



**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAIDO EN EL
DECRETO LEGISLATIVO N° 1476
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto Legislativo N° 1476, norma que establece medidas para garantizar la transparencia, protección de usuarios y continuidad del servicio educativo no presencial en las instituciones educativas privadas de educación básica, en el marco de las acciones para prevenir la propagación del Covid-19.

El Decreto Legislativo N° 1476 fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 092-2020-2021-CCR-CR, del 14 de mayo del 2020, de la Comisión de Constitución y Reglamento.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la novena sesión ordinaria realizada el 14 de agosto de 2020, por los señores Congresistas Jim Ali Mamani Barriga, Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

I.- Aspectos Procedimentales

Mediante Oficio N° 051-2020-PR, del 07 de mayo del 2020, suscrito por el Señor Presidente de la República, señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo y el señor Vicente Antonio Zevallos Salinas, Presidente del Concejo de Ministros, remiten al Presidente del Congreso de la República, señor Congresista Manuel Merino de Lama, el Decreto Legislativo N° 1476, Decreto Legislativo que establece medidas para garantizar la transparencia, protección de usuarios y continuidad del servicio educativo no presencial en las instituciones educativas privadas de educación básica, en el marco de las acciones para prevenir la propagación del Covid-19.

El Decreto Legislativo N° 1476 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el 05 de mayo del 2020, y fue derivado mediante Oficio N° 051-2020-PR, del Presidente al Congreso de la República.

El mencionado documento ingresó al Parlamento el 07 de mayo del año en curso, por lo que ha ingresado en el plazo de tres (3) días posteriores a su publicación, de conformidad con lo previsto en el literal a) del artículo 90° del Reglamento del Congreso de la República.

Posteriormente fue derivado con proveído de 07 de mayo del 2020, por la Oficialía Mayor del Congreso de la República al señor Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento.

El Decreto Legislativo ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Educación, en armonía de lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Política y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros en cumplimiento del numeral 2 del artículo 125 de la mencionada Constitución.

II.- Marco Normativo

2.1.- Constitución Política del Perú

El artículo 104 de la Constitución Política consagra lo siguiente:

“El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo”.

El numeral 4 del artículo 101 de la Constitución Política que precisa lo siguiente.

“(…) Son atribuciones de la Comisión Permanente:

4.- Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.

No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y de la Cuenta General de la República”.

2.2.- Reglamento del Congreso de la República

El artículo 90 del Reglamento del Congreso regula lo siguiente:

“El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

III.- Ley 31011 de 27 de marzo del 2020 Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el Covid-19

Por Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, se otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la vigencia de la citada ley.

El numeral 6 del artículo 2 de la Ley N° 31011 establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar en lo siguiente:

- En materia de educación, a fin de aprobar medidas orientadas a garantizar la continuidad y calidad de la prestación de los servicios de educación en todos los niveles, en aspectos relacionados a educación semipresencial o no presencial, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19.

3.1.- Justificación para la delegación del Congreso de la República al Poder Ejecutivo

Entre los fundamentos para que el Congreso abdique de sus competencias inmanentes y se las traslade a otro Poder del Estado, tenemos que los temas objeto de regulación devienen en eminentemente técnicos, de gran complejidad, o requieren de un alto nivel de especialización, ello sumado a la inmediatez o la urgencia con que las normas – delegadas - requieren ser promulgadas por el gobierno, precisamente por la necesidad en su promulgación y vigencia, siguen el criterio expuesto los autores nacionales Rubio, García Belaúnde y Bernal. (Rubio Correa, (1998- 1999)¹, García Belaunde (1989: 32)² y Enrique Bernal, (1996, 131)³.

En este sentido, la sustitución de la atribución legislativa originaria del Parlamento por el Poder Ejecutivo importa una muestra del principio de colaboración de poderes, cuya legitimidad y constitucionalidad reposa en la ley autoritativa del primero que debe señalar la materia específica y el plazo de la reserva de ley delegada.⁴(DIDP 2018).

Siendo el encargo al grupo de trabajo analizar si el **Decreto Legislativo N° 1476**, Decreto Legislativo que establece medidas para garantizar la transparencia, protección de usuarios y continuidad del servicio educativo no presencial en las instituciones educativas privadas de educación básica, en el marco de las acciones para prevenir la propagación del Covid-19, se enmarca en los supuestos materiales establecido en la Ley 31011, ley autoritativa de delegación.

3.2.- Descripción del contenido Decreto Legislativo N° 1476

El Decreto Legislativo N° 1476, consta de diez artículos, tres disposiciones complementarias finales, una disposición complementaria modificatoria y un anexo.

El objeto del Decreto es establecer disposiciones que garanticen la transparencia, el derecho a la información y la protección de los/as usuarios/as de los servicios educativos brindados por instituciones educativas privadas de educación básica, en adelante,

1 Estudio de la Constitución Política del Perú de 1993 – Volumen 4 Lima Perú Pontificia Universidad Católica del Perú.

2 Lecturas sobre Temas Constitucionales – Funciones Legislativas del Ejecutivo Moderno – Caso Peruano 1998.

3 La Constitución de 1993 Análisis Comparado – 1996 Lima Perú - Konrad Adenauer Stiftung y Ciedla

4 Procedimiento de Control Sobre la Legislación Delegada Naturaleza y Antecedentes – Informe de Investigación mayo 2018 Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria -DIDP Congreso de la República del Perú.

instituciones educativas privadas, en el marco de las acciones preventivas y de control ante el riesgo de propagación del Covid-19.

El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1476 señala que su finalidad es garantizar la transparencia de la información en la prestación de servicios brindados por instituciones educativas privadas, para que los/as usuarios/as de dichos servicios puedan tomar una decisión adecuada y oportuna sobre tales servicios; asimismo, busca cautelar la continuidad del servicio educativo no presencial en este tipo de instituciones educativas, en el marco de las acciones para prevenir la propagación del Covid-19.

El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1476, precisa que las disposiciones son aplicables a todas las instituciones educativas privadas que a nivel nacional brindan uno o más servicios educativos de Educación Básica, en todas sus modalidades, niveles y ciclos.

Asimismo, son obligatorias para las Direcciones Regionales de Educación, o las que hagan sus veces, y las Unidades de Gestión Educativa Local, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se señala que las disposiciones previstas en la normatividad vigente sobre la transparencia de información y protección de los/as usuarios/as se aplican de manera complementaria, en tanto sean compatibles con lo dispuesto en el Decreto Legislativo.

El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1476, señala sobre la Transparencia de la información lo siguiente:

- Las instituciones educativas privadas informan sobre las prestaciones que brindaban de manera presencial y cuáles de estas ya no son brindadas de manera no presencial.
- La transparencia de la información es un mecanismo que busca mejorar el acceso a información veraz, oportuna, completa, objetiva, de buena fe, apropiada y de fácil acceso y comprensión para los/as usuarios/as, con la finalidad de que estos puedan tomar decisiones informadas respecto del servicio educativo ofrecido en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19 y realizar una elección adecuada sobre permanecer o no en la institución educativa privada durante dicho período. La información presentada por las entidades educativas privadas tiene carácter de declaración jurada, sujeta a fiscalización posterior.
- La información que brinden las instituciones educativas privadas respecto de la difusión, aplicación y modificación del contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo, cumple las mismas características señaladas en el párrafo anterior.
- Al momento de evaluar si la institución educativa privada cumplió o no con entregar la información con las características descritas en el segundo párrafo, la autoridad competente en el ejercicio de sus funciones y competencia tiene en cuenta lo siguiente:
 - (i) La información que hubiese resultado necesaria para que el/la usuario/a del servicio educativo adopte la decisión de contratar o la efectúe en términos distintos. En el análisis debe examinarse si la información omitida desnaturaliza las condiciones bajo las cuales la institución educativa privada realizó la oferta o la propuesta de modificación del contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo.

(ii) El haberse trasladado información excesiva o sustancialmente compleja que, razonablemente, pueda haber generado en el/la usuario/a problemas de confusión en la toma de una decisión adecuada respecto del servicio educativo.

El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1476, sobre la información de prestaciones y costos señala lo siguiente:

- *Las instituciones educativas privadas informan sobre el costo de cada una de las prestaciones incluidas en el pago de la cuota de matrícula y de las pensiones, desagregando aquellos conceptos que pueden ser brindados de manera no presencial y aquellos que no.*
- *La información referida en el párrafo anterior incluye, como mínimo, lo siguiente:*
 - a) *El desagregado de los costos fijos y variables en que se incurren en virtud del servicio educativo no presencial, así como las sumas totales de tales costos, comparado con aquellos costos y sumas totales correspondientes a la prestación del servicio educativo presencial. Este desagregado y comparativo comprende, como mínimo, los señalados en el Anexo de la presente norma. Lo señalado anteriormente tiene por finalidad apreciar los costos fijos y variables que se reducen o en los que no incurren debido a la aplicación de la modalidad no presencial y, de ser el caso, los nuevos costos, fijos y/o variables, que ya se han generado o se generan en virtud de la prestación del servicio educativo no presencial. El detalle de los costos señalados incluye la correspondiente justificación, a fin de garantizar la viabilidad de la prestación del servicio educativo en la modalidad no presencial.*
 - b) *A solicitud de los usuarios/as del servicio educativo o las UGEL, uno de los estados financieros siguientes: el balance general, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, o el estado de ganancias y pérdidas, dando preferencia a este último, correspondientes al ejercicio contable anterior. Sin perjuicio de que una vez que cumplan con la presentación de sus declaraciones juradas anuales 2019, de acuerdo con el cronograma aprobado por la SUNAT, los usuarios/as del servicio educativo o las UGEL pueden solicitar los estados financieros que aún no han sido presentados.*
- *La información que brinden las instituciones educativas privadas respecto de las prestaciones y costos, situación financiera y demás comprendida en el presente artículo, cumple las mismas características señaladas en el numeral 4.2 del artículo 4 de la presente norma.*
- *En un plazo no mayor de siete días calendario, contados desde el día siguiente de la publicación del Decreto Legislativo, las instituciones educativas privadas remiten a los/as usuarios/as la información señalada en este artículo, vía correo electrónico, o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su recepción.*

El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1476, sobre la correspondencia entre las pensiones y los servicios brindados señala lo siguiente:

- *Las instituciones educativas privadas no pueden cobrar por las prestaciones que se han dejado de brindar producto de la emergencia sanitaria por el Covid-19, así como tampoco por nuevos conceptos que no se encuentren vinculados con la prestación del servicio educativo no presencial. Los/as usuarios/as y las instituciones educativas privadas se encuentran facultados para, en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19, evaluar y negociar la modificación del*

- contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo considerando las prestaciones que se brindan de manera efectiva.*
- *En un plazo no mayor a siete días calendario, contados desde el día siguiente de la publicación del Decreto Legislativo, las instituciones educativas privadas que brinden el servicio no presencial en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19, comunican a sus usuarios/as, por correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su recepción, la existencia o no de una propuesta de modificación del contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo.*
 - *En los supuestos de que los/as usuarios/as no se encuentren de acuerdo con la propuesta de modificación del contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo, no la reciban, o la institución educativa privada les informe que no cuenta con esta, pueden:*
 - (i) *Resolver el contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo. En este caso, se procede a la devolución de la cuota de matrícula, de la cuota de ingreso y de las pensiones canceladas, de manera proporcional al tiempo de permanencia del estudiante, descontando las deudas pendientes si las hubiera, dentro del plazo máximo de treinta días calendario contados desde la resolución del contrato o del documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo, salvo condiciones distintas que acuerden las partes respecto del plazo de devolución. Las instituciones educativas privadas no pueden obligar a los/as usuarios/as a renunciar a la devolución de estos conceptos; es nulo el pacto en contrario. La base para el cálculo de la devolución toma en cuenta en el caso de la cuota de ingreso, el tiempo de permanencia del estudiante en la institución educativa privada, contado desde el ingreso o la primera matrícula del estudiante a la institución educativa privada, y en el caso de la pensión y la matrícula, el servicio efectivamente brindado. Respecto de la cuota de ingreso, a falta de acuerdo entre las partes sobre su determinación, su devolución queda sujeta a realizarse de acuerdo con la fórmula de cálculo a la que se refiere el numeral 16.6 del artículo 16 de la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, modificado por el artículo 3 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.*
 - (ii) *Sujetarse a las nuevas condiciones planteadas por la institución educativa privada respecto del servicio educativo. Sin perjuicio que, de considerarlo, acuda a las instancias administrativas y judiciales correspondientes con la finalidad de que se evalúe en dichas instancias las condiciones contractuales aplicadas por la institución educativa privada.*
 - *En todos los casos, se tiene en cuenta la prohibición establecida en el numeral 16.1 del artículo 16 de la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados*

y sus modificatorias, de condicionar el acceso al servicio educativo o la evaluación de los/as usuarios/as al pago de la pensión o de cualquier otro pago.

- En caso se produzca la resolución contractual, las instituciones educativas privadas brindan todas las facilidades necesarias para el traslado de los/as estudiantes a otra institución educativa.
- Las instituciones educativas privadas que no brinden la prestación no presencial del servicio educativo no pueden exigir el pago de la pensión.
- Las instituciones educativas privadas garantizan que el medio empleado para comunicar la propuesta de modificación contractual y la información establecida en el presente Decreto Legislativo permita a los/as usuarios/as conocer de éstas de modo fehaciente y oportuno. De ser el caso, en las comunicaciones se señala la fecha en que la modificación contractual entra a regir.

El artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1476, sobre la supervisión o fiscalización señala lo siguiente:

- Las obligaciones desarrolladas en esta norma son supervisadas o fiscalizadas por las UGEL, en el marco de sus competencias, con la finalidad de salvaguardar los derechos de los/as usuarios/as del servicio educativo de gestión privada en el contexto de emergencia sanitaria, sin perjuicio de las facultades con las que cuenta el INDECOPÍ señaladas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el Decreto Legislativo N° 1044, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal y demás normas que regulan su actuación.
- Constituyen infracciones administrativas graves las contravenciones de las obligaciones de transparencia de la información, de las medidas de protección y de las demás obligaciones establecidas en el presente Decreto Legislativo; las cuales son pasibles de sanción con una multa no menor de diez ni mayor de cincuenta Unidades Impositivas Tributarias. La Dirección Regional de Educación, o la que haga sus veces, cuenta con competencia para imponer tal sanción y la Unidad de Gestión Educativa Local es competente para instruir el procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, se encuentran facultadas para dictar las medidas cautelares que correspondan.
- En el marco de las acciones de supervisión o fiscalización e, incluso, una vez iniciado un procedimiento administrativo sancionador por incumplir las obligaciones desarrolladas en la norma, las UGEL y las Direcciones Regionales de Educación, o las que hagan sus veces, mediante decisión debidamente motivada y observando el principio de proporcionalidad, quedan habilitadas para dictar medidas correctivas con la finalidad de salvaguardar los derechos de los/as usuarios/as del servicio brindado por las instituciones educativas privadas.
- El Ministerio de Educación mediante Decreto Supremo tipifica las infracciones administrativas por incumplimiento de las obligaciones desarrolladas en el Decreto Legislativo y las medidas correctivas y cautelares a imponer. Asimismo, establece la graduación de multas y demás medidas vinculadas al desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.

El artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1476, sobre el cobro de multas señala que “el Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales, en el ámbito de sus correspondientes competencias territoriales y marco legal aplicable, pueden exigir coactivamente el pago de las multas respecto de la sanción contemplada en el Decreto Legislativo”⁵.

El artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1476, señala que el financiamiento es con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

La primera disposición complementaria y final del Decreto Legislativo N° 1476 señala que el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de quince días hábiles, contados desde la publicación de la norma, mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Educación, aprueba el reglamento del Decreto Legislativo.

La segunda disposición complementaria y final del Decreto Legislativo N° 1476 señala que en caso se disponga la prestación del servicio educativo semipresencial, las instituciones educativas privadas cuentan con un plazo no mayor a siete días calendario contados desde tal disposición para trasladar a los/as usuarios/as la información contemplada en el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo, así como la comunicación contemplada en el numeral 6.2 del artículo 6 de esa norma⁶.

La tercera disposición complementaria y final del Decreto Legislativo N° 1476 señala que se autorice al Ministerio de Educación y a las Universidades Públicas a registrar, según corresponda, en adición a lo dispuesto en el numeral 3.2. del Artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1465, Decreto Legislativo que establece medidas para garantizar la continuidad del Servicio Educativo en el marco de las acciones preventivas del Gobierno ante el riesgo de propagación del Covid-19, los recursos provenientes de las modificaciones presupuestarias realizadas en el marco de los numerales 3.1, 3.3 y 3.4. del Artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1465, en la Acción de Inversión: 6000050 Prevención, Control, Diagnóstico y Tratamiento de Coronavirus El subrayado es nuestro..

La única disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo N° 1476 modifica los numerales 17.3 y 17.5 del artículo 17 de la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados⁷.

⁵ El subrayado es nuestro.

⁶ El subrayado es nuestro.

⁷ Artículo 17. Potestad sancionadora en los servicios educativos de Educación Básica de gestión privada (...)

17.3 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.

(...)

17.5 Mediante Decreto Supremo se tipifican las infracciones administrativas por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a las instituciones educativas privadas, al propietario o promotor, y a las personas naturales o jurídicas que sin contar con la autorización correspondiente del Sector Educación, prestan servicios educativos; se aprueba la escala de infracciones y sanciones

El anexo del Decreto Legislativo N° 1476 establece los costos fijos y variables mínimos del servicio educativo.

3.3- Los considerandos y la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1476

El Decreto Supremo N°008-2020-SA que declara la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, establece en el numeral 2.1.2 del artículo 2, que el Ministerio de Educación, en su calidad de ente rector, dicta las medidas que correspondan para que las entidades públicas y privadas encargadas de brindar el servicio educativo, en todos sus niveles, posterguen o suspendan sus actividades.

El artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 160-2020-MINEDU establece disposiciones respecto del servicio educativo brindado a nivel nacional por instituciones educativas de gestión privada de Educación Básica en el marco de la emergencia sanitaria para la prevención y control del Covid-19.

Entre los considerandos de la norma se tiene que ante el alto riesgo de propagación del Covid-19 en el territorio nacional y las medidas de aislamiento social derivadas de la declaratoria de Emergencia Sanitaria, la provisión del servicio educativo presencial en instituciones educativas privadas se ha visto significativamente afectada.

Asimismo se sostiene en que el Estado defiende el interés de los/as consumidores y usuarios/as; 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 por la salud, la seguridad y la calidad de la educación de la población, de conformidad con los artículos 16⁸ y 65⁹ de la Constitución Política del Perú.

En dicho contexto, los/as usuarios/as de servicios educativos brindados en instituciones educativas privadas de educación básica vienen manifestando, ante éstas y las autoridades competentes, reiteradas disconformidades respecto al monto exigido por la retribución del servicio educativo no presencial y su calidad.

Por ello es necesario establecer disposiciones destinadas a garantizar la transparencia de la información, así como la continuidad del servicio educativo no presencial en las instituciones educativas privadas de educación básica, en el marco de las acciones preventivas y de control ante el riesgo de propagación del Covid-19¹⁰.

Por lo que, en estos supuestos, se ha visto por conveniente modificar algunos artículos de los numerales 17.3 y 17.5 del artículo 17 de la Ley N° 26549, Ley de los Centros

correspondientes; se establecen los criterios de graduación de estas; y se regulan los alcances de las medidas correctivas, cautelares y demás medidas administrativas que requieran ser emitidas por las instancias de gestión educativa descentralizada competentes.

(...)

⁸ **Artículo 16.-** Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados.

El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación. Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas. Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República.

⁹ **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 encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.

¹⁰ El subrayado es nuestro.

Educativos Privados, con el fin de garantizar la continuidad y calidad del servicio educativo en instituciones educativas privadas de educación básica; lo que supone salvaguardar el derecho a la educación de las y los estudiantes que reciben aprendizajes en tales instituciones, lo que se desarrolla en el ámbito de protección que le corresponde al Estado respecto a ese derecho¹¹.

Son estas algunas de las razones que justifican, según la exposición de motivos del Poder Ejecutivo, la promulgación del Decreto Legislativo objeto del presente informe.

IV.- Análisis del Decreto Legislativo N° 1476

El presente informe busca establecer si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto Legislativo N° 1476, vía facultades delegadas, se excedió o actuó en forma congruente con la delegación otorgada por el Congreso de la República.

El análisis comprende aproximaciones sobre la naturaleza de los decretos legislativos; aspectos generales sobre el control parlamentario de los decretos legislativos; los parámetros del control parlamentario de los decretos legislativos; revisión específica parámetros de control constitucional del Decreto Legislativo 1476 y la exclusión de las materias indelegables en el contenido del Decreto Legislativo 1476.

4.1.- La naturaleza jurídica de los Decretos Legislativos

Según lo establecido constitucionalmente, el Congreso está habilitado para delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos, los cuales deberán ceñirse, tal como dispone el artículo 104º de la Constitución, a lo que prescriba la Ley Autoritativa emanada del Poder Legislativo. En dicha ley se especifica la materia y el plazo determinado como límites del Decreto Legislativo.

Los Decretos Legislativos se rigen bajo las mismas reglas establecidas para la promulgación, publicación, vigencia y efectos de una Ley; sin embargo, dada su naturaleza cuenta con un procedimiento propio, estipulado en el artículo 90º del Reglamento del Congreso de la República

Por su parte el artículo 123 de la Constitución precisa que es potestad del Presidente del Consejo de Ministros refrendar los decretos legislativos, y en congruencia con el artículo 125 de la misma carta política, es atribución del mencionado Consejo, aprobar los decretos legislativos que dicta el Presidente de la República.

En este ámbito de la facultad normativa Presidencial, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, describe a los Decretos Legislativos como las normas con rango y fuerza de ley que emanan de autorización expresa y facultad delegada del Congreso.

Se circunscriben a la materia específica y se dictaminan en el plazo determinado por la ley autoritativa. Los Decretos Legislativos entran en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria contenida en el mismo Decreto.

4.2.- El control parlamentario sobre los Decretos Legislativos

El control parlamentario de la potestad normativa del Presidente de la República, es la labor de raciocinio, interpretación o juicio que se ejecuta, en el seno parlamentario, sobre

¹¹ El subrayado es nuestro.

si los actos normativos decretados cumplieron o no con dictarse dentro de los parámetros normativos preestablecidos en la ley de delegación.

La revisión parlamentaria sobre la delegación no constituye un juicio de valor sobre si la materia está bien o mal legislada; la conveniencia, la oportunidad; o de lo altruista en términos de ayuda social o en favor a los más necesitados, es más que un juicio, una suerte de constatación del cumplimiento de un mandato expreso y auditable ex post por parte del parlamento.¹²

Por contrario, el terreno de la labor parlamentaria, en control normativo, consiste en revisar si la materia legislada, vía Decreto, es consecuente y fiel al mandato conferido por el Parlamento.

Si se revisa la norma emitida por el Presidente de la República es para dejar fe de que el encargo o la potestad se ejerció con sujeción y fidelidad al mandato. Así, si el resultado del examen o control es positivo, el Decreto Legislativo mantiene su vigencia y adquiere la confirmación explícita de que el parlamento, en efecto, verificó que el Poder Ejecutivo actuó en armonía con la delegación.

El control parlamentario como parte del control político, el mismo que se define en su modo estricto como: “(...) *una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (el controlado) para la tutela de ciertos valores que el primer tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario. Pueden ser diversas las actividades y manifestaciones que pueden someterse a esta verificación. En todo caso, todas ellas deben tener un parámetro de referencia, integrado por una serie de valores o principios que quieren protegerse, y todas ellas puede ser lugar a una sanción, esto es una actividad controlada que no se ha ajustado al parámetro de referencia. Este último elemento es, así, el que viene a superar la equívoca y genérica concepción de control, este no solo se limita a juicio o verificación, sino que también incluye la adopción de una medida destinada a hacer cesar la situación no conforme a los valores que se tratan de proteger*”.¹³

Las posiciones parecerían oscilar, entre la existencia de un mandante o contralor; y su contraparte, un mandatario o contralado; sin embargo, este vínculo que va más allá se sostiene y encuentra en su lógica interna, en los parámetros de referencia, que no son otros que, la fuente de valores y principios constitucionales, y que no necesariamente se constriñen al ámbito sancionador que emerge del pensamiento mayoritario.

El mismo autor **Santaolalla** señala que “[...] *el control parlamentario solo se produce cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a una facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos por el Derecho.*”¹⁴ Con ello, el control no supone necesariamente o en forma implícita, la idea de sanción, la concepción del control, en este orden puede significar constatación o verificación del cumplimiento de la encomienda, como observamos en el control parlamentario sobre los decretos legislativos.

4.3.- Los parámetros del control parlamentario de los decretos legislativos

El artículo 90, literal e), del Reglamento del Congreso de la República, establece que, en el caso que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

12 Manual del Parlamento – Cesar Delgado Guembes - página 538 Congreso de la República del Perú y AECID Embajada de España en Perú.

13 Santaolalla López Derecho Parlamentario Español Madrid Espasa Calpe. -1990 páginas 198-199.

14 Ídem página 222.

En consecuencia, se advierten dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos:

a) la Ley Autoritativa y

b) la Constitución Política.

Por tanto, la Comisión de Constitución y Reglamento, para el caso en vía delegada, el Grupo de Trabajo, debe analizar tanto si es que un decreto legislativo ha regulado sobre las materias específicas y en el plazo establecido en la Ley Autoritativa (Ley 31011), como si es que dicho decreto vulnera la Constitución Política.

a) La ley autoritativa como parámetro de control.

Cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa. Nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo. Siendo estos los límites de referencia, en la confrontación, entre la ley autoritativa y norma expedida (vía delegación) por el Poder Ejecutivo.

La mencionada ley consta de dos artículos y el artículo 2 establece las materias sobre las cuales el Congreso de la República delega facultades al Poder Ejecutivo. Las materias que otorga en delegación son las siguientes: a) En materia de salud, b) en materia de política fiscal y tributaria; c) En materia de promoción de la inversión; d) En materia de seguridad ciudadana y orden interno; e) En materia de educación; f) en materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad; g) En materia de bienes y servicios para la población; h) En materia de protección a los sectores productivos, i) En materia de protección cultural y de turismo.

Precisa finalmente la Ley 31011, que las normas a ser emitidas en el marco de lo dispuesto en la citada ley aseguran el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 104 y 101 inciso 4, y demás concordantes del texto constitucional; y la jurisprudencia que al respecto, ha emitido el Tribunal Constitucional.

b) La Constitución Política como parámetro de control

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política, corresponde que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución y de conservación de la ley, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

Con relación a dichos principios, interpretación y conservación de la ley, el Tribunal Constitucional expresó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC.¹⁵ que, la presunción respecto a la constitucionalidad de la ley impugnada, al amparo del principio de conservación de la ley, debiera ser el arma de último recurso, por parte del órgano que ejerce el control, sea o no órgano político, la idea prevalente es preservar la norma no solo por seguridad jurídica sino además por la gobernanza de la administración.

¹⁵ “El principio de conservación de la ley. Mediante este axioma se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última ratio a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es de imprescindible e inevitable. El principio de interpretación desde la constitución. Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarda coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental”.

Dicho principio es complementario al principio de presunción de constitucionalidad de la ley, que precisa el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC¹⁶. El fundamento de ambos principios: el de “*conservación*” y el de “*presunción de constitucionalidad*”, devienen en complementarios, además de estar este último consagrado en el derecho positivo.

El criterio de evaluación de control político: conveniencia o inconveniencia Sentencia N° 04 – 2011 PI/TC, 22 de setiembre de 2011, 25% del número legal de congresistas.¹⁷

Los criterios que expone el máximo órgano de control constitucional resultarán de recurrencia cotidiana en la revisión de las normas del Poder Ejecutivo, que ponen cara a los “*criterios de control jurídico*” y los “*criterios de control político*”, precisamente cada vez que el grupo de trabajo se avoque al estudio de cada una de las normas jurídicas (decretos legislativos) objeto de escrutinio constitucional.

En la misma línea y enriqueciendo aún más, la posición del Tribunal Constitucional en dicho terreno, la Sentencia N° 04-2001 PI/TC, 22 de setiembre del 2011, 25% del número legal de congresistas ¹⁸, expresa en otro extremo, quedándonos (a pesar de ser una discusión cerrada) con la última parte de su posición que a la letra dice: “*Por ello, quienes deciden jurídicamente la validez de las normas tienen la enorme responsabilidad de respetar las reglas que disciplinan al estructura racional del proceso de interpretación y aplicación de las normas, encontrándose en el respeto de estas reglas sobre el correcto razonar la base de la legitimidad de sus decisiones. (Fundamento 10)*”.

En síntesis, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritaria, éste debe ser riguroso y estricto, mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente de un control de fondo del contenido del decreto legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar “la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado” como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

16 “4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

17 El criterio de control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea la validez/invalides del objeto controlado, los criterios de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia sean los que se empleen en el control político. De simple oportunidad pues encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento, y en particular de las relaciones entre minoría y mayoría políticas, el que lo quiera ejercer. Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que ha decidido llevarlo a cabo, las críticas al Poder Ejecutivo pueden tener el derecho como fundamento, pero también sustentarse en razones económicas financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder. Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y la disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político (Fundamento 5).

18 Como antes se ha dicho los niveles en que operan los controles político y jurídico son distintos. Mientras que el primero se funda en la voluntad política de las mayorías y su legitimidad descansa con relación a la representación directa del cuerpo electoral, el control jurídico se funda en la consistencia de las razones que la Constitución suministra al órgano que controla. Y a estas llega por medio de discusiones en las que no cuentan los números, sino el raciocinio. Por ello, quienes deciden jurídicamente la validez de las normas tienen la enorme responsabilidad de respetar las reglas que disciplinan la estructura racional del proceso de interpretación y aplicación de las normas, encontrándose en el respeto de estas reglas sobre el correcto razonar la base de la legitimidad de sus decisiones. (Fundamento 10)

4.4.- Revisión específica parámetros de control constitucional del Decreto Legislativo 1476

a) Plazo

Mediante Ley N° 31011, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo del 2020, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias enumeradas en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario¹⁹.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1476, fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 05 de mayo del 2020, es decir a los cuarenta (40) días calendario, por lo que se concluye que el citado decreto legislativo fue emitido dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa que se extendía hasta los cuarenta y cinco (45) días calendario contados a partir de la vigencia de la Ley N° 31011.

b) Materia específica

El Decreto Legislativo 1476 se sustenta en el numeral 6) del artículo 2 de la Ley 31011, que establece lo siguiente:

El artículo 2 de la Ley N° 31011, señala en el artículo 2 lo siguiente:

“Artículo 2.- Materia de la Delegación de Facultades Legislativas

La delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:

El numeral 6 del artículo 2 de la Ley N° 31011 establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar:

“(…) 6) En materia de educación, a fin de aprobar medidas orientadas a garantizar la continuidad y calidad de la prestación de los servicios de educación en todos los niveles, en aspectos relacionados a educación semipresencial o no presencial, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19”.

En el presente caso, se tiene que el **Decreto Legislativo 1476** desarrolla los siguientes aspectos:

- Establece disposiciones que garanticen la transparencia, el derecho a la información y la protección de los/as usuarios/as de los servicios educativos brindados por instituciones educativas privadas en el marco de las acciones preventivas y de control ante el riesgo de propagación del Covid-19.
- Precisa que las disposiciones son aplicables a todas las instituciones educativas privadas que a nivel nacional brinden uno o más servicios educativos de Educación Básica, en todas sus modalidades, niveles y ciclos y para las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local. Asimismo, se señala que las normas vigentes sobre transparencia de información y protección de los/as usuarios/as se aplican de manera complementaria.
- Regula que las instituciones educativas privadas informen sobre las prestaciones que brindaban de manera presencial y cuáles de estas ya no son brindadas de manera no presencial, con la finalidad de que los/as usuarios/as puedan tomar decisiones informadas respecto del servicio educativo ofrecido en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19 y realizar una elección

19 El subrayado es nuestro.

adecuada sobre permanecer o no en la institución educativa privada durante dicho período.

- Regula que las instituciones educativas privadas informen sobre el costo de cada una de las prestaciones incluidas en el pago de la cuota de matrícula y de las pensiones, desagregando aquellos conceptos que pueden ser brindados de manera no presencial y aquellos que no.
- Precisa que las instituciones educativas privadas no pueden cobrar por las prestaciones que se han dejado de brindar producto de la emergencia sanitaria por el Covid-19, así como tampoco por nuevos conceptos que no se encuentren vinculados con la prestación del servicio educativo no presencial, resaltándose que los/as usuarios/as y las instituciones educativas privadas se encuentran facultados para evaluar y negociar la modificación del contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo considerando las prestaciones que se brindan de manera efectiva.
- Señala que las obligaciones desarrolladas en el Decreto Legislativo son supervisadas o fiscalizadas por las UGEL, en el marco de sus competencias, con la finalidad de salvaguardar los derechos de los/as usuarios/as del servicio educativo de gestión privada en el contexto de emergencia sanitaria, sin perjuicio de las facultades con las que cuenta el INDECOPI.
- Se señala que el Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales, en el ámbito de sus correspondientes competencias territoriales y marco legal aplicable, pueden exigir coactivamente el pago de las multas respecto de la sanción contemplada en el Decreto Legislativo.
- Modifica los numerales 17.3 y 17.5 del artículo 17 de la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1476, norma que establece medidas para garantizar la transparencia, protección de usuarios y continuidad del servicio educativo no presencial en las instituciones educativas privadas de educación básica, en el marco de las acciones para prevenir la propagación del Covid-19, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numerales 6 de la Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19, en el plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

c) Conformidad con la Constitución Política

De la evaluación del Decreto Legislativo 1476, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no constituyen ni se encuentran referidas a reformas constitucionales, ni su contenido aprueba tratados internacionales, ni modifican leyes orgánicas y tampoco se encuentran referidas a Leyes de Presupuesto ni a la Cuenta General de la República. En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1476, cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

5. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo a través de los Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia y Tratados Internacionales Ejecutivos; concluye que el Decreto Legislativo N° 1476, promulgado al amparo de facultades delegadas, CUMPLE con lo dispuesto en el artículo 104 y el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31011.

Dése cuenta.

Sala Virtual

Lima, 14 de agosto del 2020

Congresista Gino Costa Santolalla

Coordinador del Grupo de Trabajo

Comisión de Constitución y Reglamento