



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA
EN REPRESENTACIÓN DE LA MENOR
DE INICIALES A.F.R.F.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ferrero Costa y el voto singular de la magistrada Ledesma Narváez.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Renzo Fernando Romero Guerra y doña Enedina Frisancho Paricahua, en representación de su menor hija de iniciales A. F. R. F., contra la resolución de fojas 101, de fecha 17 de diciembre de 2015, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte de la Superior de Justicia de Tacna, que declaró infundada la demanda.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 24 de julio de 2015, don Renzo Fernando Romero Guerra y doña Enedina Frisancho Paricahua, en representación de su menor hija de iniciales A. F. R. F., presentan demanda de amparo contra la Unidad de Gestión Educativa Local de Tacna (UGEL de Tacna) y contra la Dirección Regional de Educación de Tacna, a fin de que se ordene la matrícula y continuación de los estudios de la citada menor en el primer grado de educación primaria en la I. E. Santa Ana y en el periodo lectivo 2015.

Sustentan su demanda en que se ha afectado el derecho a la educación, al principio de la dignidad y defensa de la persona humana, a la integridad psíquica, al libre desarrollo de la persona humana y a la igualdad, ya que, pese a que la menor inició sus estudios el 2010 en un centro de estimulación, en el aula correspondiente a un año, y así ha continuado hasta el 2014, se le ha denegado continuar con los estudios de primer grado de educación primaria en el 2015 porque no cumplió con el requisito de tener 6 años al 31 de marzo de 2015, al cumplirlos el 6 de abril de ese mismo año.

Contestación de la demanda

Con fecha 2 de setiembre de 2015, la procuradora pública regional adjunta a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA
EN REPRESENTACIÓN DE LA MENOR
DE INICIALES A.F.R.F.

cargo de los Asuntos Judiciales del Gobierno Regional de Tacna se apersonó y contestó la demanda. Solicita que sea declarada improcedente debido a que se ha dado cumplimiento a la Resolución Ministerial 556-2014-MINEDU, ya que la menor no cumplió con el requisito de tener 6 años al 31 de marzo de 2015, siendo así no podía ingresar al primer grado de primaria.

Sentencia de primera instancia o grado

El Juzgado Civil de Descarga Procesal-Módulo Básico de Justicia de Gregorio Albarracín de la Corte Superior de Justicia de Tacna, mediante resolución 4, de fecha 12 de octubre de 2015 (folio 49), declaró fundada la demanda debido a que la menor ha realizado estudios en el nivel inicial, desde el aula de 1 año hasta el aula de 5 años, incluso ha obtenido el código del SIAGIE, y si dicho acceso fue incorrecto, ello debió ser observado por la institución educativa en que estudió por la UGEL y la Dirección Regional de Educación. En tal sentido, la falta de diligencia de estas últimas no puede afectar el derecho a la educación de un niño. Adicionalmente a ello, no es razonable privarle a la menor la posibilidad de ejercer la educación sin interrupciones.

Sentencia de segunda instancia o grado

La Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Tacna, mediante resolución 10, de fecha 17 de diciembre de 2015 (folio 101), declaró infundada la demanda, ya que conforme a la Resolución Ministerial 556-2014-MINEDU solo pueden matricularse en el primer grado de educación primaria aquellos niños que cumplan 6 años al 31 de marzo del 2015, lo que no ha sucedido en autos, pues la menor los cumplió el 6 de abril, además, si ha iniciado antes de los plazos es porque sus anteriores matrículas se efectuaron de manera irregular.

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto litigioso

1. Conforme se aprecia de autos, los demandantes solicitan que se ordene la matrícula y continuación de los estudios de su menor hija en el primer grado de educación primaria en la I. E. Santa Ana y en el periodo lectivo 2015, pues, a criterio de las emplazadas, no le corresponde, en tanto no cumple con el requisito de tener 6 años de edad al 31 de marzo de 2015, conforme a la Resolución Ministerial 556-2014-MINEDU. Sin embargo, se advierte que la menor siguió estudios de primer grado en el periodo lectivo 2015, por lo que se debe analizar si corresponde que las emplazadas reconozcan dichos estudios y que, en consecuencia, sea registrada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA
EN REPRESENTACIÓN DE LA MENOR
DE INICIALES A.F.R.F.

como estudiante en el SIAGIE.

2. Asimismo, es necesario precisar que conforme a la Resolución Ministerial 556-2014-MINEDU, que aprueba la Norma Técnica: "Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica", el SIAGIE (Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa) es un aplicativo informático de carácter oficial y estrictamente educativo.

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

3. Para este Tribunal Constitucional, el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación está determinado por el acceso a una educación adecuada (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18). Adicionalmente a lo expuesto, este Tribunal entiende que dicho contenido debe realizarse en concordancia con las finalidades constitucionales del derecho a la educación en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho [*cf.* segundo párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC].
4. 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 [*cf.* primer párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC]. Atendiendo a ello, tiene un carácter binario, ya que no solo se constituye como un derecho fundamental; es, además, un servicio público.
5. Al respecto, el artículo 13 de la Constitución establece que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana y su artículo 14 estipula que la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. En líneas generales, prepara para la vida, el trabajo y fomenta la solidaridad.
6. Así también, el artículo 13, inciso 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del que el Perú es parte, establece:

Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA
EN REPRESENTACIÓN DE LA MENOR
DE INICIALES A.F.R.F.

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.

7. En términos similares se pronuncia el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13.2, el cual dispone:

Los Estados partes 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.

8. 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 6 del fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-PA/TC]. Ahora bien, no se trata de cualquier derecho. Su reconocimiento y garantía se tornan como indispensables para el desarrollo tanto de la persona como de la sociedad. El avance de la educación lleva aparejada el progreso de una sociedad. Como ha advertido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, 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” [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Observación General 13: el derecho a la educación, párr. 1].

9. La educación, en ese orden de ideas, también se configura 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. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA
EN REPRESENTACIÓN DE LA MENOR
DE INICIALES A.F.R.F.

servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos, 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 [fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente 4232-2004-PA/TC].

10. Este deber de supervisión se hace aun más indispensable en las sociedades actuales. En efecto, como se expuso supra, la educación es también un servicio público. Sin embargo, debido a las dificultades de distinta índole que tiene el Estado para prestarlo, en muchas oportunidades esta responsabilidad ha sido delegada a entidades privadas. Como advierte el Relator Especial sobre el derecho a la educación de las Naciones Unidas, “[s]e puede observar un crecimiento de los proveedores privados en el ámbito de la educación básica, aunque esa educación sea responsabilidad primordial de los gobiernos. La educación privada se está promoviendo debido a la falta de provisión pública de los servicios de educación o al bajo rendimiento de las escuelas pública” [Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la educación. A/69/402. Informe de 24 de septiembre de 2014, pág. 36].
11. Ahora bien, el proceso educativo no solo se restringe a la mera acción de los centros educativos, ni tampoco al entorno familiar. Además de ello, es necesario que el Estado, a través de su aparato administrativo, asuma, un rol tutelar dentro de dicho proceso ante todo y no únicamente en cuanto al contenido prestacional se trate. Por ende, se encuentra obligado a adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para que el ejercicio del derecho a la educación sea efectivo, lo que incluye, entre otras cosas, el reconocimiento de los que satisfactoriamente hubieren sido realizados.

El derecho a la educación y el interés superior del niño y del adolescente

12. La niñez constituye un grupo de interés y de protección especial y prioritario del Estado, y es de cara a ello que las políticas estatales deben dirigir sus esfuerzos. En efecto, el artículo 4 de la Constitución así lo ha considerado al establecer que la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente.
13. La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante Resolución Legislativa 25278, establece lo siguiente:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA
EN REPRESENTACIÓN DE LA MENOR
DE INICIALES A.F.R.F.

autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

14. En suma, tanto la Constitución como las normas internacionales de protección a los derechos de los niños imponen a los Estados la obligación de garantizar, en todo momento, el interés superior de ellos frente a cualquier tipo de interés, lo que presupone colocar a los niños en un lugar privilegiado en el que deben ser especialmente protegidos, dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que empiezan la vida y que se encuentran en situación de indefensión, por lo que requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado, a fin de que puedan alcanzar el pleno desarrollo de su personalidad.

15. Sobre el particular, en la sentencia recaída en el Expediente 0052-2004-AA/TC, en un caso en el que la madre de un menor de edad presentó una demanda de amparo contra el director de un Centro Educativo que se negaba a ratificar la matrícula del menor, el Tribunal Constitucional estableció:

El deber de educar a los hijos que se ha impuesto a los padres de familia conforme al artículo 13 de la Constitución, está en correlación con el derecho de los hijos de ser educados. No solo se trata de un deber de los padres para con sus hijos, sino también de un derecho –el de educación– que cabe oponer y exigir al Estado: “El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico” (segundo párrafo del artículo 15 de la Constitución). Si la Constitución ha establecido que los padres tienen el deber de brindar educación a sus hijos, respecto del Estado ha declarado que este está en la obligación de proteger especialmente al niño y al adolescente (Art. 4). Naturalmente esta protección especial implica primeramente la obligación de permitirle ingresar a un centro educativo, así como que se adopten todas las medidas necesarias y oportunas destinadas a impedir que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas (Art. 16). Evidentemente, se incumple ese deber especial, por ejemplo, cuando el Estado, a través de sus órganos y funcionarios competentes, niega a un menor



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA
EN REPRESENTACIÓN DE LA MENOR
DE INICIALES A.F.R.F.

la posibilidad de continuar sus estudios, sin existir motivos razonables para ello.

Análisis del caso concreto

16. En el presente caso, con las instrumentales obrantes en autos (folios 7 y 8), se advierte que la menor de iniciales A. F. R. F. inició sus estudios el 2010 y 2011, para luego ser matriculada en el nivel de educación inicial el 2012, 2013 y 2014, a las edades de 3, 4, y 5 años, respectivamente, aprobando satisfactoriamente dicho nivel. De otro lado, la Directora del C. E. P. Santa Ana, mediante la constancia de fecha 13 de abril de 2015 (folio 6), señala que la citada menor “se encuentra inscrita para ser matriculada en el primer grado de educación primaria y que, sin embargo, no se puede concretizar su matrícula por parte de la UGEL de Tacna, debido a disposiciones normativas respecto de la edad de la estudiante [...]”, este hecho se corrobora con el Oficio 023-2015-D-CEP “SA”, de fecha 30 de marzo de 2015 (folio 9), que adjunta el Informe 01-2015 (folio 10).
17. Ahora bien, la demandada manifiesta que de conformidad con lo establecido en la Resolución Ministerial 556-2014-MINEDU, que aprueba la Norma Técnica: “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica”, no corresponde que la menor sea matriculada en el primer grado de educación primaria, en el periodo lectivo 2015, pues carece de la edad cronológica requerida, por lo que tampoco cuenta con registro en el SIAGIE y lo que corresponde es la matrícula en el nivel de 5 años de educación inicial (folio 44). Sin embargo, de la Boleta de Información 2015 (folio 115), a diciembre de dicho año, se desprende que la menor materialmente efectuó estudios de primer grado de educación primaria en la I. E. Santa Ana durante el periodo lectivo 2015.
18. En tal sentido, este Tribunal considera que la demanda debe estimarse, ya que no puede desconocerse tal hecho. De lo contrario, el Estado, a través de sus órganos y funcionarios competentes, estaría incumpliendo con su deber de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de la menor, tales como la educación y la protección e interés superior. En efecto, tal y como se precisó supra, la educación es, además de un derecho fundamental para la persona, un servicio público básico. Esta especial condición de la educación genera que el Estado ejerza un especial rol fiscalizador en cuanto a las prácticas que se desarrollan en los centros educativos particulares. En efecto, el hecho de que, tal y como ocurre en este caso, el presunto acto lesivo se haya originado en un establecimiento privado, no exime al Estado de su deber de garantizar el derecho a la educación, ya que se trata de un servicio público que ha sido delegado por él mismo. Además, en la controversia *sub examine*, también advierte el Tribunal que la interpretación que ha efectuado el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA
EN REPRESENTACIÓN DE LA MENOR
DE INICIALES A.F.R.F.

Gobierno Regional de Tacna, a través de su Procuraduría, incide gravemente en el derecho a la educación de la menor (escrito de contestación de la demanda, obrante a fojas 43).

19. Ahora bien, el control o fiscalización que deba realizar el Estado respecto de este servicio público no implica, claro está, que se faculte a afectar cuestiones como la libertad de enseñanza, o se invadan aspectos concernientes a la autonomía del centro educativo. La fiscalización que aquí se exige debe realizarse en aras de evitar que sean estas mismas instituciones las que terminen por vulnerar los derechos y principios que la Constitución reconoce.
20. Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, el Tribunal debe resaltar que la Resolución Ministerial 044-2012-ED no es inconstitucional, pues se enfoca en cuestiones atendibles como el respeto al proceso de desarrollo integral de los menores. Sin embargo, y pese a que este caso se subsume dentro de su ámbito de aplicación debido a que la menor inició prematuramente sus estudios escolares, es desproporcionado e irrazonable desconocer los estudios que efectivamente ha realizado, en la medida en que tal decisión contraviene no solo los derechos antes citados, sino, además, el derecho al libre desarrollo de la persona humana. Por consiguiente, queda claro que la emplazada, con su negativa de reconocer la matrícula, los estudios y su inclusión en el SIAGIE, no está cumpliendo con el mencionado especial deber de protección del interés de la menor.
21. A mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional considera necesario agregar que, en aras de no vulnerar el derecho a la educación de la menor, no puede actuarse contrario a la razonabilidad y la proporcionalidad, pues, de lo contrario, se le ocasionaría un daño irreparable. En ese sentido, se advierte que, de conformidad con el informe psicológico que obra a fojas 11, la continuidad en el proceso educativo de la menor debe garantizarse a fin de tutelar su desarrollo integral, por lo que “los seis días que sobre pasan la regla que establece el sector educación, en este caso, no la restringen madurativamente”. Del mismo modo, el Tribunal nota, tal y como consta en los documentos que obran de fojas 113 a 116, que la menor se encuentra desarrollando de manera exitosa sus estudios, lo que se advierte de las calificaciones que ha obtenido. Por ende, la demandada se encuentra obligada a reconocer la matrícula, los estudios cursados por la menor, así como aprobar su registro en el SIAGIE, en la medida que hayan sido aprobados satisfactoriamente.
22. Ahora bien, debido a que se está estimando la demanda, ya que se ha acreditado la afectación del derecho a la educación, libre desarrollo de la persona e interés superior de la menor, resulta irrelevante emitir pronunciamiento de fondo respecto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA
EN REPRESENTACIÓN DE LA MENOR
DE INICIALES A.F.R.F.

a la alegada afectación del derecho a la defensa de la persona humana e igualdad ante la ley.

23. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal considera que lo resuelto en el presente caso no habilita a nadie a desacatar las normas imperativas que, precisamente, se han incumplido. Tampoco exime de la responsabilidad que corresponda a la institución que, previamente al presente caso, ha permitido que una menor empiece sus estudios sin tener la edad mínima requerida. En efecto, la responsabilidad que puedan tener, a propósito de lo ocurrido en este caso, tanto los padres como el centro educativo no puede terminar por afectar la educación y el desarrollo de la menor A.F.R.F. El Tribunal también recuerda, tal y como lo ha anotado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que los Estados tienen la obligación de establecer las normas mínimas en materia de enseñanza “que deben cumplir todas las instituciones de enseñanza privadas [...]. Deben mantener, asimismo, un sistema transparente y eficaz de supervisión del cumplimiento de esas normas” [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Observación General Nro. 13: el derecho a la educación, párr. 54]. Las fallas en cuanto a dicho sistema de supervisión no pueden terminar por incidir en los derechos de los menores, por lo que deben ser detectadas y confrontadas de manera inmediata a fin de compatibilizar el legítimo cumplimiento de las políticas estatales con el reconocimiento de estos atributos.

24. Finalmente, en atención a que se encuentra acreditada la vulneración de los citados derechos constitucionales, corresponde ordenar que las demandadas asuman el pago de los costos procesales en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la educación, el libre desarrollo de la persona y el interés superior de la menor de iniciales A. F. R. F.
2. Ordenar que las emplazadas reconozcan la matrícula, así como los estudios efectivamente cursados y su registro en el SIAGIE, conforme a lo señalado en el fundamento 20 *supra*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA
EN REPRESENTACIÓN DE LA MENOR
DE INICIALES A.F.R.F.

3. Ordenar que las demandadas asuman el pago de los costos procesales a favor de los recurrentes, cuya liquidación se hará en ejecución de sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

[Handwritten signatures and initials]
A large handwritten signature, possibly 'Gaudal', is written over the list of names. To its right, another signature 'Eloy Espinosa Saldaña' is written. A circled 'AL' is also present.

PONENTE RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

[Handwritten signature]
.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con declarar fundada la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos fundamentales a la educación, al libre desarrollo de la persona y al interés superior de la menor de iniciales A. F. R. F., discrepo de lo afirmado en los fundamentos 9, 10, 18 y 19 de la sentencia, en los que, entre otros aspectos, se afirma que la educación es un "...servicio público...", y que "...debido a las dificultades que tiene el Estado para prestarlo, en muchas oportunidades esta responsabilidad ha sido delegada a entidades privadas."

En tal aserto hay una confusión conceptual, por cuanto como lo afirman mis ilustres colegas magistrados Sardón de Taboada y Ferrero Costa dicha visión de la educación no es compatible con el tercer párrafo del artículo 15 de la Constitución Política del Perú, que a la letra señala: "Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley". Es decir, que este es un derecho inherente de toda persona y no un servicio público delegable en el particular, como se sostiene erróneamente en los precitados fundamentos.

Es más, el artículo 58 de la Carta Fundamental, distingue claramente a la educación de los servicios públicos cuando preceptúa que: "*La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.*". Es decir, separa ambos conceptos. No los mezcla ni inserta uno dentro del otro.

Además, ello es armónico con el régimen económico consagrado en la Constitución, que asienta el orden económico y el desarrollo nacional en la iniciativa y en la inversión privada, en el marco del pluralismo económico y la libre competencia; orden en el cual el Estado solo tiene un rol promotor e incentivador de la actividad privada, reservándose para sí muy limitadas áreas, al punto que, como lo consagra expresamente el artículo 18 de la misma Carta Fundamental, en su segundo párrafo, las entidades privadas tienen derecho a promover la creación de universidades privadas.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA
Y ENEDINA FRISANCHO PARICAHUA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Estoy de acuerdo con el fallo y con la mayor parte de la fundamentación de la sentencia emitida en autos.

Sin embargo, me aparto de sus fundamentos 9, 10, 18 y 19 en la medida en que señalan que la educación es un servicio público. Las razones que sustentan mi posición constan en el voto singular que emití en el caso *Ley Universitaria* (sentencia emitida en el Expediente 00014-2014-PI/TC y otros, acumulados), al cual me remito. Además, considero necesario reiterar que, en dicha oportunidad, señalé lo siguiente sobre el particular:

(...) [la sentencia] justifica la existencia de la Sunedu repitiendo una y otra vez que la educación es un servicio público. Empero, soslaya que el artículo 58 de la Constitución lista a la educación entre las principales áreas de actividad del Estado *junto a* los servicios públicos (concepto que, por tanto, no la engloba). Además, es inexacto entenderla de esa manera: la educación no es una industria de redes, en la que sea difícil tener competencia. Las telecomunicaciones, la distribución de energía eléctrica y gas natural, la infraestructura de transporte de uso público y el saneamiento sí lo son. De ello deriva la necesidad de tener los organismos reguladores a los que se refiere el fundamento 109. El que existan Osiptel, Osinergmin, Ositrán y Sunass no justifica que tenga que existir la Sunedu.

También, me aparto del fundamento 10 de la sentencia en la medida en que señala que “ (...) debido a las dificultades de distinta índole que tiene el Estado para (...) [prestar el servicio educativo], en muchas oportunidades ésta responsabilidad ha sido delegada a entidades privadas”.

Como señala mi colega Augusto Ferrero Costa en su fundamento de voto, dicha visión de la educación no es compatible con el tercer párrafo del artículo 15 de la Constitución que dispone: “Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley”.

En consecuencia, no puede señalarse que las instituciones educativas privadas funcionan sobre la base de concesión o delegación del Estado; por el contrario, su existencia es el resultado del ejercicio legítimo de un derecho preexistente reconocido a favor de todas las personas por la Constitución.

Finalmente, también me aparto del fundamento 8 de la sentencia pues, desde mi punto de vista, la cita que se realiza allí a una opinión del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas no resulta pertinente.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

TACNA

RENZO FERNANDO ROMERO GUERRA Y
OTRO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto pues no suscribo el fundamento 10 de la ponencia, el cual señala que la responsabilidad de prestar servicios de educación la tiene el Estado y que "debido a dificultades de distinta índole (...) en muchas oportunidades esta responsabilidad ha sido delegada (sic) a entidades privadas".

Considero que esta afirmación no se condice con el artículo 15 de la Constitución, conforme al cual "toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas".

Asimismo, el artículo 17 de la Constitución dice que, "con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada (...)".

Entonces, es claro que toda persona tiene el derecho constitucional de crear instituciones educativas, sin necesidad de delegación alguna por parte del Estado. Y esas personas incluso podrían recibir subvención estatal con el propósito de garantizar la pluralidad de la oferta educativa.

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

LIMA

MANUEL

ANDRES

MEDINA

MENÉNDEZ

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

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

A. SÍNTESIS DEL VOTO

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

LIMA

MANUEL ANDRES MEDINA
MENÉNDEZ

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

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

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

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

B. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

1. Teniendo en cuenta las razones de las partes y los medios probatorios obrantes en autos, estimo que las controversias constitucionales del presente caso son las siguientes:
 - a) El derecho a la educación, ¿es un derecho de eficacia directa o uno de configuración legal? Y si es de configuración legal, ¿cuáles son los límites que deben observar los jueces cuando controlan la configuración realizada por el legislador?
 - b) ¿Cuáles son las reglas para el ingreso a la educación inicial y educación primaria?



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

LIMA

MANUEL ANDRES MEDINA
MENÉNDEZ

- c) ¿Cuál es la importancia de la edad límite para el ingreso al colegio en el desarrollo emocional, cognitivo y social de los niños?
- d) ¿Hay realmente una afectación al derecho a la educación de la menor de iniciales A.F.R.F.?

C. ANTECEDENTES DE RELEVANCIA

- 2. Los accionantes Renzo Fernando Romero Guerra y Enedina Frisancho Paricahua, en representación de su menor hija de iniciales A. F. R. F., presentan demanda de amparo contra la Unidad de Gestión Educativa Local de Tacna y la Dirección Regional de Educación de Tacna, a fin de que se ordene su matrícula en el primer grado de primaria y que continúe sus estudios. Alegan que la emplazada vulnera el derecho a la educación básica de su menor hija, ya que se han negado a reconocer su matrícula en el primer grado porque no contaba con la edad suficiente para cursarlo.
- 3. La Procuradora Pública Regional adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Tacna se apersonó y contestó la demanda señalando que no existe vulneración del derecho a la educación y que sólo se está dando cumplimiento a disposiciones emitidas por el Ministerio de Educación y que la menor hija de los recurrentes realizaron un proceso irregular de registro de su menor hija en el sistema educativo pues la registraron cuando tenía 1 año en Puno y en Tacna para el nivel de 2 años en la I.E.I “La Casita de la Tía Loreny” pese a que ésta no tenía autorización de funcionamiento para 2 años, por lo que no podía emitir la Ficha única de Matrícula ocasionando un traslado al nivel de tres años con un Código Modular que no le corresponde, por ello la menor no cuenta con registro SIAGE por lo que no fue procedente su solicitud de matrícula en el primer grado de primaria, debiendo ser matriculada en el nivel de 5 años de inicial.

D. ANÁLISIS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

- a) **El derecho a la educación como derecho de configuración legal y los límites de la jurisdicción**
- 4. Como ya lo ha sostenido antes el Tribunal Constitucional (Exp. 01417-2005-PA/TC FJ 11), existen determinados derechos fundamentales cuyo contenido constitucional directamente protegido, requiere ser delimitado por la ley, sea porque así lo ha previsto la propia Constitución (por ejemplo, el artículo 27º sobre el derecho a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

LIMA

MANUEL

ANDRES

MEDINA

MENÉNDEZ

estabilidad laboral) o en razón de su propia naturaleza (por ejemplo, los derechos sociales, económicos y culturales). En estos casos, nos encontramos ante las denominadas leyes de configuración de derechos fundamentales.

5. Los derechos fundamentales cuya configuración requiera de la asistencia de la ley no carecen de un contenido *per se* inmediatamente exigible a los poderes públicos, pues una interpretación en ese sentido sería contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución. Lo único que ello implica es que, en tales supuestos, la ley se convierte en un requisito *sine qua non* para la culminación de la delimitación concreta del contenido directamente atribuible al derecho fundamental.
6. Y es que, si bien algunos derechos fundamentales pueden tener un carácter jurídico abierto como por ejemplo pueden ser los derechos sociales como al trabajo, a la educación o a la salud, ello no significa que se traten de derechos “en blanco”, es decir, expuestos a la discrecional regulación del legislador, pues el constituyente ha planteado un grado de certeza interpretativa en su reconocimiento constitucional directo.
7. Aquí se encuentra de por medio el principio de “libre configuración de la ley por el legislador”, conforme al cual debe entenderse que es el legislador el llamado a definir la política social del Estado social y democrático de derecho. En tal sentido, éste goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la voluntad política en materia social. Sin embargo, dicha capacidad configuradora se encuentra limitada por el contenido esencial de los derechos fundamentales, de manera tal que la voluntad política expresada en la ley debe desenvolverse dentro de las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales.
8. En cuanto al derecho a la educación, conforme se desprende de lo antes expuesto, es clara su identificación como un derecho de configuración legal. Así, por ejemplo, cuando el artículo 13 de la Constitución establece que “La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana”, no indica la forma en que la educación debe lograr tal desarrollo integral de la persona. No indica que cursos deben llevarse en educación inicial, primaria, secundaria o superior. No indica en qué plazos o cuánto tiempo es necesario para cada una de estas etapas. No indica qué condiciones deben reunir los niños para acceder a los diferentes niveles de educación. No indica lo que se debe hacer con aquellas personas que habiendo superado la mayoría de edad quieren estudiar, etc. Todo ello, o el marco normativo de ello, lo hace el legislador.



9. Precisamente la Ley 28044, General de Educación, establece, por ejemplo, cuales son los objetivos de la educación básica (artículo 31), cómo se organiza la educación básica (artículo 32) o el currículo de educación básica (artículos 33, 34 y 35), y en lo que a este caso concreto interesa, establece en su artículo 36 (modificado por el artículo único de la Ley 28123), lo siguiente:

La Educación Básica Regular comprende:

a) Nivel de Educación Inicial

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

b) Nivel de Educación Primaria

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

10. Nótese que ya la citada LEY ha establecido que la educación “inicial” es para menores de 6 años y que de ello se desprende, indubitadamente, que **la educación “primaria” es para niños de 6 años** y durará 6 años.
11. Asimismo, como se aprecia, es el legislador, y no los jueces, el que, conforme a sus respectivas competencias, ha establecido, por ejemplo, que la educación inicial comprende a menores de 6 años. ¿Cómo hizo para establecer tales años? De seguro que fue reuniendo la información de especialistas y sociedad en general. De igual forma procedió el legislador para establecer que la educación primaria debe durar 6 años y agregando qué se busca en dicha etapa.
12. En dicho contexto, quedando claras las competencias del legislador en el desarrollo del derecho fundamental a la educación, cabe precisar el rol o límites de los jueces cuando controlan la actuación del legislador. Podría afirmarse que el rol de los jueces en este específico ámbito es para controlar la proporcionalidad, por exceso o defecto, de las respectivas medidas legislativas. En otras palabras, un juez no tiene competencia para controlar que la educación inicial sea para menores de 6 años. Esa una competencia es del legislador. Quizás solo pudiese controlarla si al legislador, desproporcionadamente, se le ocurriera que la educación inicial escolarizada se realice a los 10 años o que fijar políticamente cualquier fecha de inicio sin ningún sustento técnico, pedagógico y médico, supuestos, por demás, improbables, pero que de ocurrir podría generar el respectivo control judicial.



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

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

14. Teniendo en cuenta que de autos se desprende que la menor de iniciales A.F.R.F., **nació el 6 de abril de 2009, cursó educación inicial durante los años 2011, 2013 y 2014 y el primer grado de educación primaria en el año 2015**, conviene verificar las reglas específicas que existían durante esos años, más allá de la ley mencionada en los parágrafos precedentes en el sentido de que se requería contar con 6 años para iniciar la educación primaria.
15. En cuanto al acceso al nivel de Educación Inicial en el año 2011, el Ministerio de Educación expidió la Resolución Ministerial 0348-2010-ED de fecha 26 de noviembre de 2010, que aprobó la “Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 en las instituciones educativas de educación básica y técnico productiva”, en la que se dispuso lo siguiente:

Matrícula en Educación Inicial

En las IE públicas y privadas:

(...)

- La matrícula para niños de 3, 4 y 5 años (Ciclo II) en Jardines (CEI) o Programas no Escolarizados (PRONOEI), se realiza de acuerdo con la edad cronológica.
- **Los niños deben haber cumplido la edad hasta el 31 de marzo.**
- Los niños de 4 y 5 años que durante el año 2010 cursaron el año inmediato anterior deben:
 - Contar con la ficha única de matrícula en la que se registra el código del estudiante,
 - Tener la constancia para poder ser matriculados excepcionalmente según la edad a cumplirse hasta el 30 de junio de 2011.
 - **En el año 2011 concluye la excepcionalidad para el ingreso al sistema educativo del nivel de Educación Inicial.** [resaltado agregado]

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

VII.II.I Matrícula en Educación Inicial

(...)

- La matrícula para niños de 0 a 5 años de edad se realiza de acuerdo con la edad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

LIMA

MANUEL

ANDRES

MEDINA

MENÉNDEZ

cronológica al 31 de marzo de 2012.

- (...)
- Los niños que hubieren tenido matrícula irregular durante el año 2011, al no haberse respetado la edad cronológica establecida, deberán ser matriculados en el aula que corresponda a su edad cronológica hasta el 31 de marzo.

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

Educación Inicial

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

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

Educación Primaria

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

19. Cabe agregar que la Resolución Ministerial 0044-2012-ED del 27 de enero de 2012 dispuso que por única vez los niños y niñas que tuvieron matrícula irregular por motivo de edad durante el año 2011 en aulas de 03, 04 y 05 años puedan continuar progresivamente sus estudios, siempre y cuando cumplan la edad requerida **hasta el 31 de julio** y si los padres de familia así lo deciden.

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

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

21. Luego de ver la parte normativa del ingreso de los niños al primer grado de educación primaria, toca ahora verificar la importancia de la edad límite de ingreso



al colegio en cuanto al desarrollo emocional, cognitivo y social de los menores de edad.

22. Al respecto, conviene mencionar que mediante Oficio 2738-2016/MINEDU/VMGP/DIGEBR, de fecha 2 de noviembre de 2016, la Dirección General de Educación Básica Regular se dirige a la Viceministerio de Gestión Pedagógica, informando técnica y legalmente sobre un pedido de flexibilidad en el ingreso de los niños y niñas en las aulas de 3, 4, 5 y 6 años de edad.

23. Allí aparece el Informe 244-2016-MINEDU/VMGP-DIGEBR-DEI-DEP de fecha 2 de noviembre de 2016, que establece el sustento técnico pedagógico para que el Ministerio de Educación establezca la normatividad para la matrícula en el nivel inicial y primer grado de educación primaria:

3.2 Sustento técnico pedagógico

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

LIMA

MANUEL ANDRES MEDINA
MENÉNDEZ

que todavía no están maduros inevitablemente tendrá huellas en su personalidad, generando inseguridad, fracaso y hasta dependencia.

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

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

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

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

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



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

LIMA

MANUEL

ANDRES

MEDINA

MENÉNDEZ

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

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

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

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

- a) Los niños y niñas que ingresan al nivel de Educación Primaria requieren:
- Un desarrollo cognitivo y verbal continuado entre el aprendizaje del lenguaje oral y la apropiación del lenguaje escrito para iniciarse en el proceso de lectoescritura de manera formal.
 - Una maduración a nivel psicomotor, coordinación viso-motora, equilibrio, resistencia física y habilidades que realizan de manera cotidiana, lo que influirá en su capacidad para escribir y dibujar con mayor destreza.
 - El inicio o el logro del proceso de transición del pensamiento intuitivo al pensamiento concreto, lo que permitirá autorregularse en su proceso de aprendizaje, encontrando y utilizando sus propias estrategias y mecanismos que faciliten su aprendizaje según su propio ritmo o estilo.
 - Un desarrollo cognitivo menos egocéntrico, lo que permite tener la capacidad de ser reversible, desarrollando paulatinamente su pensamiento operatorio, de manera que pueda efectuar transformaciones en su mente, interpretando lo percibido de acuerdo con estructuras cognitivas cada vez más complejas.
 - El incremento de la capacidad de atención, la que favorece el logro de aprendizajes tanto en la escuela como en el hogar.
 - La adquisición de capacidades que se relacionan con la orientación espacial y temporal, que dan la idea de ubicación; con la secuencia, con la numerosidad o cantidad, que van a ayudar al niño a trabajar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

LIMA

MANUEL ANDRES MEDINA
MENÉNDEZ

correctamente las cantidades; con la composición de la cantidad que permítela cabal comprensión del número; el dominio de capacidades relacionadas con las propiedades físicas de los objetos a través de las comparaciones o discriminaciones que van a formar las bases para el desarrollo de los llamados conocimiento físico y lógico matemático del Constance Kamil, que dará origen al razonamiento verbal y al razonamiento lógico-matemático.

- 
- b) En tal sentido, la transición exitosa de Educación Inicial a Primaria está vinculada con el desarrollo neuropsicológico del cerebro y con el descubrimiento y toma de conciencia de sí mismo, de su cuerpo, su lenguaje y pensamiento en la interacción con su entorno, como producto de la maduración del niño y la niña en forma integral, a través de actividades que realiza de manera cotidiana situaciones que influyen en la capacidad del niño y la niña para expresarse con mayor destreza, así mismo aprende a manejar el fracaso o la frustración en disminuir la autoestima o desarrolla un sentido de inferioridad.
- c) **Los 6 años como edad cumplida en el mes de marzo en el que se realiza la matrícula, se ha establecido en función a lo planteado por las teorías de desarrollo humano vigentes que señalan que las niñas y niños deben tener el tiempo necesario para madurar emocional, afectiva, social y cognitivamente**, de tal forma que puedan estar listos para enfrentar los retos que demandan la experiencia escolar y los aprendizajes correspondientes al III ciclo de la Educación Primaria. Según estas teorías, es entre los 6 y 7 años que los niños y niñas se encuentran en mejores condiciones de emprender aprendizajes con mayores niveles de exigencia, de acuerdo a los niveles de desarrollo de las competencias que se encuentran en los mapas de progreso del currículo nacional. Por lo que, recién a esa edad se encuentran plenamente preparados para asumir los retos de aprendizaje que la Educación Primaria plantea. [resaltado agregado]
- d) Los aprendizajes antes descritos se alcanzan generalmente a los 6 años durante un proceso de desarrollo fisiológico, por lo que el establecer el factor de edad como uno de los criterios para determinar el grado educativo al que corresponda que acceda el estudiante, permite tener la seguridad de que el estudiante ha desarrollado todas sus dimensiones de acuerdo a los requerimientos del nivel y como prerequisites para la Primaria; así como establecer e identificar el nivel de logro de las competencias y dar continuidad al desarrollo de los aprendizajes previstos para cada grado y ciclo.

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

3.4. (...) Una vez establecida la importancia del factor etario como requisito para las referidas matrículas, es necesario considerar la fecha en que se determinará el cumplimiento de tal exigencia, que de acuerdo a nuestras normas vigentes de inicio de año escolar, el corte se viene dando al 31 de marzo por dos razones principales: la primera porque se requiere que desde el ingreso los estudiantes tengan el nivel de desarrollo de las competencias que se establecen al término el II ciclo, de tal manera



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

LIMA

MANUEL ANDRES MEDINA

MENÉNDEZ

que les permita enfrentar de manera exitosa la etapa escolar y la segunda, es que el Ministerio de Educación debe normar para los estudiantes de todo el país, que viven bajo diferentes condiciones (algunos van a Educación inicial y otros no, unos tienen más oportunidades de vínculo con el lenguaje escrito que otros, etc.), por ello el Estado debe garantizar que los estudiantes no sean parte de la estadística del fracaso escolar. [resaltado agregado]

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

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

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

d) Análisis del caso concreto

27. ¿Hay realmente una afectación al derecho a la educación de la menor de iniciales A.F.R.F.? Estimo que no. En la demanda del presente amparo se cuestiona específicamente la negativa de la Unidad de Gestión Educativa Local de Tacna a reconocer la matrícula de la citada menor en el primer grado de primaria porque su edad cronológica no se ajusta a la normativa vigente y que, además, no tiene



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00966-2016-PA/TC

LIMA

MANUEL

ANDRES

MEDINA

MENÉNDEZ

registro SIAGE pues no contaba con 6 años de edad al 31 de marzo de 2015, pese a que concluyó el nivel inicial sin observación alguna.

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

Por los argumentos expuestos, estimo que la demanda de autos debe ser declarada **INFUNDADA**, toda vez que no se evidencia que en el presente caso la emplazada Unidad de Gestión Educativa Local de Tacna haya vulnerado el derecho a la educación de la menor de iniciales A.F.R.F.

S.


LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:



Flavio Reátegui Apaza

Secretario Relator

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL