



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de marzo de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, aprobado en la sesión del pleno de fecha 11 de octubre de 2016. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y los votos singulares de los magistrados Urviola Hani y Sardón de Taboada, y fundamento de voto del magistrado Miranda Canales.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Marleni Cieza Fernández y doña Elita Cieza Fernández contra la resolución de fojas 153, de fecha 3 de noviembre de 2014, expedida por la Sala Mixta de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 4 de noviembre de 2013, doña Marleni Cieza Fernández y doña Elita Cieza Fernández presentan demanda de amparo contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba (UGEL de Utcubamba), a fin de que se les reconozca su derecho a estudiar en el primer grado de educación secundaria en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, del caserío La Flor, distrito de Cumba, provincia de Utcubamba, Amazonas. Además, solicitan que se les incluya en la nómina de matrícula del citado grado.

Sustentan su demanda en que se ha vulnerado su derecho a la educación, igualdad y a no ser discriminadas, dado que, aun cuando el director de la institución educativa haya aceptado sus solicitudes de matrícula y, por ende, que formen parte de la nómina de estudiantes del 2013 y sean aceptadas en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión en la Institución Educativa (Siagie), la emplazada UGEL observó la nómina y sus matrículas debido a que no contaban con las edades para ser matriculadas (son mayores de edad), indicando además que no podían acogerse al derecho de continuidad. Manifiestan que, en el caserío en el que viven, no existe ninguna institución de educación básica alternativa secundaria, por lo que se vieron forzadas a continuar sus estudios en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, la que, según refieren, se encuentra a una hora y media de camino desde el lugar donde viven.

Finalmente, mencionan que les resultaría imposible aceptar la modalidad básica



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

alternativa, pues la institución educativa que cuenta con esta se encuentra en la capital • Bagua Grande. Todos los días deberían caminar dos horas por camino de herradura, muchas veces bajo lluvia, hasta llegar a un lugar donde existe movilidad, y de allí viajar durante dos horas para llegar a Bagua Grande, que tiene un Centro de Educación Básica Alternativa que funciona en horario nocturno todos los días.

Contestaciones de la demanda

Con fecha 28 de noviembre de 2013, el director de la UGEL de Utcubamba se apersona, propone las excepciones de incompetencia, falta de agotamiento de la vía administrativa y falta de legitimidad para obrar del demandado, y contesta la demanda. Solicita que sea declarada improcedente o infundada, pues, conforme a la Ley 28044, Ley General de Educación, a las demandantes les corresponde la educación dirigida a los adultos.

Con fecha 19 de febrero de 2014, la procuradora pública regional adjunta del Gobierno Regional de Amazonas se apersona y contesta la demanda. Solicita que sea declarada improcedente o infundada, y manifiesta que, debido a que las demandantes superaron la edad establecida en la Directiva 014-2012-MINEDU/VMGP, deben concluir sus estudios en algún centro de educación básica alternativa (CEBA) que pertenezca a la UGEL de Utcubamba. Señala además que no se ha demostrado que haya habido continuidad de sus estudios, pues no presentaron certificados de estudios del nivel primario.

Sentencia de primera instancia o grado

El Juzgado Mixto de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas mediante resolución 7, de fecha 30 de junio de 2014 (folio 112), declaró fundada la demanda, pues se les imposibilitó a las demandantes continuar con sus estudios secundarios por razón de edad, pese a que en el lugar en el que viven no había institución educativa que impartiera educación secundaria y a la dificultad de trasladarse a un lugar más lejano para continuar los estudios.

Sentencia de segunda instancia o grado

La Sala Mixta de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, mediante resolución 12, de fecha 3 de noviembre de 2014 (folio 153), declaró improcedente la demanda, toda vez que la educación en el Perú se promueve estableciendo niveles, formas y modalidades determinados por la edad cronológica de los estudiantes para su acceso, por lo que corresponde a las demandantes acceder al Programa de Educación Básica Alternativa más cercano a sus domicilios y con respeto a las normas vigentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

FUNDAMENTOS

Delimitación de la controversia constitucional

1. Conforme se aprecia de autos, las demandantes se dirigen contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba (UGEL de Utcubamba) para solicitar que se les reconozca como estudiantes del primer grado de educación secundaria en la Institución Educativa 16957 Jesús Divino Maestro, La Flor de Cumba, provincia de Utcubamba, Amazonas, reconocimiento que ya se había producido inicialmente por parte del director de la aludida institución educativa. Por ello, corresponde analizar primero si las razones que sustentan la negativa de admitir a las recurrentes como estudiantes del primer grado de educación secundaria y su correspondiente no inclusión en la nómina de matrícula son conformes a la Constitución y, por consiguiente, si se está afectando o no su derecho a la educación.
2. Asimismo, las recurrentes exigen que se cumpla lo establecido en el artículo 17 de la Constitución, según el cual "(...) El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo". Cabe precisar que dadas las características del presente caso, este extremo de lo peticionado tiene relación con el examen de las obligaciones estatales de disponibilidad y accesibilidad de la educación para mujeres en el ámbito rural.
3. Finalmente, con relación a la alegada afectación del principio-derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal considera que, a la luz de lo expuesto por las demandantes y en el entendido de que no se ha ofrecido un *tertium comparationis* que evidencie tal situación, no corresponde emitir pronunciamiento de fondo sobre el particular, ya que el problema jurídico planteado versa, en puridad, sobre si se ha conculcado o no el derecho a la educación.

Cuestión previa

4. Pese a que de autos no fluye que las demandantes hayan hecho uso de las vías administrativas pertinentes a fin de salvaguardar los derechos constitucionales invocados, se advierte que el uso de aquéllas puede hacer que la probable afectación se torne en irreparable, tanto más si está involucrado el derecho a la educación, por lo que el presente caso es susceptible de dilucidarse a través del proceso de amparo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

El derecho a la educación

5. En cuanto a los bienes constitucionales directamente vinculados con el derecho a la educación, la Constitución ha previsto los siguientes: acceso a una educación adecuada (artículo 16), libertad de enseñanza (artículo 13), libre elección del centro docente (artículo 13), respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18).
6. Adicionalmente, este Tribunal entiende que dichos bienes constitucionales deben interpretarse en el marco del Estado social y democrático de derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución) y a la respectiva normativa de protección internacional de los derechos humanos, tal como ordena la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.
7. El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades (Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 6). Atendiendo a ello, tiene un carácter binario, ya que no solo se constituye como un derecho fundamental, sino que se trata además de un servicio público.
8. En efecto, la educación también se configura como un servicio público, en la medida de que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución *per se* o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de estos, debiendo tener siempre como premisa básica, como ya se ha mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (e incluso las disposiciones constitucionales que regulan la actuación de los órganos constitucionales) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana (Expediente 04232-2004-PA/TC, fundamento 11).

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

9. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

10. Así también, el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del que el Perú es parte, establece:

Los Estados partes 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 a todas las personas para participar 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. El ejercicio cabal del derecho a la educación permite, en buena cuenta, el cumplimiento de lo establecido en el inciso 1 del artículo 2 de la Constitución, relativo al libre desarrollo de la persona humana. Ello presupone un proceso de transmisión del saber y la afirmación de valores que ayuden a la persona en su desarrollo integral y en la realización de sus proyectos de vida en comunidad (cfr. párrafo 7 del fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-PA/TC).

Características imprescindibles de todo proceso educativo

13. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sostuvo, sobre la aplicación del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referido al derecho a la educación, que todo proceso educativo, en todas sus formas y en todos sus niveles posee las siguientes características fundamentales:

- a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.;

- b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
- i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (...).
 - ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
 - iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos (...).
- c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13);
- d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.
7. Al considerar la correcta aplicación de estas “características interrelacionadas y fundamentales”, se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos. [El derecho a la educación (Art, 13º) Observación general 13: 08/12/99.E/C.12/1999/10 (General Comments)].

14. Si bien la aplicación eficaz y adecuada de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cada Estado depende de las condiciones que imperen en estos, todo proceso educativo, ya sea promovido por personas públicas o privadas, o que se desarrolle en el nivel de educación básica, primaria, secundaria o superior, debe caracterizarse mínimamente por contener los elementos mencionados en el párrafo precedente, y orientarse, en todo caso, por el interés superior del alumno (Expediente 04232-2004-PA/TC fundamentos 16 y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

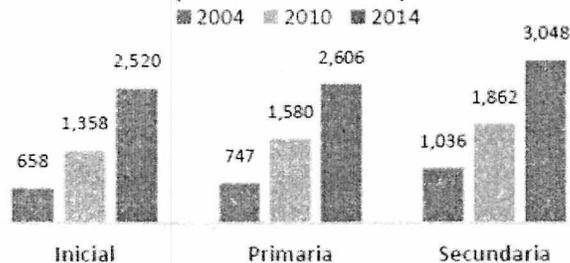
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

17).

La disponibilidad del derecho a la educación

15. Como se ha indicado previamente, la disponibilidad como uno de los contenidos mínimos del derecho a la educación, implica la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad *suficiente* en el ámbito del Estado.
16. Para ello, no solo es necesario que el Estado respete la libertad de enseñanza (y en concreto, la libertad de los particulares de establecer centros docentes de conformidad con la Constitución y la ley), sino que, fundamentalmente, establezca y financie la cantidad necesaria de instituciones educativas al servicio de toda la población, destinando recursos a la mejora de la situación en la que los docentes y administrativos realizan sus labores, como a la infraestructura y avance tecnológico de tales centros, que resultan ser en la actualidad condiciones básicas de funcionamiento de estos.
17. Esto último, a su vez, está indiscutiblemente ligado con la cantidad de recursos que el Estado invierte en educación (lo que no excluye la consideración de este derecho como uno de los deberes de solidaridad, a cargo no solo del Estado, sino también de los individuos en tanto contribuyentes sociales); recursos que, de acuerdo al artículo 83 de la Ley General de Educación, Ley 28044, no debe ser menor al 6 % del Producto Bruto Interno (PBI), desprendiéndose de este mandato además una prohibición de regresividad.
18. Sobre el particular, según el Ministerio de Educación (Minedu), el gasto público promedio en educación primaria por alumno en soles corrientes ha aumentado en los últimos años, pasando de S/ 747 en el año 2004 a S/ 2606 en el año 2014, en tanto que el mismo tipo de gasto para la educación secundaria aumentó de S/ 1036 en el año 2004 a S/ 3038 en el año 2014, habiéndose triplicado en ambos casos (cfr. MINEDU/ESCALE)

Gasto público por alumno
(en soles corrientes)



Fuente: Edudatos N° 21/Retos en Educación Básica Regular (MINEDU/ESCALE)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

19. Sin embargo, a nivel nacional se advierte una tendencia negativa en lo que respecta a la evolución del porcentaje de locales públicos en buen estado —solo el 16 % para el año 2015—, si bien una hay una tendencia positiva en lo relativo a la cantidad de locales públicos con electricidad, agua potable y desagüe —42.9 % en el año 2015— (Cfr. ESCALE/Estadística de la Calidad Educativa/Indicadores). No obstante ello, continúa siendo un reto pendiente la atención de la educación rural, lo que se expresa, por ejemplo, en el menor porcentaje alcanzado por ésta para el año 2015 en lo referente a tales indicadores: 14,4 % (locales públicos en buen estado) y 25.6 % (locales públicos con electricidad, agua potable y desagüe). En ese sentido, existe una brecha si se compara tales resultados con los porcentajes urbanos en ambos rubros: 19 % y 75.7 %, respectivamente (Ibíd.).

20. En todo caso, en la línea de dicho diagnóstico concerniente a la educación rural se ha pronunciado el Consejo Nacional de Educación, en cuyo “Proyecto Educativo Nacional al 2021” señaló lo siguiente:

La expansión de la educación en el Perú no ha cumplido su promesa de universalidad y calidad. Todavía son muchos los excluidos, principalmente los niños más pequeños y los jóvenes de las zonas rurales más pobres del país. Muchos de los que sí acceden al sistema educativo reciben, sin embargo, servicios ineficaces y de mala calidad (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: USAID/AprenDes/Plan Internacional, 2006, p. 30).

21. Como muestra de lo anterior, cabe referir los casos de déficit de instituciones educativas a nivel inicial y secundaria, en los que hay más demandas por atender frente a los mejores resultados provenientes la educación primaria. Así, de acuerdo al Minedu, hasta el año 2010 (último año de la medición) el número de centros de educación inicial necesarios para dotar de al menos uno a cada centro poblado rural que carece de centro de educación inicial y tiene al menos diez matriculados en primaria con seis años de edad ascendía a 1938 (cfr. MINEDU/ESCALE). Asimismo, en el caso de la educación secundaria, el déficit de centros de educación secundaria en el área rural en el año 2016 ha sido de 67 a nivel nacional, como se aprecia en el siguiente cuadro, que detalla el número de centros de educación secundaria necesarios para dotar de al menos uno a cada centro poblado rural que carece de centro de educación secundaria y en el que al menos veinte alumnos de primaria aprobaron el sexto grado el año anterior (cfr. MINEDU/ESCALE):



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Déficit de centros de educación secundaria

2016	
PERÚ	67
Región	
Amazonas	7
Áncash	2
Apurímac	3
Arequipa	1
Ayacucho	3
Cajamarca	8
Callao	0
Cusco	12
Huancavelica	7
Huánuco	3
Ica	0
Junín	1
La Libertad	6
Lambayeque	6
Lima Metropolitana	0
Lima Provincias	0
Loreto	0
Madre de Dios	0
Moquegua	3
Pasco	5
Piura	0
Puno	0
San Martín	0
Tacna	0
Tumbes	0
Ucayali	0
2016	

Fuente: Censo Escolar del Ministerio de Educación-Unidad de Estadística

22. Relacionado con ello se encuentra el indicador relativo a la distribución de la población con edades entre 13 y 19 años que dejó de estudiar por ausencia de centros educativos. Si bien dicho porcentaje tiende a disminuir, según lo observado en los últimos cinco años, se advierte una brecha entre la tasa de deserción por esta razón en el ámbito urbano (0.1 %) y la del ámbito rural (4.2 %), siendo preocupante también la brecha existente entre mujeres (6.6 %) y varones (1.6%) en este último ámbito (cfr. MINEDU/ESCALE).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Distribución porcentual (%)

	No hay centro educativo				
	2011	2012	2013	2014	2015
PERÚ	2.0	1.4	1.7	2.1	1.9
Sexo					
Femenino	2.3	1.2	2.3	2.7	3.1
Masculino	1.7	1.6	1.1	1.7	0.8
Área y sexo					
Urbana	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Femenino	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Masculino	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Rural	4.2	2.7	3.6	4.8	4.2
Femenino	4.7	2.2	4.6	5.6	6.6
Masculino	3.7	3.3	2.4	3.9	1.6
Nivel de pobreza					
No pobre	1.5	0.8	0.6	0.9	0.9
Pobre	1.3	1.6	1.7	2.6	2.1
Pobre extremo	5.3	3.1	5.7	7.2	5.5

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática/MINEDU/ESCALE

23. Al respecto, como ha señalado este Tribunal, la realidad política ha revelado como hecho constante en las últimas décadas cómo la corrupción en el uso de los recursos públicos afectó la atención de derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la educación. Por ello, el principio de progresividad en el gasto al que hace alusión la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues, para este Colegiado, la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas (Expediente 02016-2004-AA/TC, fundamento 35).

24. En ese sentido, corresponde reiterar que la Undécima Disposición Final y Transitoria de nuestra Constitución es concordante con el artículo 2.1 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que precisa que los Estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de recursos que se dispongan para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, entre ellos, el derecho a la educación. Es evidente que el Estado peruano no puede eximirse de esta obligación, ni tampoco asumirla como un ideal de gestión, pues se trata de una obligación perentoria a ser cumplida, si bien de manera progresiva, siempre en plazos razonables y acompañados de acciones concretas (cfr. sentencia recaída en el Expediente 2016-2004-AA/TC, fundamento 36).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

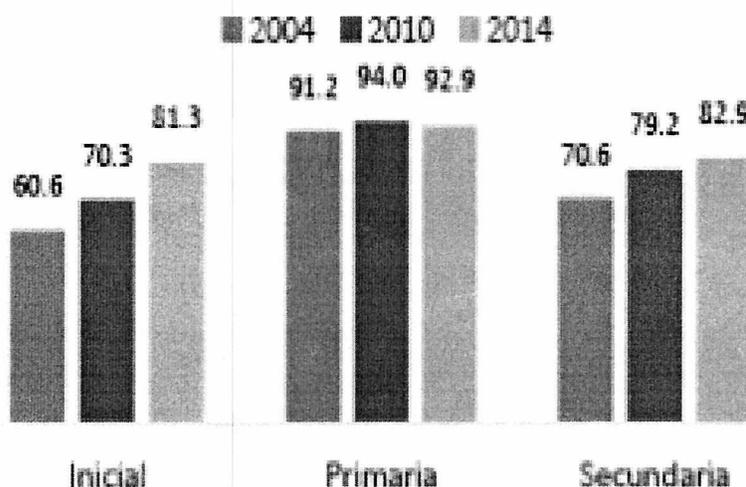


EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

La accesibilidad del derecho a la educación

25. Como se ha indicado anteriormente, en atención a la dimensión de accesibilidad, las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, lo que propiamente, además de este último mandato, requiere de facetas materiales y económicas. Con dicha dimensión se relacionan indicadores como la tasa neta de asistencia, la esperanza de vida escolar, la tasa de analfabetismo, la tasa de deserción por motivos económicos, entre otros.
26. En relación a la tasa neta de asistencia, ésta ha registrado una tendencia positiva en los últimos años: del 60.6 % (2004) al 81.3 % (2014) en la educación inicial, del 91.2 % (2004) al 92.9 % (2014) en la educación primaria, y del 70.6 % (2004) al 82.9 % (2014) en la educación secundaria; no obstante, aún es necesario que la cobertura se universalice para todos estos niveles (cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN/ESCALE: Edudatos 21/Retos en Educación Básica Regular).

Nivel de acceso a la educación
(expresado como porcentaje de la población total de cada nivel educativo)



Fuente: Edudatos N° 21/Retos en Educación Básica Regular (MINEDU/ESCALE)

27. En lo que respecta a la esperanza de vida escolar (o número de años que una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

persona puede esperar que pase en el nivel educativo básico y superior), si bien esta se ha mantenido en el mismo porcentaje en los últimos tres años, el número de años de vida escolar alcanzado en la escuela rural (12.8) es menor que el de la escuela urbana (14.0), y a su vez, dentro de aquella, el número de años de vida escolar alcanzado por las mujeres (12.6) es aún menor que el de los varones (13.0), influyendo en ello también el nivel de pobreza (cfr. MINEDU/ESCALE).

Esperanza de vida escolar

	2013	2014	2015
PERÚ	13.8	13.8	13.8
Sexo			
Femenino	13.9	13.9	13.8
Masculino	13.8	13.7	13.8
Área y sexo			
Urbana	<u>14.2</u>	<u>14.1</u>	<u>14.0</u>
Femenino	14.2	14.2	14.0
Masculino	14.1	14.0	14.0
Rural	<u>12.7</u>	<u>12.8</u>	<u>12.8</u>
Femenino	12.6	12.8	12.6
Masculino	12.7	12.8	13.0
Nivel de pobreza			
No pobre	14.3	14.2	14.1
Pobre	12.2	12.3	12.5
Pobre extremo	11.2	11.5	11.2

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática/MINEDU/ESCALE

28. Asimismo, en lo referente a la tasa de analfabetismo en mayores de 15 años, según el Minedu, si bien tiende a disminuir en los últimos años, se advierte una brecha entre mujeres y varones, toda vez que el porcentaje de mujeres analfabetas mayores de 15 años en el año 2015 fue de 8.9 %, frente al porcentaje de varones analfabetos mayores de 15 años en dicho año, ascendente a 3 %. Brecha que se acrecienta en el caso de la educación rural, donde el porcentaje de mujeres analfabetas alcanza el 23.4 %, frente al porcentaje de varones, ascendente a 7.4 %, influyendo también para ello el nivel de pobreza (cfr. MINEDU/ESCALE).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Tasa de analfabetismo (%) en mayores de 15 años

	2011	2012	2013	2014	2015
PERÚ	7.1	6.2	6.2	6.3	6.0
Sexo					
Femenino	10.5	9.3	9.3	9.5	8.9
Masculino	3.8	3.1	3.1	3.0	3.0
Área y sexo					
Urbana	<u>4.0</u>	<u>3.3</u>	<u>3.5</u>	<u>3.7</u>	<u>3.5</u>
Femenino	5.9	5.0	5.3	5.6	5.3
Masculino	2.1	1.5	1.6	1.7	1.7
Rural	<u>17.4</u>	<u>15.9</u>	<u>15.8</u>	<u>15.7</u>	<u>14.8</u>
Femenino	26.8	25.0	24.7	24.7	23.4
Masculino	9.1	7.9	7.9	7.7	7.4
Nivel de pobreza					
No Pobre	4.4	3.9	4.2	4.5	4.3
Pobre No extremo	13.6	11.9	12.1	12.1	12.0
Pobre Extremo	24.4	21.9	22.3	23.1	20.1

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática/MINEDU/ESCALE

29. Además, merece especial atención la tasa de deserción escolar por problemas económicos, que en el año 2015 ascendió a 43.4 % del total de la población que dejó de estudiar entre los 13 y 19 años, siendo el porcentaje rural (44.2 %) más elevado que el urbano (42.8 %).

Tasa de deserción escolar por problemas económicos del total de la población que dejó de estudiar entre los 13 y 19 años

	2011	2012	2013	2014	2015
PERÚ	44.9	45.1	39.0	41.5	43.4
Sexo					
Femenino	37.6	37.7	30.0	27.8	34.8
Masculino	52.5	52.2	48.6	53.7	51.3
Área y sexo					
Urbana	<u>47.1</u>	<u>50.9</u>	<u>42.8</u>	<u>43.3</u>	<u>42.8</u>
Femenino	40.4	44.2	32.5	29.3	34.4
Masculino	53.8	56.3	53.0	54.8	49.5
Rural	<u>42.6</u>	<u>39.6</u>	<u>34.8</u>	<u>39.2</u>	<u>44.2</u>
Femenino	34.7	32.3	27.2	26.3	35.2
Masculino	51.0	47.6	43.3	52.1	54.0

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática/MINEDU/ESCALE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

30. Junto a ello, cabe reparar en el hecho de que aún en la actualidad hay menores de edad que dejan de asistir a la escuela por dedicarse a los quehaceres del hogar. Así, según el Minedu, en el año 2015, el 12.4 % del total de la población que dejó de estudiar entre los 13 y 19 años lo hizo por esta razón. Asimismo, se advierte que en el ámbito urbano (13.1 % en 2015), el porcentaje de mujeres que desertó por dedicarse a los quehaceres del hogar ascendió en dicho año al 26.3 %, frente al 2.4 % en el caso de los varones; en tanto que, en el ámbito rural, dicho porcentaje fue de 21.8 %, frente al 0.2 % registrado para los varones (Cfr. MINEDU/ESCALE).

31. Precisamente, estos últimos indicadores dan cuenta de la problemática histórica en el Perú relacionada con el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las niñas y adolescentes del ámbito rural. Por ello es que el Estado tiene un deber especial en la formulación de medidas que favorezcan la accesibilidad a la educación inicial, primaria y secundaria de niñas, adolescentes y mujeres mayores de edad, otorgando una atención prioritaria a aquellas que se encuentran en estado de pobreza o en el ámbito rural.

32. En ese sentido, corresponde reiterar que si bien en años recientes ha existido un importante grado de incorporación de la mujer en tareas de orden social en las que tampoco nunca debió estar relegada (participación política, acceso a puestos laborales, oportunidades de educación, entre otras muchas), no puede considerarse que en la realidad peruana dicha tarea se encuentre consolidada. Como es de conocimiento general, buena parte de nuestra sociedad aún se nutre de patrones culturales patriarcales que relegan al colectivo femenino a un rol secundario, a pesar de encontrarse fuera de discusión sus idénticas capacidades en relación con el colectivo masculino para destacar en todo ámbito de la vida, sea político, social o económico. Los prejuicios y la idiosincracia de un número significativo de ciudadanos (conformado tanto por hombres como por mujeres) aún mantienen vigente esta grave problemática en el país (Expediente 00050-2004-AI/TC FJ 146).

Acceso a la educación como derecho humano de la mujer

33. En anteriores oportunidades este Tribunal ha indicado que la protección de la igualdad de derechos de la mujer ha sido ampliada y reforzada con la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (DEDM), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDM) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (PFCEDM), porque a pesar de la existencia de otros instrumentos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

internacionales que favorecen la igualdad de derechos, las mujeres siguen siendo discriminadas en todas las sociedades (Expediente 05652-2007-PA/TC fundamento 22).

34. Ahora bien, en el afán de eliminar la discriminación contra la mujer en la vida económica, social, política y pública de los países, entre otros derechos humanos reconocidos a las mujeres en el CEDM, se halla la igualdad de derechos, con relación a los hombres, en la esfera de la educación, ello en el entendido que la educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer (Expediente 00091-2005-PA/TC fundamento 6).

35. Al respecto, en el artículo 5 inciso "a" de la CEDM, se señala de manera enfática lo siguiente:

Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (Expediente 01423 -2013 -PA/TC fundamento 36).

36. En todo caso, más allá de las obligaciones que el Estado ha contraído en virtud de estos instrumentos internacionales a favor de la mujer, también debe repararse en las obligaciones que el Estado, en concreto, debe asumir a favor de su educación y la de todos sus ciudadanos.

Las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad del derecho a la educación como obligaciones estatales de respetar, proteger y cumplir

37. En general, los derechos fundamentales suponen para el Estado el despliegue de un conjunto de niveles obligacionales, los que son exigibles independientemente de si se trata de derechos de libertad o de derechos de faceta prestacional. En ese sentido, el Estado tiene, principalmente, obligaciones de respetar, de proteger, de cumplir o satisfacer y, de ser el caso, de reparar (sobre estas últimas obligaciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, 21 de julio de 1989, párr. 25).

38. En el caso del derecho fundamental a la educación, según la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, básicamente son tres las modalidades de obligaciones que corresponde realizar al Estado para la plena efectividad de este derecho. Vale decir, en materia educativa, los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), —entre los que se encuentra el Estado peruano—, tienen obligaciones de respetar, proteger y cumplir.

39. Las obligaciones de *respetar* consisten en la no obstaculización o impedimento por el Estado en el ejercicio del derecho a la educación. En virtud de las obligaciones de *proteger* el Estado debe impedir que terceros perjudiquen u obstaculicen tal ejercicio. En atención a las obligaciones de *cumplir* o *facilitar*, el Estado debe asegurar tal ejercicio cuando un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, ejercer el derecho con los recursos a su disposición. En ese sentido, el Estado debe tomar medidas eficaces y concretas orientadas al desarrollo de condiciones adecuadas para la realización del derecho a la educación.
40. Tales obligaciones, a su vez, pueden ser de cumplimiento inmediato o progresivo. En el primer caso, se suele considerar que las obligaciones de respetar y proteger son de inmediato cumplimiento, en tanto que las obligaciones de cumplir o facilitar son de carácter progresivo. De esta manera, la disponibilidad y accesibilidad del derecho a la educación, como dos de las dimensiones estructurales de este derecho en los términos previamente expuestos, comportan que el Estado tenga obligaciones de respetar, proteger y cumplir.
41. En el primer caso, respecto a la dimensión de disponibilidad, se advierte que la cobertura total de instituciones educativas y programas de enseñanza en todo el país constituye una obligación de cumplir o facilitar, la misma que es de carácter progresivo. No obstante ello, la obligación de adoptar “medidas deliberadas, concretas y orientadas” hacia la implantación gradual de la enseñanza secundaria, superior y fundamental es de inmediato cumplimiento.
42. En el segundo caso, respecto a la dimensión de accesibilidad, su componente de interdicción de la discriminación constituye una obligación de respetar (en las instituciones educativas públicas) y de proteger (en los centros educativos privados); en tanto que la accesibilidad material (geográfica o tecnológica) y económica (gratuidad de los niveles educativos distintos a la educación primaria) son obligaciones de cumplir. En relación a esto último, se advierte que la gratuidad del nivel educativo primario en las instituciones educativas del Estado, de acuerdo a la interpretación autorizada del PIDESC, constituye una obligación de inmediato cumplimiento, por lo que no está sometida a la disponibilidad de recursos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Concreción de las exigencias constitucionales de disponibilidad y accesibilidad a la educación

43. Sobre el acceso a la educación, específicamente para el nivel de la educación básica, este Tribunal ha referido que el tercer párrafo del artículo 16 de la Constitución ordena al Estado “asegurar que nadie sea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.” Esta obligación de fiscalización no debe ser comprendida exclusivamente para las escuelas públicas, sino también ser aplicable a los casos de instituciones escolares privadas. Ello está vinculado con lo que expone el artículo 17 de la Constitución en cuanto se especifica que la educación inicial, primaria y secundaria es obligatoria. Es decir, se configura un derecho pero al mismo tiempo un deber para los menores y los padres o tutores responsables (Expediente 00091-2005-PA/TC fundamento 16). Asimismo, cabe precisar que esta manifestación tiene dos aristas fundamentales:

a.1) Cobertura educativa

44. De un lado, podemos referirnos a la política educacional que incluye la creación de centros educativos allí donde la población lo requiera (artículo 17, tercer párrafo de la Constitución). Ligado a ello, se encuentra el derecho de toda persona natural o jurídica de promover o conducir instituciones educativas (artículo 15, tercer párrafo, de la Constitución), dentro de lo que se puede incluir el de fundar centros de enseñanza. Como se observa, en este ámbito, el derecho a la educación supone una política de Estado adecuada a la demanda educativa, que permita la materialización de este derecho, es decir, que se asegure el servicio educativo básico para todos. Es la plasmación del principio de universalización de la educación, recogida por el artículo 12 de la Ley General de la Educación, cuyo esfuerzo por realizarlo se aprecia en distintos compromisos nacionales e internacionales en materia de educación asumidos por el Estado peruano (cfr. fundamento 17 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC).

a.2) Acceso a la educación en sentido estricto

45. La otra arista, en cambio, está relacionada con los criterios de admisibilidad requeridos por los centros educativos. Estos requisitos deben basarse en criterios que proscriban cualquier tipo de discriminación, ya sea por motivos económicos, ideológicos, de salud, religiosos, o de cualquier otra índole. Dicho de otra forma, los centros escolares, tanto públicos como privados, deben proscribir los criterios de admisión irrazonables o desproporcionados, pues afectan de manera directa el derecho de educación de los menores, al impedir de manera arbitraria



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

que ejerciten el derecho a la educación. Cabe indicar, no obstante, que este tipo de actos afectan de igual manera el derecho fundamental de los padres a escoger el centro de educación que estimen pertinente (artículo 13, primer párrafo, de la Constitución). En definitiva, frente a una negación de la entidad educativa de admitir a un escolar, cabe analizar si las razones que la sustentan son conformes con la Constitución. (Expediente 00091-2005-PA/TC fundamento 18).

46. Como podrá observarse de la determinación de tales manifestaciones, las dimensiones fundamentales del derecho a la educación, de acuerdo a la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, previamente comentadas, esto es, la disponibilidad y accesibilidad a la educación, se materializan en las manifestaciones del acceso a la educación, de modo que, mientras la primera se plasma en la arista de la cobertura educativa, la segunda se realiza a través del acceso a la educación en sentido estricto.

Análisis del caso concreto

47. Según la Ley 28044, Ley General de Educación, y su reglamento, aprobado mediante Resolución Ministerial 0043-2012-ED, la educación básica se organiza en tres modalidades: educación básica regular, educación básica alternativa y educación básica especial. La primera de ellas comprende tres niveles: a) nivel de educación inicial, b) nivel de educación primaria, y c) nivel de educación secundaria. De lo regulado en este último, se infiere que la educación secundaria está dirigida a púberes y adolescentes, entre 11 o 12 a 17 años, más aún si ello ha sido precisado en el Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Curricular del año 2009, vigente cuando ocurrieron los hechos constitucionalmente relevantes del presente caso.

48. De otro lado, se establece que la Educación Básica Alternativa está dirigida a:
- i)* jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla,
 - ii)* niños, niñas y adolescentes, incluidos aquellos con discapacidad, que no se insertaron oportunamente en la educación básica regular o que abandonaron el sistema educativo y su edad les impide continuar los estudios regulares, y
 - iii)* estudiantes que necesiten compatibilizar el estudio y el trabajo.

49. Ahora bien, las demandantes manifiestan que debido a que en el caserío en el que viven (Perlamayo del distrito de Bagua Grande) no existe institución educativa que imparta el nivel secundario, sea en la modalidad regular o alternativa, se vieron obligadas a recurrir a la Institución Educativa 16957 Jesús Divino Maestro, del caserío La Flor del distrito de Cumba (centro de educación básica regular). Además, el centro alternativo más cercano se encuentra



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

aproximadamente a cuatro horas de distancia (dos horas caminando y dos horas en movilidad), hecho que hace imposible acudir diariamente. De otro lado, la emplazada ha señalado que la matrícula y nómina de matrícula han sido observadas debido a que las recurrentes no cumplen con la edad cronológica para seguir estudios secundarios en la modalidad de educación básica regular, por lo que deben continuar dichos estudios en un centro de educación básica alternativa (CEBA). Además, en el recurso de apelación (folio 128), ha señalado que el CEBA más cercano es Matiaza Rimachi (Bagua Grande) y que las interesadas deben solicitar a la UGEL que dicho centro extienda sus servicios a otros caseríos, por necesidad de servicio.

50. En el presente caso, las demandantes, con fecha 11 de marzo de 2013 (folios 3 y 4), solicitaron al director de la Institución Educativa 16957 Jesús Divino Maestro ser matriculadas en el primer grado de educación secundaria, toda vez que en su localidad no existe la modalidad de educación que requieren para continuar con sus estudios, pues cuentan con 18 y 19 años cada una de ellas, pedido que **fue aceptado** conforme se advierte de la Resolución Directoral 12-2013-GOB.REG-A/DRE-A/UGEL-U/DIE.I.P.S 16957 LA FLOR, de fecha 29 de abril de 2013 (folio 5), y la Nómina de Matrícula 2013 (folio 6). Con fecha 20 de mayo de 2013, el director de la referida institución, don Elmer Huamán Delgado, remitió el Informe 13-2013-GOB-REG-A/DRE-A/UGEL-U/D.I.E.I.P.S.M 16957 JDM L-F C, dirigido al director de la UGEL de Utcubamba, don Wilmer Ferré Pérez Vásquez (folio 7), en el que solicita no solo la aprobación de la Nómina de Matrícula, sino además que las recurrentes sean consideradas en dicha nómina a fin de que sus derechos constitucionales no sean afectados. Específicamente, dicho Informe del Director Elmer Huamán se menciona lo siguiente:

PRIMERO: Que la institución educativa bajo la dirección a mi cargo es (...) de reciente creación, y que por no existir colegios cercanos a la comunidad muchas personas se quedaron sin recibir la educación oportuna, los mismos que carecen de recursos económicos (...).

SEGUNDO: Se da el caso señor director, que en el presente año se han presentado dos solicitudes de las hermanas Cieza Fernández Elita y Cieza Fernández Marleni, de 18 y 19 años respectivamente; las mismas que solicitan ser matriculadas en el primer grado de educación secundaria (...).

TERCERO: En virtud de lo solicitado se procedió a dar a conocer al alumnado en general teniendo como respuesta otra solicitud presentada por los integrantes del municipio Escolar de la mencionada Institución Educativa (...) acto seguido se ha sostenido una reunión con los docentes de la I.E. y con las interesadas, firmándose con ellas y los docentes un acta de compromiso (...).

CUARTO: Respetuoso de la Constitución y las leyes me dirijo a usted a fin de que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

vuestro despacho disponga lo conveniente para tal efecto adjunto al presente todos los actuados así como las nóminas de matrícula de 1º al 5º grado **las mismas que fueron aceptadas por el SIAGIE**; quedando listas para su aprobación por el especialista de la entidad que muy acertadamente dirige usted [resaltado agregado]

POR LO EXPUESTO.- Suplico a usted ordene a quien corresponda atienda lo solicitado para que los derechos constitucionales de los ciudadanos no se vean vulnerados toda vez que en nuestra comuna ni alrededores existe un colegio de Educación Básica Alternativa donde los interesados puedan acudir a continuar sus estudios y contribuir a desterrar las altas tasas de analfabetismo y de pobreza que azota nuestro país; ya que la pobreza se da también por falta de educación.

51. No obstante, mediante el Informe 004-2013-GOB-REG-AMAZONAS/DRE-A/UGEL-U/DGP, la emplazada observó la inclusión de las demandantes en la citada nómina, toda vez que, según refiere, no cumplían con las edades establecidas para continuar estudios secundarios en la modalidad de educación básica regular en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro (entre 11 o 12 a 17 años), por lo que su matrícula no fue reconocida.

52. Al respecto, si se revisan las estadísticas por departamento sobre la proporción de la población con edades entre los 17 y 19 años (grupo en el que se encuentran las recurrentes), que cuenta al menos con un cierto nivel o etapa educativa según el Minedu, se advierte que en el departamento de Amazonas, donde residen las demandantes, solo el 59.2 % de tal segmento poblacional ha concluido el nivel de educación secundaria (Fuente: MINEDU/ESCALE).

53. En vista de ello, siendo este porcentaje uno de los menores a nivel nacional, puede señalarse que la situación de las recurrentes es ilustrativa de todo un sector de la población que aún no puede acceder en condiciones de igualdad a la educación básica, que es obligatoria y gratuita en las instituciones del Estado según el artículo 17 de la Constitución, lo que a su vez se ha generado tanto por la falta de cobertura como por el actuar básicamente formalista de la emplazada al no realizar el ajuste razonable que circunstancias como las del presente caso ameritaban.

54. De este modo, pese a que a la fecha en la que solicitaron sus matrículas en la citada institución educativa las demandantes tenían 18 y 19 años, esto es, superaban la edad establecida para seguir estudios secundarios en una institución educativa sujeta a la modalidad de Educación Básica Regular, conforme a la normativa señalada en el fundamento 47 *supra*, no puede soslayarse que en el caserío y en las zonas cercanas no existía institución educativa correspondiente a la modalidad de la Educación Básica Alternativa que impartiera el nivel secundario, conforme así lo han señalado no solo las demandantes, sino también el director de la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro (folio 8) y la emplazada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

cuando señala que “el CEBA más cercano es Matiaza Rimachi (Bagua Grande) y que las interesadas debían solicitar a la UGEL que dicho centro extienda sus servicios a otros caseríos, por necesidad de servicio” (folio 130).

55. En tal sentido, se concluye que las demandantes se encontraban en una situación de evidente limitación material, en tanto que ni en el caserío en el que viven, ni en los alrededores, en el año en que solicitaron su matrícula, se hallaba un centro de educación básica alternativa que impartiera el nivel secundario, siendo el más cercano (CEBA Matiaza Rimachi), uno ubicado a cuatro horas de distancia (dos horas caminando y otras dos mediante movilidad), de ida, más otras cuatro horas de vuelta, lo que hace imposible para las dos recurrentes acudir diariamente.
56. Este hecho que no fue considerado por la UGEL emplazada al no reconocerles de manera excepcional sus matrículas escolares, ni incluirlas en la respectiva nómina de estudiantes, pese a que el director de la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro sí las había incluido. Dicha actuación de la UGEL emplazada es evidentemente irrazonable y desproporcionada, y por lo tanto, vulnera el derecho a la educación de las demandantes.
57. Dicha determinación, en principio, desconoce que el Estado no ha logrado facilitar la cobertura educativa o el acceso a la educación para todos en la zona donde radican las recurrentes, según lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución, en atención al cual “el Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera”. Pero, además, lo decidido por la UGEL emplazada ha afectado el acceso en sentido estricto a la educación de las demandantes, toda vez que el criterio para no admitirlas, a la luz del caso concreto, en el que se advierte claramente un déficit de cobertura —cuya superación es tarea del propio Estado—, resultaba contrario a los principios y valores que consagra la Norma Fundamental.
58. Antes bien, al Estado le corresponde remover los obstáculos históricos que han mantenido y mantienen aún en posiciones desventajosas respecto al resto de la sociedad e incluso en situaciones de desigualdad a varios grupos vulnerables, entre los que se encuentran las niñas y adolescentes que intentan acceder a la educación rural pese a todos los condicionamientos que suelen tener en contra. En esa línea, si se vienen tomando medidas, en el ámbito de la educación a fin de promoverla y garantizarla, como por ejemplo, el favorecer desplazamiento docente a tales localidades, este Tribunal considera que determinaciones como las de la UGEL emplazada en el presente caso se alejan de la finalidad que justifica y sustenta tales acciones afirmativas, esto es, la búsqueda de la igualdad material. Y es que en un Estado constitucional, la administración, si bien se rige por el principio de legalidad, no puede obviar que la ley y las demás normas se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

interpretan y aplican en función de la Constitución, y no a la inversa.

59. Por consiguiente, a juicio de este Tribunal, el no reconocimiento de la matrícula de las demandantes y, por ende, su exclusión de la nómina de matrícula para continuar sus estudios del nivel secundario en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, afectó su derecho fundamental a la educación, por lo que corresponde estimar la demanda y ordenar que la demandada reconozca a las recurrentes la matrícula en dicho centro educativo y su correspondiente inclusión en la respectiva nómina de estudiantes del primer grado de educación secundaria, así como los estudios que eventualmente hubiesen realizado.
60. Así también, teniendo en cuenta que se encuentra acreditada la vulneración del citado derecho constitucional, corresponde ordenar que la emplazada asuma el pago de los costos procesales, en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

Estado de cosas inconstitucional y acceso a la educación en el ámbito rural

61. Es claro que lo resuelto en el presente caso es directamente vinculante para las partes intervinientes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional observa que la situación en la que se han visto ubicadas las demandantes es representativa de todo un grupo de personas que pertenecen al ámbito rural y se encuentran en estado de pobreza. Por ello, debe evaluarse si es de aplicación la técnica del *estado de cosas inconstitucional* y, si es así, corresponde dictar las decisiones pertinentes que coadyuven a reparar tal estado de inconstitucionalidad.
62. Dicha técnica, en un proceso constitucional como el amparo, comporta que, una vez declarado el “estado de cosas inconstitucionales”, se efectúe un requerimiento específico o genérico a un órgano público a fin de que, dentro de un plazo razonable, se realice o deje de realizar una acción u omisión, *per se*, violatoria de derechos fundamentales, que repercuta en la esfera subjetiva de personas ajenas al proceso constitucional en el cual se origina la declaración.
63. Se trata, en suma, de extender los alcances *inter partes* de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas.
64. Para que ello pueda realizarse es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

cosas inconstitucionales, vulnera o amenaza derechos de otras personas ajenas al proceso. (Exp. 02579-2003-HD/TC FJ 19).

65. De la revisión de autos y como es de público conocimiento, se puede afirmar que el caso individual de las demandantes es uno que representa en idénticas circunstancias a miles de peruanos que, por vivir en zonas rurales de nuestro país y encontrarse en situación de pobreza extrema, no tienen acceso, en condiciones de igualdad, a la educación o a determinadas modalidades de educación básica regular, alternativa o especial.

66. Si nuestra Constitución establece en su artículo 17 que “La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias (...)”, que “El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera”, que “El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo”, que el Estado “fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona”, que “preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país”, y que “promueve la integración nacional”, es claro que existen ya obligaciones constitucionales para todos los operadores estatales a fin de materializarlas progresivamente.

67. Sin embargo, tal progresividad no implica en modo alguno que todo el contenido normativo del artículo 17 se encuentre supeditado a la buena voluntad de los operadores estatales de turno. Si es un mandato contenido en la norma más importante del sistema jurídico y si, además, se trata de la educación, que es el derecho que, en otros aspectos, permite a las personas adquirir los conocimientos necesarios para convertirse en ciudadano e insertarse efectivamente en la sociedad, entonces nos encontramos ante un mandato directamente vinculante.

68. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido en su informe sobre el derecho a la educación [Observación general 13: 08/12/99. E/C.12/1999/10] que:

La educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica 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 (párrafo 1) [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1999.10.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1999.10.Sp?OpenDocument)).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

69. Ciertamente no corresponde que el Tribunal Constitucional, en tanto órgano jurisdiccional elabore o ejecute las correspondientes políticas públicas en materia educativa. Pero, lo que no puede dejar de hacer es controlar la Constitución y defender los derechos fundamentales cuando el Estado actúe deficientemente o no actúe conforme a sus competencias constitucionales. Precisamente, en la sentencia del caso Ley Universitaria (Expediente 00014-2014-AI/TC y otros, FFJJ 6 a 22), el Tribunal Constitucional concluyó en que “tiene el deber de controlar la legitimidad constitucional de las políticas públicas e incluso la ausencia de éstas, en el contexto de sus deberes de respeto y garantía de los derechos” (FJ 22).
70. En tal sentencia, también se reitera que, en lo específicamente relacionado con la educación, este Tribunal Constitucional ha sostenido que esta se configura como derecho fundamental, pero también como un servicio público, en la medida en que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal, y ha añadido que [...] corresponde al Ministerio de Educación desarrollar políticas públicas que optimicen y lleven a la práctica el mandato constitucional” (Expediente 06752-2008-AA/TC, FJ 6 y 7). Esta afirmación no impide, naturalmente, que el Tribunal Constitucional pueda controlar la conformidad de las políticas públicas adoptadas con el efectivo respeto de los derechos fundamentales. Más bien abona a favor de esa capacidad contralora y revisora (Expediente 00014-2014-AI/TC y otros FJ 20).
71. Asimismo, se precisa (FJ 19) que ya este Tribunal, en el pasado, ha controlado la legitimidad constitucional de medidas relacionadas con
- La provisión de agua potable (Expediente 03333-2012-AA/TC);
 - La circulación de vehículos usados con timón cambiado (Expediente 02500-2011-AA/TC);
 - El consumo de bebidas alcohólicas (Expediente 00850-2008-AA/TC);
 - El combate contra el tráfico ilícito de drogas (Expediente 00033-2007-AI/TC), o
 - La infancia y los programas sociales (Expediente 01817-2009-HC/TC), entre muchas otras
72. Por ello, el Tribunal Constitucional, en tanto órgano de control de la Constitución, no debe pronunciarse solo cuando cada persona del ámbito rural y pobre interponga una demanda de amparo, si acaso ello ocurriese, pues dada la precariedad de sus recursos es poco probable que judicialice el respetivo reclamo en defensa de sus derechos, sino también se encuentra legitimado para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

pronunciarse mediante técnicas como aquella del *estado de cosas inconstitucional*.

73. Asimismo, teniendo en consideración que la disponibilidad y accesibilidad a la educación de las personas pobres del ámbito rural se encuentra dentro de una política pública de ejecución progresiva, pero que, como se ha referido antes, no puede contener una ejecución *sine die* (sin plazo y sin fecha), este Tribunal debe tomar en consideración determinados elementos estadísticos elaborados por el INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), como los siguientes:

CUADRO N° 3.4
PERÚ: GRUPOS DE DEPARTAMENTOS CON NIVELES DE POBREZA EXTREMA
ESTADÍSTICAMENTE SEMEJANTES, 2013 - 2015

AÑO	GRUPO	DEPARTAMENTOS	Intervalos de confianza al 95%	
			Inferior	Superior
2013	GRUPO 1	Cajamarca	18,14	26,97
	GRUPO 2	Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Pasco	12,21	15,53
	GRUPO 3	Áncash, Apurímac, La Libertad, Loreto, Piura, Puno, San Martín	5,71	7,46
	GRUPO 4	Arequipa, Cusco, Junín, Lambayeque, Moquegua, Región Lima, Ucayali	1,51	2,63
	GRUPO 5	Ica, Madre de Dios, Provincia Callao, Provincia Lima, Tacna, Tumbes	0,00	0,34
2014	GRUPO 1	Cajamarca	15,16	23,22
	GRUPO 2	Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Pasco	10,87	13,85
	GRUPO 3	Áncash, Apurímac, La Libertad, Loreto, Piura, Puno, San Martín	5,20	6,99
	GRUPO 4	Arequipa, Cusco, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Ucayali	1,61	2,80
	GRUPO 5	Ica, Provincia Callao, Provincia Lima, Región Lima, Tacna, Tumbes	0,09	0,40
2015	GRUPO 1	Cajamarca	16,63	23,89
	GRUPO 2	Amazonas, Ayacucho, Huancavelica	8,78	12,33
	GRUPO 3	Apurímac, Huánuco, La Libertad, Loreto, Pasco, Piura, Puno, San Martín	5,64	7,35
	GRUPO 4	Ancash, Cusco, Junín, Lambayeque, Ucayali	2,18	3,67
	GRUPO 5	Arequipa, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Provincia Callao, Provincia Lima, Región Lima, Tacna, Tumbes	0,19	0,62

Nota: Los valores del intervalo corresponden a los límites inferior y superior de cada grupo robusto.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2013 - 2015.

74. Dicho cuadro, que aparece en el *Informe Técnico "Evolución de la pobreza monetaria 2009-2015"*, elaborado por el INEI en abril de 2016, destaca (en su página 50) que "la aplicación de los test-estadísticos permitió establecer para el año 2015, cinco grupos de departamentos con niveles de pobreza extrema semejantes teniendo en consideración que la precisión de los estimadores puntuales no tuvieran diferencias significativas. **El primer grupo lo integra**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Cajamarca con tasa de pobreza extrema entre 16,6% y 23,9%. El segundo grupo de departamentos con tasas de pobreza extrema entre, 8,8% y 12,3% se encuentran: Amazonas, Ayacucho, Huancavelica. En el tercer grupo de departamentos con tasa de pobreza extrema que se ubica entre 5,6% y 7,3% se encuentran: Apurímac, Huánuco, La Libertad, Loreto, Pasco, Piura, Puno y San Martín. El cuarto grupo de departamentos con tasas de pobreza extrema bajos, entre 2,2% y 3,7% lo integran: Ancash, Cusco, Junín, Lambayeque y Ucayali. Finalmente, el quinto grupo de departamentos conformado por Arequipa, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Provincia Constitucional del Callao, Provincia Lima, Región Lima, Tacna y Tumbes, se caracterizan por haberse prácticamente erradicado la pobreza extrema” [resaltado agregado].

75. Por consiguiente, atendiendo a lo expuesto en los párrafos precedentes, en los cuadros estadísticos elaborados por el Ministerio de Educación antes citados y a que las personas de extrema pobreza del ámbito rural están expuestas a condiciones que fomentan su vulnerabilidad, el Tribunal Constitucional considera que debe declararse un *estado de cosas inconstitucional* en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de tales personas de extrema pobreza del ámbito rural, de modo tal que se ordene al Ministerio de Educación:
- diseñar, proponer y ejecutar un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años, que vencería el 28 de julio de 2021, año del bicentenario, pueda asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de niños, adolescentes y mayores de edad, de extrema pobreza del ámbito rural, empezando por los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica;
 - disponer que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Poder Legislativo, pueda realizar las gestiones pertinentes que tiendan al aseguramiento de dicho plan de acción, y
 - ordenar al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo aquí dispuesto.

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 cuanto se afectó el derecho a la educación de las demandantes. En consecuencia, ordenar que la emplazada reconozca a las demandantes la matrícula y la correspondiente inclusión en la nómina de estudiantes del primer grado de educación secundaria en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, así como los estudios que eventualmente hubiesen realizado.
2. Declarar un *estado de cosas inconstitucional* en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

3. Ordenar al Ministerio de Educación el diseño, propuesta y ejecución de un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años que vencería el 28 de julio de 2021, año del bicentenario, pueda asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de niños, adolescentes y mayores de edad, de extrema pobreza del ámbito rural, empezando por los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica.
4. Disponer que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Poder Legislativo, realice las gestiones pertinentes que tiendan al aseguramiento de dicho plan de acción.
5. Ordenar al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo dispuesto en la presente sentencia.
6. Ordenar que la emplazada asuma el pago de los costos procesales a favor de las demandantes, cuya liquidación se hará en ejecución de sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Coincidiendo con lo resuelto en mayoría, considero pertinente emitir pronunciamiento sobre algunos temas que son de vital importancia para todo Estado Constitucional que se precie de serlo.

I. DELIMITACIÓN DEL PETITORIO

La presente demanda de amparo es interpuesta doña Marleni Cieza Fernández y doña Elita Cieza Fernández contra la resolución de fojas 153, de fecha 3 de noviembre de 2014, expedida por la Sala Mixta de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, que declaró improcedente la demanda de autos.

Las demandantes se dirigen contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba (UGEL de Utcubamba) para solicitar que se les reconozca como estudiantes del primer grado de educación secundaria en la Institución Educativa 16957 "Jesús Divino Maestro", La Flor de Cumba, provincia de Utcubamba, Amazonas, reconocimiento que ya se había producido inicialmente por parte del director de la aludida institución educativa.

Asimismo, las recurrentes exigen que se cumpla lo establecido en el artículo 17 de la Constitución, según el cual "(...) El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo". Es así que este extremo tiene relación con el examen de las obligaciones estatales de disponibilidad y accesibilidad de la educación para mujeres en el ámbito rural. Este extremo ya ha sido suficientemente desarrollado en la sentencia, por lo que nos remitimos a los fundamentos ahí expresados.

Finalmente, en relación al derecho a la igualdad y no discriminación precisaremos algunas ideas sobre la igualdad entendida como no sometimiento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

II. ANTECEDENTES

Con fecha 4 de noviembre de 2013, doña Marleni Cieza Fernández y doña Elita Cieza Fernández presentan demanda de amparo contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba (UGEL de Utcubamba), a fin de que se les reconozca su derecho a ser reconocidas como estudiantes del primer grado de educación secundaria en la I.E. 16957 "Jesús Divino Maestro". Además, solicitan que se apruebe la nómina de matrícula 2013 en el citado grado.

Sustentan su demanda en que se ha vulnerado su derecho a la educación, igualdad y a no ser discriminadas. Señalan que aun cuando el director de la institución educativa aceptó sus solicitudes de matrícula y, por tanto, formar parte de la nómina de estudiantes del 2013 y ser aceptadas en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión en la Institución Educativa (SIAGIE), la emplazada observó la nómina y sus matrículas debido a que no contaban con las edades para ser matriculadas (son mayores de edad) y porque no podían acogerse al derecho de continuidad. Manifiestan que, en el caserío en el que viven, no existe ninguna institución de educación básica alternativa secundaria, por lo que se vieron forzadas a continuar sus estudios en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, la que, según refieren, se encuentra a una hora y media de camino desde el lugar donde viven.

Por último, mencionan que les resultaría imposible aceptar la modalidad básica alternativa, puesta la institución educativa que cuenta con esta se encuentra en la capital de Bagua Grande. Añaden que todos días deberían caminar dos horas por camino de herradura, muchas veces bajo lluvia, hasta llegar a un lugar donde existe movilidad, y de allí viajar durante dos horas para llegar a Bagua Grande, que tiene un Centro de Educación Básica Alternativa que funciona en horario nocturno todos los días.

III. LOS DERECHOS SOCIALES

Tradicionalmente se ha distinguido a los derechos sociales de los derechos individuales en virtud de su exigibilidad judicial. Los últimos serían exigibles por medios de procesos judiciales, mientras que los sociales responderían a decisiones políticas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Dicha diferencia ha sido superada en nuestro ordenamiento jurídico, tanto por los tribunales ordinarios como por el Tribunal Constitucional.

En reiterada jurisprudencia 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 población¹.

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 identificarlos².

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.

IV. LAS SENTENCIAS ESTRUCTURALES

El artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional señala que uno de los fines de los procesos constitucionales es la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Sin embargo, la consecución de este fin no es tarea fácil, ni en nuestro país, ni en la región, pues hemos sido testigos que la vulneración a ciertos grupos ha sido sistemática.

¹ Exp. 02945-2003-AA, Fundamento Jurídico 12.

² ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 24



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Conviene entonces detenerse brevemente en éstas violaciones sistemáticas. Para que algo sea calificado de sistemático se requiere la cooperación de diversos agentes para el logro de determinado fin. En ese sentido, las violaciones sistemáticas implica el accionar de todo o casi todo el aparato estatal contra determinado grupo. Así, éstas se dan principalmente porque el Estado no cuenta con las herramientas necesarias para viabilizar los derechos fundamentales, generando obstáculos para que no se puedan ejercer efectivamente estos derechos.

Vista la problemática anteriormente descrita, entonces es menester que ante la presencia de litigios estructurales, el Poder Judicial, en general, y el Tribunal Constitucional, en particular, brinde respuestas que puedan terminar y/o reparar las violaciones sistemáticas. Estos remedios, claro está, no deben partir únicamente de las instancias jurisdiccionales, sino deben ser el producto de un diálogo entre los diferentes actores sociales.

En este sentido, los Tribunales Constitucionales son los primeros en ser llamados a dictar sentencias estructurales, dentro de sus competencias constitucionalmente previstas. Como suele suceder, el ejercicio de competencias puede llevar a un activismo judicial que roce o algunas veces transgreda la autonomía de otros órganos constitucionales, poniendo en cuestionamiento la legitimidad del Tribunal Constitucional. Sin embargo, lo que hace a un litigio o caso estructural, es precisamente que los jueces constitucionales puedan tutelar derechos fundamentales, algunas veces, más allá de las pretensiones de las partes. En efecto, una violación sistemática requiere una respuesta de las mismas o mayores dimensiones.

Se infringen disposiciones constitucionales para las cuales es necesario ofrecer remedios, uno de ellos, sin ánimo de ser exhaustivo, podrían ser con políticas públicas, pero que éstas sean ejecutadas por otras entidades del Estado, claramente no el Tribunal Constitucional, que en el marco de un diálogo institucionalizado se coadyuve a dar una respuesta desde la Constitución.

Es precisamente ésta la labor de un Tribunal Constitucional en el marco de una sentencia estructural: Construir un derrotero donde todas las entidades estatales dialoguen y colaboren por la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

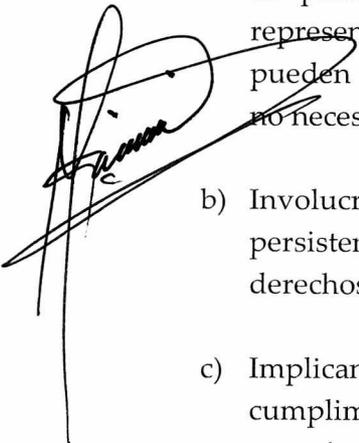


EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Desde esta perspectiva, para calificar una sentencia como estructural se requiere de algunas características³:

- 
- a) La vulneración de los derechos fundamentales afectan a un gran número de personas que por sí mismas o mediante organizaciones que las representan en juicio alegan violaciones de sus derechos. Es decir, pueden existir varios actores procesales, así como muchos afectados que no necesariamente intervienen en los litigios.
 - b) Involucran a varias entidades estatales como responsables de las fallas persistentes de la política pública que contribuyen a esas violaciones de derechos fundamentales.
 - c) Implican requerimientos judiciales complejos, es decir, órdenes de cumplimiento obligatorio por los cuales los tribunales instruyen a esos organismos públicos para que actúen de forma coordinada a fin de proteger a toda la población afectada y no sólo a los demandantes específicos del caso.
 - d) Una serie de órdenes de implementación continuas en el tiempo.

Recurrir a figuras como las sentencias estructurales o las garantías de no repetición no es otra cosa que la búsqueda de la mejor interpretación del diseño institucional para lograr la efectiva protección de los derechos fundamentales a partir de las posibilidades que da el propio sistema institucional. Lo que está haciendo el control jurisdiccional constitucional, es intentar respuestas efectivas ante la realidad sin apartarse de los mandatos constitucionales⁴.

³ RODRÍGUEZ GARAVITO, César, RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015, pág. 25.

⁴ NASH, Claudio, NÚÑEZ, Constanza. "Sentencias estructurales. Momento de evaluación". En: *Revista de Ciencias Sociales*. Volumen Monográfico Extraordinario, 2015, pág. 272.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

V. EL DERECHO A LA IGUALDAD

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).

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 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.

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).

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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

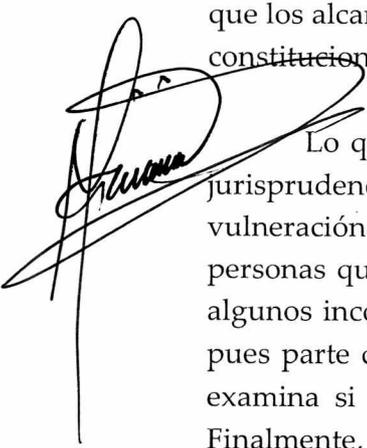


EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

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 derechos⁵. En consecuencia, considero que los alcances del derecho a la igualdad deberían ser ampliados por la justicia constitucional.



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.

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 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.

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 escrutinios⁶:

- 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.

⁵ 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.

⁶ Ídem, pp. 147-148.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

- 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”.

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 producido⁷.

Por todo lo anteriormente dicho, considero que el presente caso sí es factible de ser analizado en clave de igualdad. Así analizadas las cosas, somos de la opinión que es conveniente ampliar el criterio de igualdad para abordar casos de violaciones sistemáticas.

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

⁷ Ídem, pág. 153.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA SALDAÑA-BARRERA

1. Coincido con el sentido de lo resuelto, pero me pregunto si lo propuesto (declaración de estado de cosas inconstitucional y toma de una serie de acciones de obligatorio cumplimiento por parte del Gobierno y el Congreso), no constituye en realidad la aprobación de un escenario más propio de una sentencia estructural.
2. Conviene tener presente que en una sentencia estructural no solamente se detecta una situación de violación sistemática al contenido constitucionalmente protegido de ciertos derechos fundamentales, sino que a través suyo se constata además que existe la omisión reiterada de una actuación considerada necesaria dentro del aparato estatal, ante lo cual se demanda el cabal ejercicio de esos derechos fundamentales invocados. Es pertinente entonces ser claros sobre si aquí se está planteando o no una sentencia estructural. Y es que conviene tener presente que la aprobación de una sentencia estructural, entre otros factores, genera tensiones entre los jueces y juezas constitucionales y los otros poderes públicos; y, en esa línea de pensamiento, lo que tal vez resulta más relevante es la necesidad de precisar cuáles son los alcances de las atribuciones correspondientes a un juez(a) constitucional, máxime si pertenece a un Tribunal Constitucional. Y de la mano de las respuestas a estas preguntas, también corresponde interrogarse sobre cuál es la legitimidad con la que el juez(a) constitucional asumiera estas tareas y dentro de qué límites podría desenvolverse estas labores. Las decisiones planteadas a partir del tercer resuelve de la sentencia son interesantes y hasta necesarias, pero debiera a la vez fortalecerse el sustento constitucional de las mismas, así como tenerse previsto, por ejemplo, algún mecanismo o conjunto de mecanismos que aseguren el seguimiento de lo resuelto.
3. En ese sentido, por citar una posibilidad en particular, y con la finalidad de supervisar y velar por el cumplimiento de las diferentes sentencias de este Tribunal, máxime si en ellas se establecen exhortaciones, órdenes a los poderes públicos y hasta mandatos de carácter estructural, es que, por lo menos, convendría que este Colegiado cuente con una Comisión de Seguimiento de Sentencias.
4. Esta Comisión de Seguimiento de Sentencias debería tener como cometido principal verificar sobre todo el cumplimiento de las sentencias estructurales, las declaratorias



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

de estados de cosas inconstitucional, las declaratorias de situaciones de hecho inconstitucional, las exhortaciones realizadas a los poderes públicos y a los particulares, así como de todas aquellas decisiones de este Tribunal que requieran un seguimiento específico. Para ello, considero que dicha Comisión, cuya composición, alcances y procedimientos a seguir correspondería ser precisado a través del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, debería contar con facultades para impulsar las coordinaciones interinstitucionales, las propuestas técnicas y los apremios legales que sean necesarios, con la finalidad de que las situaciones de inconstitucionalidad estructural o generalizada detectadas por el Tribunal Constitucional sean efectivamente revertidas.

S.

ESPINOSA -SALDAÑA BARRERA

Toy Espinosa Saldaña

Lo que certifico:

Janet Otárola Santillana
JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNANDEZ Y OTRO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas Magistrados, emito el presente voto singular en razón de las siguientes consideraciones.

Por lo general, los derechos constitucionales, especialmente cuando se trata de derechos sociales y económicos, como el derecho a la educación (cfr. Capítulo II del Título I de la Constitución), cuentan con normas legales que regulan su ejercicio. Como no puede ser de otro modo, los jueces estamos vinculados por tales normas, salvo que las consideremos inconstitucionales y dispongamos su inaplicación al caso concreto, conforme al artículo 138 de la Constitución. No aprecio que esto (llamado "control difuso de constitucionalidad") haya ocurrido en la ponencia.

Siendo esto así, en tanto que en el caso de autos se discute el ejercicio del derecho a la educación, debemos recurrir a la Ley N° 28044, Ley General de Educación (en adelante, la Ley) y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 011-2012-ED (en adelante, el Reglamento).

El presente caso involucra una discusión sobre qué modalidad de la Educación Básica corresponde a las demandantes: la Educación Básica Regular o la Educación Básica Alternativa. Ello debido a que las demandantes, a pesar de tener una 18 y la otra 19 años de edad, según se indica en su demanda (cfr. fojas 21), pretenden cursar Educación Secundaria en un centro de Educación Básica Regular y no en uno de Educación Básica Alternativa, pues indican que el primero es más cercano a su domicilio (cfr. fojas 24).

El artículo 36 de la Ley señala que la Educación Básica Regular (que comprende los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria) "está dirigida a los niños y adolescentes". Es decir, este tipo de educación está diseñada para menores de edad, pues conforme al artículo I del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), "se considera niño a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años de edad y adolescente desde los doce hasta cumplir los dieciocho años de edad".

A ello hay que sumar el Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular (aprobado por Resolución Ministerial 440-2008-ED¹) –vigente al momento de los hechos y citado por la ponencia en su fundamento 47– que, en su p. 113, señala: "En el nivel de Educación Secundaria se atiende a los púberes y adolescentes, cuyas edades oscilan entre 11 y 17 años aproximadamente".

La Educación Básica Alternativa, por su parte, está dirigida a estudiantes "que no se insertaron oportunamente en el Sistema Educativo, no pudieron culminar la Educación

¹ Cfr. www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/download.php?link=dcn_2009.pdf (consulta: 28-VIII-2017).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNANDEZ Y OTRO

Básica, requieren compatibilizar el trabajo con el estudio, desean continuar sus estudios después de un proceso de alfabetización o se encuentran en extraedad para la Educación Básica" (artículo 67 del Reglamento).

A partir de las normas citadas, en tanto que las demandantes tienen 18 y 19 años de edad, no les corresponde cursar el nivel de Educación Secundaria de la Educación Básica Regular, sino la Educación Básica Alternativa.

Como dice el artículo 28 inciso c) de la Ley, las modalidades educativas "son alternativas de atención educativa que se organizan en función de las características específicas de las personas a quienes se destina este servicio". Por esta razón, no considero subjetiva o arbitraria esta diferenciación entre edades que hace la Ley, ya que, en mi opinión, se asienta en una razonable diferencia de las cosas: la adultez de los alumnos, que exige, consecuentemente, unos particulares métodos y contenidos de enseñanza. Así lo demuestra el artículo 68 (inciso "a") del Reglamento, donde se señala que la Educación Básica Alternativa tiene, entre otras características, la siguiente:

"Relevancia y pertinencia, porque, siendo abierta al entorno, tiene como opción preferente a los grupos vulnerables de áreas rurales y periurbanas, y responde a la diversidad de los actores educativos con una oferta específica que tiene en cuenta los criterios de edad, género, lengua materna, intereses y necesidades de los diversos tipos de población con características especiales (adultos mayores, personas privadas de libertad, con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, entre otros)" (énfasis añadido).

No debe suponerse que cursar la Educación Básica Alternativa representaría una desventaja para las demandantes, pues, conforme al artículo 37 de la Ley, ésta "es una modalidad que tiene los mismos objetivos y calidad equivalente a la de la Educación Básica Regular; enfatiza la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. Se organiza flexiblemente en función de las necesidades y demandas específicas de los estudiantes. El ingreso y el tránsito de un grado a otro se harán en función de las competencias que el estudiante haya desarrollado".

Y en cuanto a la distancia que existiría entre el domicilio de las demandantes y el centro de enseñanza de Educación Básica Alternativa, debe recordarse que ésta tiene, como otra característica, ser "flexible, porque la organización de los servicios educativos, tipos de educación, calendarización, horarios, formas de atención, turnos y jornadas del estudiante son diversas, responden a la heterogeneidad de los estudiantes y sus contextos" (artículo 68, inciso "c", del Reglamento).

A lo que hay que añadir que los centros de Educación Básica Alternativa se organizan mediante formas de atención no sólo presencial, sino también "semipresencial, que demanda la asistencia eventual de estudiantes para recibir asesoría de los docentes de acuerdo con sus requerimientos" (artículo 69, inciso "b", del Reglamento); y "a distancia, que utiliza medios electrónicos y/o digitales, impresos o no, que intermedian al proceso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNANDEZ Y OTRO

educativo, según normas específicas, aprobadas por el Ministerio de Educación" (artículo 69, inciso "c", del Reglamento).

En razón del marco jurídico citado, no corresponde a las demandantes cursar Educación Secundaria en un centro de Educación Básica Regular, por lo que no se ha afectado su derecho a la educación. Consecuentemente, voto por declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

URVIOLA HANI

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto a mis colegas, discrepo de la sentencia en mayoría por lo siguiente:

El 4 de noviembre de 2013, Marleni Cieza y Elita Cieza presentan demanda de amparo contra el director de la UGEL de Utcubamba, para que les permita estudiar en el primer grado de educación secundaria en la I.E. 16957 Jesús Divino Maestro, del caserío La Flor, distrito de Cumba, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.

Señalan que allí no existe ninguna institución de educación básica alternativa secundaria y que la que cuenta con ésta se encuentra en Bagua Grande, a cuatro horas de donde viven. Por ello, necesitan continuar sus estudios en el Colegio Jesús Divino Maestro, que se encuentra a solo una hora y media de camino.

El director de la institución educativa aceptó sus solicitudes de matrícula, pero la UGEL no. La UGEL argumentó que las recurrentes no habían presentado certificados de haber completado sus estudios de primaria, por lo que no podían acogerse al derecho a la continuidad. Además, indicó que tenían 18 y 19 años, por lo que superaban la edad establecida en la Directiva 014-2012-MINEDU/VMGP para cursar el primer año de secundaria de educación básica regular. Según la Ley 28044, Ley General de Educación, a las recurrentes les correspondía la educación básica alternativa.

Invocando el derecho al acceso a la educación, la sentencia en mayoría estima la demanda. Al hacerlo, sin embargo, pasa por alto normas básicas que regulan la provisión de los servicios educativos. Evidentemente, para realizar estudios secundarios debe acreditarse haber culminado estudios primarios. Además, la directiva señalada permite matricularse en primer año de secundaria de educación básica regular a quienes están en el rango de 12 a 14 años de edad. Las recurrentes no cumplían estos requisitos.

La sentencia en mayoría no da ninguna razón por la cual el derecho al acceso a la educación de las recurrentes debe prevalecer sobre los requisitos antes señalados. Estos requisitos tienen un claro sustento constitucional, en tanto buscan asegurar la idoneidad de los servicios educativos. El segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución dice:

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* [itálicas añadidas].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Obviamente, no es buena idea juntar en una misma aula a estudiantes de 12 años con jóvenes de más de 20 años de edad, por razones que no es necesario detallar. ¿Qué hay del derecho a la educación de los menores de edad? ¿Por qué debe prevalecer el derecho de las mayores de edad?

En lugar de presentar un balance razonado entre el derecho de unas y de otros, la sentencia en mayoría se distrae esbozando políticas públicas educativas. Presenta estadísticas en tablas y gráficos, como si se tratara de la exposición de motivos de una norma no incluida en el paquete de decretos legislativos emitidos recientemente por el gobierno (cfr. <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2016/ConstitucionReglamento/DecretosLegislativos/>).

El Tribunal Constitucional, sin embargo, no tiene —no puede tener— facultades legislativas delegadas por el Congreso. Se trataría, por tanto, de la exposición de motivos de un decreto ley, al estilo de los dictados por los gobiernos *de facto* en el pasado.

Por ello, incluso asumiendo que el objetivo que se persigue es loable, debe indicarse que no le corresponde hacer esto al Tribunal Constitucional. Al subrogarse en el rol que la Constitución asigna a los poderes elegidos —el Congreso y el Poder Ejecutivo—, lo único que consigue es debilitar el estado de Derecho. Desde que el desempeño económico del país depende de la fortaleza de éste, la sentencia en mayoría no ampliará sino restringirá el acceso a la educación de los que viven en las zonas más apartadas del país —es decir, lo contrario de su objetivo supuesto o incluso real.

Por estas razones, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL