el artículo 131 del Decreto Supremo N.º 005-2021-MINEDU, la creación de una institución educativa pública o la autorización de funcionamiento de una institución educativa privada es aprobada por la Dirección Regional de Educación o la que haga sus veces y se realiza en atención a las necesidades y demandas educativas de la población de un determinado ámbito geográfico, garantizando el

acceso a recursos, infraestructura y el equipamiento educativo necesarios para asegurar la prestación del servicio.

En ese contexto, el MINEDU (2017), a través de la Resolución Ministerial N. ° 510-2017-MINEDU, ha establecido los siguientes requisitos, para la creación de una institución educativa pública:

a) Informe técnico en base a un estudio de oferta y demanda educativa. b) Nombre de la IE, con cinco (05) alternativas adicionales. c) Tipo de gestión y entidad gestora de la IE. Si algún convenio sustenta estos datos, el convenio debe formar parte del expediente. d) Servicio o servicios educativos que ofrecería la IE; por cada establecimiento educativo y metas de atención respectivas. e) Ubicación del o los establecimientos educativos de la IE considerando departamento, provincia, distrito y centro poblado; las coordenadas geográficas del o los establecimientos. f) Requerimientos mínimos de plazas, establecimiento o establecimientos educativos donde la IE iniciará sus funciones, mobiliario y equipamiento necesarios para el funcionamiento de la IE, según los servicios educativos que se brindarán y las metas de atención identificadas; en concordancia con la normativa que resulte aplicable. g) Documentos que sustenten el cumplimiento de los requerimientos mínimos mencionados en el literal precedente. Las plazas deben ser financiadas por el Estado, según se sustente en un informe de disponibilidad presupuestal. Los demás rubros pueden ser financiados, inicialmente, por fuentes privadas. h) Certificado literal de la partida registral donde conste la inscripción ante la SUNARP del título de propiedad, o copia simple del documento que acredita la donación, transferencia o administración del predio o predios destinados a la construcción del o los establecimientos educativos de la IE a nombre del Minedu o el Gobierno Regional. i) Datos adicionales, como turno y si atiende solo a mujeres, varones o ambos; por servicio y establecimiento educativo. j) Fecha de inicio de funcionamiento de la nueva IE. (pp. 4-5)

En ese entender, mientras que las instituciones educativas públicas se crean por acto resolutivo administrativo emitido por una Dirección Regional de Educación (como parte del aparato estatal), en respuesta a necesidades sociales no cubiertas por la oferta educativa existente, las instituciones educativas privadas surgen por iniciativa de particulares-personas naturales o jurídicas-que

constituyen una entidad bajo el régimen del derecho privado, requiriendo solo un acto de autorización de funcionamiento, no de creación. Es decir, su existencia jurídica como entidad privada precede al reconocimiento estatal del servicio educativo que brindarán.

Ahora bien, de manera general, el artículo 77 del Código Civil, establece que las personas jurídicas de derecho privado adquieren existencia legal desde el día de su inscripción en el registro correspondiente para así poder asumir derechos y obligaciones. Por su parte, el artículo 4 del Decreto de Urgencia N.º 002-2020, señala lo siguiente:

La institución educativa privada para operar debe contar con una resolución de autorización de funcionamiento que es el título habilitante para ofrecer sus servicios en el ámbito educativo de acuerdo a las edades, grados, ciclos, niveles y modalidades de la Educación Básica. (Numeral 5)

Ahora bien, el Decreto Supremo N.º 005-2021-MINEDU, requiere, entre otros requisitos, una solicitud, con carácter de declaración jurada, dirigida al director/a de la DRE, firmada por el o la representante legal de la persona jurídica que brindará el servicio educativo de Educación Básica como IE privada, con la siguiente información:

Número de Partida Electrónica en el Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp; en caso de que la persona jurídica que brindará el servicio educativo sea distinta al/a la propietario/a o promotor/a, acompañarse la identificación del/de la promotor/a o propietario/a, considerando lo siguiente: En el caso de persona natural, indicarse los nombres y apellidos completos y el número de DNI, de CE, pasaporte o cualquier otro documento de identidad reconocido por las autoridades migratorias competentes. En el caso de persona jurídica, indicarse la denominación o razón social, el número de la Partida Electrónica en el Registro Personas Jurídicas de la Sunarp y número de RUC. (art. 10)

De todo ello se tiene que, los servicios educativos constituyen una parte fundamental de la sociedad, toda vez que involucran el desarrollo integral del derecho a la educación, reconocido constitucionalmente como un derecho fundamental y un bien público. Por esta razón, el ordenamiento jurídico ha conferido la facultad de promover instituciones educativas tanto a personas jurídicas como a personas naturales, con la finalidad de ampliar la oferta educativa y contribuir al cumplimiento de este derecho.

Sin embargo, el problema no radica en la legitimidad de dicha promoción, sino en que, cuando el servicio educativo es prestado por una entidad que opera como persona jurídica sin haber adquirido plenamente personalidad jurídica o, por una persona natural que actúa como si se tratara de una persona jurídica, se produce una distorsión jurídica que ha llevado a diversas interpretaciones por parte de INDECOPI.

En cuanto a los requisitos para formar una institución educativa privada, son importantes, porque al exigir la consignación del número de Partida Electrónica en el Registro de Personas Jurídicas de la SUNARP, se garantiza que la persona jurídica que brindará el servicio educativo esté legalmente constituida e inscrita y por tanto se cumpla con el carácter de personería jurídica. Asimismo, cuando el propietario o promotor del servicio no coincide con la persona jurídica titular, se exige su identificación expresa, ya sea como persona natural (con nombres completos y documento de identidad) o como persona jurídica (con razón social, número de partida y RUC), cuyo fin último es evitar situaciones de informalidad, conflictos de representación o falta de responsabilidad legal.

2.5.4. Promotor

El Decreto Supremo N. ° 005-2021-MINEDU, denomina al promotor como propietario y es la persona ya sea natural o jurídica que, haciendo uso de su derecho a la libertad de tomar decisiones y

actuar en el ámbito económico, decide constituir una institución educativa privada con el fin de conducirla y promoverla, en atención a los lineamientos generales establecidos por el Ministerio de Educación, siendo que, en caso de que hubiera más de un propietario/a o promotor/a, se reconoce a todos ellos como copropietarios/as o copromotoras/es (Artículo 3).

No obstante, el artículo 37 de la misma norma en mención establece la posibilidad de que el promotor y la Institución Educativa sean la misma persona jurídica; sin tener en cuenta que, al concentrarse ambas funciones en una sola entidad, puede dificultarse la distinción entre el rol de financiamiento, gestión y supervisión (propio del promotor) y el de prestación directa del servicio educativo (propio de la institución).

Ambas tienen funciones distintas, el promotor de una institución educativa, según el artículo 3 del Decreto N. ° 002-2020, tiene las siguientes funciones:

- a) Debe definir los principios y valores que guíaran su institución educativa, en conformidad a principios y valores establecidos en la Constitución.
- b) Diseñar el plan curricular de cada año escolar, el cual debe contener la duración, contenido, metodología y sistema pedagógico.
- c) Establecer los sistemas de evaluación y control de los estudiantes; la dirección, organización, administración y funciones de la institución educativa privada.
- d) Elaborar los planes de estudio de acuerdo a los lineamientos generales establecidos por el Ministerio de Educación.

Por su parte, la institución educativa es la encargada de ejecutar el servicio educativo, desarrollar los procesos pedagógicos, gestionar los recursos, emitir certificados y garantizar un entorno adecuado para el aprendizaje, cumpliendo con lo dispuesto por el promotor y la normativa vigente.

2.6. EL ROL DEL MINISTERIO DE EDUCACION (MINEDU) Y SUS INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS EN LA GESTIÓN EDUCATIVA

El Ministerio de Educación (MINEDU), es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado según se ha establecido en el artículo 79 de la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación.

Fue creado el 04 de febrero de 1837 con el título de Ministerio de Instrucción Pública, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos y se enfocaba entre otros, en la educación pública. En el año 1965 paso a ser denominado específicamente como Ministerio de Educación y forma parte del sector del Poder Ejecutivo.

Es el encargado de ser “el órgano rector de las políticas educativas nacionales y ejercemos su rectoría a través de una coordinación y articulación intergubernamental con los gobiernos regionales y locales, propiciando mecanismos de diálogo y participación” (Ministerio de Educación, s.f., párr. 1).

En concordancia con el párrafo anterior, el Ministerio de Educación es el responsable de diseñar el currículo básico nacional, que debe adaptarse a las diversas características de los estudiantes y del entorno local y regional, siendo que, cada Institución Educativa es la encargada de construir su propia propuesta curricular, de acuerdo a sus necesidades y contextos específicos plasmada en el Proyecto Curricular Institucional (PCI), que tiene valor oficial (Saavedra, Silva, Figallo, Carrillo y Ramírez, 2015, p. 19).

Asimismo, también es de indicar que, otra de las funciones importantes que tiene a su cargo el MINEDU es pues la supervisión del funcionamiento de los centros educativos privados, siendo el órgano competente para imponer sanciones a estos por infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias que las regulan. Dichas conductas infractoras se encuentran contempladas en el Reglamento de Infracciones y Sanciones para Instituciones Educativas Particulares (Instituto Nacional de Defensa

de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual [INDECOP], 2022, p. 29).

Cabe considerar que el artículo 65 de la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación, considera al MINEDU, junto a la Dirección Regional de Educación [DRE] y Unidades de Gestión Educativa Locales [UGEL] también como instancias de gestión educativa.

Por su parte, la Dirección Regional de Educación, según lo dispuesto en el artículo 76 y 77 de la Ley General de Educación es un órgano especializado del Gobierno Regional que se encarga de promover la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la ciencia y la tecnología de su respectiva circunscripción territorial. Pero, entre todas sus funciones, la más importante consiste en autorizar junto con las Unidades de Gestión Educativa locales, el funcionamiento de las instituciones educativas públicas y privadas.

En cuanto a la UGEL, también se trata de una instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional y tiene autonomía en el ámbito de su competencia y detenta jurisdicción territorial en las provincias. Sus funciones son concordantes a los Proyectos Educativos Regionales y Nacionales (Arts. 73 y 74).

El MINEDU (2021), a través de la Resolución Ministerial N. ° 176-2021-MINEDU, ha señalado que, la UGEL, es la unidad responsable de asegurar la adecuada prestación del servicio educativo; y atender los requerimientos de las Instituciones Educativas y de la comunidad educativa de su jurisdicción; y se organiza para generar condiciones adecuadas que aseguren calidad, equidad y pertinencia de la prestación del servicio educativo (p. 10).

De todo lo anotado, el Ministerio de Educación (MINEDU) es el órgano rector a nivel nacional del sistema educativo peruano. Su principal función es diseñar, dirigir y articular las políticas educativas nacionales, actuando en coordinación con los gobiernos regionales y locales, siendo que, además, el MINEDU supervisa y fiscaliza el funcionamiento de los centros

educativos privados y tiene la potestad de imponer sanciones por infracciones, conforme al Reglamento de Infracciones y Sanciones.

Por su parte, la Dirección Regional de Educación (DRE) es un órgano especializado del Gobierno Regional. Su ámbito de acción es regional, y entre sus múltiples funciones, la más relevante es la autorización del funcionamiento de las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, en coordinación con las UGEL.

Finalmente, las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) son instancias de ejecución descentralizada, también dependientes del Gobierno Regional, tienen competencia a nivel provincial y son las encargadas de garantizar la prestación adecuada del servicio educativo en su territorio.

2.7. EL ROL DE INDECOPI EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual [INDECOPI], fue creado en el año 1992 y entro en vigencia en 1993, a fin de proteger los principios en materia económica establecidos en la Constitución de 1993 tales como el rol subsidiario del Estado, la libertad de empresa, igualdad de las inversiones, libertad de contratar, la protección del consumidor, entre otros. En sus inicios, dependía del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales y posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley N. ° 26923 en 1998, este organismo quedó adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (Martínez, Saldaña y Sandoval, 2021, p. 6).

Mediante el artículo 2 de la Ley N. ° 26923, Ley que establece que los organismos públicos descentralizados y organismos reguladores dependerán del Consejo de Ministros, le fueron conferidas al Indecopi, el deber de proteger el mercado de prácticas monopolísticas, restrictivas y desleales que afecten la competencia y perjudiquen a consumidores y

agentes del mercado; derechos de propiedad intelectual; calidad de productos y demás conferidos.

Sin embargo, la citada ley fue derogada mediante la Primera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N. ° 1033 en el año 2008, que aprobó la Ley de Organización y Funciones del Indecopi mediante el cual, se le atribuyo competencia específica para defender los derechos de los consumidores, las marcas, las creaciones e invenciones y velar por el buen funcionamiento del mercado, e imponer mediante el Procedimiento Administrativo, sanciones preventivas y sanciones administrativas cuando se verifica alguna infracción en el sector empresarial o al Código de Protección y Defensa del Consumidor.

2.7.1. Facultades

El Decreto Legislativo N. ° 1033 Ley de Organización y Funciones del Indecopi, dado el 25 de junio de 2008, establece de manera más específica las siguientes sus funciones:

a) Vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa mediante el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales e irracionales que afectan a los ciudadanos y empresas, así como velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa. b) Defender la libre y leal competencia sancionando las conductas anticompetitivas y desleales, procurando que en los mercados exista una competencia efectiva. c) Corregir las distorsiones en el mercado provocadas por el daño derivado de prácticas de dumping y subsidios. d) Corregir las distorsiones en el mercado provocadas por el daño derivado de prácticas de dumping y subsidios. e) Proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo. f) Vigilar el proceso de facilitación del comercio exterior mediante la eliminación de barreras comerciales no arancelarias, conforme a la legislación de la materia. g) Proteger el crédito mediante la conducción de un sistema concursal que reduzca costos de transacción y promueva la asignación eficiente de los recursos. h) Administrar el sistema de otorgamiento y protección de los derechos de propiedad intelectual en todas sus manifestaciones. i)

Garantizar otros derechos y principios rectores cuya vigilancia se le asigne, de conformidad con la legislación vigente.

Dentro de las diversas funciones conferidas al INDECOPI por el Decreto Legislativo N. ° 1033, existen algunas que se vinculan directamente con la prestación de servicios educativos, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos de los consumidores en el ámbito educativo privado.

Es así que, la función e) es importante para fiscalizar la relación entre centros educativos privados y los padres de familia y/o estudiantes, pues las instituciones educativas deben brindar información clara, veraz y oportuna respecto de las condiciones económicas (pensiones, matrícula, cuotas), los servicios que prestan (infraestructura, malla curricular, certificaciones) y a su vez deben garantizar la idoneidad del servicio educativo.

La función i) le otorga al INDECOPI un margen de acción más amplio para intervenir en casos donde se vulneren derechos fundamentales de los consumidores que, aunque no estén expresamente desarrollados en otras normas sectoriales, sí se reconocen en el marco constitucional o internacional. Así, permite abordar situaciones especiales dentro del sector educativo, como afectaciones al desarrollo integral del estudiante o incumplimientos que afecten su formación.

Entonces, el rol del INDECOPI en materia de servicios educativos se orienta por la protección y defensa del consumidor, ya que estas son proveedoras de servicios y los padres de familia y alumnos son consumidores, conforme al Código de Protección y Defensa del Consumidor.

2.7.2. Materia en derecho del consumidor

Según Echaiz (2012), el derecho del consumidor se trata de un principio y explica que cuando solo existían las grandes empresas,

era muy común la existencia de los monopolios sin control alguno por parte del Estado que se adueñaban de los sectores económicos más rentables.

En ese momento, el empresario era el único a quien podía importarle el destino de la empresa y la información de los productos ofrecidos en el mercado era un privilegio gozado solo por los socios mayoritarios. Esto significaba que las relaciones económicas se plasmaban en un vetusto derecho comercial que sólo daba protección a los comerciantes (p. 105).

Sin embargo, el 15 de marzo de 1962, John Fitzgerald Kennedy, quien era presidente de Estados Unidos, pronunció un discurso ante el Congreso de su país en el que resaltó la importancia de la información, salud, seguridad y defensa que se debe garantizar a los consumidores. Estos derechos luego fueron legislados primero en Estados Unidos, luego en Europa y por último en América Latina y llegó al Perú en 1991. Así en un primer momento se puso a disposición el Decreto Legislativo 716 y más adelante en 1992, se creó la Comisión de Protección al Consumidor, la cual, permanece actualmente como parte de la estructura orgánica del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Echaiz, 2012, pp. 105-106).

Dentro de este marco, el derecho del consumidor es definido como:

El conjunto de medidas legales adoptadas por un Estado con la finalidad de defender la capacidad adquisitiva de su población, cautelar su salud y seguridad física frente a la administración de determinados productos y servicios, y garantizar la utilidad o capacidad de uso de los bienes que adquiera o de los servicios que contrate para la satisfacción de sus necesidades. (Durand, 2010, p. 34)

En ese sentido, el hombre como sujeto de necesidades, se convierte en un protagonista del mercado. Por su condición de consumidor tiene el derecho de exigir información adecuada, seguridad, trato justo, precios competitivos, calidad, garantía, etc.,

es decir, una serie de prerrogativas que le permitirán elegir el producto o servicio libre de influencias negativas que limiten, restrinjan o mediaticen su accionar como agente dinámico del mercado (Durand, 2019, p. 119).

En otras palabras, el derecho de los consumidores es un conjunto de prerrogativas destinadas a normar las relaciones entre proveedores y consumidores, lo que garantiza una serie de mecanismos de tutela que dada su condición de asimetría son necesarios para una eficaz protección.

La tercera de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor establece que: “el término ‘consumidor’ hace referencia, por lo general, a una persona física, con independencia de su nacionalidad, que actúa principalmente con fines personales, familiares o domésticos, si bien se reconoce que los Estados Miembros podrán adoptar diferentes definiciones para abordar necesidades internas específicas. (Quinteros, 2023, p. 283)

Sin embargo, en materia de protección al consumidor, en el Perú, el artículo 65 de la Constitución, establece que, la economía social de mercado, aunado a que, La Sala Especializada en Protección al Consumidor de Indecopi, a través de la Resolución N. ° 1195-2024/SPC-INDECOPI, ha señalado que, es deber del Estado defender el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información, salud y seguridad ante los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado (Fundamento 6).

Por su parte, Durand (2019) detalla que el derecho a la información, a la idoneidad de productos y servicios, el derecho a la salud, la seguridad, el respeto a su intimidad y su dignidad, el derecho a la protección de sus intereses económicos y el derecho a la igualdad de trato en las transacciones comerciales son algunos derechos que protegen al consumidor en una relación de consumo (p. 119).

En ese sentido, La Comisión de Protección al Consumidor N. ° 2 – Sede Central, mediante la Resolución Final N. ° 443-2024/CC2, ha señalado que, el deber de defender interés de los consumidores, se plasma en el cumplimiento de la normativa de protección al consumidor, la cual reconoce una serie de derechos para los consumidores y a la vez obliga al proveedor una serie de deberes que debe cumplir en la comercialización de sus productos o prestación de servicios en el mercado (Fundamento 32).

2.7.3. Consumidor

El Código de Protección y Defensa del Consumidor, en el artículo 1, efectúa de manera clara la definición, para efectos del procedimiento invocado, de consumidor y se entiende que es aquel sujeto ya sea una persona natural o jurídica que adquiere, usa o disfruta, como destinatario final, productos o servicios en su propio beneficio o el de su grupo familiar o social más no para fines de actividades como proveedor.

Para Durand (2010) el consumidor es el sujeto activo de los derechos del consumo, el mismo que puede tener diversas características, convirtiéndose así en: consumidor individual o final, y consumidor colectivo. En el primer caso, está constituido por personas naturales que adquieren bienes con la finalidad de satisfacer una necesidad individual. Con relación al segundo caso, podemos establecer que el consumidor colectivo puede ser una persona de derecho público o privado, el mismo que adquiere bienes con el propósito de satisfacer una necesidad individual o colectiva. Finalmente, dentro de este rubro puede incluirse a las personas de derecho público, incluyendo al Estado que igualmente vienen a constituirse en consumidores (p. 69).

Con relación a las personas jurídicas, la Sala Especializada en Protección al Consumidor, a través de la Resolución Final N. ° 0007-2024/INDECOPI-LAM, ha establecido los siguientes criterios a verificar en el supuesto de personas jurídicas para confirmar que

calzan en el supuesto de consumidores que, “se debe constatar que estas no actuaron dentro del ámbito de una actividad empresarial o profesional y que el producto adquirido o servicio prestado no esté normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor” (Fundamento 19).

El numeral 2 del artículo 1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, señala que “los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio”.

De manera más explicativa, Montoya Alberti (s.f.), señala que, “microempresario puede ser considerado como consumidor cuando acredite que está dentro de la relación de consumo, exista asimetría informativa respecto del proveedor”. (p. 160)

Par esta situación, la Sala Especializada en Protección al Consumidor, mediante Resolución Final N. ° 0007-2024/INDECOPI-LAM (2024), ha señalado ciertos parámetros a considerar antes de calificar a un microempresario como consumidor, las cuales son: “(a) el administrado sea un microempresario; (b) el producto o servicio materia de denuncia no forme parte del giro de negocio; y, (c) el usuario se encuentre en una asimetría informativa” (Fundamento 19).

También, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Lambayeque (2024), a través de la Resolución Final N. °0008-2024/CPC-INDECOPI-LAM, señala que, los tres (3) requisitos antes mencionados deben ser concurrentes, pues de lo contrario la denuncia deberá ser declarada improcedente” (Fundamento 11).

La Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Arequipa (2024), a través de la Resolución Final N. ° 0016-2024/ INDECOPI-AQP, prescribe que, para determinar si un microempresario califica como consumidor, se debe considerar que los productos o servicios

que forman parte del giro del negocio son aquellos esenciales para su funcionamiento; tales como: materia prima para la fabricación de ciertos productos o maquinarias o instrumental necesarios para ciertos servicios. Por otro lado, los productos o servicios que no forman parte del giro del negocio son aquellos complementarios que facilitan la actividad económica del microempresario, pero no imprescindible, como servicios de publicidad, transporte o financieros (Fundamento 35).

El literal 3 del artículo 1 de la Ley N. ° 29571, Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor, indica que, en caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta y aunado a ello, se debe considerar lo dispuesto por el artículo III del Título Preliminar de la citada norma, el cual también establece que las disposiciones de dicho cuerpo normativo protegen al consumidor que se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta; cuando dichas relaciones se celebran en el territorio nacional o cuando sus efectos se producen en éste; así como, a las operaciones a título gratuito que están dirigidas a motivar o fomentar el consumo.

2.7.4. Proveedor

Un proveedor es aquella persona natural o jurídica que se dedica a la fabricación y comercialización de sus bienes o presta servicios en el mercado para responder a las necesidades y expectativas de los consumidores a cambio de una retribución económica. Para ello es necesario observar un requisito legal: el proveedor deberá desarrollar su actividad comercial de manera habitual (INDECOPI, 2022, p. 48).

Así mismo, el Código de Protección y Defensa del Consumidor de forma enunciativa y no limitativa considera como proveedor a los

distribuidores y comerciantes, productores o fabricantes, importadores y prestadores.

La Sala Especializada (2024), a través de la Resolución Final N° 443-2024/CC2, ha señalado que para efectos de la actividad empresarial no interesa el ánimo lucrativo, pues si bien toda actividad empresarial tiene por finalidad la obtención de ganancias, la misma puede ser realizada tanto por personas jurídicas lucrativas (las sociedades) que al final distribuyen dichas utilidades entre sus miembros, como por personas jurídicas no lucrativas (asociaciones, fundaciones, entre otros) que destinan las utilidades obtenidas a su finalidad no lucrativa. (Fundamento 40).

Lo anterior ha sido ratificado por reiterada jurisprudencia de la Sala, pues el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (2016), mediante Resolución N. ° 01222016/SPCINDECOPI, ha considerado como proveedoras, por ejemplo, a asociaciones que brindaban servicios educativos, clubes deportivos constituidos bajo la forma de asociaciones que ofrecían espectáculos abiertos al público, asociaciones de fondos contra accidentes de tránsito, etc. En todos esos casos, la Sala se pronunció sobre las denuncias de los consumidores de los productos y servicios brindados por dichas personas jurídicas no lucrativas, considerándolas proveedoras y, en consecuencia, sujetas a las normas de protección al consumidor (Fundamento 14).

2.7.5. Relación de consumo

Es preciso reiterar que el artículo III del Título Preliminar del Código de Protección y Defensa al Consumidor, dispone que se protegerá al consumidor que se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido dentro de una relación de consumo o en una etapa preliminar a esta.

A su vez, la relación de consumo es definida por el Código, en el numeral 5 del artículo IV del Título Preliminar, como aquella “por la cual un consumidor adquiere o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica”.

Así, la relación de consumo no consiste solamente en una relación formal de un acto traslativo del producto o servicio y precios, sino que va más allá de la prestación principalmente ofertada, pues incluye los servicios que un proveedor ofrece en el mercado, para distinguirse de todos sus demás competidores y que en última instancia pueda atraer la elección del consumidor de adquirir su producto o servicio ofertado (INDECOPI, 2022, p. 54).

2.7.6. Relación de consumo en servicios educativos

Indecopi (2022) señala que, es posible conocer denuncias que versen sobre servicios educativos, siempre que se pueda determinar de manera objetiva las presuntas infracciones que se cometieron al momento de la prestación del servicio educativo, que pueden ser cobros indebidos, incumplimiento en el horario de clases, etcétera (p. 222).

Cabe considerar, que para efectos del Indecopi (2014) los servicios educativos son concebidos como:

La prestación de servicios que ofrecen en el mercado los centros educativos privados a los padres de familia y/o alumnos, a cambio de una contraprestación que se basa en el pago de la cuota de ingreso, matrícula y pensión al centro educativo. (p. 37)

Por ende, los consumidores, son los padres de familia y los alumnos, mientras que los proveedores de servicio son, Centros educativos de educación básica, centros educativos de técnico-productiva y centros educativos de educación superior (p. 39).

En ese sentido, la prestación que ofrece un proveedor de servicios educativos en el mercado tiene una posición especial frente a otros

proveedores, porque el servicio brindado por medio de una institución educativa no se limita solo a un proceso de servicio a cambio del pago de un precio, sino que dadas sus principales funciones sociales, debe formar seres humanos capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación y consolidación de su identidad y autoestima y el desarrollo de sus diferentes habilidades (p. 202).

Por lo que, Indecopi (2023), mediante la Resolución Final N. ° 493-2023/INDECOPI-AQP, ha señalado que, uno de los parámetros a considerar para determinar la expectativa generada en los consumidores en materia de servicio educativos, es analizar la idoneidad de los bienes o servicios adquiridos o contratados por ellos, de acuerdo a su naturaleza, los colegios se encuentran obligados, por ejemplo, a adoptar medidas destinadas a garantizar la integridad de sus alumnos durante su permanencia en el centro educativo.

2.7.7. Principios del derecho del consumidor

A. Principio de soberanía del consumidor

En el marco de una economía social de mercado, el consumidor no solo es un agente económico, sino el centro del sistema, cuya voluntad y decisión orientan el funcionamiento del mercado. León (2010), ha señalado “La soberanía del consumidor en una economía social de mercado es uno de los ejes para el entendimiento de la dinámica del intercambio y para el bienestar individual y social que el intercambio se encuentra llamado a producir” (p. 64).

Se encuentra regulado en el artículo V del Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor y contiene las normas de protección al consumidor, sus objetivos principales deben proteger las decisiones libres e informadas de los

consumidores con la finalidad que estas decisiones se orienten el mercado en la mejora de las condiciones de los productos o servicios ofrecidos.

B. Principio pro consumidor

El Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor, señala que, el Estado tiene la obligación de proteger los derechos de los consumidores en todos los ámbitos de su actuación, de tal manera que cuando exista dudas o incertidumbres en la aplicación de las normas, contratos de adhesión los celebrados en base a cláusulas generales de contratación, debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor (Artículo V).

C. Principio de transparencia

En el marco de una economía de mercado justa y transparente, el acceso a información clara, veraz y suficiente por parte de los consumidores es fundamental. Por ello, los proveedores tienen la responsabilidad de garantizar que los datos ofrecidos sobre sus productos o servicios permitan una toma de decisiones informada, conforme a lo establecido en el presente Código. De ahí que, el Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor haya establecido, “En la actuación en el mercado, los proveedores generan una plena accesibilidad a la información a los consumidores acerca de los productos o servicios que ofrecen. La información brindada debe ser veraz y apropiada conforme al presente Código” (Artículo V).

D. Principio de corrección de asimetría informativa

La misma norma en comento, plasma como otro de los objetivos principales de las normas de protección al consumidor es precisamente corregir los problemas causados

por la desigualdad de información o el desequilibrio entre los proveedores y consumidores. Esto puede ocurrir en los supuestos de contratación o en otras situaciones relevantes, que coloca a los consumidores en una posición de desventaja en comparación con los proveedores, ya que los primeros no tienen tanta información sobre los productos o servicios que van a contratar lo que puede llevar consigo que tomen decisiones equivocadas, apresuradas, incorrectas o injustas. Por tanto, busca que los consumidores obtengan una información clara, precisa y oportuna para así evitar prácticas injustas y promover un mercado más competitivo (Artículo V).

E. Principio de buena fe

En las relaciones de consumo, el comportamiento de todas las partes debe regirse por principios fundamentales como la buena fe, la confianza y la lealtad, los cuales deben ser considerados siempre las circunstancias particulares de cada caso.

En la actuación en el mercado y en el ámbito de vigencia del presente Código, los consumidores, los proveedores, las asociaciones de consumidores y sus representantes, deben guiar su conducta acorde con el principio de buena fe, de confianza y lealtad entre las partes. Al evaluar la conducta del consumidor se analizan las circunstancias relevantes del caso, como la información brindada, las características de la contratación y otros elementos sobre el particular. (Artículo V)

Este principio implica que todas las partes involucradas, ya sea consumidores, proveedores, asociaciones de consumidores y representantes deben actuar de acuerdo al principio de buenas fe, confianza y lealtad. Esto significa que deben actuar de manera honesta, justa y transparente, siendo que los proveedores deben ser claros, precisos como por ejemplo en la publicidad, en los servicios a ofrecer, en las cláusulas de los

contratos, a fin de fomentar la confianza entre las relaciones del mercado.

F. Principio de protección mínima

El citado Código establece un marco básico de protección para los consumidores, sirviendo como piso mínimo de garantías, sin limitar la posibilidad de que normas específicas ofrezcan una protección más amplia según el sector, pues ha establecido “El presente Código contiene las normas de mínima protección a los consumidores y no impide que las normas sectoriales puedan dispensar un nivel de protección mayor” (Artículo V).

G. Principio pro-asociativo

El rol de las asociaciones de consumidores es clave en la defensa de los derechos de los usuarios, por lo que el Estado promueve su participación activa, siempre dentro de un marco legal y responsable conforme a este Código. De ahí que, haya estipulado “El Estado facilita la actuación de las asociaciones de consumidores o usuarios en un marco de actuación responsable y con sujeción a lo previsto en el presente Código” (Artículo V).

H. Principio de primacía de la realidad

Este principio es importante porque permite analizar la realidad económica y la intención detrás de los actos jurídicos en las relaciones de consumo, más allá de su forma, para evitar fraudes o simulaciones y proteger efectivamente al consumidor.

En la determinación de la verdadera naturaleza de las conductas, se consideran las situaciones y relaciones económicas que efectivamente se realicen, persigan o establezcan. La forma de los actos jurídicos utilizados en la relación de consumo no enerva el análisis que la autoridad efectúe sobre los verdaderos propósitos de

la conducta que subyacen al acto jurídico que la expresa. (Artículo V)

La Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura (2023), a través de la Resolución N. ° 161-2023/INDECOPI-PIU, indica que, por medio de este principio, el hecho de que se hayan usado cierta forma de actos jurídicos para entablar la relación de consume, no restringe a la autoridad que esta efectué un análisis sobre los verdaderos propósitos de la conducta que subyacen verdaderamente al acto jurídico que la expresa. Esto implica que cuando exista divergencia entre lo que ocurre en la realidad y lo que se ha plasmado en los documentos, debe darse prevalencia a lo que surge en la práctica (Fundamento 28).

2.7.8. Procedimientos iniciados de oficio

El procedimiento sancionador administrativo en materia de protección al consumidor puede ser iniciado de oficio o de parte, ya sea por iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado, de aquel que pudiera verse potencialmente afectado o por iniciativa de una asociación de consumidores (Peláez, 2014, p. 221).

El artículo 234 de la Ley N. ° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que se pueden iniciar procedimientos sancionadores de oficio cuando tomen conocimiento de posibles infracciones dentro de su competencia.

De forma específica, el artículo 88 del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece en el numeral 3 que los procedimientos administrativos en materia de consumidor pueden ser iniciados de oficio cuando se identifiquen comportamientos que tengan repercusión en intereses de terceros.

También el artículo 107 dispone que los procedimientos administrativos para conocer las presuntas infracciones a las

disposiciones contenidas en el presente Código se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o poderdantes o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores.

El artículo 129 del Código establece que los procedimientos administrativos para conocer las presuntas infracciones se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o poderdantes o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores.

Finalmente, el artículo 32 del Decreto Legislativo N. ° 1033, establece que las comisiones del Indecopi son las encargadas de iniciar los procedimientos administrativos de oficio o pedido de parte.

2.7.9. Infracciones en servicios educativos

En el capítulo III, artículo 73 del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece cuales son las obligaciones del proveedor de productos o servicios educativos, ostenta, siendo las siguientes:

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.

De acuerdo con el Código de Protección y Defensa del Consumidor, los consumidores del servicio educativo de educación básica, tienen los siguientes derechos:

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. (Artículo 74)

Así mismo, el artículo 75 del mismo cuerpo normativo establece que:

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.

Una vez que se ha verificado la comisión de una infracción administrativa a alguna de las conductas anteriormente señaladas corresponde al Indecopi la aplicación de una sanción administrativa que puede ser amonestación o multa coercitiva.

Pero ¿qué es una infracción administrativa?, El Código de Protección y Defensa del Consumidor, la define como “aquella conducta que realiza el proveedor en contra de lo establecido por las disposiciones ya mencionadas, dirigidas a violar los derechos

reconocidos a los consumidores, así como incumplir las obligaciones que le han sido impuestas” (art. 108).

En cuanto a las sanciones administrativas, el artículo 110 considera multas hasta 450 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) las cuales son aplicadas dependiendo de la gravedad (infracciones leves, graves y muy graves).

Los objetivos de las sanciones administrativas contra los proveedores deben tener un impacto sobre la conducta de estos. Por ello, la sanción impuesta debe ser superior al beneficio obtenido a través de la infracción, para evitar que esta resulte rentable (Apac, Rodríguez y Trujillo, 2010, p. 138).

Con todo lo descrito, se evidencia que Indecopi tiene competencia en materia de protección al consumidor, es decir, únicamente cuando se haya verificado una vulneración o afectación a los derechos de los consumidores. En ese contexto, Indecopi puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador, siempre que se configure una infracción tipificada en el marco normativo vigente, particularmente en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

2.8. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SERVICIOS EDUCATIVOS

El *ius puniendi*, es un término utilizado para hacer referencia a la soberanía y potestad propia del Estado, el cual está facultado para imponer sanciones a aquellas personas que transgreden las leyes en base al principio de retribución. Por tanto, es el encargado de promover y justificar la imposición de una sanción proporcional hacia aquellos que han infringido alguna norma del rodamiento jurídico (Saquicela y Chica, 2023, pp. 255-256).

Así pues, el *ius puniendi* estatal en sentido subjetivo es la facultad que el sistema jurídico reconoce algunos para sentar y aplicar castigos y, en sentido objetivo, se trata del conjunto de las normas sancionadoras y de las

prácticas de su aplicación en relación con las normas del sistema jurídico (García Amado, s.f., p. 17).

Cárcamo Righetti (2023) explica que, así como existen ilícitos penales y civiles, también hay ilícitos administrativos cuya represión corresponde a la Administración Pública en diversos sectores. Esto permite evitar la sobrecarga del Poder Judicial y, además, resulta coherente que sea la propia Administración la que sancione el incumplimiento de los requisitos establecidos en el ejercicio de sus funciones de fiscalización y regulación (p.18).

En relación a este tema, el procedimiento administrativo sancionador es entendido como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa de quienes se les imputa haber cometido una infracción y consecuentemente, la aplicación de una sanción. Dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial en el que se debe valer los derechos fundamentales de los administrados frente a la Administración Pública (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUS], 2017, p. 12).

Para determinar la posible comisión de ilícitos administrativos, se requiere que la administración inicie formalmente la tramitación de un procedimiento administrativo, en el cual se logre identificar y comprobar los hechos denunciados, así como la licitud o ilicitud de estos, considerando la versión del imputado y una correcta valoración de sus descargos (Danós Ordóñez, 2019, p. 31).

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha enfatizado que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado. En esa misma línea, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la Administración Pública no puede dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar la garantía del debido proceso en sede administrativa sancionatoria, por cuanto es un derecho humano el obtener todas las garantías que permita alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir este deber. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p. 12)

El citado pronunciamiento del Tribunal Constitucional, señala la importancia de que la Administración Pública actúe con pleno respeto al debido proceso en los procedimientos sancionadores. Reconoce que las garantías procesales no solo son aplicables en el ámbito judicial, sino también en la vía administrativa, ya que están vinculadas al respeto de los derechos fundamentales del administrado.

2.8.1. Principios del derecho administrativo sancionador

A. El principio de legalidad

El Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que, este principio implica que, “las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas” (Artículo IV).

B. El principio del debido procedimiento

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, ha sido concretizado en el inciso 2 del artículo 246 del TUO de la Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo Sancionador.

No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

El Tribunal Constitucional (2005), a través del expediente N.º 03741-2004-AA/TC, señaló que “Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica” (Fundamento 21).

C. El principio de razonabilidad

El inciso 3 del artículo 246 del TUO de la norma en comento, establece los criterios que deben ser considerados por las autoridades administrativas deben analizar a efectos de graduar la sanción aplicable ante la comisión de una infracción y así garantizar que se trata de una decisión necesaria, idónea y proporcionada. Estos criterios son los siguientes:

a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) La probabilidad de detección de la infracción; c) La gravedad del daño al interés público o bien jurídico protegido; d) El perjuicio económico causado; e) La reincidencia por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción; f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

Su aplicación requiere que se trate de actos de gravamen que impliquen una obligación de dar, hacer o no hacer en sede administrativa, como la determinación de un tributo o la exigencia de un requisito dentro de un procedimiento administrativo. Este procedimiento no se limita únicamente a la imposición de sanciones, infracciones o restricciones, sino que abarca todo acto o disposición en materia administrativa que implique una decisión vinculante para el administrado (Lucchetti Rodríguez, 2009, p. 485).

D. El principio de tipicidad

El principio de tipicidad en el derecho administrativo, alude “al grado de predeterminación normativa de los comportamientos típicos proscribiendo supuestos de interpretación extensiva o analógica, es decir, solo cabe sancionar un hecho cuando este se encuentre precisamente definido y se tenga claramente

definida su consecuencia” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p. 20).

El Tribunal Constitucional (2010), a través del expediente N. ° 01873-2009-PA/TC señaló que, el principio de tipicidad implica que las conductas administrativamente sancionables estén claramente definidas y descritas en la ley, sin ambigüedades ni indeterminaciones para garantizar adecuadamente la seguridad jurídica y la libertad. Esto permite a los ciudadanos estén en condiciones de poder predecir las consecuencias de sus acciones y evitar así la arbitrariedad en la aplicación de sanciones. En otras palabras, las normas deben ser precisas y específicas para evitar la incertidumbre y conductas arbitrarias por parte de la administración pública (Fundamento 12).

En aplicación del principio de culpabilidad, la responsabilidad administrativa tiene necesariamente carácter subjetivo, a excepción de los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. Ello implica que la entidad pública con potestad sancionadora se encuentra obligada acreditar la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) como elemento indispensable para la imputación de una infracción administrativa (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p. 28).

Es así que, en materia de procedimiento administrativos de protección al consumidor, no es posible establecer un catálogo de conductas infractoras, porque las infracciones en esta materia son dilucidadas a través del análisis de las conductas en cada caso en concreto en temas relacionados al cumplimiento o adecuación entre lo esperado por el consumidor o lo ofrecido por el proveedor y lo realmente recibido (p. 18).

E. El principio de irretroactividad

El principio de irretroactividad tiene reconocimiento en la Constitución Política del Perú (1993), en el que se establece que “a ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo” (art. 103).

Por medio de tal principio, se prohíbe que las normas sean aplicadas de manera retroactiva en situaciones en las que puede perjudicar o agravar la situación jurídica de una persona, pues su finalidad es garantizar la seguridad jurídica, en tanto, las personas saben y tienen la certeza y estabilidad del procedimiento a seguir en la aplicación de determinada figura (Gonzaga Moncayo y Chingorazo Castillo, 2024, p. 56).

F. El principio de concurso de infracciones

El artículo 246 del TUO de la Ley N. ° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo Sancionador, señala que en el caso del concurso de infracciones: “cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes” (inciso 6).

G. El principio de continuación de infracciones

Para considerar una infracción continuada, se requiere hayan cometido varias acciones u omisiones que infrinjan el mismo precepto y que el autor actúe en ejecución de un plan preconcebido o aproveche la misma oportunidad. Esto implica que las acciones deben estar relacionadas en un breve periodo de tiempo y de forma sucesiva se reitere la misma acción típica guiada por un propósito único. Si hay un distanciamiento significativo entre las acciones, puede ser difícil considerarlas

como una sola infracción y aplicar un solo castigo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p. 25).

H. El principio de causalidad

La Comisión de la Oficina Regional del Indecopi – Arequipa (2023), a través de la Resolución Final N. ° 221-2023/INDECOPI-AQP, establece que, “la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. Conmina a verificar que el destinatario de la sanción administrativa sea la persona natural o jurídica que cometió la infracción” (Fundamento 14).

I. El principio de presunción de licitud

El inciso 9 del artículo 246 del TUO de la Ley N. ° 27444, señala que las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

En el derecho administrativo, es denominado presunción de licitud, protege inicialmente al imputado y obliga a la autoridad administrativa a evaluar las pruebas y demostrar la responsabilidad. Esto significa que la carga de la prueba recae en la Administración pública, que debe demostrar la infracción para imponer una sanción (Merino, 2020, p. 268).

J. El principio non bis in ídem

Se encuentra regulado en el artículo 246 del TUO de la Ley N. ° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, en los siguientes términos:

No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo

hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7. (inc. 11)

Es decir, en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, esta garantía se traduce en la imposibilidad de imponer simultáneamente una sanción administrativa y una pena penal por el mismo hecho, salvo excepciones expresamente previstas, como la continuación de infracciones. Así, se protege el derecho a no ser juzgado ni sancionado doblemente, asegurando un ejercicio justo y proporcional del *ius puniendi* estatal.

De ahí también, que los principios de debido procedimiento, tipicidad y razonabilidad, no son exclusivos del derecho penal, sino que comparten caracteres germinales y son indispensables cuando el administrado se encuentra inmerso en un procedimiento administrativo sancionador.

2.9. LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA EN MATERIA DE SERVICIOS EDUCATIVOS

La responsabilidad solidaria es una figura jurídica prevista en el artículo 1983 del Código Civil, que ocurre cuando varios sujetos son responsables de un mismo daño y cada uno de ellos está obligado a responder por la totalidad de la indemnización frente a la víctima. En esta situación, la víctima puede exigir el pago completo de la indemnización a cualquiera de los responsables, quien, al cumplir con dicha obligación, puede repetir (exigir el reembolso) contra los demás responsables solidarios conforme a su grado de culpa establecido por el juez (Coca Guzmán, 2020). Esta definición general establece la base conceptual para entender cómo se aplica esta figura en contextos específicos, como los servicios educativos privados.

En el contexto de los servicios educativos privados, la responsabilidad solidaria se traduce en que las personas jurídicas que sustentan la institución educativa son las responsables principales frente a los estudiantes y padres de familia por incumplimientos o daños derivados de la prestación del servicio. Las personas naturales vinculadas a la gestión solo pueden ser responsables en supuestos excepcionales, asegurando que la tutela de los derechos de los consumidores se centre en el sujeto jurídico que organiza y administra la institución.

Ello se encuentra respaldado por el artículo 111 del Código de Protección y Defensa del Consumidor (CPDC), que establece que las personas que ejercen la dirección, administración o representación de un proveedor pueden ser consideradas responsables solidarios cuando su participación en la infracción se produce con dolo o culpa inexcusable. De esta manera, el Indecopi atribuye responsabilidad solidaria principalmente a la persona jurídica titular de la institución educativa, mientras que la responsabilidad de las personas naturales vinculadas a la gestión solo se configura en casos excepcionales, reconociendo la posibilidad de imputar conjuntamente obligaciones y sanciones para reforzar la protección de los consumidores.

Esta aproximación normativa se ve reforzada por la práctica de Indecopi en distintas áreas de protección al consumidor. La institución ha adoptado criterios progresivamente más amplios, considerando no solo la participación directa en la infracción, sino también la supervisión y la omisión de los responsables, buscando que la responsabilidad se extienda a quienes efectivamente afectan los derechos de los usuarios y no solo a quienes ocupan una posición jerárquica. Por ejemplo, para determinar la responsabilidad solidaria de los gerentes generales, Indecopi ha ampliado su alcance más allá de la participación directa en una infracción administrativa, considerando que la omisión en el deber de supervisión puede generar responsabilidad solidaria incluso sin participación activa en la conducta infractora; legalmente, esta ampliación traslada la carga de la prueba a los altos directivos y genera un mayor riesgo de sanciones, lo que

podría afectar principios fundamentales como la presunción de inocencia y la proporcionalidad de las sanciones (Sosa Villagarcia, 2024).

El Expediente Resolución Final N° 124-2023/INDECOPI-JUN, ejemplifica esta aplicación: la denuncia contra los representantes del Banco Internacional del Perú S.A.A. por presuntas infracciones al CPDC fue declarada infundada, ya que no se acreditó dolo o culpa inexcusable, requisito indispensable para configurar responsabilidad solidaria, lo cual confirma que la mera posición de autoridad no implica responsabilidad automática; se requiere demostrar participación activa o negligencia grave en la infracción.

Por su parte, aunque el MINEDU, mediante la modificación del artículo 17 de la Ley de Centros Educativos Privados, ha incorporado la figura de responsabilidad solidaria del promotor o propietario, esta solo aplica al procedimiento administrativo educativo y no afecta los procedimientos de protección al consumidor, cuyo régimen es regulado por Indecopi (Indecopi, 2024, Expediente N° 508-2022/CPC-INDECOPI-AQP). En contraste, Indecopi se centra en la protección efectiva de los consumidores, responsabilizando principalmente a la persona jurídica titular y extendiendo la responsabilidad a las personas naturales solo en casos excepcionales y con dolo o culpa inexcusable, conforme al artículo 111 del CPDC.

En consecuencia, para que exista responsabilidad solidaria en servicios educativos, deben concurrir ciertos elementos: primero, un daño o infracción común que afecte a un tercero; segundo, la participación de dos o más sujetos responsables, principalmente la persona jurídica titular y, en casos excepcionales, las personas naturales vinculadas a la gestión; tercero, que la actuación de los administradores o representantes haya ocurrido con dolo o culpa inexcusable; y finalmente, que la víctima pueda exigir la reparación completa a cualquiera de los responsables, quienes pueden luego repetir contra los demás según su grado de participación o culpa (art. 1983 CC).

2.10. PERSONAS NATURALES

La persona natural es aquella reconocida como sujeto de derechos y obligaciones. En otras palabras, es cualquier ser humano que tiene la capacidad de ejercer derechos y asumir responsabilidades legales. Según Valdéz citado en Maritan (2013), la persona natural es el ser humano, el hombre jurídicamente considerado, al que se reconoce capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones y, especialmente, poseedor de atributos y cualidades que han de ser reconocidos por el Derecho (p. 3).

En ese contexto, cuando la persona natural, que posee personalidad jurídica reconocida por el Estado, forma parte de una relación jurídica determinada, ya sea como creadora, destinataria y protagonista, se convierte entonces en sujeto de derecho.

Ahora bien, Maritan (2013) explica que la participación o intervención de una persona en una relación jurídica ya sea de forma activa o pasiva, es lo que la convierte en sujeto de derecho y ello está relacionado con dos categorías fundamentales dentro del Derecho Civil: la personalidad y la capacidad.

La personalidad jurídica confiere al ser humano ser reconocido como persona ante la ley, y en estricto, a ser tratado como sujeto de derecho, y que por ello pueda tener la capacidad de ser titular de situaciones jurídicas subjetivas y asimismo ejercerlas, mientras que la capacidad jurídica es la aptitud para ser titular de situaciones jurídicas y poder ejercerlas, por parte de los sujetos de derecho, que les reconoce el ordenamiento jurídico (Roca Mendoza, 2015, p. 114).

Esta capacidad jurídica está intrínsecamente ligada al sujeto de derecho y, por ende, al ser humano. Por tanto, al reconocerse al ser humano como titular de personalidad jurídica, debe también reconocerse su manifestación esencial: la capacidad jurídica.

En función de lo anterior, la persona natural, al ser reconocida por el ordenamiento jurídico como sujeto de derechos y obligaciones mediante la adquisición de personalidad jurídica, está habilitada para participar

activamente en relaciones jurídicas de diversa índole, condición especial para cuando la persona decide emprender actividades económicas o comerciales, actuando en calidad de persona natural con negocio.

Una persona natural con negocio es aquel individuo que se dedica a realizar actividades empresariales a su propio nombre, asumiendo la responsabilidad legal y financiera de su negocio, es decir que no existe una entidad diferente que asuma las deudas y obligaciones que se pudieran generar del negocio.

2.11. PERSONAS JURÍDICAS

Según Roberto de Ruggiero, como se citó es Grimaldo (2013) es toda “unidad orgánica resultante de una colectividad organizada de personas o de un conjunto de bienes y a los que, para la consecución de un fin social durable y permanente, es reconocida por el Estado una capacidad de derechos patrimoniales” (p. 50).

De Castro, como se citó en Castillo-Córdova (2007), p.5) “la existencia de las personas jurídicas como sujetos de derechos viene justificada por la necesidad que han tenido siempre los grupos humanos de conseguir ciertos fines sociales que superan las posibilidades de acción de los individuos aislados” (p. 5).

Entonces, las personas jurídicas surgen como una necesidad social para permitir que grupos organizados de personas o conjuntos de bienes puedan alcanzar fines que, por su naturaleza, exceden las capacidades individuales. Su existencia se justifica en función de objetivos comunes, duraderos y de interés colectivo y el Estado les reconoce capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, facilitando así su actuación dentro del orden jurídico, cuya finalidad última permite canalizar esfuerzos colectivos de forma estructurada y eficaz, en beneficio del desarrollo social y económico.

Ferrara (2022) explica que:

La capacidad jurídica puede ser extendida a sujetos artificiales creados por simple ficción. Estos entes, como quiera que son simples ficciones de la ley, son naturalmente incapaces de querer y obrar. Hay una contradicción entre su capacidad para ejercitar derechos y su capacidad para adquirirlos la encontramos a través de los mentecatos e impúberes, contradicción que se resuelve mediante la representación. (p. 85)

De la cita, se entiende que, la extensión de la capacidad jurídica a entes ficticios, como las personas jurídicas, plantea una aparente contradicción, ya que estos carecen de voluntad y acción propias. Sin embargo, al igual que ocurre con personas naturales que no pueden ejercer por sí mismas sus derechos, como los impúberes o quienes carecen de discernimiento, esta limitación se resuelve a través de la figura de la representación. Así, aunque estos sujetos no pueden actuar por sí mismos, el ordenamiento jurídico permite que lo hagan mediante representantes, garantizando así la efectividad de su capacidad jurídica reconocida por la ley.

En ese entender, el derecho positivo modifica el principio natural de que no solo el hombre puede ser sujeto de derechos, sino que también le son atribuidos a entes artificiales creados por el derecho (Lyon, 2003, p. 26), a fin de satisfacer necesidades colectivas, facilitar la organización social y permitir la consecución de fines que trascienden las capacidades individuales.

Las personas jurídicas pueden clasificarse en dos grandes categorías: de derecho público y de derecho privado. Las primeras son aquellas que participan de los caracteres estatales, es decir, poseen cualidades o prerrogativas exclusivas del Estado, no por los fines que persiguen, sino por los medios y poderes que emplean para alcanzarlos. Es importante destacar que, aunque una actividad sea de interés general y la preste el Estado, puede ser ejecutada por privados sin que ello modifique su naturaleza jurídica (Lyon, 2006, p. 76). Ejemplos de personas jurídicas de derecho público son la Nación, las entidades que la conforman, las iglesias, las universidades y otros entes públicos. Por otro lado, las personas jurídicas de derecho privado se dividen en fundacionales, como las fundaciones, y asociativas, como las corporaciones civiles, asociaciones

civiles y sociedades, todas ellas orientadas a fines particulares definidos por sus integrantes (Grimaldo, 2013, p. 56).

2.10.1. Elementos de la persona jurídica

A. Elemento personal

La persona jurídica de estar constituida por dos o más personas cuya voluntad sea un fin en común, la misma que generalmente se encuentra expresada en un contrato como el de las sociedades. Aunado a ello requiere el aporte de ciertos bienes para la consecución de su fin (Grimaldo, 2013, p. 51).

Explica más a detalle que una persona jurídica también puede estar conformada no solo por un grupo de personas naturales sino también puede ser un conjunto de personas jurídicas, además resalta que incluso una persona natural por si sola puede ser persona jurídica cuando se constituye como Empresa Individual de Responsabilidad Limitada. Es decir que de acuerdo a su naturaleza de público o privado y de acuerdo a la modalidad que se establezca se determinara la cantidad de sus miembros (Arrascue, 2014, pp. 45-46).

B. Patrimonio

El patrimonio de una persona jurídica es una parte fundamental para su existencia y funcionamiento, ya que le permite desarrollar sus actividades, cumplir con sus obligaciones y responder ante terceros. Está constituido por derechos, bienes y obligaciones.

De acuerdo a Windscheid citado en Torres Vásquez (2021), el patrimonio de una persona es el conjunto de bienes, créditos (activo) y obligaciones o deudas (pasivo) que tiene un sujeto. En términos más simples, el patrimonio es el conjunto de derechos patrimoniales y obligaciones atribuibles a un sujeto.

C. Finalidad

Su constitución debe perseguir una finalidad la cual puede ser lucrativa, cultural, de beneficencia o de desarrollo personal, entre otras. Pues se requiere que su objeto sea preciso, o que contenga los elementos necesarios que permita identificar de manera concreta las actividades que realiza. También es necesario que sea lícito, es decir legales, que sea amparadas y permitidas por el ordenamiento jurídico vigente (Grimaldo, 2013, pp. 52-53).

D. Reconocimiento

Implica “el reconocimiento que debe hacer el Estado del tal ente como persona jurídica, el cual se hace a través de una norma jurídica conforme a la cual se le atribuye dicha condición” (Grimaldo, 2013, p. 53).

Pues se hace necesaria la intervención del derecho positivo para el reconocimiento de las personas jurídicas ya que estas por sí mismas no existen en la naturaleza como sujetos de derecho, sino que requieren un reconocimiento legal expreso. En este sentido, las personas jurídicas son siempre una creación del respectivo ordenamiento jurídico, lo cual implica que es la ley la que le otorga capacidad jurídica y patrimonial. Pero la decisión del ordenamiento jurídico no es arbitraria, sino que el reconocimiento lo ha realizado sobre entes que tienen un substrato humano, es decir que el hecho de estar integrada por personas naturales legitima su existencia y accionar jurídico, por tanto, justifica la extensión de la personalidad jurídica a sujetos que por sí mismos no la tendrían (Castillo-Córdova, 2007, p. 5).

2.10.2. Efectos de la atribución de la personalidad jurídica

De Castro (2004), como se citó en Castillo – Córdova (2007), explica que la personalidad jurídica es concebida como:

El especial atributo o cualidad que hace posible que aquellos sujetos que lo poseen puedan intervenir en el desarrollo de las relaciones sociales de tal modo que su intervención dé origen a la aparición de unos determinados efectos o consecuencias jurídicas. (p.4)

De la cita esbozada, se entiende que, esta atribución no es meramente formal o abstracta, sino que produce consecuencias concretas en el ámbito del Derecho, pues el reconocimiento de personalidad jurídica, habilita a la persona jurídica para intervenir válidamente en relaciones jurídicas y, en consecuencia, generar efectos jurídicos como la celebración de contratos, la titularidad de derechos patrimoniales y extrapatrimoniales, la capacidad para demandar y ser demandado, entre otros.

De ahí que, la exigencia a las instituciones educativas creadas como empresas privadas para ostentar personalidad jurídica, no sea un mero capricho, sino una condición necesaria para que puedan intervenir válidamente en el tráfico jurídico, adquirir derechos, contraer obligaciones, y asumir responsabilidad legal frente a terceros, incluidos sus estudiantes, trabajadores, proveedores y el Estado.

2.12. MARCO NORMATIVO

En relación a la problemática expuesta, es relevante considerar la Constitución Política del Perú (1993), la cual establece que “Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley” (art. 15).

Asimismo, se advierte el desarrollo de la protección del consumidor, pues en el artículo 65, dispone que “el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población”.

Cabe considerar, por otra parte, a nivel legal, la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación, en la cual se estableció lo siguiente:

Las Instituciones Educativas Privadas son personas jurídicas de derecho privado, creadas por iniciativa de personas naturales o jurídicas, autorizadas por las instancias descentralizadas del Sector Educación. El Estado en concordancia con la libertad de enseñanza y la promoción de la pluralidad de la oferta educativa, reconoce, valora y supervisa la educación privada. (Artículo 72)

Sumado a ello, el artículo 4 del Decreto de Urgencia N. ° 002-2020-MINEDU, adquiere gran relevancia al establecer medidas para la lucha contra la Informalidad en la prestación de Servicios Educativos de Educación Básica de Gestión Privada y para el Fortalecimiento de la Educación Básica Brindada por Instituciones Educativas y prescribe que “el propietario o promotor es solidariamente responsable en el pago de la sanción pecuniaria impuesta a la institución educativa privada” (numeral 3).

Por otro lado, la actual regulación respecto de los centros educativos privados mediante Decreto Supremo N. ° 005-2021, en el artículo 3 se señala la siguiente definición para la institución educativa privada.

Es una instancia de gestión del sistema educativo descentralizado, autorizada para la provisión de servicios educativos de Educación Básica por la autoridad competente del sector educación, su naturaleza y funciones se encuentran establecidos en el artículo 72 de la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación. Se organizan jurídicamente bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común o en el régimen societario, con o sin fines de lucro. (Literal f)

También se advierte que, mediante el artículo 71, dispone que “el/la propietario/a o promotor/a de la IE privada es responsable solidario en el pago de la multa impuesta a la IE privada” (Inciso 3).

Aunado a ello, se ha verificado que, en el artículo 17 de la Ley N. ° 26549, Ley de Centros Educativos Privados, se ha regulado la Potestad sancionadora en los servicios educativos de Educación Básica de gestión privada y se indica que:

Las Direcciones Regionales de Educación o las que hagan su veces, y las Unidades de Gestión Educativa Local, conforme a sus competencias, 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. (Inc. 1)

Al propietario o promotor le resultan aplicables las sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 18 de la presente Ley, las que son impuestas por la Dirección Regional de Educación o la que haga sus veces, o la Unidad de Gestión Educativa Local, de acuerdo con la gravedad de la infracción. (Inc. 2)

Las personas naturales o jurídicas que, sin contar con la autorización correspondiente del Sector Educación, prestan servicios educativos, incurrir en infracción administrativa muy grave pasible de sanción con una multa no menor de cincuenta ni mayor de cien Unidades Impositivas Tributarias, impuesta por la Dirección Regional de Educación, o la que haga sus veces. Las Unidades de Gestión Educativa Local tienen la competencia para dictar las medidas correctivas, así como las demás medidas administrativas correspondientes, en el ámbito de las acciones de supervisión o fiscalización respectivas. Asimismo, en el marco del procedimiento administrativo sancionador, corresponde a las Unidades de Gestión Educativa Local constituirse como órgano instructor. En el procedimiento administrativo sancionador, la Dirección Regional de Educación, o la que haga sus veces, cuenta con competencia para imponer la sanción pecuniaria antes citada, así como las medidas correctivas, cautelares y demás medidas administrativas que correspondan. (Inc. 3)

Ahora bien, en materia de protección al consumidor en el ámbito de servicios educativos, el Código de protección al Consumidor establece en el artículo 73 que:

El proveedor de servicios educativos debe tener en consideración los lineamientos generales del proceso educativo en la educación básica, técnico-productiva y educación superior, asegurando la calidad de los servicios dentro de la normativa sobre la materia.

Así también, el artículo 74 del mismo cuerpo normativo detalla los derechos esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos tales como, 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, entre otros.

De igual manera, el artículo 75 de dicho Código, señala que:

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.

Y, finalmente su artículo 111 dispone lo concerniente a la responsabilidad solidaria:

Excepcionalmente, y atendiendo a la gravedad y naturaleza de la infracción, las personas que ejerzan la dirección, administración o representación del proveedor son responsables solidarios en cuanto participen con dolo o culpa inexcusable en el planeamiento, realización o ejecución de la infracción administrativa.

Esta normativa, aborda la protección al consumidor en el ámbito educativo, donde los usuarios de los servicios educativos privados (padres de familia y estudiantes) deben ser considerados como consumidores y, por tanto, amparados por el Código de Protección y Defensa del Consumidor. El derecho a la información veraz, oportuna y transparente sobre pensiones, condiciones del servicio y cambios en las tarifas, así como la posibilidad de reclamar frente a un incumplimiento, forma parte de una tutela reforzada que busca equilibrar la relación proveedor-consumidor en un sector especialmente sensible como la educación.

Por otro lado, normativas como el Decreto de Urgencia N.º 002-2020-MINEDU, el Decreto Supremo N.º 005-2021-MINEDU y la Ley N.º 26549 refuerzan el rol del Estado no solo como garante de la libertad de empresa en el sector educativo, sino también como ente fiscalizador y sancionador frente a la informalidad, la omisión de condiciones mínimas de calidad y las prácticas que afecten el bienestar de los estudiantes.

También, en coherencia con los principios de protección del consumidor, el Código establece la responsabilidad solidaria de quienes dirigen, administran o representan a las instituciones educativas, cuando su participación en infracciones sea dolosa o culposa de forma inexcusable.

Entonces, normativamente, se puede evidenciar que las disposiciones del MINEDU y sus diversas entidades descentralizadas, por un lado, y las del INDECOPI, por otro, responden a marcos jurídicos distintos y cumplen funciones diferenciadas, aunque complementarias, en la regulación de los servicios educativos privados.

Mientras que el Ministerio de Educación (MINEDU) y sus órganos descentralizados (como las Direcciones Regionales de Educación y las UGEL) se rigen principalmente por el Derecho Administrativo y el marco normativo del sector educativo, ejerciendo funciones de supervisión, fiscalización, autorización y sanción por incumplimientos a la normativa específica del sector; el INDECOPI, en cambio, actúa desde el Derecho del Consumidor, tutelando los derechos de los usuarios frente a infracciones vinculadas a la información, calidad, condiciones contractuales y derechos esenciales en la relación de consumo educativo.

2.13. MARCO JURISPRUDENCIAL

2.12.1. Expediente N. ° 0019-2019/CPC-INDECOPI-CAJ de la Comisión de la Oficina Regional del INDECOPI de Cajamarca

A. Hechos

El 30 de octubre de 2019 la Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi, tomo conocimiento de los resultados de la investigación efectuada a la Institución Educativa Privada Del Pacífico *College*, la cual estaba conducida por Del Pacífico *College* E.I.R.L y la señora Edita Giugliana del Socorro Rojas Madrid.

En dicha investigación de evidencio que:

- a) No se informó a los padres de familia sobre las condiciones económicas del periodo educativo 2019 antes de culminar el periodo educativo 2018. b) No habrían cumplido con el procedimiento establecido para la selección de textos escolares; entre otras.

Ante tales evidencias encontradas en la investigación realizada, la Secretaría Técnica inició de oficio un procedimiento sancionador en contra de Del Pacífico y señora Edita, por presuntas infracciones a los artículos 73 y 75 del Código.

Ambos denunciados en sus descargos sostuvieron que, en base al principio de veracidad, la Carta del 26 de noviembre del 2018 debería ser suficiente para evidenciar que, si se informó oportunamente sobre las condiciones económicas del periodo educativo - 2019 a los padres de familia, pues de no ser suficiente también contaban con otros medios probatorios para acreditarlo como por ejemplo declaraciones juradas de los padres de familia y algunos contratos.

Sobre el requerimiento a los padres de familia de papel higiénico adujeron su desconocimiento sobre el nuevo criterio establecido por la Sala Especializada en Protección al Consumidor, así como también su desconocimiento sobre no correspondían con el servicio educativo el frasco de Poett grande; solicitando ser sancionados con amonestación.

En cuanto al papel bond A4 (para prácticas – Separatas), expusieron que su uso era exclusivo del alumno ya que, a diferencia de otros colegios, estos no trabajaban con libros de texto.

Aseguran que no hubo intención de obligar a los padres a comprar textos de una editorial específica, sino que se les ofrecieron tres opciones: Corefo, ETN y Santillana, para las

áreas de comunicación y matemática. Se mencionaron estas editoriales porque los textos no tienen títulos específicos.

Para acreditar que el boletín informativo si fueron entregados a los padres de familia y a los alumnos, se presentó fotografías de las agendas mediante las cuales se advertía que los padres y alumnos reconocían tener conocimiento del referido boletín.

Mediante Resolución N. ° 0133-2020/INDECOPI-CAJ del 11 de septiembre de 2020, se corrió traslado del Informe de Instrucción 0019-2020/ST-INDECOPI-CAJ a los denunciados, a través del cual la Secretaría Técnica de esta Comisión propuso sancionar a ambos denunciados 0.50 (50%) de la UIT por infracción al artículo 75 y con amonestación por infracción al artículo 73.

Pero en la formulación de las observaciones al Informe de Instrucción, los denunciados alegaron que se estaba desconociendo al principio de presunción de veracidad, además solicitaron que en caso corresponda imponerles una sanción, se evalué el hecho de ser una microempresa y la crisis económica actual producida por la pandemia.

B. Fundamentos

De manera preliminar corresponde mencionar que el análisis versa sobre (i) la conducción de la Institución Educativa, (ii) los artículos 73 y 75 del Código, (iii) deber de información de las condiciones económicas, (iv) materiales que no corresponden al servicio educativo, (v) la obligación de establecer un procedimiento de convocatoria y consulta a los padres de familia sobre los textos escolares a utilizarse en el año 2019, (vi) la obligación de trasladar a los padres de familia y alumnos de la institución el boletín informativo que difunda las normas y principios de sana convivencia y disciplina escolar, sin embargo lo concerniente a la conducción de la institución educativa y sobre quién debe recaer la sanción ante una eventual

infracción, es el ítem que importa para la presente investigación.

C. Sobre la conducción de la Institución Educativa

En primer lugar, parten de lo establecido por el artículo 4 de la Ley de los Centros Educativos Privados, mediante el cual se precisa que el funcionamiento de las instituciones educativas requieren de la autorización del Ministerio de Educación a través de sus órganos competentes a los promotores o propietario, que es además el responsable de su administración y funcionamiento integral según lo dispuesto por el artículo 19 del Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva.

Además, citan el artículo 72 de la Ley N. ° 28044, Ley General de Educación, la cual otorga a las I.E.P., personería jurídica propia, independiente de la persona natural o jurídica que promovió su creación y señalan que esto es porque como los promotores no pueden emitir documentos –certificados de estudios, libretas de notas, etc.,– a nombre del alumnado, la Ley otorga personería jurídica especial a la I.E.P. para que pueda hacerlo.

En ese sentido, la Comisión de Cajamarca entiende que las I.E.P., no adoptan ninguna de las formas reconocidas en el Código Civil o la Ley General de Sociedades, ya que sólo lo puede hacer el promotor, y; para que se reconozca su existencia no requieren estar inscritas en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos sino ante el Ministerio de Educación, como requisito esencial para que puedan emitir documentos a nombre del alumnado.

En el caso en concreto, la Comisión advirtió que la Institución Educativa fue autorizada mediante Resolución Directoral Regional N. ° 6043-2015-ED-CAJ, del 22 de diciembre de 2015 y se reconoció como promotora a la señora Rojas, pero

también durante la etapa de investigación se verificó que su conducción también era realizada por la persona jurídica Del Pacífico ya que este último, si bien no constaba en la resolución de autorización figuraba como proveedor en la Boleta de venta N. ° 001-00604414 y que la licencia de apertura de establecimiento fue expedida a su nombre.

En ese sentido, la Comisión advierte la existencia de tres personas: (i) la institución educativa privada que tiene personería jurídica especial (ii) la señora Rojas en su calidad de promotora, (iii) Del pacífico como otro promotor.

Por tal motivo y en base a la aplicación al principio de primacía de la realidad establecido en el artículo IV, numeral 8 del Código, Del Pacífico será considerado como responsable solidario, porque ejerce de forma conjunta la conducción de la Institución Educativa Privada Del Pacífico *College* con la señora Rojas.

D. Decisión

Las cuatro imputaciones planteadas en contra de Del Pacífico y la señora Rojas fueron declaradas fundadas y se les sancionó solidariamente con una multa de 0.5 (50%) de la Unidad Impositiva Tributaria en la primera infracción y con amonestación en las restantes.

2.12.2. Expediente N. ° 0032-2019/CPC-INDECOPI-Cajamarca

A. Hechos

A través del Informe 0058-2019/INDECOPI-CAJ del 30 de diciembre de 2019, la oficina de fiscalización puso en conocimiento de la Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca que la I.E.P. Primer Colegio Superior de Ciencias, conducido por la Promotora de Servicios Educativos y Culturales Superior de

Ciencias E.I.R.L. y el señor Elio Núñez Portal estarían afectando los derechos de los consumidores.

Mediante Resolución N. ° 1, del 31 de diciembre de 2019, la Secretaría Técnica dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra la Promotora de Servicios Educativos y Culturales Superior de Ciencias E.I.R.L. y Culturales y el señor Elio Núñez Portal.

Más adelante, el 9 de octubre del 2020, en la Resolución N. ° 0156-2020/INDECOPI-CAJ, del 9 de octubre de 2020, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca dispuso declarar fundadas las infracciones planteadas en contra de Promotora de Servicios Educativos y Culturales Superior de Ciencias E.I.R.L. y Culturales y el señor Elio Núñez Portal.

El 12 de noviembre de 2020, Servicios Educativos y Culturales y el señor Núñez apelaron la Resolución 0156-2020/INDECOPI-CAJ.

Uno de las cuestiones previas que trato la Sala de dilucidar fue precisamente el sujeto sobre el cual debe recaer la responsabilidad administrativa por infracciones de normas de protección al consumidor en el marco de servicios educativos de nivel básico.

B. Fundamentos

El artículo 15 de la Constitución Política del Perú de 19938 reconoce que toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de estas, conforme a la ley.

El artículo 2 del Decreto Legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación.

El artículo 2 de la Ley de los Centros Educativos Privados, también recoge el derecho de las personas naturales y jurídicas de promover y conducir centros y programas educativos privados.

El artículo 72 de la Ley General de Educación las define como “personas jurídicas de derecho privado, creadas por iniciativa de personas naturales o jurídicas, autorizadas por las instancias descentralizadas del Sector Educación”.

El numeral 1 del artículo 6 del Decreto Supremo 009-2006-ED, según el cual la autorización de funcionamiento permite a la institución educativa privada brindar uno o más servicios educativos en las edades o grados de estudios, ciclos o niveles y, modalidades solicitadas, en uno o más locales educativos. Una vez otorgada la autorización de funcionamiento se procederá con el registro de la institución educativa privada. La obtención de la autorización de funcionamiento no exime a la institución educativa privada de gestionar y contar con los respectivos permisos y licencias exigidos por otras autoridades administrativas, de acuerdo con las normas de la materia vigentes.

El artículo 5 de la Ley de Promoción dispone que el propietario de la institución educativa privada establece, conduce, organiza, gestiona y administra su funcionamiento, lo cual incluye la línea institucional, la duración, metodología y sistema pedagógico, entre otros.

El artículo 3 de la Ley de los Centros Educativos Privados corresponde al propietario de la institución educativa privada el establecer la línea axiológica que regirá el centro, dentro del respeto a los principios y valores establecidos en la Constitución.

Respecto a la Institución educativa propiamente dicha, la Sala consideró el siguiente marco normativo.

El artículo 10 de la Ley de Promoción indica que el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales pueden imponer sanciones administrativas a las instituciones educativas privadas bajo su supervisión por infracción de las disposiciones legales y reglamentarias que las regulan.

El artículo 17 de la Ley de los Centros Educativos Privados señala, que las instituciones educativas privadas que incumplan las disposiciones de dicha ley serán sancionadas administrativamente por la autoridad competente del Ministerio de Educación.

Sobre la responsabilidad administrativa, la Sala utilizó el siguiente marco regulatorio.

Los artículos 10 de la Ley de Promoción y 17 de la Ley de los Centros Educativos Privados, establecen que las infracciones administrativas en las que se incurrieran en el marco de la prestación del servicio educativo recaían sobre la institución educativa privada.

Ley General de Educación otorgó a la institución educativa privada la calidad de persona jurídica.

Mediante Oficio 0530-2019-MINEDU/VMGI-DGC-DIGE del 23 de octubre de 2019, el MINEDU señaló que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 882 y el artículo 72° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación se puede colegir que una institución educativa privada únicamente puede recaer en una persona jurídica.

Por medio del Oficio 16-2020-MINEDU/VMGI-DIGC-DIGE , el MINEDU señaló que con la aprobación de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, se estableció en el artículo 72° que la institución es una persona jurídica de derecho privado, creada por iniciativa de una persona natural o jurídica, determinando con ello una real distinción entre la naturaleza de ambos tipos

de actores (institución educativa privada y el propietario); por lo que, podría presentarse el caso que, con anterioridad a su entrada en vigencia, las instancias de gestión educativa descentraliza [sic] podrían haber emitido una autorización de funcionamiento a favor de un propietario – persona natural.

Incluso, con posterioridad a la entrada en vigor de la ley antes citada, podría haberse presentado el caso que alguna Dirección Regional de Educación o Gerencia Regional de Educación podría haber continuado con dicha práctica. Sin embargo, bajo toda circunstancia los únicos autorizados para brindar los servicios educativos de Educación Básica en cualquiera de sus modalidades, es o son los que figuran como expresamente reconocidos y/o autorizados por el Sector Educación.

C. Criterio de la Sala

En ese sentido, el criterio establecido por la Sala en el marco de los servicios educativos de educación básica, la responsabilidad administrativa por las infracciones en materia de protección al consumidor deberá ser asumida: (i) En primer lugar, por la institución educativa privada constituida como persona jurídica; o, (ii) en caso esta última no esté constituida de tal manera, por el promotor o propietario, según la resolución directoral de autorización o de traslado.

D. Decisión

La Sala declaro la nulidad de la Resolución 0156-2020/INDECOPI-CAJ del 9 de octubre de 2020, emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca, en el extremo que halló responsable al señor Elio Núñez Porta por infracción a los artículos 73° y 75° del Código de Protección y Defensa del Consumidor por haberse acreditado que el señor Elio Núñez Porta en el presente procedimiento administrativo

sancionador seguido en su contra, no contaba con la calidad de promotor de la I.E.P. Primer Colegio Superior de Ciencias, correspondiendo dicha promotoría a la persona jurídica de Promotora de Servicios Educativos y Culturales Superior de Ciencias E.I.R.L.

2.12.3. Expediente N. ° 0016-2023/CPC-INDECOPI-CAJ

A. Hechos

Mediante informe N. ° 0050-2023/INDECOPI-CAJ, el área de Fiscalización, puso en conocimiento de la Secretaria Técnica de la Comisión del Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca los resultados de una investigación realizada a la Institución Educativa Privada Emanuel a fin de verificar el cumplimiento de la Ley 28044, Ley General de Educación; Ley 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las Instituciones Educativas; y, Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en el cual además, determino que dicha institución educativa era conducida por el señor Ner Felipe Aguilar Obando y Asociación Educativa Adventista Emanuel.

En dicho informe se advirtió una serie de conductas que evidenciaban supuestas infracciones a las leyes ya mencionadas, motivo por el cual la Secretaria Técnica decidió iniciar de oficio un procedimiento sancionador en contra del señor Ner Felipe Aguilar Obando y Asociación Educativa Adventista Emanuel por presuntas infracciones al artículo 73 y 75 el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Posteriormente, mediante la Resolución N° 05, de fecha 28 de agosto de 2024, se notificó a los denunciados el Informe Final de Instrucción 0065-2024/ST-INDECOPI-CA, de fecha 23 de agosto de 2024, sin embargo, ambos denunciados omitieron pronunciarse al respecto.

Al respecto cabe precisar que no hemos detallado las conductas que han sido consideradas como infracciones en la Resolución Final N°0273-2024/INDECOPI-CAJ, porque para esta investigación lo que importa es en quien debe recaer la responsabilidad administrativa en materia de Protección y Defensa del Consumidor.

B. Fundamentos jurídicos

El artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General por el cual, se indicó que el sujeto denunciado de un procedimiento administrativo debe ser una persona natural o jurídica.

El artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, que mediante el principio de causalidad exige que el destinatario de la sanción administrativa sea la persona natural o jurídica que cometió la infracción que realizó la conducta omisiva o activa de la infracción.

El artículo 72 de la Ley General de Educación, que según la Comisión otorga a las I.E.P. personería jurídica propia, independiente a la de sus promotores.

El artículo 4 de la Ley 2654914, el Ministerio de Educación autorizar el funcionamiento de las Instituciones Educativas privadas por medio de sus órganos competentes, siendo uno de los requisitos la identificación de su propietario y/o promotor quien será el responsable de su conducción.

El artículo 19 del Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva, el promotor y/o propietario es el responsable de su administración y funcionamiento integral.

El artículo 17 de la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados norma establece pueden ser sancionados tanto el

promotor como la persona jurídica que, aun cuando no cuente con la autorización, brinde los servicios educativos, sin realizar algún tipo de distinción o prelación el uno del otro en caso exista una infracción administrativa.

El principio de primacía de la realidad, significa que, de existir discordancia entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales, debe siempre privilegiarse los hechos constatados.

La teoría de la apariencia jurídica, por medio de la cual es posible enjuiciar a los proveedores que aportan su buen nombre en el posicionamiento de un producto o servicio a cargo de otro operado.

C. Fundamentos de hecho

Mediante Resolución Directoral N° 000654-UGEL-GCH-C del 23 de julio de 2013, se reconoció como promotor al señor Ner Felipe Aguilar Obando.

La Asociación Educativa Adventista Emanuel era quien facturaba los pagos realizados por los padres de familia por el servicio, ello según consta en la Boleta de venta electrónica N° EB01-175.

D. Decisión

En dicho análisis concluyen que, si bien la Institución Educativa tiene personería jurídica especial de acuerdo a lo establecido normativamente por el artículo 72 de la Ley General de Educación, la responsabilidad administrativa debe recaer en el promotor, el señor Ner Felipe Aguilar Obando y Asociación Educativa Adventista Emanuel porque ambos mantienen una vinculación que les concede la condición de proveedores y que ejercen la conducción de la institución educativa de manera conjunta.

2.12.4. Expediente N. ° 0020-2023/CPC-INDECOPI-CAJ

A. Hechos

Mediante el Informe 0061-2023-CPC-CAJ/INDECOPI del 7 de noviembre de 2023, la oficina de fiscalización del Indecopi hizo de conocimiento a la Secretaria Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca los resultados de una investigación seguida contra, Complejo Educativo Particular “Pequeños Talentos”. En este informe se precisó que la institución educativa en mención era conducida por el señor Jhony Eduardo Bautista Mejía y Complejo Educativo Particular Pequeños Talentos E.I.R.L. Así mismo se evidenciaron conductas infractoras.

En atención a ello, mediante Resolución 01 del 14 de diciembre de 2023, la Secretaría Técnica de esta Comisión inició un procedimiento administrativo sancionador contra el señor Bautista y Pequeños Talentos E.I.R.L. por presuntas infracciones al artículo 73 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

A través de la Resolución 05 del 28 de mayo de 2024, se corrió traslado al señor Bautista y a Pequeños Talentos E.I.R.L. el Informe Final de Instrucción 0044-2024/ST-INDECOPI-CAJ emitido el 17 de mayo de 2024.

Mediante la Resolución 05 se notificó el Informe Final de Instrucción 0044-2024/ST-INDECOPI-CAJ emitido el 17 de mayo de 2024, mediante el cual la Secretaría Técnica de esta Comisión propuso declarar fundadas las imputaciones plantadas en contra de Jhony Eduardo Bautista Mejía y Complejo Educativo Particular Pequeños Talentos E.I.R.L.

Al respecto cabe precisar que no hemos detallado las conductas que han sido consideradas como infracciones en la Resolución Final N°0273-2024/INDECOPI-CAJ, porque para esta investigación lo que importa es en quien debe recaer la responsabilidad administrativa en materia de Protección y Defensa del Consumidor.

B. Fundamentos jurídicos

El artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General por el cual, se indicó que el sujeto denunciado de un procedimiento administrativo debe ser una persona natural o jurídica.

El artículo 72 de la Ley General de Educación, que según la Comisión otorga a las I.E.P. personería jurídica propia, independiente a la de sus promotores.

El artículo 68 como funciones de las I.E.P., entre ellas: (i) elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo institucional, el plan anual y el reglamento interno; (ii) organizar, conducir y evaluar sus procesos de gestión institucional y pedagógica, y; (iii) otorgar certificados.

El artículo 4 de la Ley 26549¹⁴, el Ministerio de Educación autorizar el funcionamiento de las Instituciones Educativas privadas por medio de sus órganos competentes, siendo uno de los requisitos la identificación de su propietario y/o promotor quien será el responsable de su conducción.

El artículo 19 del Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva¹⁵, el promotor y/o propietario es el responsable de su administración y funcionamiento integral.

El artículo 17 de la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados norma establece pueden ser sancionados tanto el promotor como la persona jurídica que, aun cuando no cuente

con la autorización, brinde los servicios educativos, sin realizar algún tipo de distinción o prelación el uno del otro en caso exista una infracción administrativa.

El principio de primacía de la realidad, significa que, de existir discordancia entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales, debe siempre privilegiarse los hechos constatados.

La teoría de la apariencia jurídica, por medio de la cual es posible enjuiciar a los proveedores que aportan su buen nombre en el posicionamiento de un producto o servicio a cargo de otro operado.

C. Fundamentos de hecho

Mediante Resolución Directoral Regional N° 2527-2022-ED-CAJ del 22 de noviembre de 2022, se reconoció como promotor al señor Bautista.

Por otro lado, Pequeños Talentos E.I.R.L. aparece como proveedor la Boleta de Venta Electrónica N° EB01-1676.

D. Decisión

En dicho análisis concluyen que, si bien la Institución Educativa tiene personería jurídica especial de acuerdo a lo establecido normativamente por el artículo 72 de la Ley General de Educación, la responsabilidad administrativa debe recaer en el promotor, el señor Bautista y Pequeños Talentos E.I.R.L. porque ambos mantienen una vinculación que les concede la condición de proveedores y que ejercen la conducción de la institución educativa de manera conjunta.

CAPÍTULO III

CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

En este capítulo se da desarrollo las categorías que conforman las hipótesis planteadas las cuales son: el alcance de la protección del servicio educativo de gestión privada normativamente habilita únicamente su ejercicio a personas jurídicas, pero administrativamente las Unidades de Gestión Educativa han otorgado tal ejercicio a personas naturales que fungen como promotores de la institución educativa desnaturalizando la figura; las personas jurídicas y naturales que prestan servicios educativos privados efectivamente son pasibles de responsabilidades regulatorias derivadas de protección al consumidor que le son imputables exclusivamente a las personas jurídicas que subyace la institución educativa y la naturaleza de la potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor es meramente regulatoria de la actuación privada y busca la restitución del derecho afectado por la empresa educativa que ha causado el daño; no sanciona conductas de administración interna de la institución educativa. Las cuales responden a la siguiente interrogante que da pie a la presente investigación:

¿Cuál es el resultado del examen de coherencia normativa y jurisprudencial para determinar la responsabilidad administrativa sancionada por el Indecopi en materia de protección al consumidor contra personas que brindan servicios educativos?

El trabajo en cuestión se sitúa en materia de derecho al consumidor de servicios educativos prestados por empresas educativas, en ese sentido, a fin de demostrar las hipótesis esbozadas se utilizó los métodos generales tales como el analítico, deductivo y específicos como la dogmática jurídica.

A continuación, se presenta la discusión y contratación de hipótesis; en cuanto a la discusión de resultados se explica cómo se ha conseguido cumplir con los objetivos trazados utilizando los métodos que aportan con la narración crítica del

tema; luego, se establece la contrastación de hipótesis propiamente dicha en la que se realiza una construcción argumentativa basada en casa uno de los componentes hipotéticos; con lo que se logra verificar la contratación de la hipótesis completa.

3. 1. DISCUSIÓN CRÍTICA DE LA INFORMACIÓN

3.1. 1. Alcance de la prestación de servicios educativos de gestión privada en relación con las potestades normativas y administrativas otorgadas

La noción de servicios educativos de gestión privada no se agota en decir que son los prestados por particulares con autorización estatal, pues tras esa definición se revelan enfrentamientos entre la libertad de iniciativa y la exigencia de que la educación, incluso en manos privadas, mantenga su condición de derecho fundamental.

Si la educación es una función pública, toda gestión privada se somete a control y regulación que limitan la autonomía empresarial, aunque los promotores pretendan actuar como competidores libres en el mercado; lo que agrava el problema cuando la autorización estatal, que debía garantizar idoneidad, permitió en la práctica la existencia de centros creados por personas naturales o asociaciones sin respaldo organizativo, situación tolerada en instancias regionales que abrió espacio a la informalidad y confundió a los consumidores.

En tal sentido, se advierte que la moral positiva legitimó la expansión de colegios privados como respuesta a la insuficiencia estatal, pero la moral crítica cuestiona esa aceptación, pues se consolidaron prácticas que ponen en riesgo derechos fundamentales: cobros arbitrarios, incumplimientos en la oferta educativa y ausencia de responsabilidad clara.

Por ello, la gestión privada debe concebirse como un híbrido entre iniciativa individual y control estatal, entre lógica de mercado y finalidad pública, de modo que su legitimidad depende de garantizar igualdad de acceso, calidad y transparencia; así, interpretar lo contrario significaría reducir la educación a negocio y vaciar de contenido un derecho fundamental.

Para sustentar lo dicho, se tiene que la Constitución reconoce la libertad de iniciativa, pero la condiciona al respeto de la finalidad pública, lo que implica someterse a disposiciones normativas y administrativas (Kresalja y Ochoa, 2020); en consecuencia, los centros privados no actúan solo bajo lógica empresarial, sino bajo obligaciones reforzadas que provienen de la naturaleza de la educación como derecho fundamental.

De allí que la gestión privada no se justifica por libertad contractual, sino en la medida en que asegura calidad, idoneidad y protección al consumidor, aunque la norma habilita a particulares, esa habilitación no es absoluta, porque el Estado mantiene potestades de supervisión, fiscalización y sanción; experiencia que muestra que, cuando el control se debilita, surgen centros informales, autorizaciones a personas naturales y cobros abusivos.

En este extremo se confirma que la gestión privada no puede trasladar mecánicamente la lógica mercantil al ámbito del derecho fundamental a la educación, los promotores pueden invocar autonomía, pero su actuación está limitada porque lo que ofrecen no es un producto sino un derecho que el Estado debe garantizar; consecuentemente, la gestión privada es legítima únicamente cuando se mantiene dentro de márgenes que aseguren respeto al contenido esencial de la educación y transparencia en la relación de consumo.

Por otro lado, la falta de criterios uniformes en la jurisprudencia administrativa no es un asunto menor, pues revela que el sistema aún no consolida una visión unitaria de la gestión privada en educación; mientras se oscile entre responsabilizar al promotor, a la institución o a ambos, la inseguridad jurídica seguirá afectando a los consumidores y debilitando la finalidad protectora del sistema. En ese sentido, solo cuando se asuma que la gestión privada es un fenómeno complejo y unitario podrá superarse la fragmentación y alcanzarse la coherencia que exige la tutela efectiva del derecho fundamental.

Desde una mirada hermenéutica jurídica se tiene que la Constitución reconoce la libertad de iniciativa, pero al mismo tiempo declara que la educación es un derecho fundamental orientado al desarrollo integral de la persona (Chang Chuyes, 2022), de modo que la habilitación privada está condicionada a esta finalidad; es por esto que la sola hermenéutica no alcanza para analizar normas de cata constitucional, sino que se establece como un escalón preliminar a la verificación dogmática.

Con lo dicho, debe verificarse que la interpretación literal y semántica del derecho a la iniciativa privada en la educación descarta que una persona natural sea titular de un colegio, pues la noción de institución implica organización y responsabilidad patrimonial.

Por esto es necesario contar con una lectura sistemática que obliga a armonizar la personería jurídica especial reconocida por la ley con las exigencias registrales y las reglas de protección al consumidor, evitando contradicciones que generan inseguridad; así como, con el obligado análisis de constitucionalidad tanto de las disposiciones legales, las infra legales, como las actuaciones derivadas de estas.

En tal sentido, también se vuelve imperativo un estudio teleológico y de *ratio legis* que confirman que la gestión privada no fue concebida como un negocio sin control, sino como complemento de la función estatal en el derecho fundamental a la educación; es más, la actividad privada en términos educativos únicamente constituye un medio por el que se consigue brindar el servicio educativo con mayor eficacia, diversificando la posibilidad de acceso y, por tanto, de tutela.

En consuno con lo señalado, desde la dogmática jurídica constitucional, vuelve a analizarse la moral positiva o social que muestra que la sociedad aceptó la expansión de colegios privados como respuesta a la insuficiencia estatal, lo que ha llevado, incluso, al peligro de legitimar prácticas informales.

Empero, la moral crítica advierte que tales prácticas informales no pueden ser respaldadas por la institucionalización del derecho fundamental, es decir, no pueden concebirse como privilegio económico, sino como instituciones sometidas a tutela reforzada; en consecuencia, la evolución de esta figura ha generado conflictos en atribución de responsabilidades y transparencia hacia los consumidores, lo que evidencia la necesidad de reelaborar dogmáticamente su contenido orientándose con la finalidad tutelar del derecho fundamental.

Así, la discusión metodológica confirma esta conclusión: el método deductivo evidenció que la habilitación privada solo cobra sentido subordinada a la finalidad pública; el analítico mostró contradicciones en planos normativos, organizativos y prácticos; el sintético reveló que la gestión privada solo es legítima cuando articula libertad empresarial y deberes públicos; y el hermenéutico jurídico y dogmático jurídico, reconstruyeron la figura en función del interés superior del niño y de la protección al consumidor.

Así, los servicios educativos privados solo se legitiman cuando equilibran autonomía y función pública; de lo contrario, se convierten en privilegio económico ajeno al mandato constitucional que busca favorecer únicamente la inversión privada, pero sin una razón fundamental subyacente, lo que es inadmisibles en un Estado Constitucional de Derecho.

Finalmente, respecto de la prestación privada, se tiene que parte de la premisa de que la educación es derecho fundamental y función pública, cuya realización admite participación de particulares en tanto garantice accesibilidad y pluralidad.

Sin embargo, en la práctica la asimetría entre familias y colegios, junto con autorizaciones irregulares y criterios dispares en materia de responsabilidad, muestra que cuando la prestación se concibe solo como intercambio mercantil se generan vacíos y se vulnera el contenido esencial del derecho a la educación; en consecuencia, debe subordinarse no solo a reglas de consumo, sino principalmente a la tutela constitucional que fundamenta su existencia.

La prestación de servicios educativos privados, al ser analizada, revela niveles distintos que van desde lo normativo hasta lo fáctico; en lo normativo, la educación aparece como derecho fundamental cuya garantía corresponde al Estado, aunque habilite a particulares para crear instituciones; la autorización estatal, más que un trámite, constituye un acto de reconocimiento que vincula a la institución con un fin público.

En el nivel organizativo, la institución adquiere autonomía pedagógica y económica, pero limitada por la ley, y allí surge el enfrentamiento entre institución y promotor que se refleja en la atribución de responsabilidades; que, en la práctica administrativa, sin embargo, deja ver que las autoridades

regionales han autorizado a personas naturales, lo que contradice el diseño legal y erosiona la seguridad jurídica.

Es así como la jurisprudencia administrativa, finalmente, muestra criterios dispares; algunas instancias reconocen personería jurídica especial a las instituciones, otras exigen la inscripción de los promotores, generando incoherencia y debilitando la protección al consumidor.

De esta manera, la síntesis de esta situación evidencia que la prestación de servicios privados conjuga la dimensión normativa, organizativa y práctica; normativamente, la institución actúa bajo un fin público que limita cualquier pretensión empresarial; organizativamente, su autonomía se halla sujeta a regulación que garantice calidad y transparencia; y, en la práctica, las irregularidades y criterios dispares han creado inseguridad en la determinación de responsabilidades.

La conclusión es que la prestación no puede reducirse al derecho de iniciativa ni a la mera aplicación administrativa, sino que constituye un servicio esencial en el que confluyen derechos fundamentales y deberes jurídicos.

De lo que se tiene que la Constitución reconoce iniciativa privada, pero la condiciona a la finalidad pública de la educación; el término “institución educativa” implica organización y continuidad, por lo que autorizar a personas naturales desnaturaliza el concepto.

Esto obliga a armonizar la Ley General de Educación con el Código de Consumo y normas registrales; orienta a garantizar calidad y continuidad; y deja en evidencia que los vacíos deben llenarse con principios como el interés superior del niño y la tutela efectiva, dado que no se busca consolidar privilegios, sino garantizar derechos bajo estándares comunes.

Así, la moral positiva revela que las familias concibieron la educación privada como un bien diferenciado y símbolo de estatus, legitimando incluso prácticas irregulares; sin embargo, la moral crítica impide aceptar que la educación se reduzca a transacción mercantil o que quede en manos de figuras informales.

La práctica social debe ser corregida y subordinada a valores constitucionales, de modo que la autonomía del promotor esté al servicio del interés superior del educando; la evolución confirma que la expansión de la iniciativa privada, aunque legítima como respuesta a limitaciones estatales, no puede desligarse de la función pública que cumple, pues de lo contrario se vacía el contenido del derecho fundamental y se consolida un privilegio económico contrario a la Constitución.

Lo que emerge de este análisis es un nuevo contenido jurídico que supera la contradicción entre práctica y valor, pues la institución privada no se configura solo como empresa ni únicamente como extensión estatal, sino como entidad híbrida cuya legitimidad proviene de equilibrar intereses privados con deberes públicos.

Lo que determina su actuación como instrumento de sistematización que obliga a comprender a la prestación privada como institución llamada a preservar coherencia entre expectativas sociales, regulación administrativa y protección constitucional; de lo contrario, la norma se vacía y la educación se degrada en simple producto de mercado.

Así, la relación entre servicios educativos privados y potestades normativas parte de una premisa clara toda libertad de gestión está sujeta a la ley y, en materia de derechos fundamentales, las normas no se agotan en disposiciones aisladas, sino que forman un sistema que asegura eficacia.

De esta manera, la Constitución reconoce iniciativa privada, pero de manera condicionada a la finalidad pública, lo que hace de la potestad normativa el instrumento para delimitar esa autonomía; en concreto, la ley educativa fija requisitos de creación y funcionamiento, los reglamentos ministeriales aseguran calidad y continuidad, y el Código de Consumo refuerza derechos de estudiantes y familias; el razonamiento deductivo confirma que la gestión privada solo se legitima cuando se articula con este entramado normativo.

En consecuencia, este extremo de la hipótesis contrastada muestra que, aunque las instituciones reclaman libertad de gestión, esta nunca ha sido plena; esto porque la potestad normativa define requisitos de constitución, parámetros pedagógicos, reglas de cobro y transparencia, y cuando se aplica débilmente aparecen autorizaciones a personas naturales, inseguridad sobre personería y dispersión jurisprudencial.

De allí que la relación con la potestad normativa sea constitutiva, pues no existe educación privada sin normas que la habiliten y regulen; la legitimidad, entonces, no descansa en una autorización aislada, sino en la capacidad de someterse a un sistema coherente que garantice el derecho a la educación y la tutela del consumidor.

El análisis en este punto revela que el nivel constitucional no otorga autorización absoluta, sino subordinada al fin público; la legislación ordinaria confirma esta limitación mediante la Ley General de Educación y la exigencia de autorización administrativa; los reglamentos concretan estándares de infraestructura y calidad; y la normativa de consumo introduce exigencias de idoneidad e información.

En tal sentido, la fragmentación en la aplicación de estos niveles, autorizaciones irregulares, reglamentos aplicados de modo

desigual, jurisprudencia dispersa, entre otros; evidencia que el problema no es la falta de normas, sino la incapacidad de articularlas de forma uniforme.

En consecuencia, la relación con las potestades normativas debe entenderse como un sistema integrado que no solo regula, sino que otorga sentido y legitimidad a la gestión privada; allí donde se rompe esta integración, la educación se reduce a mercancía y pierde su carácter de derecho fundamental.

La exégesis constitucional confirma que la iniciativa privada no fue concebida como privilegio económico, sino como complemento controlado; la interpretación semántica de “institución educativa” refuerza la idea de ente organizado con estructura y responsabilidad, por lo que autorizar a personas naturales contradice el sentido literal y desvirtúa la intención normativa.

La articulación entre la Ley General de Educación, el Código de Protección y Defensa del Consumidor y los reglamentos del Ministerio de Educación demuestra que, aunque leídas de manera aislada parecen contradictorias, todas persiguen la misma finalidad que es asegurar calidad, idoneidad y transparencia.

El problema no radica en la letra de la norma, sino en la aplicación fragmentada que desarticula el sistema; de ahí que la teleología confirma que la meta no es garantizar autonomía empresarial, sino proteger el derecho fundamental a la educación y equilibrar la relación asimétrica entre institución y familias; cualquier lectura distinta convierte al derecho en negocio.

Cuando aparecen vacíos sobre responsabilidad, corresponde llenarlos con principios como el interés superior del niño, la primacía de la realidad y la tutela efectiva; esto junto con la comprensión de la ratio legis muestra que el legislador nunca buscó un mercado desregulado, sino la participación privada bajo condiciones que aseguren derechos.

Con lo dicho, se revela que no basta con armonizar normas, sino que hace falta reconstruir el contenido a partir de la práctica social y los valores constitucionales; si bien la sociedad legitimó la expansión privada como respuesta a la insuficiencia estatal, también toleró prácticas irregulares como autorizaciones a personas naturales y cobros abusivos; en contraste, es obligación de los entes reguladores asentar el dogma de que la potestad normativa es el mecanismo que asegura que la educación privada no se degrade en negocio.

La evolución histórica evidencia que la potestad normativa dejó de ser un control formal para convertirse en un entramado de obligaciones que incluyen parámetros de calidad, transparencia y responsabilidad patrimonial, mostrando que su función no es externa, sino constitutiva de la legitimidad de la gestión privada; allí donde se aplica con coherencia, la educación privada se convierte en complemento del sistema público; allí donde se fragmenta, se desnaturaliza.

En conclusión, el razonamiento deductivo muestra que la libertad privada está subordinada a la finalidad pública; el análisis evidencia distintos niveles normativos que van de la Constitución a la protección al consumidor; la síntesis revela que la gestión privada existe solo en interacción con esas potestades; la hermenéutica confirma que la finalidad es proteger derechos y no crear privilegios; y la dogmática demuestra que, aunque la moral positiva ha tolerado irregularidades, la moral crítica exige corregirlas para que la educación privada conserve su carácter de derecho fundamental. La conclusión es que la relación con las potestades normativas constituye el núcleo de su legitimidad.

Si se traslada este razonamiento a las potestades administrativas, se comprende que no basta con la existencia de normas, sino que el Estado debe ejercer funciones de autorización, supervisión y sanción.

En tal sentido, la hipótesis contrastada indica que la gestión privada no se sostiene sin este marco, porque las normas generales carecen de eficacia sin actuación administrativa; así, el Ministerio de Educación, las Direcciones Regionales y las UGEL definen las condiciones de funcionamiento, vigilan el cumplimiento de estándares y sancionan infracciones, mientras INDECOPI controla la relación de consumo.

El razonamiento deductivo confirma que en ausencia de supervisión la autonomía privada se convierte en terreno de abusos, mientras que cuando las potestades administrativas se ejercen con coherencia la gestión privada articula autonomía y finalidad pública.

La conclusión es clara, la administración no es un límite externo, sino el mecanismo que otorga sentido a la gestión privada; allí donde se ejerce, la educación privada es legítima y complementa el sistema; allí donde se diluye, se convierte en negocio que niega su condición de derecho fundamental. El análisis de la autorización, como primer acto administrativo, revela que no es un trámite sino el reconocimiento de que un ente particular puede asumir función pública, aunque en la práctica ese filtro se ha debilitado al permitir autorizaciones a personas naturales, produciendo un divorcio entre el diseño legal y la actuación administrativa.

La supervisión supone el seguimiento permanente del servicio educativo y busca verificar que los estándares de calidad, la infraestructura y los programas respondan a lo previsto en la normativa, aunque en la práctica suele aplicarse de manera deficiente por falta de recursos o tolerancia institucional, lo que genera deficiencias que afectan a los estudiantes.

La fiscalización, entendida como la capacidad de intervención directa ante incumplimientos, se ejerce de modo desigual según

la región, debilitando la coherencia del sistema y reproduciendo desigualdades entre usuarios.

La potestad sancionadora, por su parte, aparece fragmentada entre el sector educación y el INDECOPI, con decisiones contradictorias que restan eficacia disuasoria; el resultado es que estas potestades, que deberían funcionar como un engranaje coherente, operan de manera desarticulada, dejando que la gestión privada oscile entre la formalidad normativa y la tolerancia de prácticas que desnaturalizan la finalidad pública de la educación.

Integradas, estas potestades configuran un círculo virtuoso, la autorización debería asegurar que solo instituciones con estructura sólida ingresen al sistema; la supervisión garantizar la continuidad de estándares mínimos; la fiscalización actuar como correctivo inmediato; y la sanción operar como disuasivo.

Sin embargo, la práctica demuestra que la autorización se concede sin rigor, la supervisión es desigual, la fiscalización débil y la sanción fragmentada, lo que genera inseguridad para las familias y erosiona la finalidad pública del derecho; así, la gestión privada solo se legitima cuando estas potestades se aplican con uniformidad y rigor, porque la mera existencia de normas carece de sentido sin eficacia administrativa real.

La interpretación constitucional reafirma que la educación es función estatal y derecho fundamental, por lo que la autorización de particulares no elimina el deber del Estado de vigilar y controlar, y términos como autorización, supervisión y sanción deben leerse no como trámites, sino como instrumentos de legitimidad.

La lectura sistemática obliga a articular estas potestades con las normativas y con la protección al consumidor, superando la aplicación fragmentada que hoy produce inseguridad; la

teleología confirma que su finalidad no es burocratizar, sino garantizar calidad, equidad y transparencia, y cuando surgen vacíos, como la superposición de competencias entre INDECOPI y el sector educación, deben integrarse principios como la tutela efectiva, el interés superior del niño y la primacía del consumidor.

Al reconstruir la figura desde la práctica social y los valores constitucionales, muestra que la sociedad ha normalizado la ineficacia de los controles y tolerado cobros indebidos o deficiencias de calidad, pero la moral crítica exige reafirmar que las potestades administrativas son garantías materiales que impiden que la gestión privada vacíe el contenido del derecho a la educación.

La evolución histórica evidencia que de simples permisos se pasó a un entramado de obligaciones sobre calidad, cobros y sanciones, mostrando que estas potestades son parte constitutiva de la legitimidad de la gestión privada; allí donde se aplican con rigor, la autonomía se equilibra con el interés público; donde se debilitan, la educación se degrada en negocio sin responsabilidad.

La síntesis final muestra que la gestión privada solo conserva legitimidad cuando la administración autoriza con rigor, supervisa con permanencia, fiscaliza con coherencia y sanciona con firmeza, asegurando que la educación mantenga su carácter de derecho fundamental antes que de privilegio económico.

La prestación de servicios educativos de gestión privada debe entenderse como una institución jurídica híbrida, porque aunque parte de la iniciativa de los particulares, se encuentra subordinada al interés público y al carácter fundamental del derecho a la educación. La Constitución, la Ley General de Educación, el Código de Protección y Defensa del Consumidor y los reglamentos ministeriales, al ser interpretados en conjunto, evidencian que su finalidad no es habilitar un mercado autónomo,

sino garantizar calidad, idoneidad y transparencia. De allí que el problema no resida en la letra de las normas, sino en la aplicación fragmentada que debilita su coherencia y genera inseguridad jurídica.

En consecuencia, se cumple el objetivo de este apartado porque se ha precisado el alcance de la prestación de servicios educativos de gestión privada en relación con las potestades normativas y administrativas, de tal manera que la gestión privada solo adquiere legitimidad cuando actúa dentro de un marco normativo articulado y bajo un sistema administrativo eficaz que garantice calidad, transparencia y responsabilidad.

El alcance, por tanto, no consiste en reconocer la autonomía plena de los promotores, sino en afirmar que la educación privada existe únicamente en la medida en que se integra y se somete a estas potestades, ya que son ellas las que aseguran que el servicio conserve su naturaleza de derecho fundamental y no se reduzca a un privilegio económico.

3.1. 2. Las responsabilidades administrativas, funcionales propias del indecopi y las responsabilidades regulatorias que son imputables a las personas jurídicas y naturales que prestan servicios educativos.

El punto de partida está en la premisa constitucional y legal que reconoce al Estado la potestad sancionadora a través del INDECOPI, por lo que todo proveedor de servicios educativos privados queda sujeto a un control administrativo que garantice idoneidad, transparencia y veracidad en la prestación, pues el derecho a la educación no admite un mercado sin límites (Muñoz Góngora, 2021).

De allí se desprende que las responsabilidades del INDECOPI no se reducen a la imposición de multas, sino que comprenden iniciar procedimientos administrativos de oficio o a pedido de parte, instruir expedientes con estándares probatorios adecuados, atribuir responsabilidad al proveedor correspondiente y ordenar medidas correctivas destinadas a restituir los derechos afectados.

En consecuencia, el INDECOPI debe actuar como garante de la calidad del servicio educativo en el ámbito de las relaciones de consumo, lo que supone asumir deberes concretos como admitir denuncias con celeridad, adoptar medidas cautelares cuando corresponda, emitir resoluciones debidamente motivadas, graduar las sanciones de acuerdo con los criterios establecidos en la normativa y asegurar el cumplimiento de las medidas impuestas.

Bajo esta perspectiva, la función sancionadora de la autoridad administrativa no se agota en la imposición de sanciones económicas, sino que integra un circuito de protección que incluye la prevención, la corrección de conductas infractoras y la reparación de los derechos afectados. De esta manera, la actuación del INDECOPI se configura como un mecanismo de tutela administrativa que busca garantizar que las relaciones de consumo vinculadas al servicio educativo se desarrollen dentro de parámetros de legalidad y equilibrio.

No obstante, el análisis de la práctica administrativa revela que estas funciones, más que deberes meramente formales, constituyen indicadores de la eficacia del sistema de protección al consumidor. En ese contexto, la actuación del INDECOPI puede oscilar entre una reacción posterior a la infracción y un enfoque preventivo orientado a evitar que se generen situaciones que afecten a los usuarios del servicio educativo.

Asimismo, en la fase instructora de los procedimientos administrativos, la autoridad debe considerar las particularidades de las relaciones de consumo, especialmente la asimetría existente entre proveedor y consumidor. Ello implica que la valoración de los medios probatorios y la conducción del procedimiento deben orientarse a garantizar una investigación adecuada de los hechos denunciados.

En cuanto a la fase sancionadora, las sanciones administrativas tienen como finalidad disuadir la comisión de infracciones y promover el cumplimiento de las normas que regulan las relaciones de consumo. Sin embargo, su eficacia depende de la correcta graduación de las multas y de la coherencia en los criterios utilizados por la autoridad administrativa al momento de emitir sus resoluciones.

Por su parte, la dimensión correctiva de la actuación administrativa se manifiesta a través de las medidas correctivas que pueden ordenarse en favor de los consumidores afectados, tales como devoluciones, rectificaciones o la entrega de documentos que correspondan. Estas medidas buscan restablecer la situación jurídica alterada por la infracción y garantizar la reparación efectiva de los derechos vulnerados.

En ese sentido, el examen de las responsabilidades del INDECOPI en materia de servicios educativos privados permite advertir que, si bien existe un marco normativo que define sus competencias, la eficacia de su actuación depende en gran medida de la forma en que dichas competencias se ejercen en la práctica administrativa.

Desde una interpretación constitucional, la defensa del consumidor constituye una función esencial del Estado, lo que otorga al INDECOPI un mandato institucional orientado a

supervisar y sancionar las conductas que vulneren los derechos de los consumidores dentro de las relaciones de consumo.

Asimismo, desde una perspectiva teleológica, la regulación de las relaciones de consumo en el ámbito de los servicios educativos privados no solo busca equilibrar el funcionamiento del mercado, sino también prevenir prácticas que puedan afectar la calidad del servicio educativo o generar situaciones de abuso en perjuicio de los usuarios.

En esa línea, una interpretación sistemática de las normas que regulan el sistema educativo y la protección al consumidor permite comprender que ambas regulaciones son complementarias. Mientras que la normativa educativa establece los estándares y condiciones para el funcionamiento de las instituciones educativas, la normativa de protección al consumidor asegura que las relaciones contractuales derivadas de la prestación del servicio educativo se desarrollen dentro de parámetros de transparencia y legalidad.

Finalmente, el sistema de protección al consumidor en el ámbito educativo alcanza eficacia cuando las potestades administrativas del INDECOPI se ejercen de manera coherente y uniforme, permitiendo garantizar que la prestación de servicios educativos privados se realice dentro de un marco jurídico que resguarde los derechos de los usuarios y asegure el cumplimiento de las obligaciones por parte de los proveedores.

3.1. 3. Las responsabilidades regulatorias que son imputables a las personas jurídicas y naturales que prestan servicios educativos

Las instituciones jurídicas tienen libertad para constituirse de la forma más beneficiosa para sus intereses, pudiendo adoptar diversas formas organizativas como empresas unipersonales,

asociaciones, cooperativas o sociedades, e incluso algunas de ellas pueden operar sin una personería jurídica plenamente identificable. Esta libertad organizativa responde a la libertad de empresa y de asociación, la cual permite a los individuos elegir el mecanismo jurídico que consideren más adecuado para desarrollar sus actividades económicas o sociales, sea con fines lucrativos o no.

Sin embargo, cuando dichas organizaciones participan en la prestación de servicios educativos, su actuación no se agota en el ejercicio de una libertad económica, sino que se encuentra sujeta a un conjunto de responsabilidades regulatorias derivadas del carácter especial del servicio que brindan. En ese sentido, tanto las personas jurídicas como las personas naturales que intervienen en la prestación del servicio educativo asumen obligaciones vinculadas a la garantía de idoneidad, continuidad, transparencia y veracidad en el desarrollo de dicha actividad.

En consecuencia, las personas jurídicas y naturales que participan en la prestación educativa son responsables regulatorios, porque lo determinante no es la forma legal adoptada, sino el hecho de colocar el servicio educativo en el mercado y ofrecerlo a la comunidad. Bajo esta premisa, todo sujeto que interviene en la provisión del servicio debe cumplir con estándares mínimos que aseguren que la educación privada conserve su carácter de derecho fundamental y servicio de relevancia pública.

De lo dicho, la primera arista de esta responsabilidad se observa en la idoneidad del servicio educativo. Cuando la prestación del servicio recae en una persona natural que carece de una estructura institucional consolidada, los programas educativos dependen exclusivamente de su iniciativa individual, lo que dificulta garantizar continuidad, estabilidad y estándares mínimos

de calidad. Esta situación puede afectar directamente a los estudiantes, quienes contratan un servicio que podría interrumpirse sin que existan mecanismos institucionales que aseguren su continuidad o restitución.

A ello se suma el déficit de información y publicidad, pues en determinados casos el proveedor natural promueve su oferta educativa mediante promesas de certificaciones o acreditaciones que no cuentan con respaldo legal suficiente. Este escenario evidencia cómo la asimetría informativa entre proveedor y usuario se intensifica cuando la prestación del servicio se desarrolla sin estructuras organizativas claras, generando el riesgo de que se contraten servicios educativos sobre expectativas que no se corresponden con la realidad.

Asimismo, el problema adquiere especial relevancia en el ámbito patrimonial, dado que la ausencia de una organización jurídica o de un respaldo económico suficiente puede dificultar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación del servicio. En estos casos, aunque se establezcan responsabilidades o se ordenen devoluciones o compensaciones, la ejecución de dichas obligaciones puede resultar limitada si el proveedor es una persona natural con recursos económicos restringidos.

Del mismo modo, el respeto de determinados derechos fundamentales vinculados al entorno educativo puede verse debilitado cuando la prestación del servicio se desarrolla sin protocolos institucionales o mecanismos internos de control. La inexistencia de estructuras organizativas formales puede facilitar situaciones de arbitrariedad o decisiones unilaterales que afectan a los estudiantes, como la negativa de entrega de certificados, la imposición de condiciones no previstas o la ausencia de mecanismos adecuados de solución de conflictos.

La integración de estas aristas permite advertir que la participación de personas naturales en la prestación del servicio educativo no constituye un fenómeno meramente anecdótico, sino un punto estructural de debilidad regulatoria dentro del sistema educativo privado. Aunque la normativa atribuya formalmente deberes semejantes a los de las personas jurídicas, la ausencia de garantías institucionales y patrimoniales convierte esta igualdad formal en un déficit de protección real.

En consecuencia, el verdadero alcance de la responsabilidad regulatoria no se mide únicamente por el catálogo de obligaciones que la norma impone, sino por la capacidad efectiva de exigir su cumplimiento. Mientras que las personas jurídicas cuentan con una estructura organizativa que facilita la identificación del sujeto responsable y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación del servicio, las personas naturales se sitúan en un terreno más ambiguo, en el que la libertad de iniciativa puede derivar en prácticas sin contrapesos institucionales suficientes.

Por ello, el sistema de regulación del servicio educativo privado requiere reconocer de manera clara que tanto las personas jurídicas como las personas naturales que intervienen en su prestación deben asumir responsabilidades equivalentes, pues lo relevante no es la forma organizativa adoptada, sino la actividad misma de proveer educación a terceros dentro del sistema educativo.

Desde una interpretación constitucional, la libertad de enseñanza y la facultad de fundar instituciones educativas privadas se encuentran condicionadas al respeto del derecho a la educación. En consecuencia, las normas que permiten la participación de actores privados en el sistema educativo no deben interpretarse como una habilitación para la creación de un mercado desregulado, sino como un mecanismo orientado a ampliar la cobertura educativa bajo condiciones de calidad e idoneidad.

En esa línea, la lectura sistemática de las normas educativas y de las disposiciones que regulan las relaciones jurídicas vinculadas a la prestación de servicios permite concluir que todos los prestadores educativos deben cumplir estándares mínimos de responsabilidad, independientemente de si actúan como personas jurídicas o naturales. Así, cuando la literalidad de la norma no resuelve completamente los problemas interpretativos, los principios constitucionales vinculados a la tutela efectiva de derechos y al interés superior del niño exigen privilegiar interpretaciones que garanticen una protección real para quienes reciben el servicio educativo.

Finalmente, desde una perspectiva dogmática, la figura de la persona natural como prestadora de servicios educativos no puede ser considerada marginal dentro del sistema, pues en muchos casos la autorización administrativa para el funcionamiento de la institución educativa recae directamente en ella. En consecuencia, el sistema normativo solo adquiere coherencia cuando tanto las personas naturales como las personas jurídicas responden de manera efectiva por las obligaciones derivadas de la prestación del servicio educativo, garantizando que la educación privada se mantenga subordinada a su condición de derecho fundamental y servicio de relevancia pública.

3.1. 4. Naturaleza de la potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor y alcance de la misma para sancionar las conductas derivadas de la prestación de servicios educativos de gestión

La potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor parte del ius puniendi estatal ejercido por órganos especializados que, aunque actúan en el plano administrativo, cumplen funciones directamente vinculadas con la preservación de derechos fundamentales; tan es así que, la sanción

administrativa no es un trámite menor, sino una herramienta que asegura condiciones mínimas de equidad y justicia en las relaciones de consumo, lo que en el caso de la educación adquiere un valor reforzado por su trascendencia en el desarrollo de la persona y en la legitimidad del orden constitucional (Ochoa Cardich, 1993).

Con esto, la hipótesis para contrastar sostiene que esta potestad no se limita a multas sobre conductas aisladas, sino que constituye un mecanismo de tutela integral que previene la repetición de prácticas lesivas, corrige desequilibrios y restituye la confianza de los consumidores en un servicio que, aunque privado, cumple una función pública irrenunciable.

De esta manera, a partir de una deducción inicial, se parte de la generalidad constitucional que reconoce al Estado como garante del bienestar general y concluye que el INDECOPI debe actuar como verdadero instrumento de tutela y no como una autoridad meramente decorativa.

Así, ocurre que la potestad sancionadora se concibe como híbrida, pues combina su dimensión punitiva con un carácter preventivo y reparador, evitando que el consumidor educativo quede reducido a un cliente indefenso; de esta manera, su alcance trasciende lo pecuniario y exige coherencia normativa, uniformidad de criterios y solidez en las resoluciones para no debilitar la función social que la Constitución asigna a la educación.

Dentro de esta potestad se identifican varias dimensiones; la primera, es el fundamento constitucional, que obliga a las entidades administrativas a asegurar el bienestar general y evitar abusos de la iniciativa privada; la segunda, son los límites normativos que acotan la actuación del INDECOPI, aunque en la

práctica la ambigüedad de ciertas disposiciones ha permitido criterios dispares que afectan la confianza en el sistema.

De esta forma, el ejercicio concreto muestra también una dimensión preventiva que debería expresarse en la capacidad de anticiparse a las conductas infractoras mediante directrices claras y acciones de supervisión; sin embargo, predomina una lógica reactiva en la que las sanciones se activan a partir de denuncias individuales, dejando desprotegidos a muchos usuarios. A lo dicho, se suma la dimensión sancionadora que, en teoría, disuade, pero en la práctica, se reduce a multas desiguales, leves para grandes proveedores y desproporcionadas para los pequeños.

Otra dimensión de lo tratado es la reparadora, que busca restituir al consumidor en su situación anterior mediante devoluciones o adecuaciones del servicio, función que, sin embargo, se ve debilitada por la falta de seguimiento y por la ausencia de políticas claras que coloquen en el centro a la persona afectada, reduciendo el alcance de la sanción a una formalidad sin eficacia real.

Con lo tratado, la síntesis de estas dimensiones demuestra que la potestad sancionadora no debe entenderse como funciones aisladas, sino como un engranaje integral; de esta forma, el fundamento constitucional le otorga legitimidad, los límites normativos racionalidad, la prevención reduce abusos, la sanción corrige infracciones y la reparación restituye a los afectados, aunque en la práctica su aplicación fragmentada debilita la finalidad protectora que justifica su existencia.

La interpretación exegética, teleológica y sistemática refuerza este carácter integral; en primer término, la Constitución condiciona la iniciativa privada a la finalidad pública de la educación; en segundo, el Código de Consumo reconoce

expresamente a padres y estudiantes como consumidores y a las instituciones educativas como proveedores, confirmando la competencia del Indecopi. Consecuentemente, la finalidad de la sanción no es solo reprimir, sino asegurar equilibrio y transparencia, con un valor reforzado en educación por su condición de derecho fundamental.

Finalmente, una mirada dogmática revela que la potestad sancionadora es una institución constitucional destinada para materializar derechos fundamentales; esto, porque la moral positiva ha normalizado prácticas abusivas como cobros adicionales o sobre costos, pero la moral crítica recuerda que la educación no puede degradarse a mercancía.

Así, la multa se convierte en parte de un engranaje más amplio que corrige desequilibrios estructurales, impone garantías de no repetición y asegura que la gestión privada de la educación se mantenga subordinada a su carácter de bien público protegido por la Constitución.

La potestad sancionadora del INDECOPI en materia de protección al consumidor parte del ejercicio del ius puniendi estatal a través de órganos administrativos que, aunque formales, cumplen funciones estrechamente ligadas a la tutela de derechos fundamentales (Muñoz Gongora, 2021).

Con esto, la sanción no es un trámite menor, sino un mecanismo para garantizar condiciones mínimas de equidad en las relaciones de consumo, y en el ámbito educativo adquiere relevancia especial por su impacto en el desarrollo integral de la persona y en la legitimidad del orden constitucional.

Téngase en cuenta que la hipótesis contrastada sostiene que esta potestad no se reduce a imponer multas por conductas aisladas, sino que constituye un instrumento de tutela integral que busca prevenir prácticas lesivas, corregir desequilibrios en el mercado

educativo y restituir la confianza de los consumidores en un servicio privado con función pública; en consecuencia, el razonamiento parte de la obligación constitucional de garantizar el bienestar general y concluye que el Indecopi debe ejercer su potestad como verdadero garante y no como un actor meramente formal.

En consecuencia, la naturaleza de esta potestad es híbrida, porque combina su dimensión punitiva con un carácter preventivo y reparador, evitando que el consumidor educativo quede reducido a un cliente indefenso en un mercado sensible; su alcance trasciende la multa pecuniaria e incluye coherencia normativa, uniformidad de criterios y solidez en las resoluciones, de manera que no se debilite la función social de la educación reconocida por la Constitución.

El análisis revela fundamentos constitucionales que legitiman esta potestad y límites normativos que la acotan, aunque la ambigüedad de ciertas disposiciones ha originado interpretaciones dispares y aplicaciones fragmentadas; ello ha generado incertidumbre en los consumidores y ha debilitado la confianza en la eficacia del sistema.

Al descomponer la potestad sancionadora se identifican dimensiones claras; primero, la preventiva debería anticiparse a las infracciones mediante directrices y supervisiones, pero predomina la lógica reactiva que depende de denuncias individuales; luego, la sancionadora, en teoría disuasiva, se traduce en multas leves para grandes proveedores y desproporcionadas para pequeños, reproduciendo desigualdades.

La dimensión reparadora, entonces, busca restituir al consumidor mediante devoluciones, correcciones o adecuaciones del servicio; sin embargo, la falta de seguimiento y de políticas que coloquen

a la persona afectada en el centro debilitan esta función y reducen la eficacia de la sanción a una mera formalidad, ampliando la distancia entre el deber normativo y la realidad.

Una síntesis de lo dicho, muestra que la potestad sancionadora no son funciones aisladas, sino un engranaje integral en el que la prevención reduce riesgos, la sanción corrige infracciones y la reparación restituye derechos; con los esbozado, la fragmentación con que se aplican estas piezas debilita la finalidad protectora que justifica su existencia y erosiona la legitimidad del control estatal en el mercado educativo.

Por su parte, una interpretación constitucional, teleológica y sistemática refuerza el carácter garantista de esta potestad; esto, porque la Constitución condiciona la iniciativa privada a la finalidad pública de la educación; lo mismo que el Código de Consumo reconoce a estudiantes y familias como consumidores y a las instituciones como proveedores; ante lo dicho, el objetivo no es proteger equilibrios mercantiles, sino asegurar transparencia, idoneidad e igualdad de oportunidades en el acceso a un derecho fundamental.

En esa línea, la hermenéutica confirma que la sanción del INDECOPI no invade las competencias del Ministerio de Educación, sino que las complementa, evitando que vacíos normativos dejen impunes prácticas abusivas; por esto, allí donde operan personas naturales sin estructura empresarial, la integración con principios como tutela efectiva, interés superior del niño e igualdad material obliga a imputar responsabilidades claras para no legitimar tratos diferenciados que lesionan derechos fundamentales.

En síntesis, la potestad sancionadora del INDECOPI en educación no puede concebirse como un poder administrativo aislado ni como un trámite técnico centrado en multas, sino como

un mecanismo constitucionalmente legitimado de protección reforzada; por esto, su eficacia se mide en la capacidad de prevenir abusos, sancionar de forma proporcional y reparar efectivamente a los afectados, garantizando que la gestión privada de la educación se mantenga subordinada a su condición de derecho fundamental y bien público.

La discusión permitió constatar que los objetivos planteados se cumplieron de manera íntegra; con lo dicho, en primer lugar, el análisis del alcance de la prestación de servicios educativos privados en relación con las potestades normativas y administrativas mostró que, aunque la norma reserva la titularidad a las personas jurídicas, en la práctica administrativa se ha reconocido también a personas naturales como promotores, lo que genera dispersión de responsabilidades y exige precisar la coherencia del marco normativo.

En segundo lugar, la identificación de responsabilidades evidenció que el Indecopi ejerce competencias administrativas y funcionales propias, pero que la responsabilidad regulatoria debe recaer principalmente en las personas jurídicas que sostienen a la institución educativa, admitiéndose la imputación a personas naturales solo de manera residual o excepcional.

Finalmente, la indagación sobre la naturaleza y el alcance de la potestad sancionadora del Indecopi confirmó que esta es de carácter garantista, no limitada a la imposición de multas, sino proyectada a prevenir, corregir y reparar prácticas lesivas en el mercado educativo, con lo cual se asegura la vigencia del derecho a la educación como bien público incluso en contextos de gestión privada.

3. 2. CONTRASTACIÓN

3.2.1. El alcance de la protección del servicio educativo de gestión privada normativamente habilita únicamente su ejercicio a personas jurídicas.

La prestación educativa privada, vista desde su fundamento, solo adquiere sentido cuando se encarna en una persona jurídica, no por formalismo, sino por garantías; esto, dado que la educación es derecho fundamental y función pública, lo que exige continuidad, responsabilidad patrimonial y control.

Estos rasgos no pueden sostenerse en una voluntad individual, sino en una organización con órganos, patrimonio separado y deberes verificables; esto, debido a que la norma reconoció la iniciativa privada, pero la canalizó hacia instituciones con personalidad propia, porque solo así las promesas pedagógicas y económicas se vuelven obligaciones exigibles y no expectativas dependientes de la solvencia o ánimo de un promotor.

En la práctica, sin embargo, personas naturales han figurado como titulares o rostro público de la oferta; autorizaciones heredadas, tolerancias administrativas y facturación emitida por terceros han desordenado el punto de imputación de obligaciones.

Esta realidad no neutraliza el diseño normativo, pero revela su incumplimiento; cuando el recibo lo emite un tercero o cuando la autoridad trata al promotor como proveedor, la responsabilidad se diluye y el padre de familia queda en la incertidumbre sobre quién responde por cobros, calidad o certificaciones; así, aceptar esa deriva equivale a degradar un derecho a simple transacción y desproteger la confianza del consumidor educativo.

La salida no es negar la realidad, sino reconducirla; de esta manera, el criterio operativo es claro, si la institución está

constituida y autorizada, la responsabilidad recae en la persona jurídica, reservando la solidaridad del promotor para supuestos excepcionales; si no existe institución válida o la autorización recayó en una persona natural, esta última asume condición plena de proveedor, no por castigo a la iniciativa, sino por coherencia con la primacía de la realidad y por protección del usuario.

Ese eje debe completarse con reglas de coherencia documental y trazabilidad acerca de que la denominación de la autorización debe coincidir con quien factura y contrata, la publicidad debe identificar a la misma entidad y no a terceros, y la autoridad no debe admitir dobles carriles donde una persona natural solicita permisos mientras otra empresa emite comprobantes; en consecuencia, una vez detectada la disociación, el sistema debe exigir regularización inmediata bajo formato societario o asociativo, con plazo breve y medidas correctivas que preserven el ciclo escolar.

El contexto de descubrimiento de este componente surge del choque entre norma y realidad; es decir, las aulas con un nombre, autorización con otro, boleta de un tercero y contrato con una persona natural distinta, panorama que convierte al padre de familia en buscador de responsabilidades sin mapa.

Allí se advierte que la forma jurídica no es adorno, es la llave de la exigibilidad, si la educación es derecho fundamental, la promesa pedagógica requiere un sujeto con continuidad y patrimonio separado, de lo contrario la relación de consumo se deshace en actos de buena voluntad sin tutela efectiva.

De esta manera, las señales son múltiples, las autorizaciones a personas naturales por inercia administrativa, comprobantes emitidos por empresas ajenas, invocación de personería no inscrita y heterogeneidad de respuestas en sede de consumo; todas conducen a la misma pregunta quién es el proveedor

jurídicamente imputable cuando la marca, el firmante y el cobrador no coinciden; de esta manera, la jurisprudencia aporta una clave, la responsabilidad primaria recae en la institución constituida y, solo en su ausencia, en el promotor, criterio que armoniza con el reglamento que exige organización bajo formas del derecho común.

El hallazgo se refuerza cuando se conecta con la función de tutela del INDECOPI, su potestad investigadora y sancionadora pierde eficacia si no fija destinatario cierto, porque la disociación documental se convierte en opacidad que vacía la protección. De allí que la hipótesis cobre forma pues solo una entidad con identidad estable, trazabilidad contable y representación definida puede recibir órdenes eficaces, asumir sanciones y responder patrimonialmente. La persona natural no desaparece, pero se ubica donde corresponde, como promotora residual o solidaria en supuestos de dolo o culpa grave.

La evidencia muestra que la ambigüedad genera daño, cuando se trató al promotor y a la institución como intercambiables, la discusión se desvió hacia la identificación del responsable, las medidas llegaron tarde y la sanción perdió efecto; en cambio, cuando se centró la imputación en la persona jurídica, se ordenó la cadena documental y se fortaleció la reparación; finalmente, la hipótesis no es preferencia teórica, es la mejor respuesta para alinear libertad de iniciativa y cauce institucional.

Así, el descubrimiento no desconoce la moral positiva que toleró soluciones de hecho, pero la somete a la moral crítica que recuerda que la accesibilidad no legitima la informalidad; según esto, la educación, como función pública, exige formas que permitan control y responsabilidad; desde esa convergencia emerge un criterio operativo, la persona jurídica es el punto natural de imputación; el promotor responde solo en ausencia de aquella o cuando incurre en infracción grave; toda disociación

entre autorización, contrato y factura debe presumirse contraria a la tutela hasta su regularización inmediata.

Así, la hipótesis queda contrastada con claridad, la gestión privada en educación solo adquiere consistencia cuando se deposita en una persona jurídica con estructura, patrimonio separado y deberes exigibles; en consecuencia, la corrección no es repartir responsabilidades sin criterio, sino recentrarlas en la institución educativa como núcleo de imputación, relegando al promotor a un rol residual. Solo bajo este esquema la libertad de enseñar se ordena al fin público de educar, la iniciativa privada se legitima y el consumidor educativo obtiene protección real.

El punto de partida no se encuentra en la simple lectura normativa, sino en la repetición de escenas administrativas, autorizaciones a personas naturales, comprobantes emitidos por terceros y nombres comerciales que no coinciden con el autorizado; ese cúmulo de hechos evidencia que el problema no es ausencia de reglas, sino la fractura entre un diseño que reserva la provisión a personas jurídicas y una práctica que la entrega a promotores individuales.

Las motivaciones que sostienen esa deriva se relacionan con la presión de cobertura, el temor burocrático a detener un servicio y la percepción comunitaria de que “el colegio del profesor” cumple una función social; sin embargo, esa solución práctica traslada a las familias a una relación de consumo en la que el responsable es un individuo sin patrimonio separado ni continuidad garantizada.

La práctica ha dejado huellas en resoluciones que a veces reafirman la centralidad de la persona jurídica y en otras extienden responsabilidad al promotor; esa oscilación no es caprichosa, refleja un aprendizaje institucional que intenta conciliar

continuidad del servicio con la necesidad de un sujeto estable que soporte calidad e idoneidad.

La moral positiva acepta al promotor como rostro del colegio y celebra la flexibilidad de estructuras ligeras, pero esa aceptación se rompe con el primer incumplimiento serio; solo así surge la moral crítica que recuerda que el derecho a la educación exige un responsable con respaldo jurídico suficiente para responder.

De esa suma de experiencias nace la formulación sobre la autorización a personas naturales desnaturaliza la figura y erosiona la protección al consumidor; es decir, el servicio requiere continuidad y garantías que solo la persona jurídica puede ofrecer, no un promotor individual cuya solvencia es cambiante.

La solución no consiste en negar las escuelas nacidas del esfuerzo personal, sino en reconducirlas hacia un modelo que preserve el ciclo pedagógico; ello implica asumir al promotor como puente transitorio, anclar documentación y contratos en la persona jurídica y activar respuestas cuando se detecte disociación entre quien promete, cobra y está habilitado.

El descubrimiento es práctico, la tutela fracasa cuando no hay sujeto imputable; esto porque la protección solo funciona si el proveedor es una institución con identidad jurídica única; así, de esa constatación surge la propuesta de recentrar la provisión en la persona jurídica, ubicar al promotor en rol supletorio y cerrar el circuito documental para dar certeza al consumidor.

La conclusión se sostiene porque la educación es derecho fundamental y función pública; es por esto que las normas exigen institucionalidad y la práctica ha mostrado que cuando la responsabilidad recae en la persona jurídica hay claridad, previsibilidad y eficacia; cuando se dispersa en el promotor, se produce inseguridad. De allí que la hipótesis se confirme, pues el

centro de imputación debe ser la institución educativa, con el promotor en papel residual y bajo reglas claras.

La contrastación de este extremo de la hipótesis se verifica porque el examen normativo confirma que la habilitación del servicio educativo privado corresponde exclusivamente a personas jurídicas, mientras que la evidencia administrativa demuestra que las Unidades de Gestión Educativa han permitido su ejercicio a personas naturales como promotores, desnaturalizando la figura prevista en la ley.

La comparación entre lo que ordena el marco constitucional y legal, y lo que ocurre en la práctica administrativa, evidencia la fractura del diseño, lo que justifica afirmar que la hipótesis queda validada, el servicio educativo privado debe canalizarse únicamente a través de instituciones con personalidad jurídica, y toda delegación a individuos constituye una desviación que compromete la tutela efectiva del consumidor educativo.

Pues bien, la hipótesis sostiene que el ejercicio del servicio educativo privado normativamente está habilitado únicamente para personas jurídicas, porque estas garantizan continuidad, patrimonio separado y responsabilidad verificable, pero la casuística muestra que, en la práctica, muchas instituciones educativas han sido autorizadas por el MINEDU como personas naturales, pese a que la Ley General de Educación exige personería jurídica.

Esta divergencia entre norma y práctica no contradice la hipótesis; por el contrario, la confirma, porque evidencia que la ley establece un marco claro que no se está cumpliendo y que solo a través de personas jurídicas se puede asegurar que las promesas pedagógicas y económicas sean obligaciones exigibles y no expectativas dependientes de la solvencia o ánimo de un promotor individual.

Asimismo, la casuística revela que la prestación de servicios educativos a través de personas naturales genera inseguridad jurídica para los consumidores, quienes enfrentan incertidumbre sobre quién responde por cobros, calidad educativa o certificaciones, ya que la existencia de facturación emitida por terceros, autorizaciones inconsistentes y criterios disímiles del

Finalmente, los hechos observados muestran que la dispersión de responsabilidades y la ambigüedad sobre quién debe responder constituyen riesgos directos para la seguridad jurídica y para el cumplimiento de los derechos de los consumidores educativos. La centralización de la responsabilidad en la persona jurídica titular, como plantea la hipótesis, es la forma más coherente de alinear la libertad de iniciativa privada con la obligación de garantizar servicios educativos de calidad; así, la casuística, al evidenciar las consecuencias negativas de permitir que personas naturales ejerzan funciones que la ley reserva a personas jurídicas, confirma que el diseño normativo de la Ley General de Educación se sostiene como marco protector y que su cumplimiento es esencial para la protección efectiva del consumidor.

3.2.2. Las personas jurídicas que prestan servicios educativos privados efectivamente son pasibles de responsabilidades regulatorias derivadas de protección al consumidor

La norma aplicable es clara, la Ley N.º 28044, Ley General de Educación (Perú), en su artículo 72, establece que las instituciones educativas pueden ser promovidas por personas naturales o jurídicas, “con la condición de que estas últimas cuenten con personería jurídica”. Sin embargo, la casuística señala que “muchas instituciones educativas privadas han sido autorizadas por el MINEDU como personas naturales, pese a que desde 2003 se exige que se constituyan como personas jurídicas”.

Este contraste evidencia que, cuando la institución educativa sí se encuentra formalmente constituida como persona jurídica, resulta coherente y jurídicamente necesario que la responsabilidad administrativa por infracciones en materia de protección al consumidor recaiga directamente sobre la persona jurídica, ya que es ella quien organiza, comercializa y presta los servicios educativos de manera formal.

Ahora, se ha dicho que en el derecho administrativo sancionador rige el principio de legalidad, que exige que toda potestad sancionadora se ejerza únicamente sobre sujetos previamente definidos por la ley. La casuística muestra que coexisten “entidades formalmente constituidas como personas jurídicas con otras que operan como personas naturales”, y que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual ha adoptado criterios disímiles, pues en algunos casos responsabiliza a la persona jurídica titular de la institución; en otros, al promotor o propietario aun cuando existe personería jurídica; y en otros, a empresas vinculadas económicamente; frente a esta diversidad de criterios, la interpretación que respeta el principio de legalidad es la que atribuye la responsabilidad a la persona jurídica titular, puesto que es el sujeto formalmente habilitado por la ley para prestar el servicio educativo.

La casuística evidencia también que la atribución de responsabilidad a promotores individuales o a terceros vinculados puede generar inseguridad jurídica y dificultar la protección efectiva del consumidor. Por ello, cuando la institución educativa cumple con el requisito de personería jurídica, esta persona jurídica se constituye en la contraparte legal frente a los consumidores y, como tal, debe responder por cualquier incumplimiento, interpretación que permite armonizar la normativa de la Ley General de Educación con las disposiciones del Código

de Protección y Defensa del Consumidor (Perú) y con los fines protectores del derecho del consumidor.

De ahí que, la responsabilidad regulatoria en servicios educativos privados debe descansar principalmente en la persona jurídica que sustenta a la institución, por eso, no se trata de un formalismo vacío, sino de una garantía material, solo la institucionalidad asegura continuidad, patrimonio separado y capacidad organizativa para corregir incumplimientos. Por tanto, la educación, aun gestionada por privados, conserva naturaleza de función pública; dispersar la imputación en individuos genera fragmentación, debilita la previsibilidad y convierte la tutela en un ejercicio incierto de persecución personal.

Centrar la responsabilidad en la persona jurídica produce efectos de garantía inmediatos, permite identificar un proveedor con RUC, órganos de dirección y contabilidad auditables; alinea publicidad, contratos y facturación bajo un mismo nombre; y asegura que las medidas correctivas puedan ejecutarse sin depender de la solvencia de un promotor. Además, abre espacio a programas de cumplimiento internos, imposibles de exigir con eficacia cuando el responsable formal es una persona natural que actúa a título personal.

Desde una perspectiva de política pública, sancionar a la persona jurídica incrementa la eficacia y la disuasión, impacta en el costo del incumplimiento, incentiva la inversión en calidad y evita el incentivo perverso de atomizar responsabilidades en promotores poco ejecutables; así como, mantener la posibilidad de sancionar al individuo en casos excepcionales cierra la puerta a que la forma jurídica sea usada como escudo.

El criterio operativo se plasma en dos planos, primero, toda prestación educativa debe estar documentada y facturada por la misma persona jurídica autorizada; segundo, la responsabilidad

del promotor natural se reserva para casos de excepción donde su actuación concreta lo convierte en proveedor ante el consumidor; este equilibrio fortalece la potestad sancionadora del INDECOPI, pues le da un marco uniforme que prioriza la institucionalidad sin dejar huecos explotables.

La evidencia empírica confirma que centrar la responsabilidad en la persona jurídica eleva la eficacia de la tutela; allí donde la sanción recayó en la institución constituida y visible, se ejecutaron medidas correctivas, devoluciones y multas; en cambio, cuando se dispersó la imputación entre institución, promotor y terceros, las decisiones quedaron truncas y las familias enfrentaron incertidumbre; cuando no existió persona jurídica y el servicio se ofreció directamente por un promotor, la imputación a este permitió proteger al consumidor sin crear ficciones que favorezcan la impunidad.

El criterio de subsunción se simplifica en la siguiente fórmula, si contratos, publicidad y facturación identifican a una institución jurídica, la imputación corresponde a esa entidad, sin perjuicio de regularizar inconsistencias ante el sector educación; de esta manera, si la autorización recayó en una persona natural, pero la facturación y los documentos se emitieron por la institución, corresponde sancionar a esta última; solo en ausencia de entidad válida, o cuando el promotor actúa de hecho como proveedor, la imputación se dirige a él, por primacía de la realidad.

Esta regla universalizable asegura consistencia en cuanto institución jurídica cuando existe y opera, promotor natural cuando es el único proveedor real, y entidad jurídica cuando terceros pretenden ocultarla con artificios; de este modo se reduce la discrecionalidad, se gana en predictibilidad y se fortalece la igualdad ante la administración; además, se alinea con la tutela efectiva y el interés superior del niño, porque preserva la

continuidad del servicio y simplifica los mecanismos de reparación y corrección.

3.2.3. Las personas naturales que prestan servicios educativos privados, en calidad de proveedores dentro de una relación de consumo, también son pasibles de responsabilidades regulatorias derivadas de la normativa de protección al consumidor.

La normativa de protección al consumidor, contenida en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Perú), establece que todo proveedor que ofrezca bienes o servicios en una relación de consumo es responsable frente al consumidor por infracciones como publicidad engañosa, incumplimiento de contratos o vulneración de derechos. En la casuística se observa que, en algunos casos, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual responsabiliza directamente al promotor o propietario de la institución, aun cuando exista la posibilidad de constituir persona jurídica, práctica que demuestra que la persona natural que actúa como proveedor dentro de la relación de consumo es reconocida por la administración como sujeto activo de responsabilidades regulatorias.

Este criterio no blind a los individuos que actúan con dolo o culpa inexcusable; de esta manera, la normativa ya prevé su responsabilidad solidaria en supuestos excepcionales, y el principio de primacía de la realidad permite imputarles íntegramente la responsabilidad cuando no existe persona jurídica válida o cuando la autorización recayó indebidamente en un promotor. De ese modo, la regla de imputación prioritaria a la persona jurídica convive con excepciones claras que impiden el fraude y aseguran corrección.

La antítesis parte de la constatación de que en la práctica los promotores naturales siguen siendo el rostro del servicio; es por esto que los padres y madres se relacionan con ellos, firman contratos simples y pagan directamente; de esta forma, negar toda posibilidad de imputarles responsabilidad generaría vacíos, pues muchas veces las personas jurídicas carecen de patrimonio real o actúan como meros cascarones; por ello, INDECOPI ha debido aplicar la primacía de la realidad, extendiendo la imputación al promotor para no dejar al consumidor sin tutela.

Esa práctica también cumple un efecto disuasorio, obliga al promotor a cuidar calidad y transparencia, pues sabe que su conducta puede ser sancionada; de esta manera, si la responsabilidad recae solo en la institución jurídica, el riesgo es la proliferación de entidades débiles usadas como fachada; por esto, la antítesis recuerda que la coherencia no significa exclusividad absoluta, sino un equilibrio que evite tanto la dispersión como la impunidad.

El aspecto más crítico aparece en el terreno patrimonial, ya que, sin organización jurídica ni respaldo económico las sanciones resultan ineficaces; dado que, aunque se impongan multas o devoluciones, si el proveedor es una persona natural con recursos limitados, el cumplimiento se vuelve ilusorio, revelando que la protección normativa se queda sin eficacia real.

También, el respeto de derechos fundamentales se ve debilitado, porque la persona natural carece de protocolos o controles internos, facilitando casos de maltrato, discriminación o negativa de certificados sin mecanismos de corrección; así, los estudiantes quedan frente a un proveedor sin obligaciones claras, lo que evidencia la necesidad de un marco regulatorio que cierre este vacío.

Por tales motivos, la síntesis de este segundo componente del objetivo específico, enlazada con el primero, es que las potestades administrativas del INDECOPI y las responsabilidades regulatorias de los proveedores educativos solo logran coherencia cuando se aplican criterios uniformes como el que la institución educativa responde si está constituida como persona jurídica, el promotor lo hace cuando no existe tal constitución y la persona natural autorizada no puede eludir sus deberes cuando actúa como habilitante o proveedor de hecho.

De lo dicho, la primera arista se observa en la idoneidad del servicio, pues la persona natural, al carecer de estructura institucional, ofrece programas dependientes de su sola iniciativa, sin asegurar continuidad ni estándares mínimos; esta precariedad afecta a los estudiantes que pagan por un servicio que puede desaparecer sin restitución efectiva, lo que confirma que la libertad de enseñanza requiere garantías materiales.

Esa práctica también cumple un efecto disuasorio, obliga al promotor a cuidar calidad y transparencia, pues sabe que su conducta puede ser sancionada; de esta manera, si la responsabilidad recae solo en la institución jurídica, el riesgo es la proliferación de entidades débiles usadas como fachada; por esto, la antítesis recuerda que la coherencia no significa exclusividad absoluta, sino un equilibrio que evite tanto la dispersión como la impunidad.

La antítesis parte de la constatación de que en la práctica los promotores naturales siguen siendo el rostro del servicio; es por esto que los padres y madres se relacionan con ellos, firman contratos simples y pagan directamente; de esta forma, negar toda posibilidad de imputarles responsabilidad generaría vacíos, pues muchas veces las personas jurídicas carecen de patrimonio real o actúan como meros cascarones; por ello, INDECOPI ha

debido aplicar la primacía de la realidad, extendiendo la imputación al promotor para no dejar al consumidor sin tutela.

3.2.4. La naturaleza de la potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor es meramente regulatoria de la actuación privada no sanciona conductas de administración interna de los integrantes de la institución educativa

La normativa vigente, incluyendo la Ley N.º 29571, establece que la intervención del INDECOPI debe centrarse en la idoneidad del servicio ofrecido, la veracidad de la información y la restitución de derechos frente a incumplimientos contractuales. Sin embargo, cuando se actúa sobre aspectos internos de la institución, como la organización de la currícula o la estructura jerárquica, la autoridad invade competencias propias del sector educación, lo que genera un conflicto entre la finalidad de la tutela del consumidor y la autonomía pedagógica, situación que evidencia que, aunque la norma busca proteger al usuario, la extensión práctica de la potestad sancionadora puede derivar en sobre-regulación y afectar decisiones que no constituyen incumplimientos de la relación de consumo.

Entonces, la función de la sanción administrativa debe ser correctiva y restaurativa, enfocada en los derechos del consumidor y proporcional al incumplimiento detectado, por ello la intervención en la gestión interna de las instituciones educativas contradice estos principios doctrinales, porque convierte a la sanción en un instrumento de control administrativo que excede su finalidad regulatoria. La evidencia empírica demuestra que la práctica de sancionar aspectos internos puede generar efectos no deseados, como la presión sobre la toma de decisiones pedagógicas legítimas o la modificación de la organización interna con fines exclusivamente preventivos frente a sanciones, lo que

muestra un desplazamiento de la potestad sancionadora hacia ámbitos no regulados.

De ahí que, la potestad sancionadora del Indecopi en materia de consumo se proyecta sobre la conducta externa de la institución educativa como proveedor; regula la relación de consumo y busca restituir el derecho afectado del usuario, sin invadir la administración interna ni disciplinar relaciones laborales o académicas que no se traduzcan en compromisos hacia el mercado; en consecuencia, el eje no es la vida intramuros, sino aquello que la institución promete, publicita, contrata y entrega a estudiantes y familias.

Esta delimitación asegura coherencia entre derechos y competencias; la educación es derecho fundamental y función pública, pero el cauce de tutela del consumo no convierte al Indecopi en autoridad pedagógica; su competencia se activa frente a la falta de idoneidad, la información engañosa, los cobros indebidos o la interrupción injustificada del servicio. En cambio, la organización curricular, las cargas docentes o la estructura jerárquica corresponden al sector educación, salvo que generen inidoneidad para el consumidor.

El diseño sancionador cumple una función regulatoria y remedial; por esto, la multa es disuasoria, pero la columna vertebral son las medidas correctivas que restituyen al estudiante y a su familia en la situación debida; esta orientación preserva la autonomía organizativa y protege la confianza legítima del consumidor educativo, que solo exige recibir lo prometido en condiciones de veracidad, continuidad y calidad.

La antítesis surge de la práctica, el INDECOPI, al resolver reclamos, ha incursionado en decisiones que forman parte de la administración interna, modificaciones de horarios, cambios curriculares o exigencias vinculadas a trámites internos; bajo esta

mirada, esas medidas afectan la idoneidad del servicio y, por tanto, son susceptibles de sanción.

El argumento que respalda la antítesis es que cualquier decisión interna que repercuta en la calidad o continuidad del servicio adquiere dimensión de consumo; por esto, una reducción de horas lectivas o la imposición de requisitos adicionales para certificados se traducen en incumplimientos que lesionan derechos del consumidor, aunque provengan de la autonomía organizativa.

De este modo, la potestad sancionadora deja de ser meramente correctiva y pasa a dirigir indirectamente la vida interna de las instituciones; por esto, la amenaza de sanción obliga a colegios y universidades a ajustar su gestión pedagógica y administrativa para no exponerse a reproches de consumo.

Este fenómeno se confirma en la experiencia social; los padres de familia que ven alterada la oferta académica recurren al INDECOPI, convencidos de que toda afectación a su experiencia como usuarios es materia de consumo; de esta forma, la expectativa ciudadana empuja a la autoridad a intervenir en áreas que, en teoría, son gobernadas por la autonomía educativa.

La revisión de expedientes confirma el cruce, los cambios de currícula, exigencia de materiales no anunciados o cobros por trámites internos han sido calificados como inidoneidad; todo eso no se trata de una expansión deliberada, sino de la inercia derivada de cómo se manifiesta el daño y de a quién recurren los usuarios para obtener respuesta.

La comparación con otros mecanismos muestra que las familias perciben los canales del sector educación como lejanos, mientras que INDECOPI ofrece remedios inmediatos en cobros, contratos y publicidad; esto se convierte en el escenario natural del conflicto, aun cuando la raíz sea pedagógica.

En muchos casos, el sector educativo pudo intervenir con medidas preventivas o correctivas, pero la reparación económica o la orden de cesar un cobro la otorga INDECOPI; este solapamiento institucional crea zonas grises que obligan a definir qué órgano responde mejor a los derechos concretos de estudiantes y familias.

Sobre ese telón de fondo, la investigación precisó la hipótesis, la potestad sancionadora se activa a partir de incumplimientos verificables en la relación de consumo y su finalidad es restaurar el derecho del usuario; el sector educativo, en cambio, conserva la competencia para evaluar condiciones pedagógicas y de gestión.

La conclusión se sostiene en normas y evidencia empírica; de esta forma, la Constitución y el Código de Protección al Consumidor otorgan a Indecopi la tutela frente a fallas en idoneidad, veracidad o trato justo; así, los expedientes muestran que las medidas más eficaces han sido la devolución de cobros indebidos, la entrega de certificados o la corrección de cláusulas abusivas.

La coherencia interna y externa del argumento se mantiene. Internamente, la lógica es clara se sanciona el incumplimiento de lo ofrecido, no la forma de organizarse; externamente, se respeta la competencia del sector educativo para inspeccionar calidad pedagógica y condiciones básicas. Ignorar este reparto produce inseguridad y duplicidad sancionadora.

En síntesis, la potestad sancionadora del INDECOPI en materia de consumo es regulatoria y restitutiva, protege la relación proveedor-consumidor y persigue la reparación del derecho afectado, sin dirigir la vida interna de las instituciones educativas; esta conclusión está contrastada porque se funda en premisas normativas válidas, evidencia verificable y consecuencias

racionales que aseguran al consumidor protección efectiva y a la institución educativa autonomía en su gestión.

La contrastación de este extremo de la hipótesis queda verificada porque el análisis normativo y la evidencia práctica demuestran que la potestad sancionadora del INDECOPI en materia de consumo actúa sobre la relación proveedor–usuario y se orienta a restituir los derechos afectados frente a cobros indebidos, publicidad engañosa, incumplimiento de lo ofrecido o interrupciones injustificadas del servicio, sin extenderse a la administración interna de las instituciones educativas.

La revisión de expedientes confirma que las medidas eficaces han sido devoluciones, órdenes de cumplimiento o ceses de conductas, todas ellas vinculadas al vínculo de consumo, mientras que los aspectos pedagógicos, laborales u organizativos permanecen bajo competencia del sector educación; delimitación que asegura coherencia normativa, evita duplicidad sancionadora y garantiza al consumidor una tutela efectiva y verificable, por lo que la hipótesis se valida plenamente.

La hipótesis general ha quedado contrastada porque el examen de coherencia normativa y jurisprudencial evidenció que, en primer lugar, el servicio educativo privado está normativamente reservado a personas jurídicas, aunque en la práctica administrativa se haya habilitado a promotores naturales, lo que desnaturaliza la figura legal; en segundo lugar, que la responsabilidad regulatoria derivada de la protección al consumidor corresponde de manera principal y exclusiva a la persona jurídica que sustenta la institución educativa, quedando la persona natural en un plano residual; y, en tercer lugar, que la potestad sancionadora del Indecopi tiene naturaleza regulatoria y se dirige únicamente a restituir los derechos del consumidor en la relación de mercado, sin injerencia en la gestión interna de los centros educativos.

Esta triple verificación, apoyada en normas, jurisprudencia y evidencia empírica, confirma la validez integral de la hipótesis y asegura un modelo sancionador coherente, eficaz y respetuoso tanto de la autonomía educativa como de los derechos de los consumidores.

CAPITULO IV

PROPUESTAS DOGMÁTICA Y NORMATIVA

4.1.Propuesta dogmática

En este punto, cabe señalar que incluso el contenido dogmático de la potestad sancionadora ha variado conforme a la dinámica constitucional contemporánea; pues aquella visión anclada únicamente en el formalismo administrativo heredado del positivismo clásico ya no expresa el verdadero contenido material de las instituciones de control ni menos la protección efectiva de los derechos de los consumidores educativos.

Bajo esta visión, el dogma actual se concibe como producto de una dinámica contingente del derecho, en constante movimiento, que se construye sobre la interacción de tres procedimientos.

Primero, la constatación de la moral positiva de la sociedad, que exige calidad, transparencia y responsabilidad en la educación privada; segundo, la sistematización de esa realidad social en contraste con los valores jurídicos previamente consolidados, como la protección del consumidor y el derecho a la educación; y tercero, la positivización normativa de esa síntesis en disposiciones que otorgan al Indecopi la función de sancionar y reparar, reconduciendo la tutela hacia un nuevo dogma jurídico.

En tal sentido, el dogma sancionador actual tiene un triple sustento, uno fáctico, que revela los abusos frecuentes en el mercado educativo privado; uno axiológico, que responde al mandato constitucional de proteger a los consumidores y a los estudiantes como sujetos de especial tutela; y uno dogmático previo, que recoge la experiencia histórica de insuficiencia del control meramente sectorial.

Así, se trata de un dogma que no es abstracto ni rígido, sino un producto razonado, cercano a las necesidades sociales y, por ello, más eficiente para tutelar el derecho fundamental a la educación en su dimensión de servicio público gestionado por privados.

El primer planteamiento dogmático de esta tesis consiste, entonces, en transparentar la naturaleza de la potestad sancionadora de Indecopi; no se trata de una potestad punitiva limitada a la multa, sino de un poder-deber dirigido a proteger derechos fundamentales del consumidor educativo, asegurando idoneidad, continuidad y veracidad en la prestación.

El segundo planteamiento, íntimamente relacionado con el primero, es que no existe una exclusividad de los organismos sectoriales (Ministerio de Educación o UGEL) en la tutela de los derechos vinculados a la educación; el control del mercado y la reparación de daños al consumidor corresponden también al Indecopi en virtud de su legitimidad constitucional para sancionar prácticas abusivas que exceden la mera gestión interna de la institución educativa.

El tercer planteamiento, consecuencia de los anteriores, sostiene que la eficacia de la potestad sancionadora no debe depender exclusivamente de su formal consagración en disposiciones normativas, sino de la legitimidad social que la respalda cuando repara derechos concretos de los usuarios.

En este sentido, la sanción del Indecopi no adquiere valor únicamente por estar prevista en una ley, sino porque responde a la expectativa ciudadana de contar con un organismo capaz de garantizar que las instituciones educativas privadas respeten los derechos fundamentales de estudiantes y familias en sus relaciones de consumo.

El cuarto planteamiento, también derivado de lo expuesto, es que la restricción histórica de entender la sanción administrativa como un mero expediente burocrático y de atribuir la exclusividad de tutela a canales rígidos del sector educación ha generado ineficiencia, dilación y debilidad en la respuesta frente a las necesidades de los consumidores.

Esta situación exige un cambio de paradigma hacia la apertura de un esquema sancionador más dinámico, donde Indecopi no solo castigue, sino que corrija y restituya, contribuyendo a una tutela efectiva.

De ahí que se desprenda el quinto y último planteamiento, junto con la potestad sancionadora clásica deben desarrollarse con mayor fuerza normativas que refuercen mecanismos complementarios de resolución y tutela en el mercado educativo, como la conciliación en consumo, los compromisos de cese, las medidas correctivas y cualquier otra forma que otorgue protección oportuna a los derechos fundamentales de los usuarios frente a los proveedores educativos.

4.2. Propuesta Legislativa

A continuación, el desarrollo de la proposición legislativa:

4.2.1. Exposición de Motivos

El Estado peruano es un Estado Constitucional de Derecho y, como tal, reconoce a la Constitución Política del Perú como norma suprema con eficacia inmediata para hacer efectivos los derechos fundamentales, entre ellos la educación y la protección de los consumidores.

Desde la teoría constitucional se ha sostenido que esta protección se articula a través de dos constructos formales, por un lado, la parte dogmática, en la que se definen los derechos fundamentales y que abre la posibilidad de su tutela por el solo hecho de estar reconocidos en el texto constitucional; y, por otro, las garantías, transformadas en

procesos y mecanismos que aseguran la efectividad de estos derechos.

Sin embargo, la experiencia demuestra que, en el ámbito educativo privado, la mera consagración formal de derechos resulta insuficiente, siendo la Constitución material, la que se expresa en la dinámica social cotidiana, la que otorga verdadero contenido a tales derechos y exige la construcción de nuevos instrumentos para su protección.

Esta apertura ya se encuentra reconocida en el propio ordenamiento constitucional, en tanto el artículo 3 de la Constitución faculta la incorporación de nuevos derechos o contenidos derivados de la dignidad humana y del Estado democrático de derecho.

De allí se desprende que la tutela efectiva de los consumidores educativos no puede quedar restringida a lo que dice la Constitución formal o las leyes sectoriales, sino que debe adecuarse a la evolución social, donde las relaciones de consumo educativo son cada vez más complejas y demandan nuevas respuestas normativas.

En este proceso, la moral crítica de la sociedad, que no acepta la mercantilización abusiva de la educación ni la desprotección del estudiante, se convierte en motor para transformar la Constitución material en disposiciones operativas.

El INDECOPI, como autoridad administrativa independiente, se erige entonces como instrumento clave para traducir esas exigencias sociales en protección concreta frente a prácticas abusivas de los proveedores educativos.

El Tribunal Constitucional, a través de su función interpretativa, y el Congreso de la República, mediante la potestad de reforma, han demostrado que la Constitución formal puede recoger nuevos contenidos de derechos; así ocurre con el derecho a la protección del consumidor, que pasó de ser una cláusula programática a un mandato vinculante de tutela reforzada.

En el caso de los servicios educativos privados, la construcción dogmática y normativa debe reconocer que la potestad sancionadora de Indecopi no es un accesorio burocrático, sino un verdadero mecanismo de defensa de derechos fundamentales, complementario a la labor sectorial del Ministerio de Educación.

De este modo, las sanciones administrativas, al ordenar la restitución del derecho afectado o la corrección de conductas abusivas, operan como una forma material de tutela de derechos, con la misma legitimidad constitucional que los procesos judiciales.

Debe recordarse que todos los órganos del Estado, incluyendo las entidades administrativas como el Indecopi, están obligados a actuar con respeto irrestricto de los derechos fundamentales y a orientar sus funciones a su tutela; por ello, la potestad sancionadora no puede ser entendida como un simple mecanismo de orden económico, sino como parte de un servicio público destinado a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales.

En este marco, se requiere cambiar la concepción tradicional que reserva la tutela solo a los órganos jurisdiccionales y avanzar hacia un entendimiento en el que las funciones administrativas también constituyen un servicio orientado a la protección de los derechos de las personas, en este caso, de los consumidores educativos.

La experiencia demuestra, sin embargo, que las estructuras rígidas y formalistas han dificultado una protección real; el sector educación no ha sido capaz de garantizar procesos ágiles ni respuestas oportunas a las denuncias de los usuarios; al mismo tiempo, el Indecopi ha encontrado limitaciones derivadas de interpretaciones restrictivas de sus competencias.

Esta situación ha derivado en la persistencia de prácticas abusivas, como cobros indebidos, publicidad engañosa o incumplimientos contractuales, que afectan gravemente a los estudiantes y sus familias. Informes de la Defensoría del Pueblo han recogido la insatisfacción creciente de los usuarios frente a la ineficiencia institucional en la tutela de derechos en el ámbito educativo, lo que evidencia la urgencia de rediseñar el alcance de las potestades sancionadoras en este sector.

Es a partir de este diagnóstico que se plantea la presente propuesta normativa, redefinir el contenido y el alcance de la potestad sancionadora del Indecopi en materia educativa, no como una injerencia en la organización pedagógica interna de las instituciones, sino como un instrumento de tutela de la relación de consumo y de los derechos fundamentales que esta involucra.

Ello implica ampliar el principio de tutela efectiva más allá del ámbito judicial, reforzando el rol de las autoridades administrativas con legitimidad social para reparar los derechos afectados, imponer correctivos idóneos y garantizar que la prestación educativa privada responda a los estándares de calidad, transparencia y responsabilidad exigidos constitucionalmente.

4.2.2. Análisis costo - beneficio

La presente propuesta legislativa no genera gasto adicional para el erario nacional, puesto que se sustenta en la estructura administrativa y presupuestal ya existente en el INDECOPI; en lo que respecta a la implementación de las medidas sancionadoras y correctivas, estas se financian con los propios ingresos que recauda la entidad a través de sus tasas y procedimientos, sin demandar recursos adicionales del tesoro público.

Los principales beneficiarios son los ciudadanos, en especial los estudiantes y sus familias, quienes podrán contar con una tutela

efectiva frente a prácticas abusivas en la prestación de servicios educativos privados; al precisar que la potestad sancionadora del Indecopi tiene un alcance claro y orientado a la restitución de derechos del consumidor educativo, se generan mayores niveles de predictibilidad y seguridad jurídica en la resolución de conflictos, evitando dilaciones y costos innecesarios en la vía judicial.

De igual forma, se benefician los propios proveedores educativos, en tanto la delimitación de competencias reduce la discrecionalidad, elimina incertidumbres y promueve un marco regulatorio más claro que incentiva la formalidad, la transparencia y la calidad en la gestión. En consecuencia, el equilibrio entre derechos de los consumidores y seguridad jurídica para los proveedores fortalece la confianza en el mercado educativo privado y contribuye al desarrollo de una competencia leal y responsable.

4.2.3. Fórmula Legal

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR RESPECTO A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS PRIVADOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

Modifícase el Código de Protección y Defensa del Consumidor, aprobado por Ley N.º 29571, a fin de precisar el alcance de la responsabilidad y de la potestad sancionadora del Indecopi en la prestación de servicios educativos privados, garantizando la protección efectiva de los derechos de los estudiantes y sus familias.

Artículo 2. Incorporación del artículo 75-A al Código de Protección y Defensa del Consumidor

Incorpórase el artículo 75-A al Código de Protección y Defensa del Consumidor, con el siguiente texto:

Artículo 75-A. Responsabilidad y potestad sancionadora en los servicios educativos privados

En la prestación de servicios educativos privados, la responsabilidad frente al consumidor recae de manera principal y exclusiva en la persona jurídica autorizada para brindar el servicio educativo.

Los promotores, propietarios, directores o representantes de las instituciones educativas privadas responden de manera solidaria únicamente en los casos de fraude, simulación, dolo o grave negligencia debidamente acreditada.

La potestad sancionadora del Indecopi en materia de consumo se extiende a toda conducta que afecte directamente los derechos de los consumidores educativos, comprendiendo actos de publicidad engañosa, incumplimiento contractual, cobros indebidos e interrupciones injustificadas del servicio. Dicha potestad no alcanza a la gestión pedagógica interna ni a la organización administrativa educativa, salvo cuando estas incidan directamente en las obligaciones asumidas frente a los consumidores.

Artículo 3. Coordinación interinstitucional

El Indecopi y el Ministerio de Educación establecen mecanismos de coordinación interinstitucional para garantizar la adecuada protección de los derechos de los consumidores educativos, evitando duplicidad de competencias y fortaleciendo la supervisión integral del servicio educativo privado.

Artículo 4. Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 5. Disposición complementaria final

Dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la publicación de la presente Ley, el Indecopi adecúa su Reglamento de Infracciones y Sanciones en materia de protección al consumidor, incorporando las disposiciones necesarias para la aplicación efectiva de lo establecido en el artículo 75-A del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Lima, octubre de 2025.

Congresista de la República

CONCLUSIONES

- A.** La hipótesis fue contrastada íntegramente, estableciéndose que la responsabilidad administrativa en materia de consumo educativo recae en las personas jurídicas que sustentan la institución, en concordancia con que el servicio educativo privado está normativamente reservado a estas; no obstante, en la práctica administrativa las UGEL han habilitado a personas naturales como promotores, desnaturalizando dicha figura, por lo que su responsabilidad solo se configura en supuestos excepcionales.
- B.** El análisis demostró que la prestación educativa privada está normativamente reservada a personas jurídicas, aunque administrativamente se haya habilitado a personas naturales como promotores, lo que evidenció la necesidad de precisar el alcance de las potestades normativas y administrativas.
- C.** Las responsabilidades administrativas y funcionales propias del Indecopi se circunscriben al ejercicio de su potestad sancionadora de naturaleza regulatoria en materia de consumo, orientada a la restitución de los derechos del consumidor frente al proveedor educativo, correspondiéndole identificar y sancionar las infracciones en el marco de las relaciones de consumo, sin extender su intervención a la gestión o administración interna de las instituciones educativas, cuyas responsabilidades recaen principalmente en las personas jurídicas que las sustentan.
- D.** Las responsabilidades regulatorias en materia de consumo educativo son imputables principalmente a las personas jurídicas que sustentan las instituciones educativas y, de manera excepcional, a las personas naturales, ejerciéndose a través de la potestad sancionadora del Indecopi, de carácter regulatorio y orientada a la restitución de los derechos del consumidor, sin intervenir en la gestión o administración interna de las instituciones.
- E.** La potestad sancionadora del Indecopi en materia de protección al consumidor tiene carácter regulatorio y se orienta a la restitución de los derechos afectados por las conductas derivadas de la prestación de servicios

educativos de gestión, sin que su intervención se extienda a la administración interna de las instituciones.

RECOMENDACIONES

- A.** Se recomienda al Congreso de la República modificar el Código de Protección y Defensa del Consumidor para precisar que la responsabilidad por la prestación de servicios educativos privados recae de manera principal en las personas jurídicas que sustentan a la institución educativa; dado que, la práctica administrativa de habilitar a personas naturales como promotores genera dispersión de responsabilidades, debilita la tutela efectiva al consumidor y dificulta la aplicación de sanciones por parte del Indecopi.
- B.** Se recomienda al Indecopi reforzar sus lineamientos sancionadores en materia de servicios educativos privados, delimitando que su potestad se oriente exclusivamente a la tutela del consumidor en casos de cobros indebidos, publicidad engañosa o incumplimiento de lo ofrecido, sin intervenir en la administración interna de las instituciones educativas; dado que la claridad en el alcance de su competencia evita conflictos de atribuciones, garantiza seguridad jurídica y fortalece la eficacia de la restitución de derechos al consumidor educativo.
- C.** Se recomienda al Ministerio de Educación uniformizar los criterios de las Unidades de Gestión Educativa para que las autorizaciones de funcionamiento de instituciones educativas privadas recaigan únicamente en personas jurídicas, eliminando la práctica de otorgarlas a personas naturales como promotores; dado que esta medida asegura la continuidad institucional, fortalece la responsabilidad patrimonial y evita la dispersión de obligaciones que debilita la protección del consumidor educativo.
- D.** Se recomienda a las Direcciones y Gerencias Regionales de Educación establecer mecanismos de coordinación con el Indecopi para derivar de manera inmediata los casos que involucren vulneración de derechos del consumidor educativo, evitando solapamientos de competencias; dado que esta articulación garantiza una respuesta más rápida, coherente y efectiva frente a prácticas abusivas en la gestión privada de la educación.
- E.** Se recomienda a las instituciones educativas privadas garantizar que toda su documentación contractual, publicitaria y de facturación se emita de manera

coherente y bajo la misma razón social de la persona jurídica autorizada, evitando el uso de promotores naturales o terceros sin legitimidad; dado que esta práctica asegura transparencia frente a los usuarios, facilita la supervisión de las autoridades y fortalece la confianza en el servicio educativo que brindan.

LISTA DE REFERENCIAS

- Abreu, J. (2014). El Método de la Investigación. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 9(3), 195-204. [http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf)
- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.
<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina37294.pdf>
- Apac, H., Rodríguez, S., y Trujillo, G. (2010). Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor. *Derecho & Sociedad*, (34), 134-146.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13336/13963>
- Araujo Morales, C. (2022). La interpretación jurídica y los cánones interpretativos en el derecho civil peruano. *Revista de Derecho* (23), 77-107.
<https://revistas.udep.edu.pe/derecho/article/download/3129/2537/9224>
- Atienza, M., y Ruiz Manero, J. (2007). Dejemos atrás el positivismo jurídico. *Isonomía* (27), 07-28.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n27/n27a1.pdf>
- Arráez, M., Calles, J., & Moreno de Tovar, L. (2006). La Hermenéutica: una actividad interpretativa. *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, (7)2, 171-181. <https://www.redalyc.org/pdf/410/41070212.pdf>
- Arrascue, E. (2014). *La Protección Constitucional de la Persona Jurídica* [Tesis de grado, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo].
https://tesis.usat.edu.pe/bitstream/20.500.12423/280/1/TL_Arrascue_Delgado_ErickEduardo.pdf
- Balarín, M., Kitmang, J., Ñopo, H., y Rodríguez, M. (2018). *Mercado Privado, Consecuencias Publicas: los servicios educativos de provisión privada en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
<https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi89.pdf>

- Campbell, T. (2002). *El sentido del positivismo jurídico*. Universidad Nacional de Australia.
https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10145/1/doxa25_09.pdf
- Cárcamo Righetti, A. (2023). La frontera entre el delito penal y la infracción administrativa: una delimitación discrecional entregada a la política legislativa. *Revista Ius et Praxis*, 1, 66-85.
<https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v29n1/0718-0012-iusetp-29-01-66.pdf>
- Castillo-Córdova, L. (2007). *La Persona Jurídica como Titular de Derechos Fundamentales*.
<https://pirhua.udep.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/87dc9369-28fa-4aa3-9f14-5dab635e1eda/content>
- Chang Chuyes, G. (2022). La educación como derecho constitucional y servicio público. *Educationis Momentum* (8)1, 137-174. <https://doi.org/10.36901/em.v8i1.1498>
- Chocochic Ramos, B. (2019). *Confrontación de la Interpretación Finalista con la Interpretación Literal de la Constitución* [Tesis doctoral, Universidad de San Carlos de Guatemala].
http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_16360.pdf
- Coca Guzmán, S. J. (07 de noviembre de 2020). *Responsabilidad solidaria y responsabilidad in solidum (artículo 1983 del Código Civil)*. Legispe.
<https://lpderecho.pe/responsabilidad-solidaria-responsabilidad-in-solidum-derecho-civil/>
- Concepción Gimeno, M. (2000). *La interpretación jurídica en la obra de Riccardo Guastini*. Universidad de León.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142428.pdf>
- Cruz, M. (2009). La Constitución como orden de valores. Reflexiones en torno al neoConstitucionalismo. *Dikaion*, 18, 11-31.
<https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1541/1863>

- Daen, S. (2011). Tipos de investigación científica. *Revista de Actualización Clínica Investiga Boliviana*, 12, 621-624.
http://revistasbolivianas.umsa.bo/pdf/raci/v12/v12_a11.pdf
- Danós Ordóñez, J. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Circulo de derecho administrativo*, 26-50.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/22164/21480/>
- Dirección Regional de Educación de Cajamarca. (2021). *Principales estadísticas del sector educación en la región Cajamarca*. Padrón de instituciones educativas al 9 de diciembre de 2021.
https://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/7550310/ficha_regional_DRE_CAJAMARCA.pdf
- Durand, J. (2010). Determinación del Derecho del Consumidor como Disciplina Jurídica Autónoma. *Derecho & Sociedad*, 34, pp. 69-81.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/viewFile/13329/13956>
- Durand, J. (2019). Aproximación a una teoría de los derechos humanos del consumidor en el mercado global y su tratamiento en el derecho constitucional peruano. *Revista Prolegómenos*, (44) 22, 117-42.
<https://doi.org/10.18359/prole.3960>
- Echaiz, D. (2012). El derecho del consumidor a la seguridad. *Ius et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho*, 43, 105-124;
https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/lus_et_Praxis/article/view/329/315
- Fernández Segado, F. (1993). La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (39)13, 195-247.
<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/79497.pdf>
- Ferrara, F. (2022). *Teoría de las personas jurídicas*. Primera edición. Ediciones Olejnik.
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=jrTtEAAAQBAJ&oi=fnd&pg>

=PA7&dq=teoria+de+la+persona+juridica&ots=cop4z9fYD0&sig=7pA8_YyEVWS7CWZV2Zgdr3IzVIY#v=onepage&q&f=false

Fustamante Saldaña, M. (2018). *La Responsabilidad Civil de las Instituciones Educativas, Directores y Docentes por los Daños Ocasionados en Escolares Víctimas de Bullying* [Tesis de pregrado, Universidad Católica Santo Toribio De Mogrovejo].

https://tesis.usat.edu.pe/bitstream/20.500.12423/1381/1/TL_FustamanteSalda%C3%B1aMariane.pdf

García Amado, J. (s.f.). *Sobre el ius puniendi: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites*. Universidad de León.

<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/9600/9601/10872>

García Pelayo, M. (1991). Estado legal y Estado constitucional de Derecho. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 82, 31-45.

http://ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/82/rucv_1991_82_31-45.pdf

Gonzáles Barrón, G. (2022). *Derecho Registral y Notarial*. Jurista Editores E.I.R.L. <http://bibliotecas.uasb.edu.bo:8080/handle/20.500.14624/1383>

Grimaldo, N. (2013). *Derecho Civil: Personas*. Universidad Católica de Tachira. <https://www.ucat.edu.ve/web/wp-content/uploads/2019/10/Manual-de-Derecho-Civil-Personas.pdf>

Guadalupe. C., León. R., Rodríguez. J., y Vargas. S. (2017). *Estado de la Educación en el Perú*.

<https://www.grade.org.pe/forge/descargas/Estado%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

Guamán Chacha, K., Hernández Ramos, E., y Lloay Sánchez, S. (2020). El positivismo y el positivismo jurídico. *Revista universidad y sociedad*, 12(4), 265-269. http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202020000400265&script=sci_arttext

Gutiérrez, J. (2022). Separación de poderes, checks and balances y las nuevas formas de separación de poderes en el Estado Constitucional de Derecho. *Revista jurídica derecho*, 11(17), 37-52.

http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102022000200003

Gonzaga Moncayo, J., y Chimborazo Castillo, L. (2024). Principio de irretroactividad y el derecho a la seguridad jurídica dentro de los procesos de régimen semiabierto. *Revista Imaginario Social*, (7)3.

<https://www.revista-imaginariosocial.com/index.php/es/article/view/201/359>

Hernández, S y Duana, D. (2020). Técnicas e instrumentos de recolección de datos. *Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA* (9) 7,51-53.

<https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/icea/article/view/6019/7678>

INDECOPI. (2024). *Resolución Final N. ° 0172-2024/INDECOPI-CAJ. Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca*

INDECOPI. (2023). Resolución Final N° 124-2023/INDECOPI-JUN, Expediente N° 218-2022/CPC-INDECOPI-JUN. *Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Junín*. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/04/Res.-Final-124-2023-INDECOPI-JUN-LPDerecho.pdf>

INDECOPI. (2021). *Resolución N. ° 1455-2021/SPC-INDECOPI. Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. Sala Especializada en Protección al Consumidor*

INEI. (2018). *Anexo. Definiciones básicas y temas educativos investigados*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1684/cap04.pdf

Jiménez Torres, J. E. (2023). Globalización económica y del derecho constitucional. *Foro. Revista de Derecho*, (40), 83-103. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/4161/4031>

- Kresalja, R. y Ochoa, C. (2020). *Economía social de mercado y derechos económicos fundamentales*. Tomo I. Fondo Editorial.
- Landa, C. (2002). Teorías de los Derechos Fundamentales. *Cuestiones constitucionales*, (6), 17-48. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/13662a.pdf>
- León, J. (2010). Las relaciones de consumo y los principios esenciales en protección y defensa del consumidor. Reflexiones en torno al proyecto de código de consumo. *Derecho & Sociedad*, (34), 61-68.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13328>
- Lopera Echavarría, J., Ramírez Gómez, C., Zuluaga Aristazábal, A., y Ortiz, Vanegas, J. (2010). El método analítico como método natural. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences* (1) 25.
<https://www.redalyc.org/pdf/181/18112179017.pdf>
- López, P. L. (s.f.). Población, muestra y muestreo. Obtenido de SciELO - Scientific Electronic Library Online:
http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762004000100012
- Lifante Vidal, I. (2015). *Interpretación jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/17.pdf>
- Lifante Vidal, I. (2017). *Argumentación e interpretación jurídica: escepticismo, intencionalismo y constructivismo*. Tirant Lo Blanch, 2018.
<https://turia.uv.es/index.php/CEFD/article/view/12505/pdf>
- Lucchetti Rodríguez, A. (2009). Algunos alcances en la aplicación del principio de razonabilidad de las decisiones administrativas. *Revista de Derecho administrativo*, (7), 484-489.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14044>
- Lyon, A. (2006). *Personas jurídicas*. Ediciones UC.
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=7->

1TDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA5&dq=clasificacion+de+la+persona+juridica&ots=AcQmjxdfgS&sig=mEgfpXPzTyJqmmB9WxFzIRB3czc#v=onepage&q&f=false

Maritan, G. G. (2013). Reflexiones conceptuales sobre las categorías: persona, personalidad, capacidad y sujeto de derecho. *Derecho y cambio social*, 31, 1-12.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5490737>

Martínez, C., Saldaña, A., y Sandoval, J. (2021). *La independencia del Indecopi frente al riesgo de influencia o presión política* [Tesis de maestría, Universidad del Pacífico].

<https://repositorio.up.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/e0edc4c9-bc6c-4c59-ba92-704a9f55407b/content>

Marrugo Núñez, N., y Morales Ortega, H. (2020). Responsabilidad jurídica de las instituciones educativas frente al bullying. *Cedotic*, (5) 2, 144-166.

<https://revistas.uniatlantico.edu.co/index.php/CEDOTIC/article/view/2733/3514>.

Merino, R. (2020). Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador. *Derecho & Sociedad*, (54), 267-276.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22419/21648>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUS]. (s.f.). *Manual sobre la Defensa y protección al consumidor*. chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltclefindmkej/https://consumidor.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/CodigoConsumo_Indecopi_Minjus_Feb_2021.pdf

Montoya Alberti, H. (s.f.). *Protección del consumidor y los servicios*

transversales. <https://rpde.tytl.com.pe/wp-content/uploads/2021/11/07-PROTECCION-DEL-CONSUMIDOR-Y-LOS-SERVICIOS-TRANSVERSALES.pdf>

- Moreno Galindo, E. (23 de mayo de 2024). *El universo en una investigación*.
<https://tesis-investigacion-cientifica.blogspot.com/2013/08/que-es-el-universo.html>
- Moreno, V. (2018). *La responsabilidad civil de los establecimientos educativos* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata].
https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/82810/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Muntané Relat, J. (2010). Introducción a la investigación básica. *Revisiones temáticas*, 221-227.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3270590>
- Muñoz Gongora, Y. (30 de agosto de 2021). *El servicio de educación básica privada a la luz de las normas de protección y defensa del consumidor*. Legis Pe. <https://lpderecho.pe/servicio-educacion-basica-privada-normas-proteccion-defensa-consumidor/>
- Ochoa Cardich, C. Límites de la potestad sancionadora del INDECOPI y las garantías del administrado en los procedimientos administrativos del Derecho de la Competencia. *Ius et veritas*, 13, 185-198.
<https://share.google/0rBF2ieHg1jRpfXz>
- Orellana, D., y Sánchez, M. (2006). Técnicas de Colección de Datos En Entornos Virtuales más usadas en la Investigación Cualitativa. *Revista de Investigación Educativa*, (1)24, 205-222.
<https://www.redalyc.org/pdf/2833/283321886011.pdf>
- Parés Gutiérrez, I. (2010). La institución Educativa: un tipo de organización. *Revista panamericana de pedagogía*, 16, 39-51.
<https://revistas.up.edu.mx/RPP/article/view/1769/1507>
- Peláez, R. (2014). La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel. *Ius et Praxis*, 45, 217-225.
https://www.researchgate.net/publication/321364583_La_naturaleza_del_procedimiento_de_proteccion_al_consumidor_del_Indecopi_y_la_oportunidad_de_desistimiento_en_aquel

- Pérez Luño, E. (2013). *La función de los derechos fundamentales en el constitucionalismo contemporáneo*. Tecnos.
- Pozzolo, S. (2017). Robert Alexy, derechos fundamentales, discurso jurídico y racionalidad práctica. ¿Una lectura realista? *Revista Derecho & Sociedad*, 48, 213-223.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6754550.pdf>
- Quinteros, A. (2023). La protección del consumidor a través de la Constitución Política del Perú y la jurisprudencia del tribunal Constitucional. *Athina*, (015), 280-299.
<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/article/view/6498/6342>
- Robledo, C. (s. f). *Técnicas y procesos de investigación*. Universidad de San Carlos de Guatemala.
<https://investigar1.files.wordpress.com/2010/05/fichas-de-trabajo.pdf>
- Roca Mendoza, O. (2015). La capacidad de las personas naturales: análisis del Código Civil a la luz de la Ley General de Discapacidad. Cambio de visión del Derecho Civil por los Derechos Humanos. *Persona y Familia*, (4)1, 113-137.
<https://revistas.unife.edu.pe/index.php/personayfamilia/article/view/450/258>
- Rocha Chacón, C. (2023). El estado constitucional de derecho y el control de constitucionalidad. *Revista Amagis Jurídica*, (15) 3, 73-105.
<https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/download/360/312/>
- Ródenas, Á. (2012). *Los intersticios del derecho: indeterminación, validez y positivismo jurídico*. Ediciones Jurídicas y Sociales.
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=MeVYEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA5&dq=los+intersticios+del+derecho+angeles+rodenas&ots=Tf9wizeXim&sig=AA2EpLSSxURSbaTP9O_4dtQb4F0#v=onepage&q=los%20intersticios%20del%20derecho%20angeles%20rodenas&f=false

- Rodríguez Fontán Luchino, M. (2021). Principios en el pospositivismo y en el neoconstitucionalismo. *Revista Eletrônica do Curso de Direito*, (3)16, 1-25. <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/71645/49004>
- Rojas Gutiérrez, W. (2022). La relevancia de la investigación cualitativa. *Revista Studium Veritatis*, (20)26, 79.97.
https://www.academia.edu/98869408/La_relevancia_de_la_investigaci%C3%B3n_cualitativa
- Rubio Correa, M. (2009). *El sistema jurídico. Introducción al derecho*. Fondo editorial PUC. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/09/El-sistema-juridico-Introduccion-al-Derecho-Marcial-Rubio-Correa-LP.pdf>
- Santamaría, R. (2009). *Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia*. Anuario de derecho constitucional latinoamericano, 15, 775-793.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23550.pdf>
- Saavedra, J., Silva, J., Figallo, F., Carrillo, E., Ramírez, C. (2015). *Guía de Diseño de Espacios Educativos - Acondicionamiento de locales escolares al nuevo modelo de Educación Básica Regular. Primaria y Secundaria*. Ministerio de Educación. <https://minedu.gob.pe/p/pdf/guia-ebr-jec-2015.pdf>
- Sánchez Vázquez, R. (1990). Ensayo dogmático sobre el método sistemático jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, 23(69), 959-976. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/2762/3018>
- Sánchez Vázquez, R. (2014). *Metodología de la ciencia del derecho*. Porrúa. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2102/13.pdf>
- Saquicela Rodas, I., y Chica Mejía, K. (2023). La Constitución como límite al ius puniendi en un Estado Constitucional de Derecho. *Debate Jurídico Ecuador*, 6(3), 250-266.
<https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/DJE/article/view/3240/3756>

- Schmelkes del Valle, S. (31 de Marzo de 2019). *El derecho a la educación*.
https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage_04/archivo/INEE-Informe-2014_04-Capitulo-1.pdf
- Sosa Villagarcia, V. (2025). *Las implicancias del nuevo criterio de INDECOPI para determinar la responsabilidad solidaria de los gerentes generales* [Trabajo académico, Segunda Especialidad en Derecho de Protección al Consumidor, Pontificia Universidad Católica del Perú. Repositorio PUCP] <http://hdl.handle.net/20.500.12404/3>
- Sotomayor Trelles, J. (2019). Una perspectiva crítica sobre el paso del Estado de derecho al Estado constitucional. *Pensamiento constitucional*, 24, 197-231.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/22677/21824/>
- Tantaleán Odar, M. (2016). Tipología de las investigaciones jurídicas. *Derecho y cambio social*, 43,1-37.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456267>
- Tribunal Constitucional. (2005). *Expediente N. ° 03741-200-AA/TC, Lima, Sesión de Pleno jurisdiccional*.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03741-2004-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2009). *Expediente N. ° 01873-2009-PA/TC, Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional*.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>
- Tribunal Constitucional. (2010). *Derecho a la educación. Cuadernos de jurisprudencia. Expediente N. ° 00017- 2008-PI/TC, Lima*.
<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/12/Cuaderno-de-jurisprudencia-TC-Derecho-educacion-LPDerecho.pdf>
- Torres Vásquez, A. (29 de septiembre de 2021). *¿Qué es el patrimonio? ¿Qué funciones cumple?* Legis.pe. <https://lpderecho.pe/patrimonio-funciones-cumpleanibal-torres-vasquez/>
- Unaiche, W., y Loza, S. (2020). *Responsabilidad civil de los establecimientos educativos escolares*. [Tesis de pregrado, Universidad de la Pampa].

Vargas Cordero, Z. (2009). La investigación aplicada: una forma de conocer las realidades con evidencia científica. *Revista Educación* (33)1, 155-165.
<https://www.redalyc.org/pdf/440/44015082010.pdf>

Vidal Gil, E. (2012). *La interpretación de los derechos fundamentales por el Tribunal Constitucional*. Universidad de Valencia.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1959993.pdf>