



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de junio de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, y el voto singular de la magistrada Ledesma Narváez.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Virgina Ecenia Mostacero Zocon, en representación de su menor hijo de iniciales J. J. P. M., contra la resolución de fojas 231, de fecha 21 de julio de 2017, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada la demanda.

### ANTECEDENTES

#### Demanda

Con fecha 10 de noviembre de 2015, doña Virgina Ecenia Mostacero Zocon, en representación de su menor hijo de iniciales J. J. P. M., interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Educación, a fin de que se declare inaplicable a su hijo la Resolución Ministerial 556-2014-Minedu, que aprueba la norma técnica "Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica Regular", en lo concerniente a la edad necesaria para la matrícula en el primer grado de educación primaria, y, subsecuentemente, se disponga su matrícula en el primer grado de educación primaria en la I. E. 82532 Nicolás Cedrón Camacho, en el año académico 2015.

Sustenta su demanda en que su menor hijo cursó estudios satisfactoriamente en el nivel inicial durante los años 2012, 2013 y 2014, en la I. E. 77 Niño Jesús de Praga. Luego, en febrero de 2015, fue registrado en la nómina de matrícula del primer grado, sección A, del año 2015, y en el libro de registro de matrícula con el número de orden 17, en la I. E. 82532 Nicolás Cedrón Camacho, con lo cual su hijo empezó a estudiar desde el 9 de marzo de 2015. Alega que, recién en el mes de junio de dicho año, el director de la precitada institución educativa le comunica de manera verbal que no se puede formalizar la matrícula de su hijo, toda vez que el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión en la Institución Educativa (SIAGIE) del Ministerio de Educación no lo acepta y le expide una constancia sobre esto último.

Finalmente, señala que solicitó, con fecha 4 de setiembre de 2015, ante la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local, la incorporación de su hijo ante el SIAGIE; sin embargo, le responden mediante Oficio 073-2015-REG-CAJ/DRE-UGELCTZA que ello no es posible, pues cumplió los seis años el 20 de mayo de 2015. Además, remitieron su pedido ante el Ministerio de Educación sin que hasta la fecha de

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

presentación de la demanda tenga alguna respuesta. Arguye que tal proceder viola el principio básico dignidad de la persona humana y el derecho a la educación de su hijo de iniciales J. J. P. M.

### Contestación de la demanda

Con fecha 29 de diciembre de 2015, la procuradora pública adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación se apersona al proceso, deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia y falta de agotamiento de la vía previa. Asimismo, contesta la demanda, solicita que sea declarada improcedente o infundada. Manifiesta que las matrículas se realizan de acuerdo con la edad cronológica de los niños, considerando los años cumplidos al 31 de marzo, y que, en el presente caso, el hijo de la recurrente no cumplió con dicho requisito, pues cumplió seis años el 20 de mayo de 2015.

### Medida cautelar

Conforme se aprecia en autos (cfr. folios 152, 183 a 188), se concedió la medida cautelar solicitada por la parte demandante a fin de que su menor hijo sea inscrito en el SIAGIE. Situación que, conforme se afirma en el recurso de agravio constitucional, se mantiene; tanto es así que el citado menor cursó el tercer grado de primaria en el 2017.

### Resoluciones de primera y segunda instancia o grado

El Juzgado Unipersonal de Contumazá de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, mediante Resolución 6, del 4 de octubre de 2016, declaró infundadas las excepciones deducidas e infundada la demanda, pues, a su juicio, el menor de iniciales J.J.P.M. no cumplió con el requisito de la edad cronológica para la validez de su matrícula en el 2015 y además porque sus padres instaron su matrícula irregular en el año 2012 en el aula de tres años, y no es posible que, bajo un antecedente irregular, se pretenda inaplicar la resolución impugnada. A su turno, la Sala revisora mediante confirmó la resolución apelada por similares fundamentos.

### FUNDAMENTOS

#### Cuestión previa

1. Pese a que de autos no se acredita que la parte demandante, en representación del menor de iniciales J.J.P.M, haya utilizado las vías administrativas pertinentes a fin de salvaguardar los derechos constitucionales invocados, se aprecia que el uso de aquellas pudiera hacer que la reclamada vulneración se torne en irreparable, tanto más si está involucrado el derecho a la educación y el interés superior de un menor. Por tanto, en aplicación del artículo 46, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, corresponde emitir un pronunciamiento sobre la pretensión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

### Delimitación del asunto litigioso

2. Conforme se aprecia de autos, la parte recurrente solicita la inaplicación a su hijo de la Resolución Ministerial 556-2014-Minedu, en lo concerniente a la edad necesaria para la matrícula en el primer grado de educación primaria, y que, subsecuentemente, se disponga su matrícula o regularización de esta en el primer grado de educación primaria en la Institución Educativa 82532 Nicolás Cedrón Camacho en el año académico 2015, así como su validación en el SIAGIE.
3. A criterio del emplazado, el menor de iniciales J.J.P.M. no cumplió con la edad cronológica requerida para que proceda su matrícula en el primer grado de educación primaria, por lo cual, a su juicio, no le corresponde la matrícula en dicho grado. En tal sentido, corresponde analizar si las razones que sustentan tal denegatoria son conformes a la Constitución y, por consiguiente, si se están afectando o no los derechos fundamentales alegados.
4. Al respecto, es necesario precisar que, conforme a la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, del 15 de diciembre de 2014, que aprueba las “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica”, el SIAGIE es un aplicativo informático de carácter oficial a través del cual se expiden todos los documentos oficiales.

### El derecho a la educación

5. Para este Tribunal Constitucional, “el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación está determinado por el acceso a una educación adecuada (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18)”. Adicionalmente a lo expuesto, se entiende que dicho “contenido debe realizarse en concordancia con las finalidades constitucionales del derecho a la educación en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho” (tercer y cuarto párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC).
6. El derecho a la educación es un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto la formación técnica, académica y en valores es un presupuesto indispensable para participar plenamente en la vida social y política del país (primer párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC).
7. Al respecto, el artículo 13 de la Constitución establece que “la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana” y su artículo 14



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

estipula que “la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. En líneas generales, prepara para la vida, el trabajo y fomenta la solidaridad”.

8. En ese sentido, este Tribunal ha indicado que “el ejercicio cabal del derecho a la educación permite, en buena cuenta, el cumplimiento de lo establecido en el artículo 2, inciso 1, de la Constitución, relativo al libre desarrollo de la persona. Ello presupone un proceso de transmisión del saber y la afirmación de valores que ayuden a la persona en su desarrollo integral y en la realización de su proyecto de vida en comunidad” (párrafo 7 del fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-PA/TC).

9. En el plano del derecho internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece lo siguiente:

Artículo 26.2.- La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Artículo 26.3.- Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

10. En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece lo siguiente:

Artículo 13.1.- Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la Paz.

Artículo 13.3.- Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales [...] de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

11. En términos similares se pronuncia el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13.2, que dispone lo siguiente:

Handwritten mark resembling a stylized 'D' or '2'.

Handwritten signature or initials.

Handwritten signature or scribble at the bottom of the page.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

Los Estados parte en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.

12. Ahora bien, “el proceso educativo no solo se restringe a la mera acción de los centros educativos, ni tampoco al entorno familiar. Además de ello, es necesario que el Estado, a través de su aparato administrativo, asuma, ante todo, un rol tutelar y no solo prestacional dentro de dicho proceso. Por ende, se encuentra obligado a adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para que el ejercicio del derecho a la educación sea efectivo” (fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente 02595-2014-PA/TC).

#### **El interés superior del niño y su calidad de sujetos de especial protección**

13. La niñez constituye un grupo de interés y de protección especial y prioritario del Estado. En efecto, el artículo 4 de la Constitución así lo ha considerado al establecer que “la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente”.

14. El artículo 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que “todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.

15. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominada Pacto de San José, en su artículo 19 dispone que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

16. La Convención sobre los Derechos del Niño establece, en su artículo 3, lo siguiente:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. 3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

17. El artículo 29 de la precitada Convención establece que la educación del niño debe encaminarse a las siguientes finalidades:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;

b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

18. Así, “de acuerdo a la Convención sobre Derechos del Niño, el deber de velar por el interés superior del niño vincula no sólo a las entidades estatales y públicas, sino inclusive a las entidades privadas”. Corresponde al Estado “velar por la vigencia del derecho de acceso a la educación en situación de igualdad y no discriminación”. Del mismo modo, “la niñez constituye un grupo de interés y de protección prioritaria del Estado, y ello debe ser tenido muy presente en las políticas públicas” (fundamento 46 de la sentencia recaída en el Expediente 4646-2007-PA/TC).

19. En suma, tanto la Constitución como las normas internacionales de protección a los derechos de los niños imponen a los Estados la obligación de garantizar, en todo momento, su interés superior, lo que supone colocar a los niños en un lugar de singular relevancia en el diseño e implementación de las políticas públicas, dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que empiezan la vida y que se encuentran en situación de indefensión, por lo que requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado, a fin de que puedan alcanzar el pleno desarrollo de su personalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

### El derecho a la educación como derecho de configuración legal

20. La educación es pues un derecho fundamental sobre el cual este Tribunal ha tenido ocasión de señalar que su contenido constitucionalmente protegido se encuentra básicamente compuesto por tres mandatos, a saber: a) el acceder a una educación; b) la permanencia y el respeto a la dignidad del (educando); y c) la calidad de la educación (vide Sentencia 0017-2008-AI).

21. El contenido y la efectividad de este derecho requiere ser concretado y regulado por ley. En tal sentido, puede afirmarse que se trata de un derecho de configuración legal. Ciertamente, el legislador cumple con su rol de definir mediante ley la política social dentro de un Estado social y democrático de derecho, así como el gobierno cumple con las suyas cuando elabora las regulaciones que le corresponden (directivas y reglamentos) las cuales contienen políticas públicas, siempre bajo los márgenes legales y constitucionales

22. Asimismo, y en cuanto al rol rector que le corresponde ejercer al Gobierno en materia educativa, conviene tener que, entre otras disposiciones, la Constitución prescribe:

Artículo 16.- [...] el Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación [...].

23. Concretamente, es la Ley 28044, Ley General de Educación, la que delimita la política educativa en nuestro país, pues su objeto es establecer los lineamientos generales de la educación y del sistema educativo peruano, las atribuciones y obligaciones del Estado y los derechos y responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora. Rige todas las actividades educativas realizadas dentro del territorio nacional, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras (artículo 1).

24. En lo que interesa para el presente caso, es el artículo 36 de la precitada norma la que determina los niveles de educación básica y los rangos de edades para alcanzar dichos niveles. En relación con los niveles para inicial y primaria, se establece lo siguiente:

**a) Nivel de Educación Inicial:** La educación inicial constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular, y comprende a niños menores de 6 años y se desarrolla en forma escolarizada y no escolarizada conforme a los términos que establezca el Reglamento. El Estado asume también sus necesidades de salud y nutrición a través de una acción intersectorial. Se articula con el nivel de Educación Primaria asegurando coherencia pedagógica y curricular, conservando su identidad, especificidad, autonomía administrativa y de gestión.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

Con participación de la familia y de la comunidad, la educación inicial cumple la finalidad de promover prácticas de crianza que contribuyan al desarrollo integral de los niños, tomando en cuenta su crecimiento socioafectivo y cognitivo, la expresión oral y artística y la sicomotricidad y el respeto de sus derechos.

**b) Nivel de Educación Primaria:** La educación primaria constituye el segundo nivel de la Educación Básica Regular y dura seis años. Tiene como finalidad educar integralmente a niños. Promueve la comunicación en todas las áreas, el manejo operacional del conocimiento, el desarrollo personal, espiritual, físico, afectivo, social, vocacional y artístico, el pensamiento lógico, la creatividad, la adquisición de las habilidades necesarias para el despliegue de sus potencialidades, así como la comprensión de los hechos cercanos a su ambiente natural y social.

25. De acuerdo con los términos expuestos en la citada ley, el Ministerio de Educación, año tras año, ha aprobado las directivas para el desarrollo de cada año escolar en las instituciones de educación básica. Entre estas, la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, de fecha 15 de diciembre de 2014, que aprueba las "Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica", en la que se incluye como uno de los requisitos para acceder al nivel de primer grado de educación primaria haber cumplido seis años al 31 de marzo.

#### Análisis del caso concreto

26. En la directiva "Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica" se estableció que, para acceder a la educación primaria, se requiere lo siguiente:

La matrícula para el primer grado se realizará considerando a los niños y niñas que durante el 2014 fueron matriculados en inicial de cinco años, para lo cual deben presentar la Ficha Única de Matrícula.

La matrícula de los estudiantes que ingresan por primera vez a la educación básica regular en el primer grado de primaria y que no proceden de ningún sistema escolarizado deberá tener en cuenta las siguientes condiciones: la presencia de por lo menos uno de los padres o del tutor, contar con los documentos señalados en el acápite 5.1.2, que el estudiante haya cumplido seis años de edad hasta el 31 de marzo de 2015.

27. La citada disposición prescribe que los niños y niñas que no han cumplido los seis años al 31 de marzo de 2015 no pueden acceder a la matrícula en el primer grado de educación primaria. Sin embargo, el menor de iniciales J. J. P. M. cursó *de facto*—pues no fue matriculado formalmente— dicho grado durante el año 2015 en la Institución Educativa 82532 Nicolás Cedrón Camacho, pese a que cumplió seis años en fecha posterior, el 20 de mayo de 2015, conforme se advierte de su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

documento nacional de identidad (folio 2). Y no solo eso, sino que además habría realizado los siguientes estudios:

- a) Primer grado de educación primaria concluido en el 2015, conforme se advierte de la Nómina de Matrícula, primer grado A (folio 6), registros de asistencia desde el mes de marzo a octubre de 2015 (folios 14 a 21) e Informe de Progreso del 2015 (folios 161 y 161 vuelta).
- b) Segundo grado de educación primaria concluido en el 2016, conforme se advierte de la constancia de matrícula 2016 (folio 164), ficha única de matrícula del 2016 (folio 163) e Informe de Progreso del 2016 (folio 162).
- c) Estudios de tercer grado de educación primaria en el 2017, conforme se advierte de la Constancia de fecha 4 de mayo de 2017, a través del cual el Director de la Institución Educativa 82532 "Nicolás Cedrón Camacho", da cuenta de la matrícula del menor de iniciales J. J. P. M. (folio 215) y Nómina de Matrícula de 2017 (folio 216).

28. En tal sentido, se acredita que la matrícula fue realizada informalmente por las autoridades del centro educativo Nicolás Cedrón Camacho durante el año 2015, hasta que se le concedió medida cautelar al menor de iniciales J.J.P.M. a fin de que registren sus matrículas en el SIAGIE durante los años 2016 y 2017. No existe documento alguno del año 2018.

29. La parte demandante refiere, además, que la matrícula se efectuó para mantener la continuidad de los estudios del menor y no interrumpirlos, en tanto que este los inició de manera precoz en el sistema educativo de nivel inicial de 3 años el 2012 y luego continuó el nivel inicial de 4 y 5 años. En efecto, conforme se advierte del certificado de estudios de los años 2012, 2013 y 2014 (folio 4), el menor cursó el ciclo II, nivel inicial de 3, 4 y 5 años en la Institución Educativa 77 Niño Jesús de Praga antes de empezar la educación primaria.

30. Resulta importante destacar que, cuando el menor inició sus estudios en el segundo ciclo y en inicial de 3 años, las normas vigentes y aplicables eran la Resoluciones Ministeriales 622-2011-ED y 044-2012-ED. En esta última, se ratificó el requisito de la edad cronológica de 3 años cumplidos hasta el 31 de marzo.

31. En ese sentido, se acredita que el menor inició sus estudios en el ciclo II de la EBR, de manera prematura, sin sujetarse a las normas que, en ese entonces, establecieron una determinada edad cronológica para empezarlos; sin embargo, sí fue registrado en el SIAGIE y hasta contó con código de estudiante.

32. De otro lado, el emplazado ha señalado que no le corresponde la matrícula al no haber cumplido el requisito de la edad, cerrando con ello toda posibilidad de su registro y del reconocimiento de los estudios que habría efectuado el menor a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

fecha, por lo que el supuesto acto lesivo se habría configurado ante la negativa de permitir el registro de matrícula en el SIAGIE en el periodo académico 2015 y de la amenaza de su no registro en los posteriores años si la presente demanda es desestimada.

33. Ahora bien, aunque es innegable que se ha incumplido con las citadas resoluciones ministeriales debido a que el menor inició prematuramente sus estudios escolares, es desproporcionado e irrazonable desconocer los estudios que materialmente ha realizado, en tanto que tal decisión contraviene manifiestamente su derecho a la educación, manifestado en la permanencia y continuidad de sus estudios.

34. De otro lado, cuando el Ministerio de Educación exige cumplir las directivas en materia educacional, lo que se pretende es cautelar el desarrollo físico, psíquico y emocional de los menores estudiantes, pues su objetivo es salvaguardar el respeto de los procesos de desarrollo de los niños y niñas y la realización de los estudios de acuerdo con la edad cronológica adecuada con el fin de lograr su desarrollo integral. Con ello se busca, asimismo, cautelar el ejercicio efectivo del derecho a la educación, empero, bajo ninguna circunstancia se deberá poner en riesgo justamente aquello que busca proteger, es decir, el desarrollo físico, psíquico y emocional de un menor, que ve peligrar estos ante la amenaza de que se desconozcan los estudios que materialmente ha realizado o interrumpir la regularidad del proceso educativo que se está ejecutando.

35. Ciertamente, existen circunstancias en las que la aplicación de las disposiciones a algún caso concreto puede acarrear problemas que incluso incidan en la vulneración de algunos derechos fundamentales como en el presente caso. Sin embargo, ello no significa que dichas disposiciones sean inconstitucionales o inválidas *per se*; sino que la correcta aplicación de ellas debe darse ponderando también otros derechos, principios o valores constitucionales.

36. A todo ello se suma que los niños se encuentran en el grupo de sujetos que merecen una especial protección de parte del Estado y la sociedad en su conjunto, por lo que, básicamente, son las autoridades públicas, funcionarios y empleados del aparato estatal quienes tienen el deber de cautelar en todo momento los derechos fundamentales de los niños. En consecuencia, este Tribunal Constitucional considera que la demanda debe estimarse, ya que se ha incumplido ese deber, puesto que el Estado, a través de sus órganos y funcionarios competentes, se ha negado a registrar al menor en su base de datos o sistemas, por lo que existe la posibilidad de que se termine desconociendo los estudios que ha realizado con el argumento de que no se ha observado lo dispuesto en la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU que estipula, de manera imperativa, una edad cronológica mínima para comenzar los estudios del Ciclo III. Por consiguiente, queda claro que el Ministerio de Educación emplazado no cumplió con el mencionado especial deber de protección del interés superior del menor.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

37. Este Tribunal Constitucional considera necesario agregar que, en aras de no vulnerar el derecho fundamental a la educación del menor, no puede actuarse contrariamente a la razonabilidad y a la proporcionalidad, pues, de ser así, se le ocasionaría un daño irreparable. Esto último, no solo en la medida en que se están desconociendo los estudios que materialmente ha realizado, sino también porque en el supuesto en que los padres válidamente decidiesen cambiar al menor a otro centro educativo, no podrían hacerlo, pues sus estudios no se encontrarían reconocidos oficialmente por las autoridades pertinentes.

38. Por ello se concluye que el Ministerio de Educación ha vulnerado los derechos fundamentales a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior del menor de iniciales J. J. P. M. Por ende, el referido emplazado se encuentra obligado a otorgar todas las facilidades a fin de reconocer los estudios cursados por el menor, así como de ingresar en el SIAGIE su registro de matrícula, nóminas y actas de evaluación correspondientes, siempre y cuando hayan sido aprobados satisfactoriamente y haya cumplido con los demás requisitos exigidos o, de ser el caso, conservar los efectos de la medida cautelar conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Código Procesal Constitucional, con lo cual corresponde estimar la demanda.

39. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional, prescribe lo siguiente:

Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada. Si el demandado fuere desestimado por el Juez, éste podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.

En los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos.

En aquello que no esté expresamente establecido en la presente Ley, los costos se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil.

40. En cuanto al pago de costos, el Código Procesal Constitucional (artículo 56) prescribe que en aquello que no esté expresamente establecido en él, los costos procesales se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil.

41. Así, el Código Procesal Civil en su artículo 412 dispone que la imposición de la condena de costas y costos no requiere ser demandada y es de cargo de la parte vencida, salvo declaración judicial expresa y motivada de exoneración.

42. En ese sentido, estimamos que, en el caso de autos, corresponde exonerar al Ministerio de Educación (Minedu) del pago de costos, toda vez que no se ha evidenciado un actuar temerario por parte de este ante la solicitud de la recurrente de que se reconozca o regularice la matrícula al primer grado de educación primaria del menor beneficiario, pese a no contar con la edad cronológica requerida. En concreto, el Minedu no reconoció ni regularizó la matrícula reclamada porque la normativa legal de la materia prescribe que los menores al ingresar al primer grado de primaria cuenten con la edad cronológica correspondiente.

0  
MXT



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior del menor de iniciales J. J. P.M.
2. Disponer el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados por el referido menor conforme a lo dispuesto en el fundamento 38 *supra*, sin costos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

FERRERO COSTA

**PONENTE FERRERO COSTA**

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03761-2017-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGINIA ECENIA MOSTACERO  
ZOCON

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis colegas Magistrados, considero pertinente realizar las siguientes precisiones:

### LOS DERECHOS SOCIALES

1. Tradicionalmente se ha distinguido a los derechos sociales de los derechos civiles en virtud de su exigibilidad judicial. Los últimos serían exigibles por medios de procesos judiciales, mientras que los sociales responderían a decisiones políticas. En efecto, los derechos sociales implicarían una prestación positiva por parte del Estado, en tanto que los derechos civiles no requieren alguna actuación positiva.

2. Dichas distinciones pretenden asignar una característica única tanto a los derechos sociales como a los civiles. No obstante, se pueden presentar diferentes supuestos que dan cuenta del carácter autónomo y a su vez prestacional de algunos derechos sociales<sup>1</sup>.

- ❖ Derechos sociales que en alguna medida comportan obligaciones negativas para el Estado, pero cuyo rasgo definidor principal sigue siendo prestacional. En este supuesto pueden encontrarse la mayoría de los derechos sociales.
- ❖ Derechos sociales cuyo rasgo definidor principal no es la prestación, sino la autonomía. Precisamente, en este supuesto se encuentran derechos como la huelga o libertad sindical.
- ❖ Derechos civiles y políticos que en alguna medida tienen un carácter prestacional pero sin perder su condición de derechos de autonomía. Aquí tenemos derechos como a la libertad religiosa o la libertad de trabajo.

3. Si bien el Tribunal Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia constitucional, no ha delimitado la tutela de los derechos sociales como en el parágrafo anterior, sí es factible sostener que la diferencia entre derechos civiles y derechos sociales ha sido superada.

<sup>1</sup> PACHECO TORRES, Miguel Ángel. *El estado del estado social. Una cuestión pendiente*. Barcelona, Atelier, 2017, pág. 49.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03761-2017-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGINIA ECENIA MOSTACERO  
ZOCON

4. En efecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que si bien la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, también lo es que estos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población<sup>2</sup>.
5. En esa misma línea, la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un conjunto de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación por otros particulares. Cuestión distinta es que las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos<sup>3</sup>.

6. Como puede apreciarse, no existen diferencias, en razón a su estructura, entre los derechos individuales y los derechos sociales, por lo que éstos últimos son tan exigibles como los primeros. Caso contrario, confirmaríamos el presunto carácter programático de los derechos sociales, posición que ha sido superada ampliamente.

7. Ahora bien, los derechos sociales y sus titularidades tienen ciertas particularidades que en algunos casos hacen que su urgencia sea extrema. Estas situaciones de especial vulnerabilidad se encuentran en los grupos históricamente discriminados, también conocidos como las categorías sospechosas<sup>4</sup>. Aquí podemos encontrar situaciones tan variables como la raza, la edad, el género, salud mental<sup>5</sup>, entre otros.

### EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN

8. Los derechos fundamentales participan de un presupuesto jurídico cifrado legitimados en la dignidad humana (artículo 1º de la Constitución), el que está orientado a la cobertura de una serie de necesidades básicas que permitan garantizar la autonomía moral del ser humano y el libre desarrollo de su personalidad (artículo 2º inciso 1 de la Constitución).

<sup>2</sup> Exp. 02945-2003-AA, fundamento jurídico 12.

<sup>3</sup> ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002, pág. 24.

<sup>4</sup> SABA, Roberto. "Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?" En: GARGARELLA, Roberto (coordinador). *Teoría y crítica del derecho constitucional*. Tomo II. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010, pp. 695-742.

<sup>5</sup> SMITH CASTRO, Pamela, BURGOS JAEGER, Mariana. "Los debates pendientes en materia de discapacidad, libertad y capacidad jurídica". En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 144, Diciembre 2019, pp. 164-176.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03761-2017-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGINIA ECENIA MOSTACERO  
ZOCON

9. Es bajo este presupuesto que se comprende toda la virtualidad constitucional del derecho fundamental a la educación. Se trata de un derecho cuya efectiva vigencia no solo garantiza subjetivamente el desarrollo integral de cada ser humano, sino también el progreso objetivo de la sociedad en su conjunto. Es así que el artículo 13º de la Constitución, establece que “[l]a educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana”, mientras que el artículo 14º, reconoce que a través de ella, en general, se “promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte”.
10. Por su parte, el artículo 26. 2 de la Declaración Universal de Derecho Humanos, en sentido similar, establece que “[l]a educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”. Asimismo, los artículos 13º 1 y 13º 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), respectivamente, que, en esencia, disponen lo mismo.
11. Sin la debida protección y promoción del derecho fundamental a la educación, el sentido mismo de la dignidad humana y de los derechos en ella directamente fundados, se torna esencialmente debilitado e ineficaz, pues la libertad sin conocimiento, lejos de fortalecer la autonomía moral del ser humano, lo condena a la frustración que genera la ausencia de la realización personal. Tal como ha dejado establecido este Tribunal, es a través del derecho fundamental a la educación “que se garantiza la formación de la persona en libertad y con amplitud de pensamiento, para gozar de una existencia humana plena, es decir, con posibilidades ciertas de desarrollo de las cualidades personales y de participación directa en la vida social” (expediente 00091-2005-PA, fundamento jurídico 6, párrafos 1 y 2).
12. Por ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de Naciones Unidas, a través de su Observación General N.º 13, sobre el derecho a la educación, ha sostenido que se trata de “un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores económicas y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03761-2017-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGINIA ECENIA MOSTACERO  
ZOCON

explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico”

13. Como ha tenido ocasión de puntualizar este Colegiado, “la educación implica un proceso de incentivación del despliegue de las múltiples potencialidades humanas cuyo fin es la capacitación de la persona para la realización de una vida existencial y coexistencial genuina y verdaderamente humana; y, en su horizonte, permitir la cristalización de un ‘proyecto de vida’ (expediente 04232-2004-AA, fundamento jurídico 10). A lo que cabe agregar que tal proceso “no debe comprenderse solo a partir de una perspectiva individual, puesto que el ideal de la educación correspondiente a una sociedad democrática y regida bajo parámetros constitucionales debe reforzar lazos de empatía y la noción de igualdad, fomentándose con ello la solidaridad (art. 14º de la Constitución) que es un valor troncal de nuestro sistema constitucional” (expediente 00017-2008-AI, fundamento jurídico 6).

14. En este punto, conviene recordar que la educación es un servicio público y que se encuentra regido por una serie de principios, y tiene como fines constitucionales la promoción del desarrollo integral del ser humano, su preparación para la vida y el trabajo y el desarrollo de la acción solidaria.

a) **Principio de coherencia:** Esta pauta basilar plantea como necesidad que las distintas maneras y contenidos derivados del proceso educativo mantengan una relación de armonía, compenetración, compatibilidad y conexión con los valores y fines que inspiran las disposiciones de la Constitución vigente, destacando dentro de estos últimos el artículo 4º, que establece que la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente, y el artículo 13º, la cual dispone que la educación tiene como fin el desarrollo integral de la persona.

b) **Principio de libertad y pluralidad de la oferta educativa:** Este principio plantea la diversidad de opciones para el desarrollo del proceso educativo, así como la presencia concurrente del Estado y los particulares como agentes para llevar a cabo tal acción. Por ende, se acredita la posibilidad de elección entre las diversas opciones educativas y queda proscrita cualquier forma de monopolio estatal sobre la materia. Así se encuentra establecido en el artículo 15º, tercer párrafo de la Constitución, que dispone que “Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley”.

c) **Principio de responsabilidad:** Concierno al deber de los padres de familia para que su prole inicie y culmine todo el proceso de educación básica formal (inicial,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03761-2017-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGINIA ECENIA MOSTACERO  
ZOCON

primaria y secundaria). Ello se deriva, entre otros, del artículo 17º de la Constitución que establece que "La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias".

**d) Principio de participación:** Se refiere a la atribución de los padres de familia de intervenir activamente en el desarrollo del proceso educativo de su prole. Ello equivale a fomentar la cooperación, opinión y cierto grado de injerencia en la relación escuela - educando, entre otras cuestiones. Así lo establece, entre otros, el artículo 13º de la Constitución, según el cual "Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo".

**e) Principio de obligatoriedad:** Importa que determinados niveles y contenidos educativos se alcancen y plasmen de manera imperativa. Por ejemplo, el artículo 14º de la Constitución establece que "La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa".

**f) Principio de contribución:** Se refiere al deber genérico de colaborar solidariamente en el proceso de formación moral, cívica y cultural de la población. A manera de ejemplo, cabe mencionar el artículo 14º, párrafo quinto, que dispone que "Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural"

15. En suma, para este Tribunal Constitucional, "el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación está determinado por el acceso a una educación adecuada (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18)". Adicionalmente a lo expuesto, se entiende que dicho "contenido debe realizarse en concordancia con las finalidades constitucionales del derecho a la educación en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho" (tercer y cuarto párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC).

16. De esta manera, de una adecuada lectura de la Constitución, deriva el derecho de toda persona de tener acceso a una educación de calidad, y consecuentemente, el deber del Estado de garantizar, a través de una participación directa y de una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03761-2017-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGINIA ECENIA MOSTACERO  
ZOCON

eficiente e irrenunciable fiscalización, un adecuado servicio educativo accesible en condiciones de igualdad a todos los peruanos.

17. Finalmente, los derechos sociales en general, y el derecho a la educación, en particular, deben atender a la deliberación tanto de los Tribunales Constitucionales como de los actores involucrados en la controversia. Seguramente no es la primera controversia que llegará a sede constitucional referida a la negación del Ministerio de Educación de registrar a los alumnos que no cumplan con el requisito de la edad para el grado en que pretenden matricularse. A razón de ello es conveniente que en este tipo de demandas se escuchen los argumentos de todos los actores civiles a efectos de mejorar las sentencias del Tribunal Constitucional, que en buena cuenta siempre deben encontrar la unanimidad en sus decisiones. Dicha unanimidad es posible por medio del diálogo, que funciona como un mecanismo a través del cual la democracia convierte las preferencias autointeresadas en preferencias imparciales<sup>6</sup>.

S.

  
MIRANDA CANALES

**Lo que certifico:**

  
.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<sup>6</sup> NINO, Carlos. La Constitución de la democracia deliberativa. Traducción de Roberto Saba. Barcelona, Gedisa, 1997, pág. 202.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03761-2017-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI**

Emito el presente fundamento de voto a los efectos de dejar aclarado que acompañó la resolución de mayoría, que declara fundada la demanda sin costos, no obstante mi posición expresada en numerosas causas en las que he intervenido, en las que he sido enfático en mi posición que la parte emplazada vencida debe, necesariamente, pagar los costos procesales en estricta aplicación del artículo 56 del Código Procesal Constitucional, toda vez que la lesión de derechos constitucionales implica en sí misma, transgredir normas basales del Estado Constitucional.

Ello porque, siendo tal la regla, es decir el pago de costos por el vencido, considero que hay casos de excepción a dicha regla, como es el que se produce cuando existe una norma vigente que ampara la actuación de la parte demandada, pero que, dada las particularidades del caso y las singularidades de su aplicación, su aplicación pudiera devenir en irrazonable por transgredir la lógica elemental, como es el caso de un menor que, no obstante cumplir los requisitos de preparación educativa y estando a pocos meses de cumplir la edad requerida, no se le permite la matrícula para continuar su educación básica, en razón que tal actuación, como es evidente, lesiona el derecho fundamental a la educación del menor beneficiario de la demanda de amparo, pues no observó, oportunamente, el principio de interés superior del niño y la especial protección que el artículo 4 de la Constitución le brinda a los menores por pertenecer a un grupo de interés.

S.

**BLUME FORTINI**

**Lo que certifico:**

.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03761-2017-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGINIA ECENIA MOSTACERO ZOCON

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Estoy de acuerdo con el sentido de lo resuelto, que, por cierto, va en la misma línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal. Ahora bien, creo que esta era también una buena ocasión para establecer ciertos parámetros que la judicatura debería seguir para el tratamiento de este tema.
2. Es más, y en el mismo sentido de aquello que incluso ya se ha tenido sugiriendo y planteando en este Tribunal, considero se hace necesario establecer una serie de pautas sobre el particular como aquellas que consigno a continuación:
  - a. Las demandas de amparo en las cuales se solicite la matrícula o la regularización de matrícula de menores al primer año de educación primaria deben ser exceptuadas del agotamiento de la vía previa, toda vez que la demora en la resolución del caso podría tornar en irreparable la vulneración.
  - b. Los jueces deben cumplir con la tramitación preferente de las demandas como la presente, tal como manda el artículo 13 del Código Procesal Constitucional, estrictamente dentro de los plazos de ley, a fin de evitar perjuicios irreparables por el transcurso del tiempo e incrementar los años académicos estudiados sin matrícula regular.
  - c. Los jueces deben remitir a las autoridades administrativas o judiciales respectivas la información necesaria a efectos de que determinen la responsabilidad y eventualmente sancionen a los servidores, funcionarios y personas que permitieron la matrícula del menor de edad sin observar debidamente los requisitos consagrados en la normativa.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA

ECENIA

MOSTACERO

ZOCÓN

## VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

### A. SÍNTESIS DEL VOTO

Estimo que la demanda de amparo debe ser declarada **INFUNDADA**, pues cuando el Ministerio de Educación exige cumplir las directivas que son conformes con la Constitución y cuando cautelan el desarrollo físico, psíquico y emocional de los menores de edad, no vulneran ningún derecho fundamental. No se puede premiar la irresponsabilidad de un padre de familia que conforme a su libre albedrío y en contra de la respectiva directiva (que estableció que la matrícula para niños y niñas de 0 a 5 años de edad se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 31 de marzo del respectivo año), logró hacer estudiar a su hija, **de modo informal**, en colegios “informales”, pese a que ella nació en el mes de abril. Obrando de este modo informal, el daño a la educación y estabilidad física, psíquica y emocional de la niña, lo están generando los propios padres de familia que aquí demandan.

Si el Ministerio de Educación ha establecido una edad límite (hasta el 31 de marzo de cada año) para que los niños y niñas ingresen al colegio, es porque los respectivos especialistas y profesionales con lo que cuenta, así como los estudios en los que éstos se basan, tal como lo acreditaré posteriormente, estiman que dicho límite refleja ese suficiente desarrollo emocional, cognitivo y social que requieren tales niños y niñas.

Si un padre de familia considera que su hijo o hija se ha desarrollado precozmente y merece ingresar antes de la edad límite establecida por el Ministerio de Educación, antes que hacer estudiar informalmente a su hijo o hija en algún colegio informal que lo permita, debe acudir a los respectivos especialistas (educadores, psicólogos, etc.) para informarse sobre la importancia del desarrollo emocional, cognitivo y social del niño en edad escolar.

No por empezar o terminar antes el colegio se logra ser exitoso. La cultura de conseguir el éxito “a cualquier costo” debe ser desplazada por la cultura de conseguir el éxito con responsabilidad, madurez y compatibilidad entre el bien individual y el bien común.

Discrepo de la mayoría del Tribunal Constitucional, pues termina convalidando el actuar irresponsable de los padres de familia.

Tengo la impresión que la decisión en mayoría del TC a la que me opongo, pese a operar en un caso concreto, va a ser utilizada negativamente, pues ahora, cualquier padre de familia que haya inscrito de modo informal a su hijo o hija en un colegio (independientemente de la fecha límite), y vea rechazado su pedido de registro oficial, acudirá al amparo para lograr tal registro. ¿Qué hará el respectivo juez constitucional?



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

Declararla fundada teniendo en cuenta el presente caso del TC. Todo en nombre de la educación, pero sin pensar en la salud y bienestar de los niños.

Como sabemos, la labor de control del Tribunal Constitucional se realiza a través de un trabajo conjunto, con la intervención de los siete jueces que lo integramos y que no siempre puede terminar en una posición unánime. El caso que a continuación presento es uno de ellos.

Advierto, desde ya, que los argumentos que seguidamente se leerán expresan una posición en minoría, en disidencia, y que los expongo como parte de mi deber de justificar, como jueza constitucional, cuáles son las razones por las que me aparto de la mayoría. Este ejercicio responde a una postura deliberativa, en la que se muestran, con transparencia, las diversas posiciones que concurren en el caso; y, bajo una práctica democrática, incluso dichos argumentos pueden ser sometidos a la crítica de los diversos actores sociales (artículo 139, inciso 20, de la Constitución).

## B. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

1. Teniendo en cuenta las razones de las partes y los medios probatorios obrantes en autos, estimo que las controversias constitucionales del presente caso son las siguientes:
  - a) El derecho a la educación, ¿es un derecho de eficacia directa o uno de configuración legal? Y si es de configuración legal, ¿cuáles son los límites que deben observar los jueces cuando controlan la configuración realizada por el legislador?
  - b) ¿Cuáles son las reglas para el ingreso a la educación inicial y educación primaria?
  - c) ¿Cuál es la importancia de la edad límite para el ingreso al colegio en el desarrollo emocional, cognitivo y social de los niños?
  - d) ¿Hay realmente una afectación al derecho a la educación de la menor de iniciales A.F.R.F.?

## C. ANTECEDENTES DE RELEVANCIA

2. La accionante Virginia Ecenia Mostacero Zocon, en representación de su menor hijo de iniciales J.J.P.M., presenta demanda de amparo contra el Ministerio de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

Educación, a fin de que se ordene su matrícula en el primer grado de primaria en la I.E. 82532. Alega que la emplazada vulnera el derecho a la educación básica de su menor hijo, ya que al intentar matricularlo en la citada institución educativa el sistema no se lo permite porque no cuenta con la edad suficiente para cursarlo.

3. La Procuradora Pública Regional adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación se apersonó y contestó la demanda señalando el hijo de la recurrente con el requisito de la edad mínima de 6 años para matricularse.

#### D. ANÁLISIS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

##### a) El derecho a la educación como derecho de configuración legal y los límites de la jurisdicción

4. Como ya lo ha sostenido antes el Tribunal Constitucional (Exp. 01417-2005-PA/TC FJ 11), existen determinados derechos fundamentales cuyo contenido constitucional directamente protegido, requiere ser delimitado por la ley, sea porque así lo ha previsto la propia Constitución (por ejemplo, el artículo 27° sobre el derecho a la estabilidad laboral) o en razón de su propia naturaleza (por ejemplo, los derechos sociales, económicos y culturales). En estos casos, nos encontramos ante las denominadas leyes de configuración de derechos fundamentales.
5. Los derechos fundamentales cuya configuración requiera de la asistencia de la ley no carecen de un contenido *per se* inmediatamente exigible a los poderes públicos, pues una interpretación en ese sentido sería contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución. Lo único que ello implica es que, en tales supuestos, la ley se convierte en un requisito *sine qua non* para la culminación de la delimitación concreta del contenido directamente atribuible al derecho fundamental.
6. Y es que, si bien algunos derechos fundamentales pueden tener un carácter jurídico abierto como por ejemplo pueden ser los derechos sociales como al trabajo, a la educación o a la salud, ello no significa que se traten de derechos “en blanco”, es decir, expuestos a la discrecional regulación del legislador, pues el constituyente ha planteado un grado de certeza interpretativa en su reconocimiento constitucional directo.
7. Aquí se encuentra de por medio el principio de “libre configuración de la ley por el legislador”, conforme al cual debe entenderse que es el legislador el llamado a definir la política social del Estado social y democrático de derecho. En tal sentido, éste goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

voluntad política en materia social. Sin embargo, dicha capacidad configuradora se encuentra limitada por el contenido esencial de los derechos fundamentales, de manera tal que la voluntad política expresada en la ley debe desenvolverse dentro de las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales.

8. En cuanto al derecho a la educación, conforme se desprende de lo antes expuesto, es clara su identificación como un derecho de configuración legal. Así, por ejemplo, cuando el artículo 13 de la Constitución establece que “La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana”, no indica la forma en que la educación debe lograr tal desarrollo integral de la persona. No indica que cursos deben llevarse en educación inicial, primaria, secundaria o superior. No indica en qué plazos o cuánto tiempo es necesario para cada una de estas etapas. No indica qué condiciones deben reunir los niños para acceder a los diferentes niveles de educación. No indica lo que se debe hacer con aquellas personas que habiendo superado la mayoría de edad quieren estudiar, etc. Todo ello, o el marco normativo de ello, lo hace el legislador.
9. Precisamente la Ley 28044, General de Educación, establece, por ejemplo, cuales son los objetivos de la educación básica (artículo 31), cómo se organiza la educación básica (artículo 32) o el currículo de educación básica (artículos 33, 34 y 35), y en lo que a este caso concreto interesa, establece en su artículo 36 (modificado por el artículo único de la Ley 28123), lo siguiente:

La Educación Básica Regular comprende:

**a) Nivel de Educación Inicial**

La Educación -Inicial constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular, y comprende a niños **menores de 6 años** y se desarrolla en forma escolarizada y no escolarizada conforme a los términos que establezca el Reglamento. [resaltado agregado]

**b) Nivel de Educación Primaria**

La Educación Primaria constituye el segundo nivel de la Educación Básica Regular y **dura seis años**. Tiene como finalidad educar integralmente a niños (...). [resaltado agregado]

10. Nótese que ya la citada LEY ha establecido que la educación “inicial” es para menores de 6 años y que de ello se desprende, indubitablemente, que **la educación “primaria” es para niños de 6 años y durará 6 años**.
11. Asimismo, como se aprecia, es el legislador, y no los jueces, el que, conforme a sus respectivas competencias, ha establecido, por ejemplo, que la educación inicial comprende a menores de 6 años. ¿Cómo hizo para establecer tales años? De seguro que fue reuniendo la información de especialistas y sociedad en general. De igual



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

forma procedió el legislador para establecer que la educación primaria debe durar 6 años y agregando qué se busca en dicha etapa.

12. En dicho contexto, quedando claras las competencias del legislador en el desarrollo del derecho fundamental a la educación, cabe precisar el rol o límites de los jueces cuando controlan la actuación del legislador. Podría afirmarse que el rol de los jueces en este específico ámbito es para controlar la proporcionalidad, por exceso o defecto, de las respectivas medidas legislativas. En otras palabras, un juez no tiene competencia para controlar que la educación inicial sea para menores de 6 años. Esa una competencia es del legislador. Quizás solo pudiese controlarla si al legislador, desproporcionadamente, se le ocurriera que la educación inicial escolarizada se realice a los 10 años o que fijar políticamente cualquier fecha de inicio sin ningún sustento técnico, pedagógico y médico, supuestos, por demás, improbables, pero que de ocurrir podría generar el respectivo control judicial.

13. Otro supuesto de control podría ser el aplicativo, es decir, no ya para cuestionar el mandato legislativo sino la forma de aplicación de dicho mandato por parte de los operadores (Ministerio de Educación, profesores, padres de familia o alumnos, etc.).

#### **b) Reglas para el ingreso a la educación inicial y educación primaria**

14. Teniendo en cuenta que de autos se desprende que la menor de iniciales A.F.R.F., **nació el 6 de abril de 2009, cursó educación inicial durante los años 2011, 2013 y 2014 y el primer grado de educación primaria en el año 2015**, conviene verificar las reglas específicas que existían durante esos años, más allá de la ley mencionada en los párrafos precedentes en el sentido de que se requería contar con 6 años para iniciar la educación primaria.

15. En cuanto al acceso al nivel de Educación Inicial en el año 2011, el Ministerio de Educación expidió la Resolución Ministerial 0348-2010-ED de fecha 26 de noviembre de 2010, que aprobó la “Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 en las instituciones educativas de educación básica y técnico productiva”, en la que se dispuso lo siguiente:

#### **Matrícula en Educación Inicial**

##### **En las IE públicas y privadas:**

(...)

- La matrícula para niños de 3, 4 y 5 años (Ciclo II) en Jardines (CEI) o Programas no Escolarizados (PRONOEI), se realiza de acuerdo con la edad cronológica.
- **Los niños deben haber cumplido la edad hasta el 31 de marzo.**
- Los niños de 4 y 5 años que durante el año 2010 cursaron el año inmediato



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

anterior deben:

- Contar con la ficha única de matrícula en la que se registra el código del estudiante,
- Tener la constancia para poder ser matriculados excepcionalmente según la edad a cumplirse hasta el 30 de junio de 2011.
- **En el año 2011 concluye la excepcionalidad para el ingreso al sistema educativo del nivel de Educación Inicial.** [resaltado agregado]

16. Para el año lectivo 2012, el Ministerio de Educación expidió la Resolución Ministerial 0622-2011-ED de fecha 16 de diciembre de 2011, que aprobó la “Directiva para el desarrollo del año escolar 2012 en las instituciones educativas de educación básica y técnico productiva”, en la que se dispuso lo siguiente:

#### VII.H.I Matrícula en Educación Inicial

(...)

- La matrícula para niños de 0 a 5 años de edad se realiza de acuerdo con la edad cronológica al 31 de marzo de 2012.
- (...)
- Los niños que hubieren tenido matrícula irregular durante el año 2011, al no haberse respetado la edad cronológica establecida, deberán ser matriculados en el aula que corresponda a su edad cronológica hasta el 31 de marzo.

7. Para el año 2015, el Ministerio de Educación expidió la Resolución Ministerial 556-2014-MINEDU de fecha 15 de diciembre de 2014, que aprobó la “Directiva para el desarrollo del año escolar 2015 en las instituciones educativas de educación básica y técnico productiva”, en la que se dispuso lo siguiente:

#### Educación Inicial

- (...)
- La matrícula para los niños y niñas del ciclo II (3 a 5 años), se realiza antes o durante el primer mes de iniciadas las clases y de acuerdo a la edad cronológica cumplida al 31 de marzo (...).

18. En cuanto al acceso al nivel de Educación Primaria en el año 2015, la Resolución Ministerial referida en el fundamento *supra*, dispuso lo siguiente:

#### Educación Primaria

- La matrícula para el primer grado se realiza considerando a los niños y niñas que el 2014 fueron matriculados en inicial de cinco años para lo cual deben presentar la Ficha Única de Matrícula.

19. Cabe agregar que la Resolución Ministerial 0044-2012-ED del 27 de enero de 2012 dispuso que por única vez los niños y niñas que tuvieron matrícula irregular por motivo de edad durante el año 2011 en aulas de 03, 04 y 05 años puedan continuar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

progresivamente sus estudios, siempre y cuando cumplan la edad requerida **hasta el 31 de julio** y si los padres de familia así lo deciden.

20. En suma, como se aprecia, durante los años **2012, 2013 y 2014** (en que cursó los niveles de 3, 4 y 5 años de educación inicial), las reglas del Ministerio de Educación establecían, sin margen de dudas que para matricularse en primer grado de primaria se requería contar con 6 años de edad.

**c) La importancia de la edad límite para el ingreso al colegio en el desarrollo emocional, cognitivo y social del niño**

21. Luego de ver la parte normativa del ingreso de los niños al primer grado de educación primaria, toca ahora verificar la importancia de la edad límite de ingreso al colegio en cuanto al desarrollo emocional, cognitivo y social de los menores de edad.
22. Al respecto, conviene mencionar que mediante Oficio 2738-2016/MINEDU/VMGP/DIGEBR, de fecha 2 de noviembre de 2016, la Dirección General de Educación Básica Regular se dirige a la Viceministerio de Gestión Pedagógica, informando técnica y legalmente sobre un pedido de flexibilidad en el ingreso de los niños y niñas en las aulas de 3, 4, 5 y 6 años de edad.
23. Allí aparece el Informe 244-2016-MINEDU/VMGP-DIGEBR-DEI-DEP de fecha 2 de noviembre de 2016, que establece el sustento técnico pedagógico para que el Ministerio de Educación establezca la normatividad para la matrícula en el nivel inicial y primer grado de educación primaria:

**3.2 Sustento técnico pedagógico**

3.2.1 El criterio establecido para definir esta edad normativa se basa en tres teorías del desarrollo humano: la teoría de la personalidad de Henri Wallon, la teoría del desarrollo de la inteligencia, de Jean Piaget; y la teoría del desarrollo psicosocial de Erick Erickson. Estas teorías aportan una mirada integral del ser humano en todas sus dimensiones, y evidencian que entre los 6 y 7 años se producen procesos de desarrollo que sientan las bases para los aprendizajes vinculados a la lectura, escritura, y no antes, que el niño se encuentra plenamente preparado para asumir los retos de aprendizaje que la educación primaria plantea.

Como señala Wallon, la maduración precede al aprendizaje. Esto quiere decir que una condición para que se dé un buen aprendizaje es el equipamiento neurobiológico, emocional, cognitivo y social. Si éste no está maduro, no se aprende bien, puesto que no existen las estructuras mentales y emocionales para integrar los aprendizajes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

En esa misma línea de Wallon, Mirtha Chockler, especialista en desarrollo infantil, nos recuerda que “lo que se adquiere con una infraestructura inmadura, son conductas fragmentadas, deformadas, inseguras, precarias, disociadas, con efectos más o menos inquietantes en el conjunto de la personalidad. Efectos que están directamente en relación al nivel de inmadurez y a la tenacidad del forzamiento para desencadenar una conducta supuestamente esperable, aun cuando la exigencia aparezca con una gran seducción afectiva”.

Chockler nos advierte que los niños y niñas aprenderán, pero aprenderán mal, no conseguirán integrar los nuevos aprendizajes. Algunas veces los adultos creemos que porque un niño ya lee, ya reconoce las letras, ya está “listo” para hacer un primer grado. Además de los efectos en los aprendizajes, también están los efectos en la personalidad de los niños y niñas. Los primeros años sientan las bases para desarrollar la seguridad, la confianza. Poner a los niños frente a situaciones para las que todavía no están maduros inevitablemente tendrá huellas en su personalidad, generando inseguridad, fracaso y hasta dependencia.

Así, en lugar de facilitar el desarrollo, muchas veces terminamos bloqueándolo, puesto que se infiere en la construcción y autorregulación de los comportamientos. Asimismo, la sobreexigencia a la que exponemos un sujeto que no está suficientemente maduro, determina la necesaria utilización de otros sistemas-ya maduros- pero no pertinentes para la acción que se quiere provocar, y por lo tanto se distorsiona, bloquea o deforma el aprendizaje. Por ejemplo, muchos niños y niñas terminan haciendo uso de la memoria, para adquirir algunos aprendizajes, “aprenden” aparentemente muchas cosas, pero luego no pueden usar satisfactoriamente dichos aprendizajes. (Ver Anexo 1)

3.3.2 Según las investigaciones sobre el desarrollo cognitivo del niño, de Guevara Y, Benítez A, García H, Delgado U, López A y García G (2007), Macavilca K (2010), Bonneveaux, B (1980) la existencia de rangos de edad muy dispersos en primer grado podría afectar el proceso de aprendizaje. Los autores citados sustentan una tendencia a establecer diferencias cognitivas entre los niños de 5 y 6 años en aspectos relacionados a habilidades perceptivas, motoras, de razonamiento, aptitud numérica, constancia de forma, memoria inmediata y en la elaboración de conceptos, debido a que se asume que los niños de 6 años tienen mayores saberes previos, experiencia y maduración que los niños de 5 años.

Específicamente en el aprendizaje de la lectura y escritura, las investigaciones de Fumagalli J, Wilson M, Jainchenco V(2010) ; Yolanda Guevara Y, López A, García G, Delgado U, Hermosillo A, Rugerio J (2008) ; Dioses A, García L, Matalinares M, Cuzcano A, Panca N (2006) ; Janet Quiroz Carla Fernández Jenny Castillo Flores R, Torrado M, Mondragón S, Pérez C (2003); de Baesa Yetolú (1996) establecen también una tendencia a establecer diferencias en las habilidades básicas para el aprendizaje de la lectura y escritura como son el desarrollo de la conciencia fonológica , la lectura oral y silenciosa de palabras, enunciados y textos, del desarrollo de la metacognición, estableciendo que los niños que ingresan con 6 años cumplidos tienen ventajas sobre los niños que ingresan con 5 años de edad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

Las evaluaciones internacionales de Carabaña J. (2006), Arregui A, Tambo I (2010), Gutiérrez M (2009), e investigaciones de Bedard K, Dhuey E (2006) Crawford C, Dearden L, Meghir Costas (2010), señalan que la edad de ingreso al sistema educativo repercute en los aprendizajes posteriores de los niños, ya que la evidencia empírica muestra que los alumnos más jóvenes de una clase obtienen los resultados más bajos en las pruebas de rendimiento.

3.3.3 Las investigaciones también revelan que uno de los factores que más se asocia a la posibilidad de sufrir **intimidación escolar (bullying)** es, además de los problemas físicos o mentales, la **edad**, es decir, ser el más pequeño en el grupo. [resaltado agregado]

3.3.4 La Educación Básica está destinada a favorecer el desarrollo integral del estudiante, el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de capacidades, conocimientos, actitudes y valores fundamentales que la persona debe poseer para actuar adecuada y eficazmente en los diversos ámbitos de la sociedad. Es decir, implica una atención a todas dimensiones del ser humano, física, motriz, emocional, cognitiva, social y afectiva, no solo a la dimensión intelectual, y el respeto a los procesos de desarrollo armónico que vaya sentando las bases para los procesos más complejos.

3.3.5 Los sistemas educativos tienen que establecer cortes para regular las edades correspondientes a cada nivel educativo. Estos cortes se basan fundamentalmente en las teorías del desarrollo humano. Es por ello que en la mayoría de países del mundo se establece como corte para el ingreso al Primer Grado los 6 años cumplidos para el inicio del año escolar. Por ejemplo, en países que inician clases en el mes de setiembre, el corte se hace a los 6 años cumplidos hasta el 31 de agosto. Según las estadísticas de la UNESCO a nivel mundial, el 66% de los países comienza la primaria a la edad de 6 años. En un 22% de países la exigencia es mayor, los 7 años de edad.

24. Así también, dicho informe establece el sustento técnico pedagógico para establecer la edad como requisito para la matrícula en el nivel inicial y primer grado de educación primaria:

3.3.6 La edad como requisito para la matrícula, respecto a este punto se precisa lo siguiente:

- a) Los niños y niñas que ingresan al nivel de Educación Primaria requieren:
- Un desarrollo cognitivo y verbal continuado entre el aprendizaje del lenguaje oral y la apropiación del lenguaje escrito para iniciarse en el proceso de lectoescritura de manera formal.
  - Una maduración a nivel psicomotor, coordinación viso-motora, equilibrio, resistencia física y habilidades que realizan de manera cotidiana, lo que influirá en su capacidad para escribir y dibujar con mayor destreza.
  - El inicio o el logro del proceso de transición del pensamiento intuitivo al pensamiento concreto, lo que permitirá autorregularse en su proceso de aprendizaje, encontrando y utilizando sus propias estrategias y mecanismos que faciliten su aprendizaje según su propio ritmo o estilo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

- Un desarrollo cognitivo menos egocéntrico, lo que permite tener la capacidad de ser reversible, desarrollando paulatinamente su pensamiento operatorio, de manera que pueda efectuar transformaciones en su mente, interpretando lo percibido de acuerdo con estructuras cognitivas cada vez más complejas.
- El incremento de la capacidad de atención, la que favorece el logro de aprendizajes tanto en la escuela como en el hogar.
- La adquisición de capacidades que se relacionan con la orientación espacial y temporal, que dan la idea de ubicación; con la secuencia, con la numerosidad o cantidad, que van a ayudar al niño a trabajar correctamente las cantidades; con la composición de la cantidad que permítela cabal comprensión del número; el dominio de capacidades relacionadas con las propiedades físicas de los objetos a través de las comparaciones o discriminaciones que van a formar las bases para el desarrollo de los llamados conocimiento físico y lógico matemático del Constance Kamil, que dará origen al razonamiento verbal y al razonamiento lógico-matemático.

b) En tal sentido, la transición exitosa de Educación Inicial a Primaria está vinculada con el desarrollo neuropsicológico del cerebro y con el descubrimiento y toma de conciencia de sí mismo, de su cuerpo, su lenguaje y pensamiento en la interacción con su entorno, como producto de la maduración del niño y la niña en forma integral, a través de actividades que realiza de manera cotidiana situaciones que influyen en la capacidad del niño y la niña para expresarse con mayor destreza, así mismo aprende a manejar el fracaso o la frustración en disminuir la autoestima o desarrolla un sentido de inferioridad.

c) **Los 6 años como edad cumplida en el mes de marzo en el que se realiza la matricula, se ha establecido en función a lo planteado por las teorías de desarrollo humano vigentes que señalan que las niñas y niños deben tener el tiempo necesario para madurar emocional, afectiva, social y cognitivamente**, de tal forma que puedan estar listos para enfrentar los retos que demandan la experiencia escolar y los aprendizajes correspondientes al III ciclo de la Educación Primaria. Según estas teorías, es entre los 6 y 7 años que los niños y niñas se encuentran en mejores condiciones de emprender aprendizajes con mayores niveles de exigencia, de acuerdo a los niveles de desarrollo de las competencias que se encuentran en los mapas de progreso del currículo nacional. Por lo que, recién a esa edad se encuentran plenamente preparados para asumir los retos de aprendizaje que la Educación Primaria plantea. [resaltado agregado]

d) Los aprendizajes antes descritos se alcanzan generalmente a los 6 años durante un proceso de desarrollo fisiológico, por lo que el establecer el factor de edad como uno de los criterios para determinar el grado educativo al que corresponda que acceda el estudiante, permite tener la seguridad de que el estudiante ha desarrollado todas sus dimensiones de acuerdo a los requerimientos del nivel y como prerrequisitos para la Primaria; así como establecer e identificar el nivel de logro de las competencias y dar continuidad al desarrollo de los aprendizajes previstos para cada grado y ciclo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

25. En cuanto a la determinación del 31 del marzo como fecha de corte para acceder al nivel de Educación Inicial y Educación Primaria, se determina lo siguiente:

3.4. (...) Una vez establecida la importancia del factor etario como requisito para las referidas matriculas, es necesario considerar la fecha en que se determinará el cumplimiento de tal exigencia, que de acuerdo a nuestras normas vigentes de inicio de año escolar, el corte se viene dando al 31 de marzo por dos razones principales: la primera porque se requiere que desde el ingreso los estudiantes tengan el nivel de desarrollo de las competencias que se establecen al término el II ciclo, de tal manera que les permita enfrentar de manera exitosa la etapa escolar y la segunda, es que el Ministerio de Educación debe normar para los estudiantes de todo el país, que viven bajo diferentes condiciones (algunos van a Educación inicial y otros no, unos tienen más oportunidades de vínculo con el lenguaje escrito que otros, etc.), por ello el Estado debe garantizar que los estudiantes no sean parte de la estadística del fracaso escolar. [resaltado agregado]

26. Finalmente, en el aludido informe resalta cómo ha tratado el resto de países de la región, la edad de matrícula para el primer grado:

Anexo 2: Edad de Matrícula para el primer grado de Educación Primaria en países signatarios del Convenio Andrés Bello (CAB)

Nº	Países Signatarios del CAB	INICIO DE AÑO LECTIVO	EDAD DE MATRÍCULA	DOCUMENTO SUSTENTATORIO
1	PERÚ	MARZO	6 años al 31 de marzo	Resolución Ministerial N°572-2015-MINEDU.
2	BOLIVIA	FEBRERO	7 años al 30 de junio	Normas Generales para la Gestión Educativa y escolar 2016-Resolución Ministerial N° 001/2016 del 4 de enero de 2016.
3	CHILE	MARZO	6 años al 31 de marzo del año en que cursará el primer año de Educación Básica.	Decreto 1778 de fecha 03-10-2011.
4	COLOMBIA	ENERO y finales de FEBRERO	6 años cumplidos al 31 de marzo del año lectivo	Decreto Único de Educación 1075 de 2015, artículo 24341.
5	ECUADOR	1er lunes SETIEMBRE (Sierra y Oriente) 1er lunes MAYO (Costa y Galápagos)	6 años	Acuerdo N°0232-13.
6	PANAMÁ	FEBRERO	6 años	
7	PARAGUAY	FEBRERO (tercera semana)	6 años al 31 de marzo	Resolución Ministerial N°32.133/2015 por la cual se aprueba el calendario educativo nacional correspondiente al año lectivo 2016... Resolución 745/2013 por la cual se ajustan los criterios de edad de ingreso de los niños...



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 3761-2017-PA/TC

CAJAMARCA

VIRGINIA ECENIA MOSTACERO

ZOCÓN

**d) Análisis del caso concreto**

27. ¿Hay realmente una afectación al derecho a la educación del menor de iniciales J.J.P.M.? Estimo que no. En la demanda del presente amparo se cuestiona específicamente la negativa de la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local de Contumazá a reconocer la matrícula del citado menor en el primer grado de primaria porque su edad cronológica no se ajusta a la normativa vigente.

28. De lo expuesto, no se aprecia que la renuencia de la administración a admitir la matrícula de una menor que no cuenta con la edad requerida para iniciar el primer grado de primaria no vulnere el derecho fundamental a la educación del menor a cuyo favor se interpuso, antes bien lo que ha buscado hacer el Ministerio de Educación es cautelar el desarrollo emocional, cognitivo y social de dicha menor al exigir el cumplimiento de la Ley 28044 (modificada por la Ley 28123) y sus respectivas directivas.

Por los argumentos expuestos, estimo que la demanda de autos debe ser declarada **INFUNDADA**, toda vez que no se evidencia que en el presente caso las empleadas hayan vulnerado el derecho a la educación de la menor de iniciales F.S.N.F.

S.

  
**LEDESMA NARVÁEZ**

**Lo que certifico:**

  
.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL