

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL
INDECOPI DE CAJAMARCA
DENUNCIADA : PROMOTORA DE SERVICIOS BRISA E.I.R.L. –
INSTITUCIÓN EDUCATIVA PRIVADA LA CATÓLICA
MATERIA : PROCEDIMIENTO INICIADO DE OFICIO
PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
DERECHOS ECONÓMICOS
ACTIVIDAD : ENSEÑANZA PRIMARIA

SUMILLA: *Se confirma la Resolución 0080-2009/INDECOPI-CAJ del 1 de junio de 2009 emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca que halló responsable a la Promotora de Servicios Brisa E.I.R.L. administradora de la Institución Educativa Privada La Católica, por infringir el derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores previsto en el artículo 5° literal d) del Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor, al efectuar el cobro de pensiones adelantadas, cobros no autorizados por concepto de materiales y direccionar la compra de uniformes en un establecimiento determinado.*

Asimismo, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 14° del Decreto Legislativo 1033, se establece como precedente de observancia obligatoria la interpretación del término “cobro anticipado de pensiones de enseñanza”, contenido en el artículo 16° de la Ley 26549, modificado por la Ley 27665, asumiendo como tal el cobro de pensiones que se realiza: (i) antes del inicio del mes lectivo; o, (ii) durante el mes lectivo y cuando éste aún no ha culminado.

SANCIÓN: 15 UIT

Arequipa, 29 de enero de 2010

I ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución 1 del 25 de marzo de 2009, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca (en adelante, la Comisión) inició un procedimiento de oficio contra Promotora de Servicios Brisa E.I.R.L.¹ administradora de la Institución Educativa Privada La Católica (en adelante, el Colegio²) por presunta infracción del artículo 5° literal d) del Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor. Dicho procedimiento se sustentó en los hallazgos de la inspección inopinada realizada al Colegio el 7 de enero de 2009, diligencia en la que su

¹ Con RUC 20495716580.

² Ubicado en Jirón José Gálvez 969, Barrio San José – Cajamarca.

personal brindó información sobre las condiciones del servicio, específicamente: (i) la obligatoriedad de adquirir el uniforme en un lugar designado por el Colegio; (ii) el vencimiento de pensiones en la quincena de cada mes y (iii) el cobro de S/. 160,00 por concepto de materiales.

2. En sus descargos, el Colegio señaló lo siguiente: (i) no se exige a los padres de familia adquirir el uniforme en un proveedor determinado, sólo les informa que pueden adquirirlo frente al centro educativo; (ii) el cobro de las pensiones se realiza los últimos días de cada mes; e inclusive, en algunos casos los primeros días del mes siguiente; y, (iii) la suma fijada por concepto de materiales corresponde a separatas elaboradas por los profesores cuya adquisición no resulta obligatoria.
3. Mediante Resolución 0080-2009/INDECOPI-CAJ de fecha 1 de junio de 2009, la Comisión declaró responsable al Colegio por infringir el artículo 5° literal d) del Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor, luego de considerar que había quedado acreditado que: (i) obligaba a la compra del uniforme escolar en un proveedor determinado; (ii) exigía el pago adelantado de las pensiones de enseñanza; y, (iii) exigía el cobro no autorizado por conceptos diferentes a los establecidos por la Ley de los Centros Educativos Privados. Asimismo, lo sancionó con una multa de 15 UIT y le ordenó como medida correctiva que se abstenga de realizar las conductas infractoras.
4. El 15 de junio de 2009, el Colegio interpuso recurso de apelación contra la referida resolución reiterando los argumentos esgrimidos en sus descargos, respecto al carácter facultativo de las situaciones verificadas en la diligencia de inspección como la oportunidad de pago de pensiones desde la quincena de cada mes lectivo, el pago de materiales de enseñanza, y el presunto direccionamiento de compra del uniforme escolar. Al margen de estas reiteraciones, el Colegio no cuestionó la pertinencia de la medida correctiva ordenada ni la graduación de la sanción impuesta.
5. El 25 de noviembre de 2009, mediante Memorando 1003-2009/INDECOPI-CAJ, la Comisión informó a la Sala que el 17 de agosto de 2009, en mérito a la denuncia informativa de una madre de familia realizó una nueva inspección al Colegio, verificando que éste se encontraba condicionando el ingreso de los alumnos al pago de materiales educativos ascendente a S/. 160,00. La Comisión remitió el acta de inspección correspondiente, así como los listados de alumnos de tres secciones, proporcionados por el personal del Colegio, en los que se verificó el cobro regular por dicho concepto, así como una lista suscrita por 25 padres de familia dándose por

notificados de que no se permitiría el ingreso de sus menores hijos si no cancelaban el referido concepto.

II CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

6. Determinar si en el marco de la protección de los derechos económicos de los consumidores, el Colegio incurrió en infracciones al Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor, por requerir el cobro de pensiones a partir de la quincena de cada mes, indicar un local determinado para la compra de uniformes y exigir el cobro no autorizado por concepto de materiales de enseñanza.

III ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

III.1. La protección de los derechos económicos de los consumidores de servicios educativos

7. El artículo 5° literal d) del Decreto Legislativo 716³, Ley de Protección al Consumidor, reconoce el derecho de los consumidores a la protección de sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo en toda transacción comercial, proscribiendo aquellos métodos comerciales coercitivos o que puedan implicar información equivocada sobre los productos o servicios ofertados.
8. En el caso particular de los servicios educativos, la Ley 26549⁴ -Ley de los Centros Educativos Privados-⁵ modificada por la Ley 27665 –Ley de

³ **DECRETO LEGISLATIVO 716. LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (MODIFICADO POR DECRETO LEGISLATIVO 1045. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY COMPLEMENTARIA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR). Artículo 5°.-** En los términos establecidos por el presente Decreto Legislativo, los consumidores tienen los siguientes derechos: (...)

d) Derecho a la protección de sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo en toda transacción comercial; y a la protección contra métodos comerciales coercitivos o que impliquen desinformación o información equivocada sobre los productos o servicios; (...)

⁴ Sólo en lo referido a los artículos 14° y 16° de dicha norma.

⁵ **LEY 26549. LEY DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS (MODIFICADA POR LEY 27665. LEY DE PROTECCION A LA ECONOMIA FAMILIAR RESPECTO AL PAGO DE PENSIONES EN CENTROS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS PRIVADOS). Artículo 16°.-** Los Centros y Programas Educativos no podrán condicionar la atención de los reclamos formulados por los usuarios, ni la evaluación de los alumnos, al pago de las pensiones. En este último caso, la institución educativa puede retener los certificados correspondientes a períodos no pagados siempre que se haya informado de esto a los usuarios al momento de la matrícula.

Los usuarios no podrán ser obligados al pago de sumas o recargos por conceptos diferentes de los establecidos en esta Ley. Tampoco podrán ser obligados a efectuar el pago de una o más pensiones mensuales adelantadas, salvo en el caso en que dichos pagos sustituyan a las cuotas de ingreso. Se prohíbe condicionar la inscripción y/o matrícula al pago de las contribuciones denominadas voluntarias.

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

Sólo por resolución de la autoridad competente del Ministerio de Educación se autorizan cuotas extraordinarias, previa verificación de los motivos que dieron lugar a éstas. [Subrayado añadido]

Protección a la Economía Familiar respecto al Pago de Pensiones en Centros y Programas Educativos Privados– desarrolla y complementa las disposiciones contenidas en el literal d) del artículo 5° del Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor, prohibiendo expresamente que los centros educativos obliguen a los padres de familia a pagar una o más pensiones mensuales adelantadas, a pagar por concepto de cuotas no autorizadas o a adquirir los uniformes o útiles escolares en establecimientos señalados con exclusividad por los centros educativos.

9. Es necesario destacar que en materia administrativa, la descripción de la conducta infractora con una precisión rigurosa resulta casi imposible. Así lo señala la doctrina⁶ al establecer que la tipificación es una exigencia de la seguridad jurídica que se concreta en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta, mas no implica una descripción rigurosa y perfecta de la infracción. Es por ello, que el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de recurrir a la "colaboración" reglamentaria para precisar conceptos de mayor amplitud comprensiva y eliminar el riesgo de inseguridad jurídica, siempre que no se creen regulaciones independientes y no claramente subordinadas a la Ley⁷. En las sentencias emitidas en los Expedientes números 010-2002-AI/TC y 2050-2002-AA/TC, ha señalado lo siguiente:

"El principio de legalidad en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está también determinada por la ley (...)

No debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2 de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo (...) no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos, tal como se infiere del artículo 168 de la Constitución."

⁶ **NIETO GARCÍA, Alejandro.** Derecho Administrativo Sancionador. 2da Edición Ampliada. Madrid: Tecnos 1994. pág. 293. *"La suficiencia de la tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta (...) la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, sanción y de la correlación entre una y otra (...)*

La descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. Las exigencias maximalistas sólo conducen, por tanto, a la parálisis normativa o a la nulidad de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar."

⁷ **DANÓS, Jorge y otros.** Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, ARA Editores E.I.R.L., 2003. pp. 532-534.

10. El Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor, contiene normas que tipifican como infracciones a los actos y conductas desarrollados por los proveedores que impliquen un atentado contra los derechos del consumidor previstos en la referida norma o un incumplimiento de los deberes impuestos por ella. Dicho cuerpo legal se encuentra sustentado en el artículo 65° de la Constitución Política del Perú, el que ha encargado al Estado la defensa de los consumidores y usuarios frente a los proveedores de bienes y servicios⁶.
11. Siguiendo el razonamiento del Tribunal Constitucional, para que se cumpla con el principio de legalidad en materia administrativa, basta que de la norma –la que contiene una descripción general del supuesto de hecho– sea razonablemente posible extraer la conducta infractora a partir de criterios lógicos, técnicos o de experiencia. A este efecto, tratándose de servicios educativos la protección de los derechos económicos de los padres de familia se ha previsto bajo condiciones específicas establecidas por la Ley 26549 modificada por la Ley 27665, encomendándose al Indecopi la defensa de dichos derechos en el marco de la competencia reconocida por las propias normas sectoriales correspondientes a estos servicios.
12. En efecto, es oportuno señalar que en materia de servicios educativos, el Decreto Legislativo 882 -Ley de Promoción de la Inversión en Educación– dispone que son de aplicación a las instituciones educativas particulares las disposiciones de los Decretos Legislativos 701 y 716 y demás disposiciones legales que garanticen la libre competencia y la protección de los usuarios.
13. Atendiendo a los fundamentos expuestos y a efectos de precisar cuál es la conducta infractora en el cobro de pensiones adelantadas, la Sala considera necesario realizar una interpretación expresa y general del sentido del artículo 16° de la Ley 26549, modificado por la Ley 27665, estableciendo un precedente de observancia obligatoria.
- III.2. Valor probatorio de los resultados de las diligencias de inspección efectuadas a los centros educativos
14. El cumplimiento de las obligaciones impuestas legalmente a los centros educativos para la protección de los derechos económicos de los padres de familia puede motivar procedimientos de oficio dado los intereses

⁶ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 65°.-** El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentren a su disposición en el mercado. Asimismo, vela en particular, por la salud y la seguridad de la población.

colectivos involucrados o denuncias de parte. Tratándose de acciones de oficio, el procedimiento suele estar precedido por inspecciones inopinadas en los procesos de matrícula, a efectos de verificar las condiciones que se informan a los padres de familia respecto del servicio y si éstas se hallan en sintonía con las restricciones legales antes citadas. Se asume en estos casos que las condiciones que se informan y registran en dichas diligencias son las que una entidad educativa finalmente opone a los padres de familia.

15. Aunque un argumento de defensa constante en las instituciones educativas intervenidas es que la información brindada en el proceso de matrícula y registrada en las diligencias de inspección no siempre es exacta o responde a una situación aislada, en principio, no existe justificación alguna para asumir que dicha información responde a la situación particular del consumidor que consulta por el servicio y no a las políticas de cada institución educativa, de allí que constatada la información brindada se asuma que las condiciones informadas sean las que se vienen aplicando en la generalidad de los casos.
16. Verificadas tales condiciones, los centros educativos deben oponer, más allá de meros alegatos, pruebas objetivas para acreditar que dichas condiciones fueron incidentales. La carga de la prueba en estos casos debe ser suficiente para desvirtuar una situación que en principio se asume como la regularmente aplicada en sus servicios, lo que si bien puede implicar un nivel probatorio riguroso también se ve aminorado por el hecho de que estas instituciones cuentan con todos los medios de prueba sobre el régimen de pago aplicado.
17. En algunos supuestos las restricciones de los derechos económicos de los consumidores de este tipo de servicio se acreditan con la sola información o indicación del Colegio constatada en la diligencia de inspección, como es el caso del direccionamiento de uniformes en un establecimiento particular, pues la conducta sancionada es el direccionamiento en sí mismo, al margen de la compra efectiva que realicen los padres de familia.
18. El manejo de pruebas directas en relaciones asimétricas, como ocurre en relaciones de consumo, no siempre es posible. En primer término porque existen casos en los que las prácticas denunciadas son situaciones de hecho respecto de las cuales no hay evidencia material y en segundo lugar porque los proveedores suelen concentrar las pruebas del servicio prestado. En estos casos, la importancia de las pruebas indiciarias se acrecienta al igual que la valoración conjunta de las mismas por parte del juzgador, para generar certeza respecto de las condiciones efectivas del servicio sujeto a investigación.

19. Existe un factor adicional que debe ser considerado en el caso de servicios educativos y es el grado de presión que puede ejercer un Colegio sobre los padres de familia, al punto que baste la sola sugerencia de compra o de pago previo para que sea asumido como una regla a cumplir para el mantenimiento de sus menores hijos en el centro educativo. La finalidad de las modificaciones a la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, por parte de la Ley 27665, Ley de Protección a la Economía Familiar respecto al Pago de Pensiones en Centros y Programas Educativos Privados, precisamente es evitar tales situaciones proscribiendo el solo direccionamiento en algunos casos, o la obligación al pago adelantado de pensiones, con prescindencia de si ello implica efectivamente fue o no realizado.

III.3. Aplicación al presente caso

III.3.1. Pensiones adelantadas. Cobro de pensiones desde la quincena de cada mes

20. El artículo 16° de la Ley 26549, modificada por la Ley 27665, establece que los usuarios de los centros y programas educativos no podrán ser obligados a efectuar el pago de una o más pensiones mensuales adelantadas, salvo en el caso en que dichos pagos sustituyan a las cuotas de ingreso.

21. En la generalidad de los casos sancionados, los centros educativos aducen que no es posible considerar como cobro adelantado de pensiones los casos en los que se exija el cumplimiento de ello dentro del mes lectivo en curso, dado que la prestación del servicio ya se estaría ejecutando.

22. En este punto es importante definir la naturaleza de una pensión de enseñanza para determinar el alcance de la prohibición contenida en el artículo 16° antes reseñado.

23. Una pensión de enseñanza es la contraprestación que los padres de familia se obligan a entregar a cambio del servicio educativo dispensado a sus menores hijos, servicio que es prestado de manera mensual, por lo que estas pensiones también se denominan mensualidades. Atendiendo a la periodicidad que revisten los servicios de educación básica regular, la contraprestación por cada mes lectivo sólo sería debida al término de dicho mes, momento en que la institución educativa tiene la posibilidad de exigir su cumplimiento y no antes. En estos casos no se discute que una institución se encuentre brindando el servicio sino que el periodo cobrado no haya culminado aún.

24. Cabe precisar que la norma indicada prohíbe cobrar la pensión de enseñanza por un servicio educativo que aún no termina de prestarse, así por ejemplo, la pensión del mes de marzo no podrá ser cobrada al inicio ni durante dicho mes sino a la culminación del servicio educativo brindado en tal periodo, es decir, el último día de marzo. No obstante, en el caso que la prestación de servicios culmine antes de finalizar el mes –situación que usualmente se produce en los meses de diciembre de cada año-, el centro educativo estará facultado a exigir el cobro al término del periodo de clases, por cuanto es en este momento en que se producirá la finalización del servicio educativo del mes.
25. Atendiendo a los términos en que se brindan estos servicios, la finalidad de la norma contenida en el artículo 16° de la Ley 26549, modificada por la Ley 27665, no puede ser otra que impedir que se requiera a los padres de familia el pago de una pensión de enseñanza respecto de un mes lectivo que aún no ha culminado, por lo que bajo ningún supuesto las instituciones podrían establecer disposiciones o pactos diferentes respecto de dicha oportunidad.
26. En el presente caso, el Colegio ha admitido que el cobro de pensiones se realiza desde la quincena de cada mes lectivo pero ha negado que ello implique una exigencia de su parte destacando que tan solo es una posibilidad a la que cada padre de familia puede acogerse voluntariamente. Para acreditar sus alegatos, presentó una declaración jurada presuntamente suscrita por ocho padres de familia, cantidad que no resulta significativa atendiendo a que el número de alumnos con los que cuenta el Colegio asciende a 518.
27. Sin embargo, en la diligencia de inspección llevada a cabo en el Colegio, el personal a cargo de brindar información sobre las condiciones de sus servicios, señaló que las pensiones de enseñanza eran exigibles desde la quincena de cada mes aunque no aplicasen moras, lo que deja de lado que el referido periodo haya operado como una posibilidad de pago, constituyéndose más bien como una exigencia del mismo, tal como se desprende de la lectura del acta de inspección que a continuación se reproduce:

PENSION			
Monto de pensión :	S/ 150,00 (Ciento cincuenta con 00/100 Nuevas Soles)		
¿El monto de la pensión puede variar durante el año?	Si <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	
Fechas de vencimiento del pago de las pensiones de enseñanza subsiguientes a la primera			
<input type="checkbox"/> Primeros días del mes	<input checked="" type="checkbox"/> Quincena del mes	<input type="checkbox"/> Finales del mes	<input type="checkbox"/> Mes Siguiente
¿Cobran mora por la pensión de enseñanza pagada luego de la fecha de vencimiento?	Si <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	
¿Cuánto asciende por día y a partir de qué momento empieza a computarse?			

28. Respecto a la declaración de los padres de familia presentada por el Colegio, la Sala no puede dejar de tener en cuenta que declaraciones de esta índole en el marco de la relación existente entre un Colegio y los padres de familia no puede constituirse como una prueba plena para desvirtuar la constatación de las exigencias informadas en un diligencia de inspección inopinada, en la que la Administración toma conocimiento de las condiciones regulares o habituales en las que el Colegio brinda sus servicios, siendo sólo una prueba referencial debido a que más allá de representar una autoridad para el menor, un centro educativo tiene la capacidad de condicionar la actuación de los padres de familia, encontrándose en una posición que les permite exigirles ciertas conductas.
29. Como ha señalado esta Sala en anteriores pronunciamientos la sola sugerencia del Colegio hacia los padres de familia para que efectúen el pago de pensiones antes de la culminación de cada periodo lectivo podría ser entendida como una exigencia de pago, más allá de que se apliquen multas o moras, de allí que en estos casos si bien puede ser atendible por temas meramente administrativos que un colegio permita o tolere que los padres efectúen un pago anticipado, para evitar por ejemplo una saturación del área administrativa a fines de cada mes, ello no debe ser propiciado o fomentado por el Colegio y menos aún informado como una exigencia de pago sin mayores precisiones como se constató en el presente caso.
30. Por otro lado, un argumento esgrimido por las instituciones educativas para justificar el cobro adelantado de pensiones radica en señalar que necesitan dicha suma para realizar gastos administrativos como compras de materiales, pago al personal, entre otros. Sobre el particular, esta Sala considera que la necesidad de efectuar tales pagos no constituye una razón para eximirse del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 26549,

siendo que por el contrario, las instituciones educativas deben prever los gastos que realizarán durante el año escolar y presupuestarlas en la matrícula o en el monto de la pensión.

31. Fuera de la declaración jurada de ocho padres de familia, el Colegio no ha presentado otros medios de prueba para acreditar que el pago de pensiones dentro del mes lectivo constituya un acto voluntario y no responda a una exigencia de parte del centro educativo y desvirtuar con ello las pruebas recabadas en la diligencia de inspección efectuada de manera inopinada en enero de 2009, razón por la cual corresponde confirmar la Resolución recurrida en el extremo que declaró responsable al Colegio de infringir el artículo 5° literal d) de la Ley de Protección al Consumidor por el cobro de pensiones adelantadas.

III.3.2. Direccionamiento en la compra de uniformes y útiles escolares. Indicación de un establecimiento comercial para la compra de uniformes

32. El artículo 16° de la Ley 26549, modificada por la Ley 27665, establece que los usuarios de los centros y programas educativos no podrán ser obligados a presentar el total de útiles escolares al inicio del año escolar; ni a adquirir uniformes y/o materiales o útiles educativos en establecimientos señalados con exclusividad por los centros educativos.
33. Uno de los derechos económicos de los consumidores es la libertad de elegir y contratar los servicios que consideren adecuados para la satisfacción de sus necesidades, pues nadie más allá del propio consumidor puede conocer con certeza sus preferencias e intereses efectivos. A este respecto la ley proscribire que se condicione la prestación de un servicio a la contratación de otro, lo que en el ámbito de servicios educativos se ha traducido en la prohibición expresa de direccionar la compra de útiles y uniformes en un establecimiento comercial determinado, sin que resulte necesario acreditar la compra efectiva para que se configure el tipo infractor.
34. En la diligencia de inspección efectuada al Colegio, ante la pregunta de si existía la obligación de adquirir el uniforme en el propio colegio o a un proveedor determinado la respuesta del personal intervenido fue afirmativa, precisando que el proveedor designado por el Colegio era "Fábrica de Lanas" cuyo local se ubicaba al frente de la institución. Asimismo, el personal del Colegio informó que el uso del uniforme escolar era una condición para que los alumnos matriculados puedan ingresar.
35. En sus descargos, el Colegio se limitó a negar la exigencia de compra de uniformes en un local determinado, precisando que era a requerimiento de

los padres de familia que se les informaba que el local ubicado al frente del Colegio los vendía, al igual que otros establecimientos en las cercanías del Mercado “San Antonio” de la localidad.

36. Sin embargo, tales alegatos no se condicen con las declaraciones de su personal, siendo necesario destacar que la pregunta formulada durante la diligencia de inspección fue clara en consultar si el uniforme se adquiere obligatoriamente en el Colegio o en un lugar determinado, la respuesta que se dio fue afirmativa sin mayores precisiones, tal como se reproduce a continuación:

UNIFORME ESCOLAR		
¿Se adquiere obligatoriamente en el colegio o en un local o proveedor designado por éste?	Si <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Si se adquiere en un local o proveedor designado por el Colegio, ¿cuál (es)?	En un local ubicado al frente de la institución (Fábrica de Lanas)	
¿En el caso de que el padre de familia no pueda comprar el uniforme, puede matricular al menor?	Si <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
¿Se condiciona el ingreso del alumno a la Institución Educativa al uso del uniforme escolar?	Si <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>

37. Aunque el Colegio ha señalado que la Comisión no había tomado en cuenta que el uniforme también se vende en otros establecimientos comerciales, la conducta infractora sancionable en el marco del artículo 5 literal d) de la Ley de Protección al Consumidor, sustanciado por el artículo 16 de la Ley 26549, es el solo direccionamiento por parte del centro educativo para la compra de útiles y uniformes a un determinado proveedor, con prescindencia de si existen más proveedores que oferten el uniforme del Colegio. Es por ello, que las pruebas ofrecidas para que se constate si otros centros de venta ofrecen el uniforme en cuestión resulta irrelevante para desvirtuar los hallazgos de la diligencia de inspección efectuada en el Colegio en enero de 2009.
38. Al margen de los hechos analizados en el presente procedimiento, la Sala considera oportuno precisar que la prohibición de direccionamiento prevista en el artículo 16 de la Ley 26459, se restringe a locales de venta de uniformes y útiles escolares, sin incluir las indicaciones de marcas comerciales determinadas. Ello no implica sin embargo, que los Colegios puedan exigir tales condiciones a los padres de familia, aunque en estos casos la base normativa para sancionar la exigencia de marcas de útiles escolares es la contravención del artículo 5 literal d) de la Ley de Protección al Consumidor sin referencias a normas sectoriales y menos

aún al artículo 16 de la Ley 26459, pues una prohibición no puede interpretarse en forma extensiva.

39. Asimismo, en el marco del artículo 5° literal d) de la Ley de Protección al Consumidor, sólo resultaría sancionable la exigencia de marcas determinadas a los padres de familia, no así la sola recomendación o sugerencia, salvo que en la práctica o los términos en que ella se realice importen la obligatoriedad antes señalada. En estos casos, la Administración está obligada a merituar las pruebas existentes a efectos de determinar si éstas acreditan una exigencia abierta o encubierta de marcas comerciales que restrinjan el derecho de los padres de familia a adquirir los útiles escolares que más se ajusten a sus necesidades o condiciones económicas.

III.3.3. Cuotas no autorizadas administrativamente. Cobro de materiales educativos elaborados por el personal docente del Colegio

40. El artículo 16° de la Ley 26549, modificada por la Ley 27665, establece que los usuarios de los centros y programas educativos no podrán ser obligados al pago de sumas o recargos por conceptos diferentes de los establecidos en la Ley, precisando que sólo por resolución de la autoridad competente del Ministerio de Educación se autorizan cuotas extraordinarias, previa verificación de los motivos que dieron lugar a éstas. El órgano a cargo de dicha autorización, de acuerdo a lo informado por el referido Ministerio, es la Dirección Regional de Educación en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el centro educativo, la que previa opinión de la Unidad de Gestión Educativa Local debe emitir la Resolución Directoral correspondiente⁷.
41. Para efectos de determinar cuáles son los conceptos respecto de los cuales los centros educativos pueden requerir a los padres de familia un pago, es necesario tener en cuenta el artículo 14° de la Ley 26549, norma que alude a tres conceptos de cobro al establecer la oportunidad y los términos en que deben ser informados a los consumidores. Estos tres conceptos son la matrícula, las pensiones de enseñanza y las cuotas de ingreso.
42. Fuera de estos conceptos, la norma es clara al prohibir que los colegios exijan a los padres de familia el pago de cuotas no autorizadas administrativamente, de allí que no se admita pacto en contrario, por

⁷

Mediante Oficio N° 238-2009-ME/SG/OAJ del 27 de abril de 2009, la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación informó a la Sala que la autorización de cuotas extraordinarias debe efectuarse al inicio del año escolar, y que dicha función está a cargo de las Direcciones Regionales de Educación previa opinión de la Unidad de Gestión Educativa Local, de conformidad con los artículos 3°, 4°, 5°, 6° y 7° del Decreto Supremo N° 009-2006-ED.

tratarse de una norma de orden público. En este orden de ideas, cualquier aprobación o aceptación por parte de los padres de familia del cobro de conceptos adicionales resultaría irrelevante para desvirtuar el carácter infractor de un requerimiento de tal tipo.

43. Si bien en la mayoría de los procedimientos por cobros no autorizados, los centros educativos han destacado que el Decreto Legislativo 882 -Ley de Promoción de la Inversión en la Educación-, faculta a los propietarios de instituciones educativas a organizar, gestionar y administrar su funcionamiento, ello se debe realizar con sujeción a los requisitos mínimos formulados por el Estado⁸ y respetando el derecho de los consumidores, cuya protección se concretiza a través de la legislación y reglamentación sectorial correspondiente, pues la libertad de contratación no es irrestricta, sino que encuentra su límite en aquellas disposiciones contenidas en la Constitución y las leyes.
44. En este punto, la Sala considera necesario precisar que la racionalidad de la Ley 26549, modificada por la Ley 27665, y las normas de protección al consumidor en el marco de las cuales se adscriben, no es garantizar un nivel accesible o determinado de pensiones educativas, sino hacer transparente la oferta de servicios educativos de nivel básico regular en lo que respecta a sus costos, como ocurre en otros casos de servicios regulados⁹. Para ello, es necesario que todos los costos que deban asumir los padres de familia se incorporen dentro de parámetros determinados, en este caso la matrícula, las pensiones y eventualmente las cuotas de ingreso, de manera que la comparación se efectúe de manera más

⁸ **DECRETO LEGISLATIVO 882. LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA EDUCACIÓN. Artículo 5°.-** La persona natural o jurídica propietaria de una Institución Particular Educativa, con sujeción a los lineamientos generales de los planes de estudio, así como a los requisitos mínimos de la organización de las instituciones educativas formulados por el estado, establece, conduce, organiza, gestiona y administra su funcionamiento.

⁹ Este es el caso de los servicios financieros respecto de los costos de un crédito:

DECRETO LEGISLATIVO 716. LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (MODIFICADO POR DECRETO LEGISLATIVO 1045. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY COMPLEMENTARIA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR). Artículo 8°.- Modificación del Artículo 24° de la Ley de Protección al Consumidor, conforme al Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI, Texto Único Ordenado Modifíquese el Artículo 24 de la Ley de Protección al Consumidor, en los términos siguientes:

"Artículo 24°.- En toda operación comercial en que se conceda crédito al consumidor, incluyendo la oferta, el proveedor está obligado a informar previa y detalladamente sobre las condiciones del crédito y la tasa de costo efectivo anual. Asimismo, dicha información deberá ser incorporada en forma clara, breve y de fácil entendimiento, en una hoja resumen con la firma del proveedor y del consumidor, debiendo incluir lo siguiente:

(...)

- d. La tasa de costo efectivo anual, que incluye todas las cuotas por monto del principal e intereses, todos los cargos por comisiones, los gastos por servicios provistos por terceros o cualquier otro gasto en los que haya incurrido el proveedor, que de acuerdo a lo pactado serán trasladados al consumidor, incluidos los seguros, cuando corresponda. No se incluirán en este cálculo aquellos pagos por servicios provistos por terceros que directamente sean pagados por el consumidor, los que deberán ser incluidos en el contrato;

(...)

sencilla.

45. En tal sentido, nada impide que una institución traslade sus gastos operativos y regulares - tales como los salarios de los docentes y capacitación, así como la mejora de su infraestructura - al monto de las pensiones, lo que se prohíbe es que dichos importes sean cobrados fuera de la matrícula o las pensiones escolares generalmente difundidas o publicitadas como único costo del servicio.
46. En el presente caso, en la diligencia de inspección realizada al Colegio se recabó un folleto publicitario en el que se incluía el concepto de material educativo por S/. 160,00, adicionalmente a la matrícula y a las pensiones. Aunque en sus descargos el Colegio reconoció dicho cobro, afirmó que se trata de un pago facultativo correspondiente a separatas de trabajo elaboradas por sus propios docentes que operaba como alternativa a la compra de libros de texto cuando los padres de familia no contaban con los recursos necesarios para ello.
47. Sin embargo ésta ha sido únicamente una alegación del Colegio que no ha estado acompañada de medios de prueba que sustenten tal situación. Al margen de ello, el Colegio tampoco ha sustentado por qué un cobro alternativo aplicable a situaciones particulares, como es la falta de recursos para adquirir libros de texto, era informado como parte de sus condiciones regulares de enseñanza, al mismo nivel que la matrícula y las pensiones, sin las precisiones efectuadas en el transcurso del presente procedimiento. En consecuencia, dichos alegatos no pueden desvirtuar el valor probatorio aportado por los afiches publicitarios recabados en la diligencia de inspección efectuada al Colegio.
48. De otro lado, el Colegio también señaló que el afiche publicitario no acreditaba en sí mismo el cobro proscrito por el artículo 16° de la Ley 26549, reiterando que nunca se había obligado a los padres de familia a efectuar dicho pago. Sin embargo, como se ha señalado en el apartado III.2. este tipo de alegatos debe estar acompañado de otros medios de prueba que desvirtúen el valor probatorio de los hallazgos registrados en la diligencia de inspección, situación que no ha ocurrido en el presente caso.
49. En contraposición con los argumentos de su apelación, la Comisión verificó que el cobro por materiales de enseñanza venía siendo exigido por el Colegio a la generalidad de padres de familia, condicionando incluso el ingreso de los alumnos al plantel, situación que ratifica las condiciones verificadas en la diligencia de inspección que dio inicio al procedimiento y desvirtúa los alegatos de defensa planteados por el Colegio.

50. En virtud de lo expuesto, corresponde confirmar la Resolución 0080-2009/INDECOPI-CAJ en el extremo que halló responsable al Colegio por el cobro de cuotas no autorizadas administrativamente.
51. Finalmente, considerando que la denunciada no ha fundamentado su apelación respecto de la graduación de la sanción y la pertinencia de la medida correctiva ordenada, más allá de la alegada ausencia de infracción desvirtuada precedentemente, corresponde confirmar dichos extremos de la Resolución 0080-2009/INDECOPI-CAJ por resultar accesorios al pronunciamiento sustantivo.

III.4 Sobre el Precedente de Observancia Obligatoria

52. El artículo VI de la Ley de la Ley 27444 otorga a la autoridad administrativa la capacidad de emitir precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación¹⁰. En ese orden de ideas, el artículo 14° del Decreto Legislativo 1033 faculta a las Salas del Tribunal del Indecopi a expedir precedentes en materia de su competencia; en este caso, respecto a las normas que protegen los derechos de los consumidores.
53. La potestad de emitir precedentes de observancia obligatoria es una manifestación del principio de predictibilidad que orienta los procedimientos administrativos¹¹, instaurándose como una garantía para que el administrado pueda intuir, desde su inicio – en este caso, desde la interposición de la denuncia ante la Comisión –, el resultado del procedimiento, contribuyendo de esta manera a disminuir los costos de transacción tanto para el particular como para el Estado y a su vez influir en su decisión de iniciar o no dicho procedimiento.
54. En materia de servicios educativos, la emisión de un precedente de observancia obligatoria que interprete de modo expreso y con carácter general la definición del término “cobro anticipado de pensiones de enseñanza” permitirá que los colegios privados de enseñanza básica eviten incurrir en esta conducta prohibida por el ordenamiento. Asimismo, otorgará elementos para que las autoridades de primera instancia

¹⁰ LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo VI.- Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma (...)

¹¹ LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.

identifiquen certeramente la comisión de actos contrarios a las normas de protección al consumidor.

55. Por lo tanto, la Sala considera necesario establecer como precedente de observancia obligatoria la siguiente interpretación:

“Se considera un cobro anticipado de pensiones de enseñanza, de acuerdo a lo establecido en el artículo 16° de la Ley 26549, modificada por la Ley 27665, el que se realiza: (i) antes del inicio del mes lectivo cobrado; o, (ii) durante el mes lectivo y cuando éste aún no ha culminado”.

56. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 43° del Decreto Legislativo 807¹⁴, corresponde solicitar al Consejo Directivo del INDECOPI la publicación de la presente resolución.

IV RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: Confirmar la Resolución 0080-2009/INDECOPI-CAJ del 1 de junio de 2009, emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca, que halló responsable a Promotora de Servicios Brisa E.I.R.L. por infracción del artículo 5° literal d) del Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor, al haber quedado acreditado que: (i) exigía el cobro no autorizado por conceptos diferentes a los establecidos por la Ley de los Centros Educativos Privados; (ii) exigía el pago adelantado de las pensiones de enseñanza; y, (iii) obligaba a la compra del uniforme en un proveedor determinado.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 0080-2009/INDECOPI-CAJ en los extremos referidos a la sanción impuesta de 15 UIT y la medida correctiva ordenada referente a que Promotora de Servicios Brisa E.I.R.L. se abstenga de: (i) exigir el cobro de conceptos diferentes a los establecidos por la Ley de los Centros Educativos Privados; (ii) exigir el pago adelantado de las pensiones de enseñanza; y, (iii) obligar a comprar el uniforme escolar en un proveedor determinado.

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

- 1.15 Principio de predictibilidad.**- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

¹⁴ **DECRETO LEGISLATIVO 807. LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI. Artículo 43°.**- Las resoluciones de las Comisiones, de las Oficinas y del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación constituirán precedente de observancia obligatoria, mientras dicha interpretación no sea modificada por resolución debidamente motivada de la propia Comisión u Oficina, según fuera el caso, o el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.

El Directorio de Indecopi, a solicitud de los órganos funcionales pertinentes, podrá ordenar la publicación obligatoria de las resoluciones que emita la institución en el diario oficial “El Peruano” cuando lo considere necesario por tener dichas resoluciones, las características mencionadas en el párrafo anterior o por considerar que son de importancia para proteger los derechos de los consumidores.

TERCERO: De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 14° del Decreto Legislativo 1033, declarar que la presente resolución constituye precedente de observancia obligatoria respecto de la interpretación del término “cobro anticipado de pensiones de enseñanza” previsto en el artículo 16° de la Ley 26549, modificado por la Ley 27665 -Ley de Protección a la Economía Familiar-, en aplicación del siguiente principio:

“Se considera un cobro anticipado de pensiones de enseñanza, de acuerdo a lo establecido en el artículo 16° de la Ley 26549, modificada por la Ley 27665, el que se realiza: (i) antes del inicio del mes lectivo cobrado; o, (ii) durante el mes lectivo y cuando éste aún no ha culminado”.

CUARTO: Solicitar al Consejo Directivo del Indecopi que ordene la publicación de la presente Resolución en el diario oficial El Peruano.

Con la intervención de los señores vocales Camilo Nicanor Carrillo Gómez, Francisco Pedro Ernesto Mujica Serelle, Oscar Darío Arrús Olivera, Hernando Montoya Alberti y Miguel Antonio Quirós García.

CAMILO NICANOR CARRILLO GÓMEZ
Presidente