



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Pleno. Sentencia 171/2021

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA

BARREZUETA GUTIÉRREZ, EN

REPRESENTACIÓN DE N.A.R.B.

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 26 de enero de 2021, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada han emitido, por mayoría, la siguiente sentencia que declara **FUNDADA** la demanda de amparo que dio origen al Expediente 01513-2017-PA/TC.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales y Sardón de Taboada formularon fundamentos de voto.

Los magistrados Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera emitieron votos singulares.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC
CAÑETE
GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de enero de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, con los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Sardón de Taboada, y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, que se agregan. Se deja constancia que los magistrados Ferrero Costa y Ramos Núñez votarán en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Gabriela Sintya Barrezueta Gutiérrez, en representación de su menor hija de iniciales N.A.R.B., contra la resolución de fojas 344, de fecha 2 de agosto de 2016, expedida por la Sala Civil de la Corte de la Superior de Justicia de Cañete, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 10 de julio de 2015, doña Gabriela Sintya Barrezueta Gutiérrez, en representación de su menor hija de iniciales N.A.R.B., presenta demanda de amparo contra la directora del Programa Sectorial 03 de la Unidad de Gestión Educativa Local de Cañete UGEL 08, el director regional de Educación de Lima Provincias y el procurador público del Ministerio de Educación, a fin de que se declare la nulidad del Oficio 1883-2015-GRL/DRELP/UGEL 8-C/JAGI, que declaró improcedente la solicitud de matrícula excepcional de su menor hija, y que, en consecuencia, se autorice la matrícula en el primer grado de educación primaria en la institución educativa particular “Madre del Amor Hermoso”.

Sustenta su demanda en que el citado oficio viola los derechos a la educación, a la igualdad y no discriminación en razón de la edad, y al libre desarrollo de la personalidad de su menor hija. Agrega que la institución educativa particular “Madre del Amor Hermoso” no tuvo ningún inconveniente para admitir la matrícula de su hija desde el 1 de marzo de 2015, por lo que, luego de transcurrido un tiempo y después de haber realizado estudios, estos se estarían desconociendo y se la separaría del proceso educativo en pleno periodo escolar, sin que medie razón extremadamente suficiente. Además, ello implicaría una grave y desproporcionada afectación emocional por discriminación dada su edad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

Contestaciones a la demanda

Con fecha 25 de agosto de 2015, la procuradora pública adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación interpuso las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía previa, y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señala que la menor no cumplió con lo dispuesto en la Resolución Ministerial 556-2014-MINEDU, que aprueba las “Normas y Orientaciones para el desarrollo del año escolar 2015 en la Educación Básica”, al no tener la edad cronológica requerida, razón por la cual no procede su matrícula en el aula de seis años del primer grado de educación primaria.

Con fecha 11 de setiembre de 2015, el procurador público regional del Gobierno Regional de Lima deduce las excepciones de incompetencia y falta de agotamiento de la vía administrativa y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señala que la menor no cumplió con el requisito de la edad para su matrícula en el primer grado de educación primaria y que, además, su representada ha actuado conforme a las directivas en materia educativa.

Sentencia de primera instancia o grado

El Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Cañete, mediante Resolución 9, de fecha 3 de diciembre de 2015, declaró infundadas las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía previa y, mediante sentencia de fecha 18 de diciembre de 2015, declaró fundada la demanda, pues, a su juicio, no queda duda de que, habiendo la menor efectuado estudios en el nivel inicial, de manera continua y satisfactoria durante los años 2012, 2013 y 2014 en la institución educativa Divino Niño Jesús, corresponde la continuidad de estos, conforme así se ha establecido en el primer punto del numeral 5.2.1 sobre compromiso, 2. retención anual e interanual de estudiantes de la Resolución Ministerial 556-2014-MINEDU. Además, señala que no reconocer su matrícula podría generarle un innecesario sentimiento de frustración que atentaría contra sus derechos.

Ejecución de sentencia

Mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 2015, la parte recurrente solicitó la ejecución inmediata de la sentencia y, mediante Resolución 13, de fecha 11 de enero de 2016, le fue concedida. Es así que, mediante Oficio 0159 GRL/DRELP-OAJ/2016, de fecha 18 de enero de 2016, el director del Programa Sectorial II de la Dirección Regional de Educación Lima Provincias comunica a la directora del Programa Sectorial III de la decisión contenida en la sentencia a fin de que acate lo dispuesto por el Poder Judicial (folio 295).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

Sentencia de segunda instancia o grado

La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cañete, mediante Resolución 7, de fecha 2 de agosto de 2016, revocó la resolución apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda, dado que la fecha de la matrícula de la menor debió realizarse en el mes de marzo de 2015 y, estando a que la demanda fue interpuesta en julio, se ha producido una situación de irreparabilidad. En el mismo sentido, al haber cumplido la menor seis años con fecha posterior, estaba habilitada para ser matriculada en el primer grado de educación primaria en el siguiente año escolar.

FUNDAMENTOS

Cuestión previa

1. Pese a que de autos no se acredita que la parte demandante, en representación de su hija de iniciales N.A.R.B., haya hecho uso de las vías administrativas pertinentes a fin de salvaguardar los derechos constitucionales invocados, se advierte que el uso de aquellas pudiera hacer que la alegada vulneración se torne irreparable, tanto más si está involucrado el derecho a la educación, el libre desarrollo de la personalidad y el interés superior de una menor. Por consiguiente, en aplicación del artículo 46, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.

Delimitación del asunto litigioso

2. Conforme se aprecia de autos, la parte recurrente solicita nulidad del Oficio 1883-2015-GRL/DRELP/UGEL 8-C/JAGI, que declaró improcedente la solicitud de matrícula excepcional de su menor hija y que, en consecuencia, se autorice la matrícula en el primer grado de educación primaria en la institución educativa particular Madre del Amor Hermoso, así como su validación en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión en la Institución Educativa (SIAGIE)

3. A criterio de los demandados, la referida menor no cumplió con la edad cronológica requerida al 31 de marzo de 2015 para que proceda su matrícula en el primer grado de educación primaria. En consecuencia, frente a la negativa de los demandados de reconocer la matrícula solicitada, de manera oficial y de proceder a su registro en el SIAGIE, considerando, además, que la menor habría realizado estudios efectivos en dicho grado y en los posteriores, cabe analizar si las razones que sustentan tal denegatoria son conformes a la Constitución y, por consiguiente, si se está afectando o no los derechos fundamentales alegados.

4. Al respecto, es necesario precisar que, conforme a 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”, el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

SIAGIE (Sistema de Información de Apoyo a la Gestión en la Institución Educativa) es un aplicativo informático de carácter oficial a través del cual se expiden todos los documentos oficiales.

El derecho a la educación y el libre desarrollo de la persona

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, 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 ello, resulta importante mencionar que aquel 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 en valores, técnica y académica 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 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. De este modo, el efectivo ejercicio del derecho a la educación permite, en buena cuenta, el cumplimiento de otro derecho fundamental, relativo al libre desarrollo de la persona, en la medida en que se produce 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 de los derechos humanos, el artículo 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada mediante Resolución Legislativa 13282, establece lo siguiente:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

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.

10. En el mismo sentido, el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del que el Perú es parte, establece lo siguiente:

Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen 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. Convienen, 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.

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:

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 debe restringirse a la simple acción de los centros educativos, tampoco al entorno familiar. Además de ello, es necesario que, dentro del proceso educacional, el Estado asuma, ante todo, un rol tutelar y no únicamente prestacional, con lo cual se encuentra obligado a adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para que el ejercicio efectivo del derecho a la educación (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”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

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 de 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 requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

16. La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante Resolución Legislativa 25278, 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

18. Así, conforme a la Convención sobre Derechos del Niño, el deber de velar por el interés superior del niño vincula no solo a las entidades estatales y públicas, sino inclusive a las entidades privadas; ello, además, porque la niñez constituye un grupo de interés y de protección prioritaria del Estado (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 presupone 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.

El derecho a la educación como derecho de configuración legal

20. Los derechos fundamentales participan de un presupuesto ético y jurídico cifrado en el principio-derecho de la dignidad de la persona humana (artículo 1 de la Constitución Política), y 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 2.1 de la Constitución), es bajo este presupuesto que se comprende toda la virtualidad constitucional del derecho fundamental a la educación (fundamentos 1 y 2 de la sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC).

21. Ahora bien, queda claro que la educación es un derecho fundamental constitucionalmente protegido; no obstante, es necesario delimitar su contenido por ley, con lo cual se está frente a leyes de configuración de derechos fundamentales. Ciertamente, el legislador cumple con su rol al definir mediante ley la política social dentro de un Estado social y democrático de Derecho, así como el Gobierno cuando elabora las normas que le corresponden (directivas y reglamentos) con las políticas públicas, y siempre de acuerdo con los márgenes legales y constitucionales.

22. Así lo establece el artículo 16 de la Constitución Política al señalar que "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, una de las normas 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC
CAÑETE
GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

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.

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. En 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

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. Así, la citada disposición prescribe, entre otras, una regla clara: que los menores 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, la menor de iniciales N.A.R.B. fue matriculada en dicho grado durante el año 2015 en la institución educativa privada mixta Madre del Amor Hermoso pese a que cumplió seis años en fecha posterior, esto es, el 20 de abril de 2015, conforme se advierte de su documento nacional de identidad (folio 3) y acta de nacimiento (folio 4).

28. Y no solo eso, sino que además habría efectuado estudios en el primer grado de educación primaria en el 2015, conforme se advierte de los registros de asistencia desde el mes de abril a diciembre de 2015 (folios 168 a 176), el acta de inspección judicial de fecha 18 de diciembre de 2015 (folio 177), en el que se encontró a la menor en su aula de clases y las boletas de pago a la institución educativa privada mixta Madre del Amor Hermoso por concepto de matrícula (folio 159) y pensión desde el mes de abril a diciembre de 2015 (folios 159 a 163).

29. En tal sentido, se acredita que la matrícula fue realizada de manera informal por las autoridades del centro educativo Madre del Amor Hermoso durante el año 2015, hasta que se concedió la ejecución inmediata de la sentencia a favor de la menor de iniciales N.A.R.B. a fin de que se registre su matrícula en el SIAGIE durante el referido año. De otro lado, es importante mencionar que no existe en autos documento alguno de los años posteriores, 2016, 2017 y 2018.

30. La parte demandante refiere además que la matrícula se efectuó para mantener la continuidad de los estudios de la menor y no interrumpirlos en tanto que esta 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

estudios de los años 2012, 2013 y 2014 (folio 7), la menor cursó el ciclo II, nivel inicial de 3, 4 y 5 años en la institución educativa Divino Niño Jesús antes de empezar la educación primaria.

31. Resulta importante destacar que, cuando la 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.

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

33. De otro lado, los emplazados han 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 la menor a la 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.

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

35. 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 habría realizado o interrumpir la regularidad del proceso educativo que se está ejecutando.

36. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

correcta aplicación de ellas debe darse ponderando también otros derechos, principios o valores constitucionales.

37. 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 a la menor en su base de datos o sistemas, por lo que existe la posibilidad de que se termine desconociendo los estudios que habría 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 los emplazados no cumplieron con el mencionado especial deber de protección del interés superior de la menor.

38. Este Tribunal Constitucional considera necesario agregar que, en aras de no vulnerar el derecho fundamental a la educación de la menor, así como su derecho al libre desarrollo de la personalidad, 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 habría realizado, sino también porque, en el supuesto de que los padres válidamente decidiesen cambiar a la menor a otro centro educativo, no podrían hacerlo, pues sus estudios no se encontrarían reconocidos oficialmente por las autoridades pertinentes.

39. Por ello se concluye que los demandados han vulnerado los derechos fundamentales a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la menor de iniciales N.A.R.B. Por ende, los referidos emplazados se encuentran obligados a otorgar todas las facilidades a fin de reconocer los estudios cursados por la 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 ejecución inmediata de la sentencia. En consecuencia, corresponde estimar la demanda.

40. Finalmente, dado que se encuentra acreditada la vulneración de los citados derechos constitucionales, corresponde ordenar que los emplazados asuman el pago de los costos procesales según lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, que se liquidará en ejecución de sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC
CAÑETE
GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

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 de la menor de iniciales N.A.R.B.
2. Disponer el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados por la referida menor conforme a lo dispuesto en el fundamento 39 *supra*, con costos que se liquidarán en ejecución de sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA

PONENTE BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC
CAÑETE
GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Estoy de acuerdo con el sentido de la ponencia, en la medida que 1. declara **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la menor de iniciales N.A.R.B, y 2. dispone el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados por la referida menor, con costos que se liquidarán en ejecución de sentencia.

Lima, 29 de enero de 2021

S.

FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto con fecha posterior, a fin de precisar el sentido de mi voto y expresar que coincido con el sentido de la ponencia presentada que declara **FUNDADA** la demanda de amparo por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la menor de iniciales N.A.R.B.

Lima, 5 de febrero de 2021

S.

RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC
CAÑETE
GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

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

LOS DERECHOS SOCIALES

1. Un Estado Social y Democrático de Derecho se caracteriza por privilegiar valores tales como la igualdad y la libertad siempre que apunten al desarrollo de la dignidad humana, tal como está señalado en el artículo 1 de nuestra Constitución. En ese sentido, es necesario articular los derechos fundamentales que de allí nacen.

2. Los derechos sociales han recorrido un largo camino, algunas veces para avanzar, otras para retroceder, pues incluso su propia locución ha servido para abordar diferentes situaciones normativas¹. En efecto, antes de entrar a la clásica distinción entre los derechos sociales y otros derechos, la propia acepción “derechos sociales” tiene varios sentidos: i) derechos sociales internacionales; ii) derechos sociales legislativos; iii) derechos sociales constitucionales².

3. Ahora bien, conviene destacar que 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.

4. 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 sociales³.

❖ 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.

¹ MAZZIOTTI, Manlio. “Diritti sociali”. En: *Enciclopedia del Diritto*. Vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 802-803.

² KING, Jeff. *Judging social rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 18-19.

³ PACHECO TORRES, Miguel Ángel. *El estado del estado social. Una cuestión pendiente*. Barcelona, Atelier, 2017, pág. 49.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

- ❖ 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.

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

6. 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 población⁴.

7. 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 identificarlos⁵.

8. 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.

9. 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 sospechosas⁶. Aquí podemos

⁴ Exp. 02945-2003-AA, fundamento jurídico 12.

⁵ ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002, pág. 24.

⁶ 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

encontrar situaciones tan variables como la raza, la edad, el género, salud mental⁷, entre otros.

10. La protección de los derechos sociales por las Cortes Constitucionales o quien haga de sus veces es indudable. Ergo, la problemática de los derechos sociales fundamentales no solamente la encontramos en su justiciabilidad, sino en la ejecución de las sentencias sobre la materia. Y es que las diferentes perspectivas en que se pueda vincular el control constitucional⁸ con las diferentes técnicas de interpretación jurídica respecto de los derechos sociales requieren necesariamente un Tribunal Constitucional fuerte, pero limitado.

11. Aunada a la idea anterior, encontramos que los derechos sociales al momento de ser judicializados, deben encontrar medidas más sencillas para que puedan ser protegidos, aunque dicha situación dependerá mucho del enfoque que se utilice para interpretar los derechos sociales fundamentales, es decir ya sea por un análisis de razonabilidad, del mínimo esencial⁹ o el test de proporcionalidad¹⁰.

EL DERECHO A LA IGUALDAD

12. La igualdad es un derecho fundamental que está consagrado en el artículo 2 de nuestra Constitución: “(...) toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino en ser tratadas del mismo modo que quienes se encuentran en una idéntica situación (Cfr. STC 02835-2010-AA, fundamento jurídico 38).

13. Adicionalmente, se ha establecido que el derecho a la igualdad puede entenderse desde dos perspectivas: Igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas

⁷ 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. Precisamente sobre la discapacidad mental, la jurisprudencia constitucional tiene un largo camino por recorrer, como ya ha sido analizado en: RODRÍGUEZ GAMERO, Marco Alonso. “Nuevas perspectivas conceptuales en la afirmación del derecho a la igualdad en las personas con discapacidad mental: una evaluación crítica de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano”. En: *Estudios Constitucionales*, Vol. 18, Núm. 1, 2020, pp. 145-211.

⁸ Se distinguen hasta cinco formas de control constitucional respecto de los derechos sociales: YOUNG, Katharine. *Constituting economic and social rights*. Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 142-166.

⁹ Sobre el criterio de razonabilidad y el mínimo esencial: LIEBENBERG, Sandra. *Socio-Economic rights. Adjudication under a transformative constitution*. Claremont, Juta, 2010, pp. 131-227.

¹⁰ CONTIADES, Xenophon, ALKMENE, Fotiadou. “Social rights in the age of proportionality: global economic crisis and constitutional litigation”. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2012, pp. 660-686.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

está referida a la norma aplicable a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la disposición normativa. La segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales.

14. Finalmente, el derecho a la igualdad debe complementarse con las categorías de diferenciación y discriminación. La diferenciación, está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable (Cfr. STC 02974-2010-AA, fundamento jurídico 8; STC 02835-2010-AA, fundamento jurídico 41).

15. Entendida el derecho a la igualdad en los términos anteriormente descritos, el mecanismo que ha utilizado el Tribunal Constitucional para determinar cuándo estamos frente a un trato desigual es el test de razonabilidad.

16. Sin embargo, el derecho a la igualdad definida en estos términos por nuestra jurisprudencia constitucional, a nuestro juicio, no es suficiente para dar cuenta de las violaciones sistemáticas. En ese sentido, aquellas personas que padecen los efectos de esa discriminación no pueden salir de esa situación en forma individual y por sus propios medios, sino que se requieren medidas de acción positiva reparadoras o transformadoras para lograr igualdad real de oportunidades para el ejercicio de los derechos¹¹. En consecuencia, considero que los alcances del derecho a la igualdad deberían ser ampliados por la justicia constitucional.

17. Lo que nuestro Tribunal Constitucional ha desarrollado en parte de su jurisprudencia es la igualdad formal en tanto ha sostenido que no hay vulneración al derecho a la igualdad siempre que se trate del mismo modo a las personas que se encuentran en una idéntica situación. Esta primera tesis tiene algunos inconvenientes. Primero no da cuenta de las violaciones estructurales, pues parte de comparar una situación individual frente a otras. Asimismo, no examina si las razones por las que se realizó la clasificación son legítimas. Finalmente, no verifica cuáles son las circunstancias y las propiedades relevantes para que una situación pueda ser calificada como desigual.

18. Una segunda manera de abordar la igualdad es a través de una perspectiva material. Lo que se busca aquí es la razonabilidad de la medida presuntamente contraria

¹¹ CLÉRICO, Laura y ALDAO, Martín. “Nuevas miradas de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la igualdad como retribución y como reconocimiento”. En: *Lecciones y Ensayos*, N° 89, 2011, pp. 142-143.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

al derecho a la igualdad. Para lograr dicho cometido, se utilizan tres sub exámenes, que han sido tomados del principio de proporcionalidad, es decir, hay que analizar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, cuyos contenidos han sido desarrollados por abundante jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, a la cual nos remitimos.

19. Una vez precisado los tres sub exámenes de igualdad, conviene ahora determinar su ámbito de aplicación, el mismo que se hará en diferentes intensidades. Así tenemos los siguientes escrutinios¹²:

- i) Escrutinio leve: Se parte de la presunción de legitimidad/constitucionalidad de la clasificación realizada por el legislador. En consecuencia, la carga de la argumentación la tiene quien se encuentra presuntamente vulnerado en su derecho a la igualdad.
- ii) Escrutinio intermedio: Exige una relación más sustancial entre clasificación, criterio de clasificación, efectos de la clasificación y razones justificatorias, así debe demostrarse una relación estrecha entre clasificación y razones justificatorias y alegarse algún fin estatal importante que justifique la clasificación.
- iii) Escrutinio estricto: Implica partir de la presunción de la arbitrariedad de la discriminación. Asimismo, la carga de la argumentación se traslada a quienes presuntamente han vulnerado el derecho a la igualdad. Por lo general, se aplica a grupos que históricamente han sido vulnerados, como las mujeres, las comunidades indígenas, entre otros. Es precisamente aquí, donde ante la falta de claridad es posible plantear las denominadas “categorías sospechosas”.

20. Finalmente, la igualdad como redistribución y reconocimiento afirma que la igualdad debe ser construida en cada caso concreto, con la participación de todos los implicados en la situación de desigualdad. En consecuencia, la interpretación de la igualdad debe adecuarse a la segmentación social que el paradigma predominante ha producido¹³.

EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN

21. 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).

¹² Ídem, pp. 147-148.

¹³ Ídem, pág. 153.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

22. 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”.

23. 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.

24. 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).

25. 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 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”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

26. 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).

27. 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, 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".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

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"

28. 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).

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC
CAÑETE
GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

30. 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 imparciales¹⁴.

S.

MIRANDA CANALES

¹⁴ NINO, Carlos. La Constitución de la democracia deliberativa. Traducción de Roberto Saba. Barcelona, Gedisa, 1997, pág. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC
CAÑETE
GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Emito el presente fundamento de voto, por las siguientes consideraciones.

Conforme a la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General (según el texto vigente cuando la menor realizó sus estudios de educación inicial y al momento en que su madre presentó la demanda) la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe al año, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos. En caso que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial, vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los 2 años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.

El Ministerio de Educación es responsable de haber permitido el registro de matrículas de la menor en el Sistema Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (Siagie). En efecto, se advierte de autos que la menor obtuvo un certificado oficial de estudios del nivel de educación inicial para niños de 3, 4 y 5 años, cursados en 2012, 2013 y 2014, respectivamente (folios 7). Asimismo, en el Informe 012-2015-GRL/DRLEP/UGEL 08/JAGI-EST, emitido por el encargado de la jefatura del SIAGIE de la Ugel 08- Cañete, se señala que "...para los años 2013 y 2014, el SIAGIE también permitía la matrícula sin considerar la edad cronológica si los estudiantes ya mantenían matrículas anteriores...". Así, puede colegirse que la menor N.A.R.B. figura inscrita en el Siagie los años 2012, 2013 y 2014 (inicial para niños de 3, 4 y 5 años, respectivamente).

No se acredita que alguna entidad oficial declarase la nulidad de dichas matrículas ni que se haya demandado judicialmente su nulidad. Siendo así, los estudios de educación inicial de la menor han quedado convalidados, quedando apta para iniciar inmediatamente sus estudios de primer grado de primaria. Por ello, la demanda es **FUNDADA**.

De otro lado, considero necesario aludir a las indebidas referencias a diversos instrumentos internacionales que se realizan en la sentencia.

Conforme a una lectura atenta de los artículos 57 y 200, inciso 4, de la Constitución, los tratados no tienen rango constitucional sino solo uno equivalente al de las ordenanzas municipales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

La Constitución de 1979 sí establecía que algunos tratados tenían rango constitucional, pero fue sustituida hace veinticinco años por la actual Constitución. Ésta reafirma la prevalencia del Perú como unidad política fundamental.

S.

SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Con el debido respeto a lo resuelto por mis colegas, mi voto es porque la presente demanda sea declarada **FUNDADA**, sin el pago de costos y con responsabilidad de los demandantes. A continuación, expreso mis razones:

1. En primer lugar, debe quedar claro que, frente a este tipo de controversias, en la cual un o una menor cursa el primer grado sin la edad legalmente establecida y posteriormente el Ministerio de Educación (en adelante, Minedu) no reconoce estos estudios, cabe la posibilidad de resolver fundada la demanda debido principalmente a la observancia del interés del niño o la niña, como se ha establecido en la sentencia 04138-2016-AA/TC.

2. Sin embargo, y en atención a lo resuelto en la aludida sentencia *supra*, no debe perderse de vista que la situación de riesgo respecto al ejercicio de su derecho a la educación en la que son colocados los y las menores se debe exclusivamente a la responsabilidad de sus padres y las instituciones educativas (en el caso particular el colegio “Madre del Amor Hermoso”) que no han cumplido cabalmente con las directivas vigentes.

3. Y es que el Minedu actuó en el marco de sus competencias y con base a un sustento técnico pedagógico, para así determinar la normatividad pertinente para la matrícula en el nivel inicial y primer grado de educación primaria, como se puede verificar del Informe 244-2016-MINEDU/VMGP-DIGEBR-DEI-DEP.

4. En base a lo expuesto, convendría que ante este tipo de controversias los costos sean asumidos por los que exponen en riesgo a los y las menores. Se debe recordar que en la sentencia 04138-2016-AA/TC se fijaron como responsables de los costos procesales a la institución educativa, toda vez que esta cuenta con más información y se encuentra en mejor situación para evitar este tipo de controversias. Sin embargo, en tanto y en cuanto en el presente caso, el colegio “Madre del Amor Hermoso” no ha sido parte del proceso, los padres son los que deben asumir dichos costos.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

En la sociedad peruana aún no se da la debida importancia al imperativo de que los niños y niñas sólo deban ingresar al colegio cuando posean un suficiente desarrollo emocional, cognitivo y social

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 una madre 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 menor hija, **de modo informal**, pese a que nació en el mes de abril. Obrando de este modo informal, el daño a la educación y estabilidad física, psíquica y emocional del niño, lo está generando la propia madre de familia que aquí demanda.

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 los que cuenta, así como los estudios en los que éstos se basan, tal como lo acreditaré posteriormente, estiman que dicha 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 han 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 un padre 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

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? 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 N.A.R.B.?

C. ANTECEDENTES DE RELEVANCIA

2. La accionante Gabriela Sintya Barrezueta Gutiérrez, en representación de su menor hija de iniciales N.A.R.B., presenta demanda de amparo contra la Directora del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

Programa Sectorial 03 de la Unidad de Gestión Educativa Local de Cañete UGEL 08, el director regional de Educación de Lima Provincias y el procurador público del Ministerio de Educación, a fin de que se reconozca la matrícula de su menor hija en el aula de primer grado de educación primaria en la institución educativa particular “Madre del Amor Hermoso”; y que, en consecuencia, se regularice su situación. Alega que la emplazada vulnera los derechos a la educación, la dignidad, la integridad psíquica, al libre desarrollo de su personalidad, a la igualdad ante la ley así como al bien protegido interés superior de su menor hija.

3. El Procurador Público regional del Gobierno Regional de Lima deduce las excepciones de incompetencia y falta de agotamiento de la vía administrativa y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señala que la menor no cumplió con el requisito de la edad para su matrícula en el primer grado de educación primaria y que, además, su representada ha actuado conforme a las directivas en materia educativa.

4. El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación interpuso las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía previa, y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señala que la menor no cumplió con lo dispuesto en la Resolución Ministerial 556-2014-MINEDU, que aprueba las “Normas y Orientaciones para el desarrollo del año escolar 2015 en la Educación Básica”, al no tener la edad cronológica requerida, razón por la cual no procede su matrícula en el aula de seis años del primer grado de educación primaria.

D. ANÁLISIS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

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

5. 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.

6. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

en un requisito *sine qua non* para la culminación de la delimitación concreta del contenido directamente atribuible al derecho fundamental.

7. 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.

8. 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 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.

9. 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.

10. 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]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

11. Nótese que ya la citada LEY ha establecido que la educación “inicial” es para menores de 6 años y que de ello se desprende, indubitadamente, que **la educación “primaria” es para niños de 6 años** y durará 6 años.

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

13. 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 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.

14. Otro supuesto de control podría ser el aplicativo, es decir, no ya para cuestionar el mandato legislativo sino la forma de aplicación de dicho mandado 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

15. Teniendo en cuenta que de autos se desprende que el menor de iniciales T.I.O.M., nació el **20 de abril del 2009**, y que inició la educación inicial en el año 2012, 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.

16. En cuanto al acceso al nivel de Educación Inicial en el año 2012, el Ministerio de Educación expidió la Resolución Ministerial 0622-2011-ED de fecha 16 de diciembre de 2011, que aprueba 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:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

VII. II. 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.

17. 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:

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 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 el año **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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

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.

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:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

- 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.
- 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 permite la 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 conocimientos 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 matrícula, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01513-2017-PA/TC
CAÑETE
GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

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.

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 01513-2017-PA/TC

CAÑETE

GABRIELA SINTYA BARREZUETA
GUTIÉRREZ, EN REPRESENTACIÓN
DE N.A.R.B.

d) Análisis del caso concreto

27. ¿Hay realmente una afectación al derecho a la educación de la menor de iniciales N.A.R.B.? Estimo que no. En la demanda del presente amparo se cuestiona la negativa de la Unidad de Gestión Educativa Local de Cañete a reconocer la matrícula de la citada 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 de la 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 dicho menor al exigir el cumplimiento de la Ley 28044 (modificada por la Ley 28123) y sus respectivas directivas.

E. DECISIÓN FINAL

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 el emplazado Ministerio de Educación haya vulnerado el derecho a la educación de la menor de iniciales N.A.R.B.

S.

LEDESMA NARVÁEZ