



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 116/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00007-2023-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



25 de febrero de 2025

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial

COLEGIO DE ABOGADOS DE HUANCAVELICA C. PODER EJECUTIVO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1476; y los artículos 14, inciso 1, literal e), y 16, inciso 6, del Decreto de Urgencia 002-2020

Magistrados firmantes:

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 2

TABLA DE CONTENIDOS

Normas impugnadas	Parámetro de control
Decreto Legislativo 1476: - Artículos 4, 5, 6, 7, 8 y la Segunda Disposición Complementaria Final. Decreto de Urgencia 002-2020: - Artículo 3, que modifica el literal “e” del artículo 14.1. - Artículo 16, inciso 6.	Constitución Política del Perú: -Artículos 2.5, 2.7, 2.14, 2.16, 2.24.d, 51, 58, 59, 62, 70, 103 y 104.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES COMO PRINCIPIO INHERENTE AL MODELO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO INCORPORADO EN LA CONSTITUCIÓN

§3. LA EDUCACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1476 POR LA FORMA

§5. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD SUSTANTIVA DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS DEL DECRETO LEGISLATIVO 1476 Y DEL DECRETO DE URGENCIA 002-2020



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 3

5.1 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 4, 5 Y DE LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1476

5.2 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, EN CUANTO MODIFICÓ EL LITERAL “E” DEL ARTÍCULO 14.1 DE LA LEY 26549

5.3 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1476 Y DEL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, EN CUANTO MODIFICÓ EL ARTÍCULO 16.6 DE LA LEY 26549

5.4 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 7 Y 8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1476

5.5. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PREDICTIBILIDAD, DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 4

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de febrero de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Pacheco Zerga y Hernández Chávez.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 12 de mayo de 2023, el Colegio de Abogados de Huancavelica, representado por su decano, interpone demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y contra la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1476; asimismo, impugna el literal “e” del artículo 14.1 y el artículo 16.6 de la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, modificados por el artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020.

Sostiene que dichas disposiciones vulneran el principio de jerarquía normativa, de legalidad, de seguridad jurídica, de predictibilidad, de interdicción de la arbitrariedad, las reglas que rigen la delegación de facultades legislativas y, específicamente, los artículos 2.5, 2.7, 2.14, 2.16, 2.24 literal “d”, 51, 58, 59, 62, 70, 103 y 104 de la Constitución.

Por su parte, con fecha 25 de octubre de 2023, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, solicitando que sea declarada improcedente o, en su defecto, infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la ley impugnada que, a manera de resumen, se presenta a continuación.

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El Colegio de Abogados de Huancavelica alega que los artículos impugnados del Decreto Legislativo 1476 han sido emitidos contraviniendo el principio constitucional de jerarquía normativa (artículo 51 de la Constitución), por cuanto el Poder Ejecutivo ha legislado indebidamente sobre materias no precisadas en la Ley Autoritativa 31011, *Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 5

diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el Covid-19.

- Señala que este Tribunal ha establecido en la Sentencia 00004-2004-AI/TC que una norma de rango inferior será válida sólo en caso de ser compatible formal y materialmente con la Constitución.
- En ese sentido, aduce que la facultad delegada al Poder Ejecutivo para legislar debe estar sometida a los parámetros exigidos por la Constitución, como son la materia específica y el plazo determinado para legislar, conforme lo dispone el artículo 104 de dicha Norma Fundamental.
- Afirma que, conforme a lo dispuesto en la exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la Ley 31011, la finalidad del Poder Ejecutivo consistía en dictar medidas que permitieran que el servicio educativo continuara siendo accesible, incluso durante la emergencia sanitaria y el estado de emergencia nacional en el contexto de la pandemia del Covid-19.
- Alega que en ningún extremo de la ley autoritativa se habilitó al Poder Ejecutivo a establecer, mediante decreto legislativo, que las Instituciones Educativas Privadas (IEP) tengan la obligación de brindar información sobre sus costos, tributos y estados financieros a los usuarios, y a que estos últimos puedan resolver contratos con cargo a la devolución de sus cuotas pagadas previamente.
- Advierte que, si bien se han delegado facultades para legislar en materia de continuidad y calidad de la prestación de los servicios de educación, en la ley autoritativa no se incluyó, de manera específica, ninguna materia referida a:
 - i. Transparencia de la información por parte de las IEP;
 - ii. Información (contenido mínimo) sobre prestaciones y costos;
 - iii. Correspondencia entre las pensiones y los servicios brindados;
 - iv. Derechos de los usuarios del servicio educativo a solicitar información relacionada con los estados financieros de las IEP;
 - v. Protección a los usuarios del servicio educativo;
 - vi. Régimen sancionador.
- En suma, concluye que el Poder Ejecutivo ha legislado en las materias antes indicadas sin que estas hayan sido incluidas de manera específica en la ley autoritativa; por dicha razón enfatiza que el Decreto Legislativo 1476 evidencia un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 6

ejercicio de competencias delegadas que excede el marco dispuesto por la ley autoritativa y que, en ese sentido, vulnera los artículos 51 y 104 de la Constitución.

- En cuanto a los vicios de inconstitucionalidad de índole material, el Colegio demandante cuestiona el artículo 6 del Decreto Legislativo 1476 por vulnerar, supuestamente, la libertad contractual, reconocida en los artículos 2.14 y 62 de la Norma Fundamental.
- Sostiene que la libertad de contratación es un derecho subjetivo que protege la autodeterminación de su titular para decidir si se contrata, o no, y con quién contratar; y también regula y establece el contenido del contrato que surge del acuerdo de voluntades, lo que no puede ser alterado por leyes posteriores a la fecha de su celebración.
- Al respecto, el Colegio demandante precisa que el artículo 6.3 del Decreto Legislativo modifica sustancialmente los contratos que las IEP y los usuarios habían celebrado previamente, vulnerando así la libertad contractual; asimismo, menciona que dicho artículo añade una cláusula que favorece a una sola de las partes, con lo cual se afectaría el equilibrio económico acordado por ambas inicialmente.
- Alega además que lo dispuesto en el referido artículo 6.3 del Decreto Legislativo 1476 modifica sustancialmente los contratos que las IEP y los usuarios habían celebrado previamente, afectando la posición contractual de los primeros. Acota que esto se evidencia en que la medida no supera el test de proporcionalidad.
- Indica, asimismo, que en nuestro ordenamiento rige la doctrina de los hechos consumados o cumplidos y refiere además que en el Expediente 00016-2002-AI/TC el Tribunal Constitucional estableció que la aplicación inmediata de una ley posterior a hechos consumados sobre la base de un contrato previamente celebrado resulta incompatible con el principio de seguridad jurídica; esto, anota, vulnera la Constitución.
- Así, pone de relieve que, a la fecha de entrada en vigor del decreto legislativo impugnado, existieron dos hechos que quedaron consumados de manera inmediata, desde el momento en que los respectivos pagos fueron efectuados, como son: (i) el pago de la cuota de ingreso; y, (ii) el pago del derecho de matrícula.
- Así pues, el demandante sostiene que la exigencia de remitir la información de los costos en que las IEP habrían incurrido para brindar el servicio y los estados financieros, junto con la posibilidad de resolver los contratos con la devolución de pagos previamente hechos, vulneran la libertad de organización, así como también la libertad de competencia, ínsitas al contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 7

- Añade que el artículo 6 del decreto impugnado impone a los colegios privados la obligación de reajustar el monto cobrado por la prestación del servicio educativo; lo que significa que, en caso los usuarios no estén de acuerdo con dicho reajuste y decidan resolver el contrato, la IEP deberían devolver parte de las cuotas pagadas. Esto significa que, en cualquiera de los dos casos, la única afectada sería la IEP.
- En concreto, el demandante aduce que con la sola entrada en vigor del artículo 6 del Decreto Legislativo 1476 se ha establecido un mecanismo de intervención en la capacidad de autodeterminación de dichos centros, en virtud de disposiciones que habilitan a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y a las Direcciones de Educación Regional (DER) a controlar el precio del servicio educativo prestado por un centro educativo privado. Subraya que esto contraviene la libertad de empresa y la economía social de mercado.
- Afirma que el cuestionado decreto legislativo dispone que los usuarios del servicio pueden ejercer el derecho a la devolución proporcional de la cuota de ingreso si no están de acuerdo con las modificaciones propuestas por la IEP o con las condiciones de la prestación del servicio; es decir, que bastaría únicamente su voluntad para que dicha devolución proceda.
- La entidad demandante asevera que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1476 amenaza el derecho de propiedad (artículos 2.16 y 70 de la Constitución), debido a que obliga a la IEP al desembolso del dinero obtenido mediante el desarrollo de sus actividades económicas en el ámbito educativo, afectando su capacidad de pago frente a sus diversas obligaciones, entre las que se encuentran el pago de la planilla, de los beneficios sociales, seguros de salud y otros pagos a los trabajadores (profesores y personal administrativo), entre otras. Por tanto, advierte que con esta medida pelagra la subsistencia en el mercado de las IEP, lo cual implica también una amenaza a su libertad de empresa.
- Sostiene que los artículos 4, 5, y la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1476 vulneran el derecho a la reserva tributaria y a la intimidad, reconocidos en los artículos 2.5 y 2.7 de la Constitución, por cuanto se exige a las IEP a brindar información tributaria a los usuarios del servicio educativo sobre los montos correspondientes al impuesto predial y al impuesto a la renta. Asimismo, refiere que las IEP deberán presentar, a solicitud de las UGEL o de los usuarios del servicio, el balance general, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, o el estado de ganancias y pérdidas, correspondientes al ejercicio contable anterior.
- Indica que el artículo 7 del Decreto Legislativo 1476 vulnera el principio de legalidad, puesto que contiene un enunciado demasiado general, que no cumple con los estándares mínimos que impone el subprincipio de tipicidad. Del mismo modo, asevera que si bien es posible tipificar infracciones a través de normas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 8

reglamentarias por remisión expresa de la ley, es esta última la que necesariamente debe identificar de manera expresa y precisa las infracciones.

- Por otro lado, señala que los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y la Segunda Disposición Complementaria Final del decreto impugnado vulneran los principios de predictibilidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, porque se impone a las IEP el deber de brindar a los usuarios información sobre sus prestaciones, costos incurridos y estados financieros, sin determinar con claridad de qué forma y con qué limitaciones podrán actuar dichas entidades.
- Por otra parte, en relación con el cuestionamiento del literal “e” del artículo 14.1 de la ley 26549, modificado por el artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020, el demandante enfatiza que dicha norma contraviene la libre iniciativa privada en materia educativa, el principio de jerarquía normativa y la libertad de empresa.
- Precisa, asimismo, que se debe tener en cuenta que el Decreto de Urgencia 002-2020 dispone que el derecho a la devolución proporcional de la cuota de ingreso estará vigente a partir de la publicación de su reglamento; no obstante ello, destaca que dicho reglamento no ha sido publicado y que, por lo tanto, el derecho a la devolución al que hace referencia el artículo 6.3 del Decreto Legislativo 1476 no se encuentra vigente¹ y que, en todo caso, su aplicación a todos los supuestos de devolución resulta contraria a la Constitución, por vulnerar el principio de no retroactividad.
- Por tales consideraciones, solicita declarar fundada la demanda en todos sus extremos.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo sostiene, en primer término, que la pretensión no se refiere a la expulsión de las normas impugnadas del ordenamiento jurídico, sino que, más bien, se solicita la inaplicación de estas para el caso concreto de los demandantes; y que esto comporta que la demanda sea improcedente, pues lo pedido no responde al objeto y finalidad del proceso de inconstitucionalidad.
- Precisa que la demanda debe ser declarada improcedente respecto al cuestionamiento del artículo 16.6 de la Ley 26549, modificado por el Decreto de Urgencia 002-2020, pues si bien el auto admisorio lo incluyó como una de las

¹ El referido el “Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica” fue publicado el 28 de febrero de 2021 en el diario oficial *El Peruano*, mediante Decreto Supremo 005-2021-MINEDU y sus modificatorias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 9

normas objeto de control en el proceso, en la demanda no hubo alegatos respecto a los presuntos vicios inconstitucionalidad en los que incurriría.

- En relación con los argumentos de forma para desestimar la demanda, el procurador sostiene que lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1476 es coherente con el artículo 2.6 de la ley autoritativa. Además, subraya que el Grupo de Trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, responsable de realizar el control político de los decretos legislativos expedidos por el Ejecutivo, concluyó que la norma impugnada era compatible con la ley autoritativa.
- En cuanto a los argumentos de fondo, refiere que el Indecopi identificó en la prestación del servicio educativo prácticas abusivas, entre ellas, la de no devolver el monto de matrícula a pesar de que no se llegó a prestar dicho servicio, como se puede apreciar en la exposición de motivos de la norma cuestionada. En ese sentido, afirma que el Decreto Legislativo 1476 estableció medidas con la finalidad de garantizar la continuidad y calidad del servicio educativo brindado por las IEP.
- Por otra parte, el procurador sostiene que el artículo 6.3 del Decreto Legislativo 1476 establece que en el contexto de la pandemia del Covid-19, si el usuario del servicio educativo decide resolver el contrato, la IEP deberá devolver la cuota de ingreso, matrícula y pensiones de manera proporcional al período de estudios realizados. De esta forma, subraya que las disposiciones impugnadas no vulneran el derecho de propiedad ni las libertades económicas, sino que más bien garantizan el equilibrio entre la prestación proveída por la IEP y la contraprestación económica del usuario.
- Agrega que el Decreto Legislativo 1476 no atenta contra el derecho a la intimidad, la reserva tributaria, ni el secreto bancario, puesto que se establecen medidas para garantizar que el usuario tenga la información necesaria para tomar una decisión informada, protegiendo los derechos del consumidor (artículo 65 de la Constitución). Precisa que el demandante no ha especificado si la información en las disposiciones impugnadas estaría protegida por el secreto bancario o la reserva tributaria, conforme a lo señalado en el artículo 85 del TUO del Código Tributario, lo que es suficiente -a su juicio- para desestimar dicho alegato.
- Sostiene que, ante una controversia similar respecto de las universidades públicas y privadas, el Tribunal resolvió que “su deber de transparencia alcanza a la publicación de sus estados financieros e inversiones” (cfr. Sentencia 00014-2014-PI/TC).
- Concluye que las infracciones y sanciones administrativas aplicables conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo 1476 y el anexo de su Reglamento definen suficientemente la conducta prohibida, por lo que descarta una presunta vulneración del principio de tipicidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 10

- En cuanto a los fundamentos para desestimar el alegato de inconstitucionalidad del literal “e” del artículo 14.1 de la Ley 26549, modificada por el artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020, el procurador afirma que la disposición no impide crear empresas, acceder y competir en el mercado, ni organizar y decidir el cese de la actividad económica.
- Finalmente, subraya que ninguna de las disposiciones impugnadas pretende establecer medidas con efecto retroactivo y descarta la alegada vulneración del principio de seguridad jurídica pues, a su juicio, la sola modificación del ordenamiento jurídico no implica la vulneración de dicho principio.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, el Colegio de Abogados de Huancavelica cuestiona los artículos 4, 5, 6, 7 y 8, así como la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1476, por cuanto, a su juicio, tales disposiciones habrían incurrido en vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.
2. Asimismo, el demandante alega que los artículos 14, inciso 1, literal e) y 16, inciso 6 de la Ley 26549, modificados por el artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020, resultan contrarios a los artículos 2.14, 51, 58, 59 y 62 de la Constitución, toda vez que vulnerarían la libertad contractual, la iniciativa privada y la libertad de empresa.

§2. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES COMO PRINCIPIO INHERENTE AL MODELO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO INCORPORADO EN LA CONSTITUCIÓN

3. En el Capítulo I del Título III de la Constitución Política de 1993, se incorporan los principios generales del régimen económico, el que se caracteriza por establecer un modelo de economía social de mercado. Efectivamente, el artículo 58 del texto constitucional destaca que la iniciativa privada es libre y que se ejerce en el marco de la economía social de mercado.
4. Al respecto, este Tribunal ha señalado que dicho modelo resulta representativo “de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado social y democrático de derecho”. Por ello, en la economía social de mercado rigen principios de libertad y promoción de la igualdad material bajo el sistema democrático que el Estado se ha comprometido a garantizar (cfr. Sentencia 00008-2003-PI/TC, fundamento 16).
5. En el ámbito de la economía social de mercado, existen diversas pautas basilares



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 11

relacionadas con la protección del medio ambiente, la propiedad comunal, el equilibrio presupuestario, así como la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

6. Sobre los derechos de los consumidores y usuarios, el artículo 65 de la Constitución establece que “el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado”.
7. Como puede apreciarse, el constituyente dejó establecido que forma parte del marco constitucional de protección de los derechos de los consumidores y usuarios el derecho a recibir información sobre los bienes y servicios a los que acceden.
8. Mientras que el consumidor es la persona natural o jurídica que adquiere, usa o disfruta ciertos productos, el usuario es quien lleva a cabo dichas acciones respecto de los servicios, con la finalidad de satisfacer determinadas necesidades, todo ello en el marco de una relación entablada con un agente proveedor, en el contexto de relaciones generadas en el mercado (cfr. Sentencia 00008-2003-PI/TC, fundamentos 28-29).
9. En diversas ocasiones, este órgano de control de la Constitución se ha pronunciado sobre el contenido y alcances del artículo 65 de la Constitución, y ha destacado que dicha norma consagra, en lo atinente a la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios: i) un principio de actuación del Estado y ii) un derecho subjetivo.
10. Efectivamente, en la Sentencia 01865-2010-PA/TC, el Tribunal Constitucional puso de relieve, en cuanto a lo primero, que dicho principio es una “pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica” (fundamento 13).
11. Mientras que, respecto a lo segundo, enfatizó que “la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses”; lo que significa que se puede “exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor” (fundamento 14).
12. Asimismo, en dicha ocasión se sostuvo que lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución se sustenta en un conjunto de principios del ordenamiento, como son:
 - i. El principio *pro consumidor*, que plantea la acción tuitiva del Estado a favor de los consumidores y usuarios en razón de las objetivables desventajas y asimetrías fácticas que surgen en sus relaciones jurídicas con los proveedores de productos y servicios.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 12

ii. El principio de proscripción del abuso del derecho, que plantea que el Estado combate toda forma de actividad comercial derivada de prácticas y modalidades contractuales perversas que afectan el legítimo interés de los consumidores y usuarios.

iii. El principio de isonomía real, que plantea que las relaciones comerciales entre los proveedores y los consumidores y usuarios debe establecerse en función de trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales.

iv. El principio *restitutio in integrum*, que plantea que el Estado resguarde el resarcimiento por los daños causados por el proveedor a los consumidores o usuarios en el marco de una relación comercial.

v. El principio de transparencia, que plantea que el Estado asegure que los proveedores generen una plena accesibilidad de información a los consumidores y usuarios, acerca de los productos y servicios que les ofertan.

vi. El principio de veracidad, que plantea que el Estado asegure la autoridad y realidad absoluta de la información que el proveedor transmite a los consumidores y usuarios en relación con las calidades, propiedades o características de los productos y servicios que las ofertan.

vii. El principio *indubio pro-consumidor*, que plantea que los operadores administrativos o jurisdiccionales del Estado realicen una interpretación de las normas legales en términos favorables al consumidor o usuarios en caso de duda insalvable sobre el sentido de las mismas. En puridad, alude a una proyección del principio pro-consumidor.

viii. El principio pro asociativo, que plantea que se facilite la creación y actuación de asociaciones de consumidores o usuarios, a efectos de que estos puedan defender corporativamente sus intereses (Sentencia 01865-2010-PA/TC, fundamento 15).

13. Podría concluirse, entonces que existen dos obligaciones fundamentales del Estado que emanan del citado artículo 65:

a) Garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que estén a su disposición en el mercado. Ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles.

b) Velar por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidoras o usuarias (Sentencia 01865-2010-PA/TC, fundamento 16; Sentencia 00008-2003-PI/TC, fundamento 31).

14. Con base en lo anterior, este Tribunal considera que la protección que la Constitución brinda a los consumidores y usuarios es consustancial al propio régimen de la economía social de mercado, pues a través de dicha tutela se procurar evitar los excesos a los que un ejercicio irrestricto de las libertades económicas, en el ámbito del mercado, podría conllevar.

§3. LA EDUCACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 13

15. La Constitución vigente, siguiendo a su antecesora, la Constitución Política de 1979, ha reconocido un conjunto de derechos educativos en el ámbito de la educación básica y de la educación superior, en sus diversas modalidades.
16. Dicho reconocimiento se encuentra estrechamente vinculado con el valor fundamental que tiene en nuestro ordenamiento la dignidad de la persona, sus derechos básicos y el establecimiento de condiciones indispensables para el libre desarrollo de su personalidad.
17. Así pues, en los artículos 13 al 18, el constituyente ha reconocido diversos derechos y libertades necesarios para el adecuado desarrollo del proceso educativo. Por ello, en dicho ámbito, se ejercen derechos de los estudiantes, de los profesores, de los padres de familia y también de los promotores de centros educativos privados. En dicho proceso participan también los medios de comunicación social y la sociedad en su conjunto, pues el constituyente ha dejado establecido que el proceso educativo debe cumplir determinados fines, con sujeción a los principios constitucionales, como dispone el artículo 14 de la Norma Fundamental.
18. Así pues, debe recordarse que, de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Constitución, los fines constitucionales del proceso educativo son: i) promover el desarrollo integral de la persona, ii) promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo, y iii) el desarrollo de la acción solidaria (Sentencia 04646-2007-PA/TC, fundamento 13).
19. Entre tales derechos se encuentran: acceso a una educación adecuada (artículo 16), libertad de enseñanza (artículo 13), libre elección del centro de educación (artículo 13), respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), libertad de cátedra (artículo 18), libertad de creación de universidades (artículos 18), entre otros (cfr. Sentencia 00853-2015-PA/TC, fundamento 9).
20. Como parte de las principales manifestaciones del derecho a la educación que fluyen del propio texto constitucional, y que son objeto de protección constitucional, se encuentran: a) el acceder a una educación; b) la permanencia y el respeto a la dignidad del escolar; y e) la calidad de la educación (cfr. Sentencia 4646-2007-PA/TC, fundamento 15).
21. Este Tribunal en diversas ocasiones ha dejado establecido que la educación tiene una naturaleza jurídica binaria pues es a la vez un derecho y un servicio público (cfr. Sentencia 04232-2004-PA/TC, fundamento 11). Al tratarse de un servicio público, existen concretas obligaciones emanadas del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación que deben ser cumplidas por el Estado y por los particulares, bajo supervisión de aquél.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 14

22. Y es que, en nuestro orden jurídico constitucional, los servicios educativos pueden ser ofrecidos por entidades públicas o privadas; y, en ambos casos, el Estado tiene un deber irrenunciable respecto de la supervisión de la oferta educativa y, específicamente, en el ámbito de las condiciones en que esta se brinda y el cumplimiento de estándares de calidad.
23. Precisamente, ello emana expresamente del artículo 16 de la Norma Fundamental en cuanto establece que: “El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudio así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación”.
24. Queda claro entonces que el Estado “tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de estos” (Sentencia 00853-2015-PA/TC, fundamento 11, Sentencia 04232-2004-PA/TC, fundamento 11).
25. Adicionalmente, debe tenerse en consideración que el legislador, en el artículo 4 de la Ley 28044, *General de Educación*, ha precisado que:

La educación es un *servicio público*; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley. En la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos (énfasis añadido).

26. Posteriormente, el artículo 1 de la Ley 28988, *que declara a la Educación Básica Regular como servicio público esencial*, cuya constitucionalidad fue confirmada en la Sentencia 00026-2007-PI/TC, estableció lo siguiente:

Constituyese la Educación Básica Regular como *un servicio público esencial, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental de la persona a la educación*, derecho reconocido en la Constitución Política del Perú, en la Ley General de Educación y en los Pactos Internacionales suscritos por el Estado peruano. La administración dispondrá las acciones orientadas a asegurar los servicios correspondientes (énfasis añadido).

27. Al ser la educación un servicio público, y más aún, uno de tipo esencial, corresponde tener presente cuáles son elementos que permiten caracterizar, a grandes rasgos, a dicho servicio:
 - i. Su naturaleza esencial para la comunidad;
 - ii. La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo;
 - iii. Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad.
 - iv. La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad (Sentencia 00034-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 15

2004-PI/TC, fundamento 40).

28. Por otra parte, se debe tener en cuenta que, a fin de garantizar la continuidad de los servicios educativos, el legislador aprobó la Ley 31011 y delegó un conjunto de facultades al Poder Ejecutivo para que emita una normativa relacionada directamente con la prestación del servicio educativo por centros privados durante la pandemia de Covid-19, lo que se vincula directamente con la garantía de la continuidad de los servicios educativos en tales instituciones privadas, en el marco del respeto de los derechos de los estudiantes y padres de familia, en su calidad de usuarios de dichos servicios.
29. Sentado este marco, corresponde emitir pronunciamiento respecto de los alegados vicios de inconstitucionalidad en los que habría incurrido el referido Decreto Legislativo 1476, que contiene diversas disposiciones dirigidas a las instituciones educativas privadas del nivel de educación básica en el contexto de la emergencia sanitaria causada por la pandemia del Covid-19.
30. Como se recordará, durante la mayor parte del período de la pandemia, la educación fue impartida, fundamentalmente, a distancia, pues la situación sanitaria no permitía el desarrollo de actividades presenciales.
31. En dicho contexto, el Poder Ejecutivo expidió un conjunto de disposiciones, comprendidas en el citado decreto legislativo, que tenían como finalidad principal que los usuarios del servicio educativo en los centros privados, correspondientes al nivel de educación básica, puedan acceder a la información relacionada con la prestación de dicho servicio y, sobre dicha base, puedan tomar decisiones vinculadas a la continuidad de los estudios en tales centros.
32. A continuación, se analizará si dicha normativa fue expedida, desde un punto de vista formal, de conformidad con la Constitución.

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1476 POR LA FORMA

33. En la demanda se alega que el Decreto Legislativo 1476 sería inconstitucional por la forma, toda vez que sus artículos 4, 5, 6, 7 y 8 así como la Segunda Disposición Complementaria Final transgredirían el artículo 104 de la Constitución, pues el decreto impugnado aborda una materia cuya regulación no fue delegada a través de la Ley Autoritativa 31011.
34. A propósito del análisis que se practica, debe recordarse que en nuestro ordenamiento jurídico la función legislativa ha sido encomendada al Congreso de la República, de acuerdo con el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución.
35. Sin perjuicio de ello, el constituyente estableció también que tal facultad puede ser



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 16

desarrollada por el Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos, previa delegación explícita y específica de facultades, como dispone el artículo 104 de la Constitución).

36. Como no podría ser de otra manera, el ejercicio de dicha competencia en nuestro orden constitucional se encuentra sujeto a la observancia de determinados límites establecidos por el propio constituyente.

37. Así pues, el artículo 104 de la Constitución establece que:

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.

38. En relación con las materias indelegables a la Comisión Permanente, el inciso 4 del artículo 101 de la Constitución dispone que: “No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República”.

39. En síntesis, los límites a los que se ha hecho referencia *supra*, consisten en lo siguiente:

i) que la delegación de facultades legislativas debe ser concedida mediante ley autoritativa (límite formal),

ii) que no verse sobre las materias prohibidas por el artículo 101.4 de la Constitución y deba contener la indicación específica de la materia que se delega (límite material); y,

iii) que deba establecer un plazo determinado (límite temporal).

40. Con relación a lo primero, se aprecia que la delegación de facultades materia de la presente controversia fue realizada a través de una ley, como es el caso de la Ley Autoritativa 31011, publicada el 27 de marzo de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario sobre determinadas materias específicas.

41. Se advierte, entonces, que el referido límite ha sido respetado en el presente caso.

42. En cuanto al segundo límite que debió observarse, este Tribunal advierte que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 17

referida ley previó como materias delegables, en lo que aquí interesa, las siguientes:

Artículo 2. Materias 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:

(...)

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.

43. Se aprecia que las materias delegadas no se refieren a los contenidos prohibidos por el artículo 101.4 de la Constitución y que en el inciso 6 del artículo 2 de la ley autoritativa citado *supra* se ha precisado con suficiente nivel de claridad cuál es la materia objeto de delegación, así como la finalidad de dicha habilitación.
44. Así las cosas, se advierte que el legislador habilitó al Ejecutivo que establezca diversas medidas en el ámbito educativo y en el contexto de la pandemia de Covid-19, a fin de que se garantice la calidad y continuidad de la prestación semipresencial y no presencial del servicio educativo en las entidades privadas correspondientes.
45. Por su parte, el Decreto Legislativo 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*, publicado el 5 de mayo de 2020, tiene por objeto, según su artículo 1:

(...) establecer disposiciones que garantizan 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, instituciones educativas privadas, en el marco de las acciones preventivas y de control ante el riesgo de propagación del COVID-19.
46. En lo que aquí interesa, los artículos cuestionados del decreto legislativo impugnado comprenden disposiciones referidas a los deberes que tienen las instituciones educativas privadas del nivel de la educación básica respecto a la transparencia de la información de las prestaciones que se brindan de manera presencial, sus costos y la identificación de aquellas prestaciones que no se ofrecían en el marco de la pandemia de Covid-19 (artículos 4, 5 y Segunda Disposición Complementaria Final).
47. De lo hasta aquí expuesto, se desprende que la regulación contenida en el Decreto Legislativo 1476 se relaciona de manera directa con las medidas orientadas a garantizar la continuidad y calidad de la prestación de los servicios educativos en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19.
48. Debe recordarse que este Tribunal, en el Sentencia 00022-2011-PI/TC, dejó sentado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 18

que en el examen constitucional de la delegación de facultades es necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, “que el legislador delimite con suficiente claridad los *confines* de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo”, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley (Sentencia 00022-2011-PI/TC, fundamento 20, énfasis añadido).

49. No existe infracción en este punto, ya que se ha constatado que las exigencias impuestas por los límites materiales han sido cumplidas. Se concluye entonces que lo regulado en el Decreto Legislativo 1476 se encuentra dentro de los confines de la materia delegada a través de la Ley 31011.
50. Finalmente, en cuanto al límite temporal, este Tribunal aprecia que la citada ley autoritativa estableció un plazo de 45 días calendario para que el Ejecutivo legisle, y advierte que la ley autoritativa fue publicada el 27 de marzo de 2020 y que el Decreto Legislativo 1476 lo fue el 5 de mayo de 2020, es decir, dentro del plazo establecido.
51. En consecuencia, cabe concluir que en el presente caso no se ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal, por lo que corresponde declarar infundada la demanda en el presente extremo.

§5. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD SUSTANTIVA DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS DEL DECRETO LEGISLATIVO 1476 Y DEL DECRETO DE URGENCIA 002-2020

52. A continuación, este Tribunal examinará los distintos vicios de inconstitucionalidad material en los que, según la demanda, habrían incurrido el Decreto Legislativo 1476 y el Decreto de Urgencia 002-2020.

5.1 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 4, 5 Y DE LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1476

53. En primer término, este Tribunal advierte que en la demanda se han cuestionado los artículos 4 y 5, así como la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1476, con el argumento de que tales disposiciones requieren a las entidades educativas privadas la entrega de información relacionada con los tributos y estados financieros, pese a que se trataría de información protegida por el derecho a la intimidad, la reserva tributaria y el secreto bancario.
54. Corresponde ahora determinar si las disposiciones impugnadas han vulnerado o desconocido los derechos y garantías antes mencionados. Para ello, resulta necesario que previamente este Tribunal precise cuáles son las facultades que se encuentran comprendidas en su contenido constitucionalmente protegido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 19

55. En primer lugar, el inciso 7 del artículo 2 de la Constitución reconoce el derecho a la intimidad (en su dimensión personal y familiar); asimismo, la Norma Fundamental contiene diversas disposiciones relacionadas con la protección de este derecho, como es el caso de los artículos 2.5, 2.6. y 97 de la Constitución.
56. Estas disposiciones establecen límites que garantizan el resguardo del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad en el ámbito de los principios relacionados con el acceso a la información pública, con el derecho a la autodeterminación informativa y con las investigaciones que pueden llevar a cabo las comisiones investigadoras del Congreso, respectivamente.
57. Efectivamente, como sostuvo este Tribunal en la Sentencia 00009-2014-PI/TC “[s]e advierte que, al igual que en el caso de las personas naturales, las personas jurídicas disponen de cierta información que, en principio, no tiene por qué ser conocida por terceros” (fundamento 15).
58. Corresponde analizar, entonces, el marco constitucional relacionado con el contenido, alcances y límites que operan respecto de la garantía del secreto bancario y la reserva tributaria, en conexión con el derecho fundamental a la intimidad.
59. El artículo 2.5 de la Constitución preceptúa que toda persona tiene derecho al secreto bancario y reserva tributaria, y que su levantamiento solo puede efectuarse por los sujetos establecidos en dicha disposición, de acuerdo a ley, con una debida motivación y bajo responsabilidad del solicitante.
60. Este Tribunal ha precisado que el titular del secreto bancario “es siempre el individuo o la persona jurídica de derecho privado que realiza tales operaciones bancarias o financieras” y que dichas operaciones forman parte de la vida privada (Sentencia 01219-2003-HD/TC, fundamento 9).
61. Asimismo, debe tenerse presente que el secreto bancario busca preservar la esfera económica de la vida privada y que tiene como finalidad “proteger la confidencialidad de las operaciones bancarias que cualquier persona natural o jurídica de derecho privado pudieran realizar con algún ente público o privado, perteneciente al sistema bancario o financiero” (Sentencia 00009-2014-PI/TC, fundamento 13).
62. Sobre ello, este Tribunal ha indicado que el secreto bancario comporta el cumplimiento de diversas obligaciones para quienes acceden a la información que este protege:
 - (i) de un lado, a los entes financieros y bancarios, con quienes los particulares, en una relación de confianza, establecen determinada clase de negocios jurídicos, y, de otro;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 20

(i) a la Superintendencia de Banca y Seguros, que, como organismo supervisor del servicio público en referencia, tiene acceso a determinada información, a la que, de otro modo, no podría acceder (Sentencia 00003-2021-PI/TC, fundamento 46).

63. El levantamiento del secreto bancario que lleven a cabo los sujetos habilitados por la disposición ya glosada de la Constitución, debe ser efectuado de conformidad con los principios, reglas y valores constitucionales; es decir, de manera legítima.
64. En el presente caso, las disposiciones cuestionadas se relacionan con la entrega de información a los usuarios del servicio educativo y a las autoridades competentes, respecto de la vida económica (aspectos financieros y tributarios) de determinadas personas jurídicas privadas que prestan el servicio educativo en el nivel de la educación básica.
65. Queda claro entonces que lo relevante en este extremo del análisis constitucional es determinar si las disposiciones impugnadas vulneran el derecho fundamental a la intimidad, el secreto bancario y la reserva tributaria, o no.
66. Al respecto, el Colegio demandante alega que las disposiciones impugnadas inciden o colisionan el derecho a la intimidad, en su manifestación de reserva tributaria, en la medida que establecen una obligación de revelar información tributaria y estados financieros (Cfr. foja 63 del cuadernillo digital del expediente).
67. El artículo 4 del Decreto Legislativo 1476 prescribe lo siguiente:

Artículo 4. Transparencia de la información

4.1 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.

4.2 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.

4.3 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 numeral anterior.

4.4 Al momento de evaluar si la institución educativa privada cumplió o no con entregar la información con las características descritas en el numeral 4.2 anterior, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 21

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.

68. Por su parte, el artículo 5 del mencionado decreto legislativo, dispone que:

Artículo 5. Información sobre prestaciones y costos

5.1. 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.

5.2. La información referida en el numeral 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 Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), los usuarios/as del servicio educativo o las UGEL pueden solicitar los estados financieros que aún no han sido presentados.

5.3. 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.

5.4. En un plazo no mayor de siete días calendario, contados desde el día siguiente de la publicación del presente 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.

69. La parte demandante cuestiona lo dispuesto en el literal b) del artículo 5.2 del Decreto Legislativo 1476, antes citado, en cuanto establece que las entidades educativas privadas deberán presentar, a solicitud de las UGEL o de los usuarios del servicio, el balance general, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, o el estado de ganancias y pérdidas, correspondientes al ejercicio contable anterior.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 22

70. Por su parte, la Segunda Disposición Complementaria Final del citado decreto estatuye lo siguiente:

SEGUNDA. Regla de información para el servicio educativo semipresencial
En el caso que 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 presente Decreto Legislativo, así como la comunicación contemplada en el numeral 6.2 del artículo 6 de la presente norma.

71. A su vez, el artículo 6.2. del Decreto Legislativo 1476, al que hace referencia la norma antes citada, regula el deber de comunicar a los usuarios la información dispuesta en el artículo 5.2, a través de correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar que ha sido efectivamente recibido.
72. En relación con el artículo 4 del decreto impugnado, este Tribunal advierte que los mandatos que deben cumplir las instituciones educativas privadas son:
- Informar sobre las prestaciones que se brindaban de manera presencial y cuáles continuarán brindándose en la modalidad no presencial del servicio educativo para la toma de decisiones de los usuarios sobre la continuidad o no de sus hijos en la institución.
 - Informar sobre la difusión, aplicación y modificación del contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo.
73. Para este Tribunal, la entrega de dicha información no supone, por sí misma, una intervención negativa en el derecho fundamental a la intimidad, invocado por la parte demandante. Antes bien, constituye una medida básica que se deriva directamente del artículo 65 de la Constitución, y que encuentra pleno sentido en el contexto de la educación no presencial que se impuso en el marco de la emergencia sanitaria originada por la pandemia del Covid-19.
74. Las instituciones educativas privadas tienen un deber general de transparencia, que resultaba especialmente exigible en el contexto de cambio radical de las condiciones de prestación del servicio que impuso la citada emergencia sanitaria.
75. Concretamente, se trata de una exigencia relacionada con el artículo 16 de la Constitución, en cuanto prevé el deber estatal de supervisar la calidad de la oferta del servicio público educativo, en este caso, en el nivel de la educación básica.
76. En virtud de lo expuesto, este Tribunal descarta que los mandatos del artículo 4 del decreto impugnado impliquen una vulneración del derecho fundamental a la intimidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 23

77. Por otra parte, se cuestiona el artículo 5 del Decreto Legislativo 1476 -a cuyo inciso 2 se remite la Segunda Disposición Complementaria Final-, respecto de la entrega de información, por cuanto afectaría el contenido constitucionalmente protegido del derecho al secreto bancario y a la reserva tributaria.
78. En dicho artículo se contempla el deber de las instituciones educativas de informar sobre el costo de las prestaciones incluidas en el pago de la cuota de matrícula y de las pensiones, con un desagregado de aquellos conceptos que pueden ser brindados de forma presencial y no presencial. En lo que aquí interesa, se ha requerido la entrega, como mínimo de:
- i) El desagregado de costos fijos y variables del servicio educativo no presencial, las sumas totales de dichos costos en comparación a los correspondientes del servicio presencial (artículo 5.2 literal “a”, primer párrafo);
 - ii) La justificación de dichos costos (artículo 5.2 literal “a”, segundo párrafo);
 - iii) 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, a solicitud de los usuarios del servicio educativo o de las UGEL (artículo 5.2 literal “b”).
79. Respecto al artículo 5.2 literal “a” del decreto legislativo impugnado, corresponde precisar que la norma prevé una remisión a un anexo, que es el que detalla cuáles son los costos fijos y variables mínimos a los que se refiere esta disposición.
80. En ese entendido, la información a ser entregada en calidad de costos fijos, mencionados en dicho anexo, es la siguiente:

Planilla.

Remuneración o contraprestación de cualquier naturaleza a docentes.

Remuneración o contraprestación de cualquier naturaleza a personal administrativo.

EsSalud, Seguro Vida, Seguros privados de salud (personal docente).

EsSalud, Seguro Vida, Seguros privados de salud (personal administrativo).

Otros beneficios o pagos a trabajadores (docentes y administrativos).

Gasto en materiales para uso de docentes.

Gasto en materiales para uso del personal administrativo.

Servicios básicos de agua y luz.

Servicio de telefonía.

Servicio de internet y otros de conectividad.

Derechos o licencias para uso de plataformas virtuales (pago fijo mensual o anual).

Pago de derechos de uso de bases de datos (pago fijo mensual o anual).

Alquiler de locales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 24

Impuesto predial/arbitrios.
Amortización de muebles, equipos de cómputo y audiovisuales.
Seguros de bienes muebles e inmuebles.
Servicio de limpieza y otros gastos vinculados.
Servicio de seguridad y vigilancia.
Servicio de mantenimiento de infraestructura.
Servicio de mantenimiento de equipamiento.
Gastos vinculados al mantenimiento de infraestructura.
Gastos vinculados al mantenimiento de equipamiento.
Convenios.
Publicidad institucionales y *merchandising* institucional.
Materiales administrativos.
Depreciación de inmueble (local educativo).
Impuesto a la Renta.
Otros gastos fijos vinculados a la prestación del servicio educativo.
Pago de franquicias de marca.

81. Asimismo, la información a ser entregada en calidad de costos variables, comprende:

Alimentación de estudiantes.
Transporte de estudiantes.
Uniformes, indumentaria a estudiantes.
Materiales educativos para estudiantes y docentes.
Derechos o licencias para uso de plataformas virtuales (pago por usuario).
Pago de derechos de uso de bases de datos (pago por usuario).
Otros gastos variables vinculados a la prestación del servicio educativo.

82. En relación con los puntos i) y ii) identificados *supra*, este Tribunal considera que dicha información está relacionada con el ejercicio de los derechos de los usuarios del servicio educativo, específicamente para los padres de familia, a fin de que puedan tomar exacto conocimiento de las condiciones de la oferta educativa que recibieron sus hijos, y el costo y condiciones en las que se impartió.

83. Efectivamente, este Tribunal considera que el hecho de comunicar a los padres de familia y a las autoridades educativas competentes cuáles son los costos reales que supuso la oferta del servicio educativo antes y durante la pandemia (modalidad presencial frente a la modalidad no presencial, respectivamente), constituye un elemento básico para el ejercicio del derecho a la información y protección de los usuarios del servicio educativo, en consonancia con lo establecido por el artículo 65 de la Constitución, ya que, como se ha señalado en reiteradas oportunidades, la educación es también un servicio público.

84. Y es que la entrega de dicha información coadyuva a que el Estado, a través de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 25

autoridades competentes, pueda cumplir con sus deberes en el ámbito de la supervisión de la prestación del servicio público educativo.

85. Estando a lo expuesto, este Tribunal concluye que las disposiciones establecidas en los referidos puntos i) y ii) no han vulnerado el derecho a la intimidad alegado en la demanda, el secreto bancario o la reserva tributaria.
86. Siendo ello así, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo y, en consecuencia, confirmar la constitucionalidad del literal “a” del artículo 5.2. del Decreto Legislativo 1476.
87. En relación con el punto iii), respecto del artículo 5.2.b) del Decreto Legislativo 1476, se debe determinar si el acceso de los usuarios y autoridades educativas competentes, y de modo opcional (pudiendo elegir sólo un tipo de documento a solicitar), al balance general, al estado de cambios en el patrimonio neto, al estado de flujos de efectivo, o al estado de ganancias y pérdidas; es inconstitucional, como se plantea en la demanda, o no.
88. En primer término, sobre el balance general, este revela la situación financiera de una empresa al final del período contable y comprende los activos (recursos con que se cuenta), pasivos (obligaciones) y el patrimonio neto (los activos resultantes luego de deducir los pasivos).
89. Este Tribunal considera que dicho estado financiero suministra información básica y necesaria para la toma de decisiones de carácter económico².
90. Al respecto, debe recordarse que los colegios tienen responsabilidades en materia de transparencia del servicio público que ofrecen, lo que encuentra sustento constitucional en el marco tuitivo de los derechos de los usuarios, que emana del artículo 65 de la Constitución.
91. A esto debe añadirse que, como ha sido previsto en dicho artículo, el Estado tiene el deber de garantizar que los usuarios del servicio educativo accedan a la información sobre este. Ello quiere decir que el Estado tiene la responsabilidad de que los centros educativos privados de la educación básica cumplan, a su vez, con sus responsabilidades en dicho ámbito, más aún si se trata de un servicio público esencial, como dispone el artículo 1 de la ya citada Ley 28988.
92. Asimismo, si se considera que el Estado tiene el deber de supervisar cómo se ofrece el servicio educativo en los centros privados de la educación básica, como se desprende del artículo 16 de la Norma Fundamental, entonces, un presupuesto para la realización de dicho mandato es que *los centros educativos privados del nivel de*

² Disponible en https://www.mef.gob.pe/es/?itemid=100337&option=com_content&language=es-ES&Itemid=100808&view=article&catid=388&id=1727&lang=es-ES Consulta: 16 de agosto de 2024.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 26

la educación básica cumplan con el deber de informar a las autoridades competentes respecto de la prestación del servicio que realizan, con sujeción a lo establecido en la ley.

93. Debe tenerse presente que la variación en la modalidad de la prestación del servicio educativo impuesta por la pandemia, supuso un cambio radical e imprevisto, que dio lugar a la necesidad de renegociar las cláusulas contractuales.
94. En dicho contexto, resulta relevante que los padres de familia, en primer término, y luego el Estado, en el ámbito de la supervisión que le asiste, de acuerdo con el artículo 16, de la Norma Fundamental citado *supra*, analicen la repercusión de la modalidad educativa no presencial en el resultado económico de los centros educativos privados, con miras a determinar si existe una correspondencia y/o proporcionalidad entre aquello que se ofrece en el servicio educativo, con los costos que este supone para los padres de familia o usuarios. Esa correspondencia y/o proporcionalidad deberá verse reflejada en las pensiones y en otros conceptos que se les cobran, a fin de que estos puedan tomar una decisión debidamente informada sobre la continuidad de sus menores hijos en dichos centros.
95. Debe recordarse que en la Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados, este Tribunal dejó en claro que el deber de transparencia de las universidades alcanza a la publicación de sus estados financieros e inversiones, pero únicamente respecto del funcionamiento de los servicios públicos educativos universitarios que prestan, sus tarifas y las funciones administrativas que ejercen en ese contexto (fundamento 99).
96. Toda vez que el presente caso aborda la materia educativa, bajo la premisa de que la educación es un servicio público (incluso esencial en el nivel de la educación básica), y tratándose de la oferta por los privados, este Tribunal considera indispensable aplicar el criterio detallado en el fundamento precedente.
97. Así las cosas, este Tribunal considera que el acceso a la opción balance general, en los términos establecidos por la disposición impugnada (artículo 5.2 literal “b”) aquí controlada, no resulta inconstitucional, en tanto se interprete que dicha información se refiere únicamente al funcionamiento del servicio educativo prestado, a sus tarifas y a las funciones administrativas llevadas a cabo en dicho ámbito o contexto.
98. Así entonces, interpretando dicha disposición en el sentido precisado *supra*, corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.
99. Teniendo en consideración las mismas razones, este Tribunal considera que también debe desestimarse la demanda de autos respecto de las disposiciones restantes del mencionado artículo 5.2 literal “b” del Decreto Legislativo 1476 (las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 27

otras opciones: estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo o el estado de ganancias y pérdidas), conforme se detallará a continuación. En cuanto a estas disposiciones, también debe agregarse la interpretación conforme con la Constitución expuesta en los párrafos anteriores.

100. Como se puede apreciar, dicho artículo no solo habilita el acceso a una de las cuatro opciones, como es el “balance general”, cuando lo soliciten los padres de familia o las UGEL, sino también el acceso a otras opciones (pudiendo elegir sólo una opción):
 - El estado de cambios en el patrimonio neto;
 - El estado de flujos de efectivo; o al
 - Estado de ganancias y pérdidas.
101. El primero de ellos es un estado financiero que recoge los ingresos y gastos en un período de tiempo, así como el beneficio o pérdida generados durante dicho período. Es decir, el estado de cambios en el patrimonio neto permite establecer el resultado de las operaciones llevadas a cabo en el ejercicio contable, el mismo que puede ser positivo o negativo.
102. El segundo, el estado de flujos de efectivo, es un estado financiero que “suministra información que permite a los usuarios evaluar los cambios en los activos netos de la entidad, su estructura financiera (incluyendo su liquidez y solvencia) y su capacidad para modificar tanto los importes como las fechas de cobros y pagos, a fin de adaptarse a la evolución de las circunstancias y a las oportunidades que se puedan presentar”³.
103. Y, el tercero, el estado de ganancias y pérdidas, registra, en calidad de ingresos o gastos los intereses, los dividendos, las ganancias y las pérdidas generadas por los activos o pasivos⁴.
104. Teniendo en consideración las definiciones anteriores, los argumentos ya mencionados sobre el balance general, y la jurisprudencia (Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados, en la que se sostuvo que el deber de transparencia de las universidades alcanza a la publicación de sus estados financieros e inversiones, pero únicamente en lo que se refiere a la prestación del servicio público), este Tribunal concluye que estos tipos de documentos (estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo o el estado de ganancias y pérdidas) constituyen información básica y necesaria para la toma de decisiones de carácter económico,

³ Ministerio de Economía y finanzas, Norma Internacional de Contabilidad N° 7 Estado de flujo de efectivo, p. 4 disponible en https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_public/con_nor_co/NIC07_04.pdf. Consulta: 16 de agosto de 2024.

⁴ Banco Central de Reserva del Perú. Memoria 2003, p. 169. Disponible en <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/Memoria-BCRP-2003.pdf> 16 de agosto de 2024.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 28

por lo que no se vulnera el derecho a la intimidad alegado en la demanda, el secreto bancario o la reserva tributaria.

105. Lo expuesto alcanza también a lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1476, que en cierto extremo remite al citado artículo 5.2. del mismo decreto, porque en la demanda se alegan los mismos cuestionamientos a la intimidad, secreto bancario y reserva tributaria. Por tanto, al haberse desestimado la demanda respecto del artículo 5.2. también debe desestimarse la demanda respecto de dicha Segunda Disposición Complementaria Final.

5.2 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, EN CUANTO MODIFICÓ EL LITERAL “E” DEL ARTÍCULO 14.1 DE LA LEY 26549

106. Este Tribunal también debe emitir pronunciamiento sobre el cuestionamiento del artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020, en cuanto modifica el artículo 14.1 del Decreto de Urgencia 002-2020, incorporando un nuevo texto al literal “e” del artículo 14.1. de la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados.
107. Esta disposición establece lo siguiente:

Artículo 14.- Información a entregar respecto del servicio educativo

14.1 La institución educativa privada se encuentra obligada a brindar a los usuarios del servicio educativo, en forma veraz, suficiente, apropiada y por escrito, en un plazo no menor de treinta (30) días calendario antes de iniciarse el proceso de matrícula de cada año lectivo o período promocional, como mínimo, la siguiente información:

e) La información histórica del monto de las pensiones, la cuota de matrícula y la cuota de ingreso establecidas en los últimos cinco (05) años. En el supuesto que la institución educativa privada cuente con menos de cinco (05) años de funcionamiento, la información histórica corresponde a todos los años que tiene desde que obtuvo la autorización para prestar servicios.

108. Se aprecia que este artículo consagra el deber de entregar información -que el legislador considera mínima o básica- para los usuarios del servicio educativo ofrecido en el ámbito privado, precisando los requisitos formales (por escrito) y de contenido que esta ha de cumplir (veraz, suficiente y apropiada), así como el plazo para su cumplimiento (30 días calendario como máximo) desde antes del inicio de la matrícula de cada año escolar o del grado correspondiente.
109. Entre dicha información se encuentra la relacionada con: i) el monto de las pensiones, ii) la cuota de matrícula y iii) la cuota de ingreso, que hayan sido establecidas en los últimos cinco años.
110. Asimismo, la disposición impugnada prevé que aquellos centros educativos privados que tuvieran menos de cinco años de funcionamiento deben entregar la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 29

información detallada *supra* correspondiente a todos los años que vienen funcionando desde que fueron autorizados para prestar el servicio educativo.

111. Cabe precisar que, de acuerdo con el Decreto Supremo 005-2021-MINEDU, que aprueba el *Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica*, los conceptos a los que hace referencia la mencionada norma consisten en lo siguiente:
 - i. Pensión de enseñanza: es la contraprestación económica a favor de la IE privada, que se efectúa cada mes del año lectivo o período promocional por los servicios educativos prestados, en los términos establecidos previamente por la I.E. privada y que han sido aceptados por los/las usuarios/as, al momento de realizar el proceso de matrícula (art. 50).
 - ii. Cuota de matrícula: es el pago que se realiza con la finalidad de asegurar la inscripción del/de la estudiante durante el año lectivo o período promocional. Este monto no debe exceder al monto de una pensión mensual de enseñanza (art. 49).
 - iii. Cuota de ingreso: Se cobra por única vez al ingreso del/de la estudiante a la IE privada. El pago se realiza como una única cuota o en cuotas parciales al inicio de cada nivel o ciclo, de conformidad con lo informado por la IE en los plazos establecidos en el artículo 14 de la Ley 26549 (art. 47).
112. Queda claro entonces que la disposición impugnada tiene como objeto únicamente la entrega de la información relacionada con dichos conceptos a los usuarios del servicio educativo.
113. Ahora bien, en cuanto a los alegados cuestionamientos a la disposición antes citada, el demandante aduce la supuesta contravención de diversos mandatos constitucionales, como son el principio de jerarquía normativa, recogido en el artículo 51 de la Constitución; la libre iniciativa privada, garantizada según el artículo 58 de dicho texto constitucional; y la libertad de empresa, reconocida expresamente en el artículo 59 de la Carta Política.
114. En primer término, este Tribunal advierte que la disposición impugnada encuentra sustento también en el artículo 65 de la Constitución, cuyos alcances ya han sido expuestos previamente.
115. Así pues, la entrega de información, por parte del proveedor del servicio, sobre este último, claramente se reconduce al contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales de los consumidores y usuarios, en la medida que constituye un presupuesto básico, necesario e indispensable para que la persona pueda decidir sobre la continuidad en el centro educativo privado correspondiente; posibilidad de elección que el Estado debe garantizar.
116. No obstante, el cumplimiento de este mandato constitucional no se lleva a cabo a través de cualquier forma o modo de entrega de la información concerniente al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 30

servicio, sino únicamente si queda garantizada la veracidad, suficiencia, idoneidad y accesibilidad de la información entregada.

117. Sobre este tema, de manera específica, este Tribunal sostuvo en la Sentencia 00858-2003-PA/TC, que:

(...) tras los deberes impuestos al Estado en el artículo 65 de la Norma Suprema, subyacen una serie de exigencias que recaen sobre diversos órganos del Estado. En primer lugar, sobre el legislador ordinario, al que se le impone la tarea, mediante la legislación, de crear un órgano estatal destinado a preservar los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios. Pero también la tarea de establecer procedimientos apropiados para que, en su seno, los consumidores y usuarios puedan, mediante recursos sencillos, rápidos y efectivos, solicitar la protección de aquellos derechos e intereses (fundamento 14).

118. Lo relevante, en síntesis, en cuanto a dichos deberes especiales, es que los consumidores y usuarios cuentan con entidades y mecanismos que tornen eficaz y oportuna la tutela de sus derechos, por mandato de la Constitución.

119. Adicionalmente, se aprecia que el artículo 14.5 del Decreto de Urgencia 002-2020 dispone que corresponde al director de la entidad privada enviar “a la Unidad de Gestión Educativa Local competente, de manera completa y precisa, a través de los medios y/o sistemas informáticos que el Ministerio de Educación establezca para estos fines, la información a la que se refiere el numeral 14.1 del presente artículo, en los plazos y la forma que se especifican en el Reglamento de la presente Ley”.

120. En esa línea, el artículo 13.1 del Decreto de Urgencia 002-2020 establece que:

Las Unidades de Gestión Educativa Local, a solicitud de parte o de oficio, supervisan los servicios educativos de Educación Básica de gestión privada, a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias correspondientes, a través del procedimiento que se especifica en el reglamento de la presente norma.

121. Queda claro entonces que, además del deber de entregar la información que asiste a las entidades educativas privadas, se ha previsto que sea la UGEL correspondiente la encargada de supervisar los servicios educativos que brindan dichas entidades a nivel de la educación básica; todo ello con la finalidad de garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones legales y de naturaleza reglamentaria que se establezcan respecto a la prestación del referido servicio.

122. En síntesis, cuando se presta un servicio, de acuerdo con el artículo 65 del texto constitucional, los usuarios tienen derecho a acceder a la información relacionada directamente con dicha prestación; por su parte, es un deber del Estado garantizar que aquella sea efectivamente entregada.

123. Ahora bien, la entrega de la información en mención no solo se encuentra protegida por el artículo 65 de la Constitución, sino también por el artículo 16 de la misma



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 31

norma; disposición que, como ya se indicara *supra*, ha encomendado al Estado la supervisión de que los centros privados cumplan con diversos requisitos indispensables.

124. En ese entendido, el artículo 72 de la Ley 28044, General de Educación, ha reafirmado el deber del Estado en el ámbito de la supervisión de las instituciones educativas privadas.
125. No existe duda entonces sobre el deber de supervisión del Estado de la prestación del servicio educativo por los centros educativos privados de educación básica. Así las cosas, este Tribunal considera que la exigencia de la entrega de información a los usuarios, en este caso, a los padres de familia, respecto a determinados aspectos básicos de la prestación del servicio, de índole pedagógico, organizacional, económico (sin llegar a ser información financiera que no guarda relación directa con la prestación del servicio educativo), entre otros, establecido en las normas impugnadas responde, precisamente, al deber de supervisión irrenunciable que asiste al Estado, por mandato de la Constitución.
126. A ello debe añadirse que la entrega de información aquí analizada no infringe, por las razones antes desarrolladas, el criterio previsto en el ya citado fundamento 99 de la Sentencia 00014-2014-AI/TC y acumulados.
127. Por lo expuesto, este Tribunal no advierte en qué medida la disposición impugnada pueda vulnerar o desconocer el principio de jerarquía normativa, establecido en el artículo 51 de la Constitución, que dispone la prevalencia de dicha Norma Fundamental sobre todas las demás normas del ordenamiento.
128. En tal sentido, este Tribunal descarta la alegada vulneración del artículo 51 de la Constitución, y considera que la demanda debe ser declarada infunda en el referido extremo.
129. Conviene agregar que la disposición impugnada abona al establecimiento de condiciones adecuadas para el ejercicio de la supervisión del Estado de la prestación del servicio educativo; mandatos que se desprenden de los artículos 15 y 16 de la Constitución.
130. En cuanto a la libre iniciativa privada, el constituyente la reconoce en el artículo 58 de la Constitución, con los siguientes términos: “la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado”.
131. Debe recordarse que la libre iniciativa privada, comprende, entre otras, “la facultad de toda persona natural o jurídica, de emprender y desarrollar, con plena autonomía, cualquier actividad económica de su preferencia, a través de la disposición e intercambio de bienes, con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 32

(Sentencia 00011-2013-PI/TC, fundamento 17; Sentencia 02111-2011-AA/TC, fundamento 11).

132. Dicha libertad, según lo determinado por este Tribunal, debe ser comprendida a la luz del régimen económico previsto en la Constitución y, especialmente, en el marco de la economía social de mercado, régimen bajo el cual, de acuerdo con el citado artículo 58 de la Norma Fundamental, “el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”.
133. Es oportuno tener presente que el Tribunal Constitucional, en el Sentencia 00011-2013-PI/TC, ya ha dejado sentado que el constituyente ha reconocido la promoción de la inversión privada en el servicio público de educación en el marco de la economía social de mercado, como fluye del citado artículo 15 de la norma constitucional, interpretado en consonancia con el artículo 61, que garantiza la libre competencia (fundamento 23).
134. Asimismo, cabe resaltar que dicha iniciativa privada en el ámbito educativo se ejerce conforme a ley y debe ir acompañada, de forma permanente, de la labor supervisora del Estado, que es de naturaleza irrenunciable.
135. Así las cosas, este Tribunal advierte que la disposición impugnada no constituye una intervención en el ámbito constitucionalmente garantizado de la libre iniciativa privada, pues la sola entrega de información básica y relevante para los usuarios del servicio educativo no impide, obstaculiza ni dificulta que las personas naturales o jurídicas puedan libremente dedicarse a la promoción y conducción de instituciones educativas privadas en el nivel de la educación básica.
136. Por esta razón, este Tribunal concluye que la disposición impugnada no incide negativamente y, menos aún, vulnera la libre iniciativa privada.
137. Finalmente, la libertad de empresa ha sido reconocida en el artículo 59 de la Constitución, junto con otras libertades y mandatos dirigidos al Estado, respecto a su actuación en la economía. Así pues, dicha disposición establece que “El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria [...]”.
138. Este Tribunal ha indicado que dicha libertad “garantiza la facultad de toda persona a elegir y crear libremente una institución u organización con el objeto de dedicarla a la realización de actividades que tengan fines económicos, ya sea de producción de bienes o prestación de servicios, orientados a satisfacer necesidades (...) y disfrutar de su rendimiento económico y satisfacción espiritual (...)” (Sentencia 00011-2013-PI/TC, fundamento 31).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 33

139. Asimismo, el Tribunal ha remarcado que el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa está compuesto por tres posiciones *iusfundamentales* básicas:

- i) *Acceso*. A través de la llamada libertad de fundación de una empresa, mediante la cual se garantiza la potestad de decidir no solo crear empresas, sino también actuar en el mercado, según la denominada libertad de acceso al mercado;
- ii) *Auto-organización*. A través del reconocimiento a la libertad de organización de la empresa, que garantiza al empresario la facultad de establecer los objetivos propios de la empresa, con el fin de dirigir y planificar su actividad (libertad de dirección de la empresa) en atención a sus recursos y a las condiciones del mercado;
- iii) *Cese*. A través del cual se reconoce la potestad de decidir la salida del mercado de la empresa (Cf. Sentencia 03116-2009-PA/TC, fundamento 9; Sentencia 00032-2010-PI/TC; Sentencia 01405-2010-PA/TC, Sentencia 03075-2011-PA/TC, etc.).

140. Como puede apreciarse, el tenor de la disposición impugnada no se refiere ni al acceso ni al cese de las actividades de las personas jurídicas dedicadas a la prestación del servicio educativo. Tampoco incide negativamente en la autoorganización de estas últimas, pues la disposición cuestionada no afecta la facultad de establecer los objetivos del centro educativo, ni la dirección o planificación de las actividades al interior de los referidos centros, pues su objeto radica en la entrega de información relacionada con las condiciones económicas de la prestación del servicio educativo.

141. En consecuencia, el artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020 en ningún caso impide la fundación de un centro educativo privado o que este inicie actividades, no tiene efectos en la organización, dirección o planificación de sus actividades, ni tampoco incide en el eventual cese de tales centros. Por ello, puede sostenerse que la disposición impugnada no ha incurrido en una incidencia negativa de la libertad de empresa.

5.3 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1476 Y DEL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, EN CUANTO MODIFICA EL ARTÍCULO 16.6 DE LA LEY 26549

142. El Colegio demandante alega que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1476 habría incurrido en diversas infracciones a las disposiciones constitucionales que reconocen libertades económicas, como la libertad contractual, la libertad de empresa y el derecho de propiedad.

143. Asimismo, alega que dicho artículo habría contravenido el principio de irretroactividad de las normas y el principio de seguridad jurídica.

144. El artículo 6.1 del Decreto Legislativo 1407, sobre las prohibiciones a las que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 34

encuentran sujetas las instituciones educativas privadas, preceptúa lo siguiente:

Artículo 6. Correspondencia entre las pensiones y los servicios brindados

6.1 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.

145. El artículo 6.2 de dicho decreto, dispone, sobre la propuesta de modificación del contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo, lo siguiente:

6.2 En un plazo no mayor a siete días calendario, contados desde el día siguiente de la publicación del presente 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.

146. En relación con lo anterior, el artículo 6.3 del decreto en cuestión prevé que:

6.3 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 35

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.

147. Además, el artículo 6.4 de este decreto añade que:

6.4 En todos los casos, se tiene en cuenta la prohibición establecida en el numeral 16.1 del artículo 16 de la Ley 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.

148. En el ámbito de la resolución contractual, el artículo 6.5 del citado decreto ha previsto que:

6.5 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.

149. Por su parte, el artículo 6.6 del decreto cuestionado ha previsto que:

6.6 Las instituciones educativas privadas que no brinden la prestación no presencial del servicio educativo no pueden exigir el pago de la pensión.

150. Finalmente, el artículo 6.7 del decreto impugnado estatuye que:

6.7 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.

151. A continuación, este Tribunal emitirá pronunciamiento sobre dichos alegatos, tomando en cuenta, en primer lugar, la presunta vulneración de la libertad contractual.

152. Al respecto, debe recordarse que el artículo 2, inciso 14 de la Constitución prescribe que:

2. Toda persona tiene derecho:

(...)

14. A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 36

153. El derecho en mención hace referencia al acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial. Dicho vínculo -fruto de la concertación de voluntades- debe versar sobre bienes o interés que posean apreciación económica, tengan fines lícitos y no contravengan las leyes de orden público.

154. Por su parte, el artículo 62 de la Constitución dispone que:

La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley. Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.

155. Este Tribunal ha precisado que a fin de garantizar la estabilidad de los contratos “[...] se incluyó en la propia Constitución la prohibición de que las leyes modifiquen las condiciones pactadas por los agentes económicos. El artículo 62 expresamente establece que “los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase” (Sentencia 00006-2020-PI/TC, fundamento 44).

156. La libertad contractual se fundamenta en el principio de autonomía de la voluntad. Este principio, a su vez, tiene un doble contenido. Por un lado, la libertad de contratar, que es la facultad de decidir cómo, cuándo y con quien se contrata; y, por otro lado, la libertad contractual, que es la facultad de decidir, de común acuerdo el contenido del contrato.

157. El contenido mínimo o esencial del derecho a la libre contratación, según lo ha precisado este Tribunal, está constituido por las siguientes garantías:

i) Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al cocelebrante; y,

ii) Autodeterminación para decidir, de común, la materia objeto de regulación contractual (Sentencia 00008-2003-A1/TC, fundamento 26, apartado b).

158. Fluye que se encuentran prohibidas las injerencias o intromisiones que desconozcan o vacíen de contenido las facultades antes mencionadas.

159. Efectivamente, este Tribunal ha subrayado que la libertad de contratar constituye un derecho fundamental y su ejercicio legítimo, en el marco de los principios y derechos fundamentales, requiere su compatibilidad con estos, lo cual no supone una vulneración de su contenido constitucionalmente protegido, sino su exacto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 37

encuadramiento en el marco de los valores protegidos por la Constitución (Sentencia 06534-2006-PA/TC, fundamento 3).

160. En consecuencia, estas libertades contractuales reconocen una dimensión privada en la que ningún sujeto ajeno a esta relación puede intervenir, siempre que esta interacción tenga fines lícitos y no contravenga leyes de orden público.
161. Ahora bien, en el presente caso, la parte demandante sostiene que la regulación contenida en el artículo 6.3 del Decreto Legislativo 1476, atenta contra la libertad contractual descrita en el párrafo *supra*, en tanto la norma en cuestión habría modificado sustancialmente los contratos que las IEP y los usuarios han celebrado previamente.
162. En estricto, el contenido constitucionalmente protegido de la libertad contractual consiste en la ausencia de coacción o injerencia de sujetos ajenos a esta relación. Por ello, este derecho fundamental obliga al Tribunal Constitucional a proscribir injerencias en su contenido. Y es que el ejercicio de este derecho está condicionado a que el objeto de la relación persiga un bien o interés de apreciación económica.
163. Además de la libertad de empresa, cuyo contenido ya ha sido desarrollado previamente y al cual se hace remisión, este Tribunal advierte que otro derecho invocado por la parte demandante en la presente causa ha sido el derecho de propiedad.
164. Este derecho debe ser interpretado no solo a partir del artículo 2, inciso 16, el cual lo reconoce como derecho subjetivo; sino también a la luz del artículo 70 de la Constitución, que establece que este derecho se ejerce en armonía con el bien común, y dentro de los límites de la ley.
165. Al respecto, este Tribunal ha enfatizado que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de propiedad no puede determinarse únicamente bajo la óptica de los intereses particulares, sino que debe tomarse en cuenta, necesariamente, la función social, que le es ínsita (Cfr. Sentencia 03258-2010-AA/TC, fundamento 3; Sentencia 06251-2013-AA/TC, fundamento 12).
166. Además, en los fundamentos 3 y 4 de la Sentencia 03258-2010-PA/TC, este Tribunal precisó cuáles eran las facultades protegidas por el derecho de propiedad, así como las características fundamentales de este derecho:
167. Con relación a lo primero, el Tribunal estableció que:
 3. Por ello, el derecho de propiedad faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando, a través de su uso, se realice la función social que le es propia. De ahí que el artículo 70 de la Constitución precise que el derecho de propiedad se “ejerce en armonía con el bien común”. Y no solo esto; además, incluye



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 38

el derecho de defender la propiedad contra todo acto que tenga efectos de privación en la integridad de los bienes protegidos.

168. En cuanto a lo segundo, el Tribunal indicó que:

4. En este orden de ideas, como ya este Tribunal lo ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 05614-2007-PA/TC, el derecho de propiedad se caracteriza, entre otras cosas, por ser: a) un derecho pleno, en el sentido de que le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; y, b) un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende de la propia voluntad del titular y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, salvo las excepciones que prevé expresamente la Constitución Política.

169. Así pues, el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, ya que tiene límites que provienen del propio ordenamiento constitucional. En tal sentido, el derecho de propiedad solo puede ser limitado legítimamente en los siguientes supuestos: a) cuando los límites han sido establecidos por la Constitución y la ley; b) cuando sean necesarios; c) cuando sean proporcionales, y d) tengan como finalidad lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática (Cfr. Sentencia 05614-2007-AA/TC, fundamento 8).

170. En cuanto a dicho extremo de la demanda, el Colegio de Abogados de Huancavelica sostiene que lo establecido en el artículo 6 del Decreto Legislativo 1476 podría implicar que las IEP deban desembolsar considerables sumas de dinero, que afectarían su patrimonio empresarial y pondrían en riesgo su subsistencia.

171. En el presente caso, corresponde advertir que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1476 versa sobre la prohibición dirigida a las instituciones educativas privadas del cobro a los usuarios por las prestaciones que se han dejado de brindar a causa de la emergencia sanitaria ocasionada por la Covid-19, y del cobro de nuevos conceptos que no se encuentren vinculados con la prestación del servicio educativo no presencial.

172. Del mismo modo, el citado artículo impugnado dispone que los usuarios y las IEP se encuentran facultados para, en el marco de la emergencia sanitaria, evaluar y negociar la modificación del contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo.

173. Al respecto, el citado artículo dispone que, en un plazo no mayor a siete días calendario, contados desde la publicación del Decreto Legislativo 1476, las entidades educativas privadas comuniquen a sus usuarios si existe una propuesta de modificación del referido contrato.

174. Asimismo, dicha disposición establece que, en caso los usuarios no se encuentren



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 39

de acuerdo con dicha propuesta de modificación del contrato, no la reciban o la institución educativa privada informe que no cuenta con una propuesta, pueden:

- i) Resolver el contrato o documento que detalla las condiciones de prestación del servicio educativo.
- ii) Sujetarse a las nuevas condiciones contractuales planteadas por la institución educativa privada respecto del servicio educativo, sin perjuicio de poder acudir a las entidades correspondientes para la evaluación de dichas condiciones contractuales.

175. Y en caso se opte por la resolución del contrato, los usuarios tienen derecho a la devolución de: i) la cuota de matrícula, ii) de la cuota de ingreso y iii) de las pensiones canceladas.

176. Dicha devolución debe realizarse de manera proporcional al tiempo de permanencia del estudiante, con el descuento de las deudas pendientes. Asimismo, la norma establece que los centros privados no pueden obligar a los/as usuarios/as a renunciar a la devolución de estos conceptos; es nulo el pacto en contrario.

177. Además, la norma dispone que, a falta de acuerdo entre las partes sobre la determinación de la devolución de la cuota de ingreso, esta debe realizarse conforme a la fórmula de cálculo establecida en el artículo 16.6 de la Ley 26549, modificado por el artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020.

178. Este último artículo, en lo que aquí interesa, estipula lo siguiente:

16.6 En caso de traslado de la matrícula o de retiro voluntario del estudiante, la institución educativa privada debe devolver la cuota de ingreso de forma proporcional al tiempo de permanencia del estudiante. Salvo que, el usuario del servicio mantuviera deuda pendiente de pago. En dicho caso, la institución educativa privada deduce dicha deuda del monto a devolver por concepto de cuota de ingreso. En todos los casos, la base para el cálculo toma en cuenta 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. El Ministerio de Educación determina la fórmula de cálculo para la devolución de la cuota de ingreso, la cual se especifica en el reglamento de la presente Ley.

179. Al respecto, este Tribunal aprecia que las medidas establecidas en el citado artículo 16.6 de la Ley 26549, en los términos que fueron modificados por el artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020, tienen como finalidad que los usuarios del servicio educativo del nivel de la educación básica accedan a él en condiciones de calidad y que, en relación con esto último, el pago realizado por los usuarios resulte conforme con los servicios efectivamente recibidos.

180. Se observa también que tales medidas buscan garantizar el ejercicio de los derechos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 40

de los usuarios a una educación básica de calidad, en los términos previstos por los artículos 16 y 65 de la Constitución, ya citados en los fundamentos precedentes.

181. Ahora bien, pese a lo afirmado por el demandante, este Tribunal advierte, luego del análisis pormenorizado de las disposiciones aquí sometidas a control, que aquellas no inciden negativamente en el ámbito protegido de los derechos invocados.
182. Así, en relación con la alegada afectación del derecho a la libre contratación, este Tribunal observa que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1476 contempla prohibiciones que se desprenden de un mandato básico que debe ser respetado en toda prestación de un servicio. Y es que el usuario solo debe hallarse obligado a pagar por el servicio efectivamente prestado.
183. Lo expuesto resulta particularmente cierto en el contexto de la emergencia sanitaria originada por la pandemia de Covid-19. Efectivamente, si bien el marco constitucional de protección de la libertad contractual establece, como regla general, la imposibilidad de modificar lo pactado por leyes o disposiciones de cualquier clase, lo cierto es que, junto al criterio anterior, en el ordenamiento jurídico-constitucional también coexiste una excepción a la referida regla, en lo que concierne a aquellas situaciones que suponen un cambio extraordinario del contexto o las circunstancias, entre el momento en que el contrato fue celebrado y la etapa de su cumplimiento.
184. Al respecto, este Tribunal advierte que la disposición impugnada supedita la habilitación realizada de forma expresa al hecho de que exista la necesidad de renegociar ante la variación de la prestación del servicio, de presencial a no presencial o semipresencial, a fin de que los usuarios paguen solo por las prestaciones efectivamente recibidas; y, como ya se expusiera, este cambio no obedeció a la voluntad del legislador, sino a las nuevas circunstancias derivadas de la emergencia sanitaria.
185. A esto debe añadirse que la eventual resolución del contrato correspondiente no supone la devolución de conceptos asociados a servicios o prestaciones efectivamente realizadas.
186. Por las razones expuestas, este Tribunal concluye que la disposición impugnada no tiene como objeto o finalidad modificar un contrato o acuerdo, sino habilitar la posibilidad de que las partes, ante un contexto excepcionalísimo que conllevaría la variación de las condiciones de prestación del servicio, puedan renegociar las cláusulas contractuales si así resulta indispensable, con la salvedad de que en caso los usuarios del servicio no estén de acuerdo con las nuevas condiciones, estos puedan exigir la devolución de montos ya pagados por servicios que no llegaron a recibir.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 41

187. Este Tribunal considera que dicha regulación no incide en la libertad que tienen las partes para elegir la celebración de un contrato, en la potestad de elegir al cocelebrante, ni en decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual.
188. En tal sentido, este Tribunal descarta la incidencia de dicha ley en el ámbito constitucionalmente protegido de la libertad de contratar.
189. Asimismo, tampoco se advierte en qué medida el artículo 6 del Decreto Legislativo 1476 o el artículo 16.6 de la Ley 26549, modificado por el artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020, incidan en las facultades de acceso, autoorganización y cese de las entidades privadas que brindan servicios educativos, pues el contenido normativo de la norma no guarda relación con el inicio, mantenimiento, funcionamiento o cese de las entidades educativas privadas de la educación básica.
190. En cuanto al derecho de propiedad, este Tribunal observa que las disposiciones impugnadas tampoco inciden en su contenido constitucionalmente protegido, que incluye la facultad de disposición del bien objeto de propiedad, por cuanto las medidas sometidas a control no se refieren ni tienen efectos en el patrimonio de los centros educativos. No puede considerarse que tales disposiciones vulneren la propiedad por el hecho de disponer devoluciones respecto de servicios no prestados.
191. Por tales consideraciones, este Tribunal considera que la demanda debe ser declarada infundada en dichos extremos.

5.4 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 7 Y 8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1476

192. El principio de legalidad en materia sancionatoria se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 24, literal d), de la Constitución, en los siguientes términos:

Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

193. Cabe destacar que este Tribunal ha señalado en reiterada jurisprudencia que “los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador” (sentencias 02050-2022-AA/TC, 02192-2004-PA/TC y 0156-2012-PHC/TC).
194. En tal sentido, lo que es exigible en el derecho penal en cuanto al principio de legalidad, también resulta imperativo en el ámbito del derecho administrativo sancionador. En consecuencia, resultan vinculantes para este último los tres elementos que este Tribunal estableció en la Sentencia 00010-2002-AI/TC como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 42

requisitos del principio de legalidad:

- (i) La existencia de una ley (*lex scripta*).
- (ii) Que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*).
- (iii) Que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).

195. Esto implica que no podrá existir sanción que no se encuentre establecida expresamente en una ley de manera previa, cierta y precisa; y, por lo tanto, el fundamento de la sanción no puede ser otro que la violación de un mandato o prohibición contenido en la ley.
196. Ahora bien, en la Sentencia 02050-2002-AA/TC (criterio repetido en la Sentencia 00020-2015-PI/TC), se puso de relieve que resulta necesario realizar una distinción entre el principio de legalidad en sentido estricto y el subprincipio de tipicidad o taxatividad que deriva de él. El primero, garantizado en el artículo 2, inciso 24, literal d), 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.
197. El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean estas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (cfr. Sentencia 02192-2004-AA/TC, fundamento 5).
198. En consecuencia, se vulnera el principio de legalidad en sentido estricto si una persona es condenada o sancionada por un delito o infracción no prevista expresamente en una norma con rango de ley. Por otro lado, se vulnera el subprincipio de tipicidad o taxatividad cuando, pese a que la infracción o delito está prevista en una norma con rango de ley, la descripción de la conducta punible no cumple con estándares mínimos de precisión.
199. La parte demandante sostiene que el artículo 7.2 del Decreto Legislativo 1476, contiene un enunciado demasiado general, que no cumple con los estándares mínimos que impone el subprincipio de tipicidad, y contiene referencias demasiado amplias que no garantizan a las IEP un grado mínimo de seguridad sobre el conjunto de conductas por las que podrían ser sancionados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 43

200. Al respecto, debe tomarse en cuenta que en el artículo 7, numerales 2 y 4, del Decreto Legislativo 1476, se dispone lo siguiente:

7.2 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. (...)

7.4 El Ministerio de Educación mediante Decreto Supremo tipifica las infracciones administrativas por incumplimiento de las obligaciones desarrolladas en el presente 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 (énfasis agregado).

201. En atención a lo expuesto, este Tribunal advierte que las disposiciones impugnadas no vulneran el principio de tipicidad, pues el texto de aquellas expresa con suficiente claridad la conducta que se pretende proscribir. En tal sentido, serán consideradas como infracciones administrativas graves el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con: i) la transparencia de la información, ii) las medidas de protección y iii) todas las demás mencionadas en el Decreto Legislativo 1476.
202. Se ha previsto también cuál será la autoridad competente para iniciar los procedimientos administrativos sancionadores, de ser el caso, así como aquella encargada de imponer la multa y dictar las medidas cautelares que correspondan.
203. Asimismo, en el propio decreto legislativo se ha indicado cuáles son los límites de las correspondientes multas a imponer, lo que no podrá ser excedido por el reglamento correspondiente.
204. Queda claro que es en dicho reglamento donde se establecerá el detalle de la tipificación antes descrita, con el desarrollo de las medidas correctivas y cautelares.
205. Por tales consideraciones, este Tribunal considera que la disposición examinada no resulta inconstitucional y que, en consecuencia, la demanda debe ser desestimada en el referido extremo.

5.5. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PREDICTIBILIDAD, DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD

206. La parte demandante aduce que los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 y la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1476, vulneran los principios predictibilidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, en tanto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 44

exigiría a las IEP brindar a los usuarios la información sobre prestaciones, costos incurridos y estados financieros, sin que se logre determinar la idoneidad de dicha medida.

207. Sobre ello, habiendo declarado la inconstitucionalidad del artículo 5.2. literal “b”, en cuanto habilita el acceso al estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo o el estado de ganancias y pérdidas, y de lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final en cuanto se remite a dichas disposiciones para el ámbito de la modalidad semipresencial, este Tribunal entiende que carece de objeto examinarlas a la luz de los principios de predictibilidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.
208. Corresponde ahora someter a control las disposiciones restantes del artículo 5 y los artículos 4, 6, 7 y 8 del Decreto Legislativo 1476, a la luz de los principios de predictibilidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.
209. Al respecto, este Tribunal Constitucional tiene dicho que la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho, que proyecta sus efectos sobre todo el ordenamiento jurídico. En ese sentido, aunque no exista un reconocimiento expreso, su rango constitucional se deriva de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general y otras de alcance específico.
210. Mediante el principio de seguridad jurídica se asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos, al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria.
211. Del mismo modo, conviene precisar que la garantía de certeza y predictibilidad del comportamiento de los poderes públicos y de los ciudadanos no es lo mismo que inmutabilidad o petrificación del ordenamiento jurídico. De hecho, el principio de seguridad jurídica no constitucionaliza la estática social, por cuanto la vida en comunidad está en constante transformación y, con ella, también las reglas que aspiran a disciplinarla.
212. Lo anterior permite sostener que el principio de seguridad jurídica no impide que el legislador pueda modificar el sistema normativo. En realidad, lo que demanda es que cuando se tenga que modificarlo, se deba necesariamente considerar sus efectos entre sus destinatarios, y que se encuentra vedado de efectuar cambios irrazonables o arbitrarios (cfr. Sentencia 00010-2014-PI/TC, fundamento 17).
213. En otras palabras, lo prohibido por la seguridad jurídica es aquella actuación que modifique o varíe las reglas establecidas de forma contraria al Derecho, de forma tal que se configure una alteración inconstitucional de las normas válidas preexistentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 45

214. Este Tribunal aprecia que las disposiciones impugnadas, abstractamente consideradas, no vulneran los principios de predictibilidad, seguridad jurídica ni de interdicción de la arbitrariedad, pues han sido expedidas en el marco de las competencias con que cuenta el Poder Ejecutivo, en el entendido de que un ordenamiento está siempre sujeto a cambios propios de la dinámica jurídica y social, pero, además, teniendo especialmente en cuenta que se emitieron en el contexto de la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19.
215. En el presente caso, este Tribunal considera que las disposiciones sometidas a control no inciden negativamente en los principios antes expuestos.
216. Por tales consideraciones, corresponde también desestimar la demanda en el presente extremo.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1476; así como contra el literal “e” del artículo 14.1 y el artículo 16.6 de la Ley 26549, modificados por el artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020.
2. Interpretar el artículo 5.2, literal “b”, del Decreto Legislativo 1476, en el sentido de que el acceso a la información solicitada por los usuarios del servicio educativo o las UGEL no resulta inconstitucional en tanto dicha información se refiera únicamente al funcionamiento del servicio educativo prestado, a sus tarifas y a las funciones administrativas llevadas a cabo en dicho ámbito o contexto, conforme a lo desarrollado en la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARA VIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH

PONENTE MORALES SARA VIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 46

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el mayor respeto hacia la posición de mis colegas magistrados, en el presente caso emitiré un voto singular, a partir de las siguientes consideraciones:

1. En el presente caso, el Colegio de Abogados de Huancavelica cuestiona los artículos 4, 5, 6, 7 y 8, así como la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1476, por cuanto, a su juicio, tales disposiciones habrían incurrido en vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.
2. Asimismo, el demandante alega que los artículos 14, inciso 1, literal e) y 16, inciso 6 de la Ley 26549, modificados por el artículo 3 del Decreto de Urgencia 002-2020, resultan contrarios a los artículos 2.14, 51, 58, 59 y 62 de la Constitución, porque vulnerarían la libertad contractual, la iniciativa privada y la libertad de empresa.
3. Si bien coincido en parte con lo desarrollado en la ponencia, tengo dos observaciones que a continuación pasaré a desarrollar.

Sobre sentencias emitidas en procesos de amparo respecto del Decreto Legislativo 1476

4. Un primer cuestionamiento que tengo frente a la ponencia es que este Tribunal Constitucional, en diversos procesos de amparo, ya habría emitido posición frente a cuestionamientos realizados al Decreto Legislativo 1476.
5. En efecto, se trata de procesos de amparo interpuestos por entidades educativas particulares que alegaron vicios de constitucionalidad en las disposiciones contenidas en el mencionado Decreto Legislativo 1476, al considerar que es una norma de carácter autoaplicativo⁵. Cabe señalar además que, en estos casos, la demanda fue declarada improcedente.
6. Los fundamentos para declarar la improcedencia de la demanda, conforme se sustenta en la sentencia recaída en el Expediente 03423-2022-PA/TC, son los siguientes⁶:

4. Al respecto, es importante precisar que el Decreto Legislativo 1476, en su parte introductoria señala que su dación, además de haberse producido como consecuencia de las facultades legislativas delegadas a favor del Poder Ejecutivo mediante la Ley 31011, se efectuó a fin de adoptar medidas en el sector educación para “prevenir la propagación de Covid-19” y evitar contagios en menores de edad y continuar con la prestación del servicio educativo, pero de manera no presencial. En tal sentido, las

⁵ Se trata de los procesos de amparo recaídos en los expedientes 03423-2022-PA/TC, 04577-2022-PA/TC y 05254-2022-PA/TC.

⁶ Este criterio se reiteró en las sentencias recaídas en los expedientes 04577-2022-PA/TC y 05254-2022-PA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 47

medidas adoptadas en dicha norma legal eran de características excepcionales y temporales.

5. Aquí, cabe agregar que, mediante el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, el Gobierno dispuso la finalización del estado de emergencia nacional decretado por la pandemia de la COVID-19, debido directamente al avance del proceso de vacunación, la disminución de positividad, la disminución de los pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos y la disminución de los fallecimientos por COVID-19.

6. Siendo ello así, las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1476, con la finalidad de evitar mayores contagios por la pandemia de la COVID-19, actualmente han perdido su eficacia, en tanto ya no es posible cumplir con dichos fines, porque, como país, hemos logrado superar los efectos de la pandemia y se ha retornado a la presencialidad, incluso en los centros de educación básica públicos y privados, razón por la cual, en la actualidad, los fines constitucionales por los que se dictó el referido decreto legislativo ya no existen.

7. Por tanto, este Tribunal Constitucional entiende que la disposición cuestionada, en la actualidad, carece de efectos jurídicos, por lo que considera que, al haber cesado los efectos de la disposición cuestionada, corresponde desestimar la demanda en aplicación, a contrario sensu, del segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional [énfasis agregado].

7. Es decir, conforme a estas sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, no cabría pronunciamiento de fondo respecto de la regulación prevista en el Decreto Legislativo 1476, por cuanto sus disposiciones fueron expedidas justamente en el contexto de la pandemia generada por el Covid-19, que facultó a las entidades educativas a brindar el servicio educativo de manera virtual. Y es que, en tanto la situación de pandemia que generó esta normativa especial ya culminó, las disposiciones cuestionadas contenidas en el Decreto Legislativo 1476 ya no tendrían efectos, produciéndose la sustracción de la materia.
8. En atención a lo expuesto, la demanda de inconstitucionalidad bajo análisis tuvo que haberse declarado improcedente, en la línea de razonamiento seguida en los fallos señalados precedentemente.
9. Sin embargo, cabría también una segunda opción: que se pueda analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1476, a pesar de que sus disposiciones ya no se encuentren vigentes en la actualidad, en la medida que todavía surten efectos en casos concretos. Al respecto, el artículo 106 del Nuevo Código Procesal Constitucional es claro al señalar lo siguiente:

Artículo 106. Control constitucional de normas derogadas

Si, durante la tramitación del proceso de inconstitucionalidad, las normas impugnadas fueran derogadas, **el Tribunal Constitucional continuará con la tramitación del proceso en la medida en que estas continúen siendo aplicables a los hechos, situaciones o relaciones producidas durante su vigencia** [énfasis agregado].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 48

10. Por tanto, es posible cuestionar normas de rango legal como el presente Decreto Legislativo 1476 si, a pesar de que ya no se encuentra vigente por haber cesado la situación de pandemia que le dio origen, todavía surte efectos en su aplicación a casos concretos.
11. Esto podría ocurrir, a modo de ejemplo, si a la fecha existe un procedimiento administrativo sancionador seguido contra una institución educativa particular, al amparo de lo dispuesto en el citado Decreto Legislativo 1467.
12. Esta sería la justificación, a mi modo de ver, para proceder a analizar la constitucionalidad del citado Decreto Legislativo 1476, tal como hace la ponencia, sin que resulte contradictorio con lo señalado en las sentencias recaídas en los expedientes 03423-2022-PA/TC, 04577-2022-PA/TC y 05254-2022-PA/TC. Sin embargo, la ponencia omite pronunciarse al respecto.

Sobre los principios de legalidad y taxatividad y las infracciones contenidas en el Decreto Legislativo 1476

13. Un segundo aspecto en el que respetuosamente discrepo de la ponencia es el referido al control de constitucionalidad de los incisos 2 y 4 del artículo 7 del Decreto Legislativo, sobre las sanciones aplicables a las instituciones educativas privadas. Al respecto, se alega la vulneración del principio de legalidad y taxatividad, en la medida que: a) contiene un enunciado demasiado general que no cumple con los estándares mínimos que impone el subprincipio de tipicidad, que contiene referencias demasiado amplias que no garantizan a las IEP un grado mínimo de seguridad sobre el conjunto de conductas por las que podrían ser sancionados; b) se deja a una norma reglamentaria la tipificación de infracciones.
14. Sobre el particular, la ponencia señala que las disposiciones impugnadas no vulneran el principio de tipicidad pues el texto de aquellas expresa con suficiente claridad la conducta que se pretende proscribir. Asimismo, indica que es en el reglamento donde se establecerá el detalle de la tipificación con el desarrollo de las medidas correctivas y cautelares. Por lo que, concluye, que las disposiciones referenciadas no son inconstitucionales.
15. Los artículos 7.2 y 7.4 del citado Decreto Legislativo 1476, cuestionados en el presente caso, señalan lo siguiente:

7.2 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medidas cautelares que correspondan.

7.4 El Ministerio de Educación mediante Decreto Supremo tipifica las infracciones administrativas por incumplimiento de las obligaciones desarrolladas en el presente 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 [énfasis agregado].

16. Respecto del artículo 7.2 citado, se advierte que las infracciones administrativas de carácter grave son las contravenciones: a) de las obligaciones de transparencia de la información; b) de las medidas de protección; y c) de las demás obligaciones establecidas en el Decreto Legislativo 1476.

a) Sobre las contravenciones referidas a *obligaciones de transparencia de la información*, se puede afirmar, en principio, que serían todas aquellas previstas en el artículo 4 del citado Decreto Legislativo 1476. Sin embargo, el artículo 3.3 del citado decreto legislativo señala expresamente lo siguiente: “*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 presente Decreto Legislativo*”. Por tanto, existirían más obligaciones de las previstas en el Decreto Legislativo 1476 que también podrían configurar infracciones, de acuerdo al tenor de la ley, sin que se advierta claramente cuál es el mandato al que la institución educativa particular estaría obligada.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ya ha señalado que se vulnera el subprincipio de tipicidad o taxatividad cuando, pese a que la infracción o delito está prevista en una norma con rango de ley, la descripción de la conducta punible no cumple con estándares mínimos de precisión⁷. Queda claro que, en el presente caso, las obligaciones vinculadas con la transparencia de la información no tienen un mínimo de precisión, en tanto se remiten a otros cuerpos normativos fuera del Decreto Legislativo 1476, lo que posibilitaría un accionar arbitrario por parte de la autoridad administrativa al momento de tipificar la infracción cometida, generando indefensión en el particular.

b) Sobre las contravenciones sobre “*medidas de protección*”, llama la atención que en ninguna parte del citado Decreto Legislativo 1476, se utiliza este término, excepto en el citado artículo 7.2 cuando se mencionan las infracciones pasibles de sanción. Por tanto, no se tiene certeza, en modo alguno, de cuáles serían las obligaciones que forman parte del rubro “*medidas de protección*”, lo que determinaría que sea el reglamento del Decreto Legislativo 1476, el que regule de manera exclusiva este tópico. Esta delegación, a mi modo de ver, configura una clara afectación a los principios de legalidad y taxatividad en

⁷ Cfr. STC. Expediente 00020-2015-PI/TC, fundamento 41.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 50

materia sancionadora.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional⁸ ha desarrollado lo siguiente:

43 (...) en el caso del derecho administrativo sancionador, los reglamentos pueden especificar o graduar las infracciones debidamente tipificadas en la ley; además señala que, en casos de remisión legal expresa, es posible tipificar infracciones a través de normas reglamentarias.

44. Nada de ello puede interpretarse de manera tal que se permita la desnaturalización de los principios de legalidad y tipicidad o taxatividad. Es admisible que, en ocasiones, los reglamentos especifiquen o gradúen infracciones previstas de manera expresa en la ley. **Sin embargo, nada justifica que establezcan conductas prohibidas sin adecuada base legal o que, al desarrollar disposiciones legales generales o imprecisas, los reglamentos terminen creando infracciones nuevas subrepticamente (...)**

46. Por tanto, **al desarrollar normas con rango de ley, los reglamentos no pueden desnaturalizarlas creando infracciones sin una debida base legal. Admitir lo contrario implicaría aceptar una desviación de la potestad reglamentaria y vaciar de contenido los principios de legalidad y tipicidad que guardan una estrecha relación con el derecho fundamental al debido proceso [énfasis agregado].**

De lo expuesto, se tiene entonces que las infracciones vinculadas con los mandatos referidos a “medidas de protección”, previstos en el artículo 7.2 del Decreto Legislativo 1476, no señalan en absoluto cuál es el contenido esencial de lo injusto, delegando exclusivamente en el reglamento su configuración. Este accionar, tal como se ha sustentado, vulnera el principio de legalidad, en su dimensión de taxatividad.

- c) Finalmente, respecto a las contravenciones vinculadas con la infracción de las demás obligaciones indicadas en el Decreto Legislativo 1476, sin duda se trata de una cláusula residual que, de manera genérica, pretende sancionar todo incumplimiento del citado decreto legislativo, calificándolo como grave, sin la más mínima precisión. En este extremo no hay duda de que esta técnica legislativa adolece de un vicio insubsanable al vulnerar flagrantemente el principio de legalidad en materia administrativa.

17. Por otro lado, el artículo 7.4 señala que será el reglamento el instrumento normativo que se encargará de desarrollar las infracciones señaladas, además de establecer la graduación de las multas a imponer, entre otros aspectos. Tal como se ha expuesto precedentemente, la estructura de la infracción y la determinación de la sanción a imponer debe contemplarse indefectiblemente en una norma con rango legal, y no delegar *in totum* la configuración de la infracción y la sanción administrativa vía reglamentaria.

⁸ Cfr. STC. Expediente 00020-2015-PI/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 51

18. Asimismo, si bien el reglamento puede complementar lo señalado en la ley, no puede atribuírsele la potestad absoluta para crear infracciones y establecer con precisión las sanciones a imponer, porque ese proceder trastoca el principio de legalidad. Antes bien, es en la norma con rango de ley en donde se debe establecer con precisión cuál es el núcleo del injusto y la sanción a imponer, con suficiente claridad que permita al administrado conocer a ciencia cierta el injusto administrativo en el que podría incurrir.

Sobre la inconstitucionalidad por conexidad del Reglamento del Decreto Legislativo 1467, aprobado por Decreto Supremo 0007-2020-MINEDU

19. Adicionalmente a la evaluación realizada, advierto que con fecha 30 de mayo de 2020, se publicó en el diario oficial “El Peruano” el Reglamento del Decreto Legislativo 1467, aprobado por Decreto Supremo 0007-2020-MINEDU. Al respecto, tengo los siguientes comentarios:

- a) En primer lugar, debido a que considero que los artículos 7.2 y 7.4 del Decreto Legislativo 1467, son inconstitucionales por vulnerar los principios de legalidad y taxatividad, el citado Decreto Supremo 0007-2020-MINEDU, en la medida que se encarga de desarrollar las infracciones anteriormente observadas, también devendría en inconstitucional por conexidad. Sobre este punto, el artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional indica lo siguiente:

Artículo 77. Inconstitucionalidad de normas conexas

La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia.

- b) Las infracciones desarrolladas en el citado Decreto Supremo 0007-2020-MINEDU están contenidas concretamente en su artículo 10 (literales a-j). Sin embargo, se advierte que la configuración de las referidas infracciones no está diseñada conforme a lo señalado en el Decreto Legislativo 1476, que indicaba que éstas tendrían que subsumirse en los tres rubros siguientes: a) de las obligaciones de transparencia de la información; b) de las medidas de protección; y c) de las demás obligaciones establecidas en el citado decreto legislativo.

Por el contrario, las infracciones se estructuran de manera genérica en un solo rubro, sin respetar la distinción que realizó el legislador, lo que además vulnera el principio de jerarquía normativa, previsto en el artículo 51 de la Constitución, que establece que “*la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)*”. Esta razón adicional también sustenta la inconstitucionalidad del referido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 52

Decreto Supremo 0007-2020-MINEDU.

20. En atención a los fundamentos precedentes, considero que este extremo de la demanda debe ser estimado. Por lo que, respetuosamente, me aparto respetuosamente de lo señalado en la ponencia en los fundamentos 199 a 205 y de la parte resolutive, en lo que corresponda.

Por lo expuesto, mi voto en el presente caso es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda, e **INCONSTITUCIONAL** el extremo referido al artículo 7 (incisos 2 y 4) del Decreto Legislativo 1476, por vulnerar los principios de legalidad y taxatividad en materia sancionadora.
2. Declarar **INCONSTITUCIONAL por conexidad** el artículo 10 del Reglamento del Decreto Legislativo 1467, aprobado por Decreto Supremo 0007-2020-MINEDU.
3. Interpretar el artículo 5.2, literal “b”, del Decreto Legislativo 1476, en el sentido de que el acceso a la información solicitada por los usuarios del servicio educativo o las UGEL no resulta inconstitucional en tanto dicha información se refiera únicamente al funcionamiento del servicio educativo prestado, a sus tarifas y a las funciones administrativas llevadas a cabo en dicho ámbito o contexto, conforme a lo desarrollado en la ponencia.
4. Declarar **INFUNDADA** la demanda en los demás que contiene.

S.

PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 53

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, emito el siguiente voto singular, en tanto discrepo del fallo adoptado en la ponencia suscrita por la mayoría. Las razones que sustentan mi posición se resumen en lo siguiente:

La vigencia de normas con contenido agotado del Decreto Legislativo 1476

1. De la lectura del Decreto Legislativo 1476 se advierte también que su artículo 1 y 2 nos ofrecen un contexto de realización del objetivo y finalidad de la presente norma:

Artículo 1. Objeto

El objeto del presente Decreto Legislativo 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, instituciones educativas privadas, en el marco de las acciones preventivas y de control ante el riesgo de propagación del COVID-19.

Artículo 2. Finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por finalidad 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.

2. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha mantenido la postura en casos anteriores ⁽⁹⁾ sobre la pérdida de vigencia del presente Decreto Legislativo bajo análisis. Y es que por Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, el Gobierno dispuso la finalización del estado de emergencia nacional decretado por la pandemia de la COVID-19, debido directamente al avance del proceso de vacunación, la disminución de positividad, la disminución de los pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos y la disminución de los fallecimientos por COVID-19.

Constitucionalidad por la forma del artículo 4 y 6 del Decreto Legislativo 1476

3. La Ley Autoritativa del Decreto Legislativo 1476, Ley 31011, señala en el inciso 6 de su artículo 2 a la educación como materia sobre la cual habilita al Ejecutivo para poder legislar de la siguiente manera:

Artículo 2. Materias 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:

(...)

⁹ STC 05254-2022-PA/TC, F. 2; STC 04577-2022-PA/TC, F. 6; STC 03423-2022-PA/TC, F. 5.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 54

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.

4. Es entonces que, respecto de materia educativa, se delega la función legislativa para garantizar la continuidad y calidad de la prestación de estos servicios respecto de la modalidad semi presencialidad y no presencialidad, **en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, motivo por el que el Poder Ejecutivo emite el Decreto Legislativo 1476.**
5. Se advierte así que la Ley Autoritativa no habilita de forma alguna al Ejecutivo el adoptar medidas para transparentar estados financieros de las instituciones educativas privadas o públicas, ni fomentar una suerte de nivelación en la contratación por motivo de la emergencia sanitaria, puesto que la norma autoritativa, en términos abstractos, debe ser entendida de forma objetiva y taxativa, debiéndose limitar su interpretación en incremento de contenido. Es así que el Decreto Legislativo 1476 se excedió de sus atribuciones, pues constituye una extralimitación manifiesta al ser un desequilibrio por interpretación extensiva de las competencias delegadas, constituyendo un acto *ultra vires* respecto de la norma autoritativa.
6. Lo antes dicho alcanza directamente al artículo 4 del Decreto Legislativo 1476, en tanto el mismo inciso 2 del artículo evaluado establece que se busca por medio de la transparencia de la información el:

(...) 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.
7. Es entonces que la medida adoptada escapa a lo permitido por la Ley Autoritativa respecto de la Educación, pues su objetivo va más a la disolución de un supuesto de asimetría informativa no desarrollado, argumentado, o justificado dentro de las competencias delegadas. Y aunque la misma Ley Autoritativa, Ley 31011, habilita en su inciso 8 del artículo 2 la facultad legislativa en materia de consumidor y protección del usuario en el marco de la emergencia sanitaria, el mismo Decreto Legislativo contiene en sus considerandos la observancia exclusiva al inciso 6 del citado artículo de la citada Ley, mencionando que:

De conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y en ejercicio de la facultad delegada en el numeral 6 del artículo 2 de la 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 55

8. Teniendo lo anterior, se entiende que el Ejecutivo partió de un objetivo ajeno al inciso de la norma autoritativa en la cual justificaba su facultad, deviniendo en una extensión inconstitucional, sin perjuicio de lo mencionado en el fundamento 3 del presente voto respecto de que la norma autoritativa no habilita pedidos de información ni cambios en el equilibrio informativo.
9. Similar situación se refleja respecto del artículo 6, en tanto pretende regular aspectos relativos a la equidad contractual entre el usuario y la institución educativa, tanto en términos de contraprestaciones como celebración y modificación de los mismos, aspecto que no impacta en la continuidad o calidad en la prestación del servicio educativo, si no en su contratación por parte de los ciudadanos.

Derecho a la intimidad personal y la reserva tributaria en el artículo 5 del Decreto Legislativo 1476

10. Los demandantes cuestionan este extremo de la norma bajo el argumento de que tales disposiciones requieren a las entidades educativas privadas la entrega de información relacionada con los tributos y estados financieros, pese a que se trataría de información protegida por el derecho a la intimidad, la reserva tributaria y el secreto bancario.
11. Este Tribunal ha establecido, en lo referente al derecho a la intimidad y a la reserva tributaria, que entre los atributos asociados al derecho a la intimidad se encuentran el secreto bancario y la reserva tributaria, y aunque cada uno garantiza ámbitos vitales diferenciados, su tutela está dirigida a preservar un aspecto de la vida privada de los ciudadanos, en sociedades donde las cifras pueden llegar a configurar una suerte de biografía económica.

Así pues, mediante el secreto bancario y la reserva tributaria, se busca preservar un aspecto de la vida privada de los ciudadanos, en sociedades donde las cifras pueden configurar, de algún modo, una especie de “biografía económica” del individuo, perfilándose y poniendo en riesgo no sólo su derecho a la intimidad en sí mismo configurado, sino también otros bienes de igual trascendencia, como su seguridad o su integridad ⁽¹⁰⁾.

12. Se advierte que la postura de este Tribunal Constitucional respecto de la existencia de una biografía económica alcanza aquellos contenidos que comprenden tanto el secreto bancario como la reserva tributaria, puesto que mantienen en vigencia la paz y privacidad otorgada por la intimidad personal, por lo que no es información de libre acceso, salvo lo establecido en el mismo inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política.
13. Para entender entonces a la biografía económica tutelada, es necesario ver un contenido tal vez más amplio de lo que implica la reserva tributaria o secreto

¹⁰ STC 00009-2014-PL/TC, F. 35.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 56

financiero, y es que este mismo Tribunal Constitucional también llegó a abordar lo mencionado en el caso de la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas ⁽¹¹⁾:

Se alega que el inciso d) del artículo 25 de la Ley N°. 27153 afecta el derecho a la reserva tributaria. No comparte tal criterio el Tribunal Constitucional. La reserva tributaria constituye un límite a la utilización de los datos e informaciones por parte de la Administración Tributaria, y garantiza que en dicho ámbito, esos datos e informaciones de los contribuyentes, relativos a la situación económica y fiscal, sean conservadas en reserva y confidencialidad, no brindándosele otro uso que el que no sea para el cumplimiento estricto de sus fines, salvo en los casos señalados en el último párrafo del inciso 5) del artículo 2° de la Constitución y con respeto del principio de proporcionalidad.

14. Si bien el Tribunal Constitucional reconoce que la protección de la reserva tributaria alcanza la situación económica y fiscal de los contribuyentes, es necesario aclarar que se debe comprender que el término *situación económica* no puede abarcar únicamente aquella información declarada o no a la administración tributaria, si no aquella que refleje el estado concreto en cuanto a estabilidad económica de una persona natural o jurídica, puesto que dicha información puede poner en riesgo la intimidad, seguridad e integridad de los mismos, en tanto nos encontramos en una sociedad donde esos valores configuran información riesgosa para el titular.
15. Una lectura de los derechos distante a la mencionada podría resultar lesiva, pues el segundo párrafo su artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política, resulta claro al establecer que dichas garantías sólo pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado. Es decir, la misma Constitución Política propone excepciones a la regla de la reserva solo para situaciones de máxima necesidad, y que no constituyen un riesgo para el sujeto al momento de su revelación, como si podría configurarlo ante una revelación a privados o el público general.
16. Se debe uno cuestionar, entonces, si el hecho de que las disposiciones bajo control se relacionen con la entrega de información a los usuarios del servicio educativo y a las autoridades competentes, respecto de la biografía económica de determinadas personas jurídicas privadas que prestan el servicio educativo en cualquier nivel colinda con el mencionado derecho.
17. Para ello, del contenido del mencionado artículo, se extrae tienen por objeto poner a disposición de los usuarios información relativa a los costos fijos y variables del servicio educativo, tales como remuneraciones docentes y de otros trabajadores, gastos en licencias de plataformas digitales, materiales de estudio, etc. Así mismo exige se ponga a disposición de los mismos el estado financiero de la institución,

¹¹ STC 00009-2001-AI/TC, F. 11.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 57

los cuales inclusive pueden seguir siendo solicitados tras las declaraciones anuales.

18. Es evidente entonces que dicho contenido implica revelar al usuario el estado económico de la institución para concluir si deben continuar o no con la contratación del servicio educativo, aspecto que afecta inclusive la supervivencia en el mercado de estas entidades, y que además escapa a lo que un consumidor deba de saber para determinar la calidad del servicio.

Constitucionalidad de los artículos 7 y 8, y de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1476

19. El artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional reconoce la facultad del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de normas conexas, o a las cuales el mandato deba extenderse por consecuencia. Así también se ha establecido en la jurisprudencia la necesidad de la declaratoria de inconstitucionalidad por conexidad ⁽¹²⁾:

“(…) lo que se busca con la declaración de inconstitucionalidad de una norma por conexión es limpiar de impurezas el ordenamiento jurídico y asegurar que esta declaración sea efectiva en su totalidad, dejando sin efectos también aquellas otras normas que se le relacionen o vinculen de forma objetiva, clara y precisa”

20. Los articulados bajo análisis, junto con la Segunda Disposición Complementaria Final, hacen alusión a las fiscalizaciones y consecuencias de las obligaciones expuestas a lo largo de todo el Decreto Legislativo 1476, siendo en el caso de la Segunda Disposición Complementaria Final que se establece una nueva obligación derivada de los artículos 5 y 6 del decreto.
21. Entonces, partiendo del hecho de que los artículos 7 y 8, junto con la Disposición Complementaria Final contienen supuestos de hecho dependientes de normas declaradas inconstitucionales por forma y fondo en la presente sentencia, se debe declarar su inconstitucionalidad por conexión.

Respecto de la constitucionalidad del Decreto de Urgencia 020-2020

22. Las modificaciones versan sobre la obligación de las instituciones educativas privadas de otorgar información respecto de los montos de pensiones y de cuotas de matrícula e ingreso de los últimos 5 años de funcionamiento, o de los que tuviere en caso de no tener esa cantidad de antigüedad en el sistema educativo; a su vez que la obligación de devolución proporcional de la cuota por retiro voluntario.
23. El artículo 118 de la Constitución Política establece en su inciso 19 que dictar medidas extraordinarias, mediante Decretos de Urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con

¹² STC 00033-2007-PI/TC, Fundamento 13.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la transparencia en la prestación del servicio educativo no presencial | 58

cargo de dar cuenta al Congreso de la República¹³, es como se delimita la facultad del Poder Ejecutivo para emitir Decretos de Urgencia. Al respecto, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, en su inciso 2) regula el contenido de los Decretos de Urgencia, estableciendo que:

Son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido.

24. Se evidencia entonces que el Decreto de Urgencia bajo análisis no regula un contenido relativo a materia económico-financiera, sino materia puramente del sector educativo, teniendo ausencia inclusive del refrendo del Ministro de Economía y Finanzas, como lo exige la propia norma, motivo por el cual, deviene en inconstitucional por la forma de su expedición.

Por estos fundamentos, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad contra las normas analizadas.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ

¹³ A partir de la entrada en vigencia de la Ley 31988, al Senado.