



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de agosto de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional integrado por los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado aprobado en Ferrero Costa, aprobado en la sesión del Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Domingo Peralta Tapara contra la resolución de fojas 163, de fecha 21 de noviembre de 2013, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

#### Demanda

Con fecha 9 de enero del 2013, don Domingo Peralta Tapara interpuso demanda de amparo contra la presidenta de la Asociación de Padres de Familia (Apafa) de la Institución Educativa 22346, San Martín de Porras, del distrito de Santiago de Ica, así como contra la presidenta y la secretaria del Comité Electoral 2012 de la referida Apafa. Ha solicitado como primera pretensión que tanto la presidencia de la Apafa como el Comité Electoral del año 2012, en primer lugar, indiquen las razones por las que le impidieron participar en las Asambleas Generales del 8 y 23 de diciembre de 2012; en segundo lugar, se pronuncien sobre su solicitud de copia del padrón de los asociados de la Apafa debidamente inscritos del año 2012. Como segunda pretensión ha petitionado que se declare la nulidad del acta de la Asamblea General de fecha 23 de diciembre de 2012, en la que se designó la nueva junta directiva.

Refirió que es apoderado de una de sus nietas (E. M. P. H.), la cual es estudiante del nivel primario de la citada institución educativa y que, a pesar de ello, la presidenta de la Apafa le prohibió participar de la vida institucional de la corporación. Denuncia que el 23 de diciembre de 2012 se eligió la nueva junta directiva de la Apafa, pero que no se le permitió participar en dicho acto. Finalmente, manifiesta que sus solicitudes de participación en la Apafa o la copia del padrón electoral el 2012 no obtuvieron respuesta alguna. Por ello, a su criterio, se vulneraron sus derechos de petición y a elegir y ser elegido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

### Contestación de la demanda

La Apafa de la I. E. 22346, San Martín de Porras, contestó la demanda alegando que todo asociado tiene derecho a impugnar judicialmente los acuerdos que violen las disposiciones legales o estatutarias mediante un proceso abreviado. Asimismo, adujo que el demandante no es padre de familia, y que, por tanto, carece de legitimidad para obrar, así como que no existe conexión lógica entre los hechos y el petitorio.

### Sentencia de primera instancia o grado

El Quinto Juzgado Civil Transitorio de Ica declaró fundada la demanda por entender que el actor cuenta con legitimidad para denunciar la vulneración de los derechos invocados. Agregó que la asociación emplazada ha omitido dar respuesta a las solicitudes presentadas por el actor sin explicación alguna y que el demandante, en su condición de apoderado, podía participar de la vida institucional de la Apafa demandada.

### Resolución de segunda instancia o grado

A su turno, la Sala superior, tras revocar la apelada, declaró improcedente la demanda en aplicación del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional por considerar que del análisis de autos no se advierte en qué medida el tránsito por la vía procesal civil generaría un daño irreparable a los derechos fundamentales supuestamente afectados.

### FUNDAMENTOS

#### Delimitación del asunto litigioso

1. En el presente caso, de los actuados se advierte que el asunto controvertido se circunscribe a determinar si la decisión de excluir al recurrente de participar en los asuntos internos de la Apafa demandada resulta constitucional o no.
2. Si bien el actor ha invocado entre los derechos presuntamente afectados el derecho de elegir y ser elegido regulado en el artículo 31 de la Constitución, este Tribunal estima, en aplicación del principio *iura novit curia*, que los derechos que se habrían vulnerado son el derecho de asociación, de petición, de protección a la familia y el de los padres a participar en el proceso educativo de sus hijos, consagrados en los incisos 13 y 20 del artículo 2, así como en el último párrafo del artículo 13 de la Constitución. En consecuencia, se emitirá pronunciamiento al respecto.

#### Materias constitucionales a dilucidar

3. Aún cuando en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional tenemos algunos pronunciamientos que hacen referencia expresa a los derechos invocados (cfr. las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

Sentencias 04232-2004-AA, 03741-2004-AA/TC, 04646-2007-PA-/TC, entre otras), no existe, en rigor, un desarrollo relacionado con el vínculo entre familia y escuela, que resulta esencial para comprender las prerrogativas y límites que se originan para cada sujeto que participa en el proceso educativo, es decir, para los estudiantes, los profesores (escuela), el Estado y, en lo que respecta al caso de autos, los padres y tutores del educando.

4. El presente caso plantea la necesidad de pronunciarse sobre determinadas cuestiones imprescindibles a fin de comprender el alcance de los citados artículos 2, incisos 13 y 20; y el último párrafo del artículo 13 de la Constitución. Por ello, se desarrollará:
- ✓ La familia desde la Constitución y su relación con la escuela.
  - ✓ La participación de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos mediante terceros (tutores o apoderados) y específicamente a intervenir en la vida institucional de las Apafas.
  - ✓ Las Apafas como sujetos legitimados pasivos del derecho de petición.

#### **La familia desde la Constitución y su relación con la escuela**

5. El artículo 4 de la Constitución reconoce a la familia como un instituto natural y fundamental de la sociedad. Es por ello que obliga al Estado y a la comunidad a prestarle especial protección. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 23 que la “familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad” y que debe ser protegida de las posibles injerencias lesivas del Estado y la sociedad. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) dispone en su artículo 17 que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y que debe ser protegida por la sociedad y el Estado”. Indica también que el derecho a fundar familia se ejercerá siempre que se cumplan las condiciones requeridas, de acuerdo con las leyes internas que regulan la materia.

6. En su acepción común, el término *familia* alude a aquel grupo de personas que se encuentran emparentadas y comparten el mismo techo o ambiente. Tradicionalmente, con ello se ha pretendido englobar a la familia nuclear, conformada por los padres y los hijos, los cuales se encuentran bajo la autoridad de aquellos. Así, desde una perspectiva jurídica tradicional la familia está formada por vínculos jurídicos familiares que hallan origen en el matrimonio, la filiación y en el parentesco.

7. Desde una perspectiva constitucional, debe indicarse que la familia, al ser un instituto natural, se encuentra inevitablemente a merced de los nuevos contextos sociales. De esta forma los cambios sociales y jurídicos, tales como la inclusión social y laboral de la mujer, la regulación del divorcio y su alto grado de incidencia, las grandes migraciones hacia las ciudades, entre otros aspectos, han significado una modificación en la estructura de la familia tradicional nuclear, conformada alrededor de la figura del *pater familias*. Consecuencia de ello es que

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

hayan surgido familias con estructuras distintas a la tradicional, como **son las constituidas por los padres, hijos y abuelos.**

8. En este tipo de familias, por ejemplo, los abuelos participan de manera activa en el desarrollo y formación de los nietos, por decisión voluntaria de los padres de familia, quienes por distintos motivos, generalmente laborales, se encuentran imposibilitados por los menos ordinariamente de compartir o supervisar diaria y directamente diversas actividades con sus hijos, tales como reuniones en el colegio o eventos sociales o religiosos (actos propios de la vida civil).
9. Un aspecto relevante de la familia es su rol educador, al ser aquella, entre otras cosas, el espacio natural en el que nos educamos tanto en valores como en otros aspectos. En la familia son los padres quienes tienen la obligación natural de educar a sus hijos, a la que no pueden ni deben renunciar, pues son ellos los que establecen las líneas iniciales y maestras de un proyecto educativo personal. Dicha labor tiene en la escuela a su primera y esencial colaboradora, sin que ello implique que aquellos pierdan el protagonismo que por derecho les corresponde.
10. En este orden de ideas, resta señalar que la escuela constituye, entre otros, un ámbito que vincula afecto, formación y conocimiento; así como el espacio físico en el que se desarrolla gran porcentaje del proceso educativo, proceso en el que concurren una serie de sujetos (estudiantes, profesores, padres de familia y el Estado), siendo el principal de todos el estudiante y que tiene como objetivo el desarrollo pleno de este, finalidad que en la etapa preescolar y escolar (inicial, primaria y secundaria) requiere de una activa participación de los otros sujetos, en especial de los padres de familia.
11. En el contexto descrito y en virtud del principio de supremacía constitucional (artículo 51 del texto constitucional), ni el legislador al emitir legislación, ni el juez al resolver los procesos a su cargo, ni los particulares (caso de las Apafas) en el ejercicio de su potestad de autorregulación sustentada en principios como el de autonomía de la voluntad pueden desconocer la especial relevancia constitucional que ostenta la familia (artículo 4 de la Constitución). Un razonamiento contrario supone sostener que la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular el Estado y la sociedad en general.
12. Por ello, aun cuando el legislador elabore disposiciones legales que contravengan formal o materialmente la Constitución, los jueces tienen la facultad de aplicar el control difuso o, en su caso, realizar una interpretación de la ley conforme a la Constitución, descartando de esta forma toda interpretación que la vulnere.

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

**La participación de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos mediante terceros (tutores o apoderados), específicamente a intervenir en la vida institucional de las Apafas.**

13. Este Tribunal estima, por un lado, que la colaboración de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos, sobre todo de aquellos que se encuentran en etapa preescolar y escolar, resulta vital, toda vez que con ella se asegura la consecución del objetivo primordial: el pleno desarrollo del estudiante; y, por otro, que esta constituye un deber y derecho, pues no pueden los padres abdicar ante la obligación de educar a sus hijos; así como tampoco se les desconoce la prerrogativa que ostentan de exigir que el proceso educativo en el que participen sus hijos otorgue una educación conforme con sus propias convicciones, ello según el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo que les reconoce la Constitución en su artículo 13.

14. La participación institucional de los padres de familia, tutores y curadores en las escuelas públicas de educación básica, regular y especial se canaliza mediante las asociaciones de padres de familia, denominadas Apafas, cuyas funciones y prerrogativas están reguladas por Ley 28628.

15. Un aspecto relevante para el caso constituye saber quiénes son padres de familia, tutores, curadores y terceros que participan en el proceso educativo de los menores, pues todos los mencionados pueden participar directamente en el proceso educativo de una persona en etapa preescolar o escolar y, por ello, pretender también la participación institucional a través de las Apafas.

16. Padres de familia son aquellos que de manera biológica han procreado una persona o quienes establecieron una relación de filiación de origen legal con un menor (adopción). Por otra parte, los tutores son personas designadas judicialmente para cuidar de un menor; sin embargo, no está obligado a la convivencia con el menor, pero sí a estar pendiente de su bienestar y administrar sus bienes. Finalmente, existen terceros que pueden ser familiares o no, como abuelos y tíos, quienes conviven con el menor, por ende, participan de manera directa o indirecta en el proceso educativo de este.

17. Otro punto importante es que la participación activa de los padres o tutores en el proceso educativo de sus hijos o pupilos debe, en principio, ser realizada por ellos de manera directa; padre, madre, ambos o, de ser el caso, por el tutor. Ahora bien, resulta frecuente que en las nuevas familias los padres o uno de ellos (quien ejerce la patria potestad) no se encuentren en condiciones de estar presentes de manera constante y directa en las diversas actividades que involucra un proceso educativo, tales como reuniones de padres, actividades socio-escolares (actuaciones, entregas de libretas de notas, trabajos colectivos en el centro educativo). Similar situación se presenta con los pupilos, quienes en muchas ocasiones cuentan con tutores que no conviven con ellos por no estar obligados a ello.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

18. A propósito de la imposibilidad que en la actualidad y por diversos motivos se les presenta a los padres de familia o tutores para participar de manera directa y constante en el proceso educativo de sus hijos, resulta necesario garantizarla excepcionalmente de manera indirecta, es decir, a través de otros miembros de la familia, como tíos, abuelos, es decir, terceros vinculados familiarmente con el menor, pues negar ello significaría impedir que la familia sea el centro educativo originario de toda persona y que en ella existan diversos actores, quienes conviven y comparte diariamente con los menores y de quienes aprenden de manera constante mediante el ejemplo.
19. Por lo expuesto, resulta constitucional que los padres o tutores de un menor, excepcionalmente, puedan nombrar ante las escuelas un representante o apoderado, a fin de que este lo represente de manera activa en ella, lo que conlleva que pueda participar institucionalmente en el proceso educativo del menor, incluso participar en las Apafas.
20. Sin embargo, el Tribunal Constitucional debe advertir que, mientras no resulte debidamente acreditada la autorización de los padres o tutores y estén señaladas explícitamente las facultades conferidas al tercero designado por los padres de familia o tutores para que ejerza su representación ante la institución educativa pública en la que se encuentre matriculado, la Apafa tiene la facultad de excluirlo de su vida institucional a dicho tercero.

#### **Las Apafas como sujetos legitimados pasivos del derecho de petición.**

21. En el marco del Estado constitucional, el respeto de los derechos fundamentales constituye un imperativo que el Estado debe garantizar frente a las eventuales afectaciones que puedan provenir tanto del propio Estado (*eficacia vertical*) como de los particulares (*eficacia horizontal*), más aún cuando, a partir del doble carácter de los derechos fundamentales, su violación comporta la afectación no sólo de un derecho subjetivo individual (*dimensión subjetiva*), sino también del orden objetivo de valores que la Constitución incorpora (*dimensión objetiva*) (cfr. sentencia emitida en Expediente 4063-2007-PA, fundamento 9).
22. La eficacia horizontal de los derechos fundamentales en las relaciones entre privados constituye un postulado perfectamente accionable en el plano jurisdiccional ante su incumplimiento; por ello, el proceso de amparo resulta uno de los mecanismos de protección jurisdiccional en atención a lo dispuesto por el artículo 200, inciso 2, de la Constitución: “La acción de amparo procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, (...)”.
23. Uno de los derechos susceptibles de tutela mediante el proceso de amparo es el derecho de petición. Este derecho, reconocido en el artículo 2, numeral 20, de la Constitución Política, establece que toda persona tiene derecho “a formular



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

peticiones, individual o colectivamente, por escrito **ante la autoridad competente**, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal bajo responsabilidad” (énfasis agregado).

24. Este Tribunal ha manifestado que el contenido esencial del derecho de petición está conformado por dos aspectos: el primero, relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos por escrito **a la autoridad competente**; el segundo, unido irremediamente al anterior, se encuentra vinculado a la obligación de **la referida autoridad** de otorgar una respuesta al peticionante. Además, el Tribunal ha destacado que la contestación oficial debe ser motivada; por ende, no es admisible jurídicamente poner en conocimiento del peticionante la decisión *adoptada por el funcionario público correspondiente* (cfr. Expediente 01420-2009-PA/TC). Debe precisarse al respecto que el pronunciamiento de la Administración no implica que deba concederse lo solicitado por el actor, pues ello no forma parte del derecho cuya protección se reclama.

25. En relación con la legitimación de los sujetos del derecho de petición, este Tribunal ha señalado que el sujeto activo, por un lado, puede ser cualquier persona, nacional o extranjera, dado que se trata de un derecho *uti cives*; y, por otro lado, que el **sujeto pasivo o destinatario son las entidades públicas y, en general, los funcionarios que las representen con autoridad** (cfr. Sentencia 0941-2001-AA/TC, fundamento 4, énfasis agregado).

26. Sin embargo, este Tribunal considera pertinente acotar que, en aplicación del principio de unidad de la Constitución según el cual la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un todo armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto, y del principio de fuerza normativa de la Constitución por el que la interpretación constitucional debe encontrarse orientada a relevar y respetar la naturaleza de la Constitución como norma jurídica, vinculante a todo poder público y a la sociedad en su conjunto, así como del artículo 2, inciso 20, y del artículo 200, inciso 2, del texto constitucional, de manera excepcional las personas jurídicas de derecho privado constituyen sujetos pasivos del derecho de petición cuando “la persona jurídica bajo el régimen privado presta servicios públicos o ejerce función administrativa (bajo concesión, delegación o autorización del Estado)”.

27. En el caso peruano, por mandato del artículo 58 de la Constitución, se reconoce la libre iniciativa privada, la cual permite que el Estado otorgue a una persona jurídica bajo el régimen privado la potestad de prestar servicios públicos, verbigracia, educación. Lo que da estatus de autoridad a la persona jurídica bajo el régimen privado. Ello explica por qué el artículo 1, numeral 8, de la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General, refiere que también es considerada como “entidad” de la Administración Pública la “persona jurídica bajo el régimen privado que presta servicios públicos o ejerce función administrativa (bajo concesión, delegación o autorización del Estado)”. En consecuencia, esta entidad privada, en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

ejercicio de dicha potestad, puede amenazar o vulnerar el derecho de petición de otros particulares.

### Análisis del caso en concreto

#### *Sobre la decisión de excluir al recurrente de participar en los asuntos internos de la Apafa de la Institución Educativa 22346 San Martín de Porras*

#### Argumentos del demandante

28. Refiere que, pese a ser apoderado de una de sus nietas (E. M. P. H.), la cual cursa el nivel primario en la I. E. 22346, ha sido excluido de participar en la vida orgánica de la Apafa, lo que incluyó la elección de la junta directiva del año 2012.

#### Argumentos de la parte demandada

29. Afirman las emplazadas que el actor no es padre de familia y que no existe resolución judicial que lo autorice a ejercer la patria potestad; por tanto, no puede ser integrante de la Apafa conforme al artículo 9 del Decreto Supremo 004-2006-ED, Reglamento de la Ley 28628, que regula la participación de Apafas en las instituciones educativas públicas. Asimismo, arguyen que no corresponde dilucidar la nulidad de la asamblea general del 23 de diciembre de 2012 en sede constitucional.

#### Consideraciones del Tribunal Constitucional

30. La parte emplazada alega que ha decidido excluir al demandante de la vida institucional de la Apafa de la I. E. 22346 en aplicación del artículo 9 del Decreto Supremo 004-2006-ED, Reglamento de la Ley 28628, que regula la participación de la Apafas en las instituciones educativas públicas. El artículo en mención dice textualmente:

La Asociación está constituida por

a) **Padre y/o madre** del alumno.

b) **Tutor**, persona que sin ser padre o madre del alumno menor de edad, cuenta con la autorización legal para ejercer la patria potestad.

c) **Curador**, persona que sin ser padre o madre del alumno mayor de edad, cuenta con la autorización legal para ejercer la curatela.

Los padres de familia, tutores y curadores a que se refiere la Ley y el presente Reglamento, deben estar debidamente registrados en el Padrón de Asociados.

31. Este Tribunal considera que una aplicación literal de dicha disposición legal, mediante la cual la autoridad de una Apafa, cual autómatas, no permite la participación en sus asuntos internos de los abuelos de escolares de instituciones educativas públicas, que están debidamente autorizados en su condición de apoderados por uno de los padres, el tutor o el curador, no se condice con los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

principios que guían las conductas entre privados en un Estado social y democrático de derecho ni con la *eficacia horizontal* de los derechos fundamentales.

32. En ese orden de ideas, a criterio de este Colegiado, una aplicación textual de lo establecido en el artículo 9 del Decreto Supremo 004-2006-ED, en el sentido interpretativo de que solo los padres, tutores o curadores pueden participar de manera directa en la vida institucional de las Apafas, resulta inconstitucional. Tal interpretación contraviene abiertamente el mandato constitucional de especial protección a la familia y constituye una negación a su condición de institución natural.

33. En el presente caso se aprecia a fojas 29 de autos que el demandante ha sido nombrado apoderado de su nieta E. M. P. H. por don Ernesto Peralta Carpio, padre de la citada escolar, para que en su condición de abuelo apoderado pueda: "(...) firmar todos los documentos y acudir a las citaciones que fuesen de la Dirección de I.E., y/o asociación de padres de familia durante el año 2012 y años próximos". Por tanto, a la luz de lo expuesto en los fundamentos 12 a 14 *supra*, el demandante está legitimado para participar íntegramente en la vida institucional de la Apafa de la I. E. 22346, y toda exclusión fundamentada en una aplicación literal del artículo 9 del Decreto Supremo 004-2006-ED resulta vulneradora de su derecho fundamental de asociación en su manifestación del *derecho de asociarse*, que se materializa en la potestad de pertenecer a la Apafa de la I. E. 22346 y de participar en su vida institucional.

**La Apafa constituye un sujeto legitimado pasivo del derecho de petición consagrado en el artículo 2, inciso 20, de la Constitución**

Argumentos del demandante

34. Refiere que, a pesar de ser abuelo y apoderado de una alumna del nivel primario de la I. E. 22346 y, pese a haber presentado diversos escritos ante la Apafa de dicha institución ya ante el comité electoral del año 2012 solicitando conocer la razón por la cual no le permiten participar de la vida institucional de la Apafa, no se ha dado respuesta a su petición.

Argumentos de la parte demandada

35. Afirman que el actor carece de legitimidad para obrar porque no es padre de familia y que no existe conexión lógica entre los hechos y el petitorio.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

36. Si bien las Apafas, por mandato del artículo 4 de la Ley 28628 que regula la participación de las Apafas en las instituciones educativas, gozan de personería jurídica de derecho privado, este Tribunal considera que dichas entidades, al

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

canalizar el derecho de los padres de familia, apoderados, tutores o curadores de participar en el proceso educativo de los educandos a su cargo, constituyen entidades privadas que ostentan función administrativa, toda vez que colaboran con el adecuado otorgamiento del servicio público de educación y lo supervisan; en consecuencia, se encuentran dentro de las personas privadas que de manera excepcional resultan sujetos pasivos del derecho de petición.

37. En el caso concreto, de fojas 3 a 21 de autos corren copias de las solicitudes presentadas por el actor, detalladas en el primer párrafo de los antecedentes de la presente sentencia, las cuales, como reconocen las emplazadas, no han sido atendidas, lo que evidencia una absoluta pasividad de la autoridad receptora de la petición. Por tanto, se debe estimar este extremo de la demanda y ordenar que las emplazadas procedan a dar trámite a las solicitudes presentadas por el actor con fecha 30 de octubre, 12 de noviembre, 12 de diciembre y 17 de diciembre del año 2012.

**Sobre la nulidad de la elección de la Junta Directiva 2012 de la Apafa de la I.E. 22346 realizada el 23 de diciembre de 2012**

Argumentos del demandante

38. Refiere que, pese a estar legitimado, no se le permitió participar en la vida institucional de la Apafa, lo que incluye la elección de la junta directiva 2012, realizada en asamblea general del 23 de diciembre de 2012.

Argumentos de la parte demandada

39. Afirman que el actor no es padre de familia; por tanto, carece de legitimidad para obrar, y que no existe conexión lógica entre los hechos y el petitorio.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

40. El artículo 1, segundo párrafo, del Código Procesal Constitucional prescribe expresamente que "(...) Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda. (...)". Se entiende *a contrario sensu* que ante la situación de irreparabilidad del derecho y ante la inexistencia de tal agravio la magistratura constitucional declarará la improcedencia de la demanda por haberse producido la sustracción de la materia.

41. Este Tribunal advierte que, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 21 del Decreto Supremo 004-2006-ED, los integrantes del Consejo Directivo de las Apafas son elegidos por un periodo de dos años (fojas 75). En el presente caso, la elección cuestionada por el actor tuvo lugar el 23 de diciembre de 2012; por tanto, a la fecha de la emisión de la presente resolución, dicho periodo ya feneció. Por consiguiente,

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

habiéndose tornado irreparable en este extremo la demanda, ha operado la sustracción de materia, siendo aplicable *a contrario sensu* el artículo 1 del Código Procesal Constitucional.

#### Efectos de la presente sentencia respecto del extremo estimado

42. Como consecuencia de lo anterior, a partir de la notificación de la presente sentencia, la Apafa de la I. E. 22346 debe permitir la participación del actor en todas las actividades que realice.
43. Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, este Tribunal estima pertinente precisar que lo resuelto en el presente proceso en modo alguno supedita o condiciona a las Apafas de instituciones educativas públicas a aceptar toda intención de un tercero vinculado parentalmente con un escolar de participar en sus asuntos internos sin que medie la autorización respectiva de los padres, tutores y curadores, según sea el caso, puesto que para representar a un menor ante las instituciones educativas públicas resulta constitutiva la autorización.
44. El requerimiento de la autorización expresa puede ser relativizada en situaciones excepcionales en las que el tercero demuestre fehacientemente que los responsables del menor, o sea padres o tutores, se encuentran imposibilitados temporalmente de participar en el proceso educativo; por ejemplo, cuando estos estén hospitalizados sin poder manifestar voluntad alguna o por algún acontecimiento, hecho fortuito o causa mayor no puede regresar al domicilio del menor (un terremoto, bloqueo de carreteras, etc.); recordando que las apafas, en tanto entidades que representan a los padres y tutores, pueden evaluar las solicitudes y darles respuesta con sujeción a la Constitución, particularmente a su artículo 4, en el que está consagrado el principio de *supremacía del menor*.

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 lesión de los derechos de asociación y petición de don Domingo Peralta Tapara al no permitirle participar en los asuntos internos de la Apafa de la I. E. 22346.
2. En consecuencia, **ORDENAR** a las autoridades vigentes de la Apafa de la I. E. 22346: i) que, en un plazo máximo de diez (10) días de notificada la presente, respondan las solicitudes presentadas por el demandante, señaladas en el fundamento 27 *supra*; y ii) que, a partir de la notificación de la presente sentencia, permitan la participación del actor en todas las actividades que la asociación realice.

MPA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo concerniente a declarar la nulidad de la elección de la junta directiva del año 2012, llevada a cabo en la asamblea general del 23 de diciembre de 2012.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01643-2014-PA/TC  
ICA  
DOMINGO PERALTA TAPARA

### 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 de asociación y petición del recurrente, e improcedente en cuanto a declarar la nulidad de la elección de la junta directiva del año 2012, me aparto de lo afirmado en el fundamento 27 de la sentencia, en el que se deja entrever que la educación es un servicio público y que el Estado puede otorgar a una persona jurídica la potestad de prestar el mismo.

Estimo que 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.

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 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPIA

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente fundamento de voto porque, si bien comparto lo dispuesto en la parte resolutive, discrepo en relación con algunas afirmaciones contenidas a lo largo de la sentencia.

De este modo, no comparto el desarrollo contenido entre los fundamentos 5 y 12 de la sentencia al momento de especificar el concepto de “familia” según la Constitución. Estimo que contiene una serie de imprecisiones que generan un alejamiento respecto del verdadero entendimiento de esta institución que no se condicen con la jurisprudencia de este Tribunal ni con la de los distintos organismos internacionales. En ese sentido, comparto lo indicado por mi colega Espinosa-Saldaña, particularmente aquello mencionado entre los fundamentos 12 y 17 de su voto.

Tampoco suscribo lo indicado en el fundamento 13, ya que considero que no reconoce ninguna función o responsabilidad al Estado en relación con la educación y formación de los niños y niñas al dejarlos en manos exclusivas de las convicciones y creencias de los padres.

S.

RAMOS NÚÑEZ

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

### FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

En lo relacionado con la mención al artículo 4 de la Constitución sobre la protección de la familia y con el desarrollo sobre la familias ensambladas, que hace la sentencia; suscribo, también, los fundamentos 12-17 del fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, lo cuales también comparto.

LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar las siguientes anotaciones:

1. En el proyecto de sentencia encuentro presente una confusión de carácter conceptual, que se repite asimismo en otras resoluciones del Tribunal Constitucional, la cual consiste en utilizar las expresiones “afectación”, “intervención” o similares, para hacer a referencia ciertos modos de injerencia en el contenido de derechos o bienes constitucionalmente protegidos, como sinónimos de “lesión”, “violación” o “vulneración”.
2. En rigor conceptual, ambas nociones son diferentes. Por una parte, se hace referencia a “intervenciones” o “afectaciones” iusfundamentales cuando, de manera genérica, existe alguna forma de incidencia o injerencia en el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, la cual podría ser tanto una acción como una omisión, podría tener o no una connotación negativa, y podría tratarse de una injerencia desproporcionada o no. Así visto, a modo de ejemplo, los supuestos de restricción o limitación de derechos fundamentales, así como muchos casos de delimitación del contenido de estos derechos, pueden ser considerados *prima facie*, es decir antes de analizar su legitimidad constitucional, como formas de afectación o de intervención iusfundamental.
3. Por otra parte, se alude a supuestos de “vulneración”, “violación” o “lesión” al contenido de un derecho fundamental cuando estamos ante intervenciones o afectaciones iusfundamentales negativas, directas, concretas y sin una justificación razonable. Por cierto, calificar a tales afectaciones como negativas e injustificadas, a la luz de su incidencia en el ejercicio del derecho o los derechos alegados, presupone la realización de un análisis sustantivo o de mérito sobre la legitimidad de la interferencia en el derecho.
4. Además, deseo hacer ciertas anotaciones en lo concerniente a la noción de “contenido esencial” que aparece en el fundamento 24. Así, en la sentencia se utiliza la noción de “contenido esencial” para hacer referencia a una porción de cada derecho fundamental que “merece protección a través del proceso de amparo”, a diferencia de otros ámbitos que, si bien forman parte del derecho, no están incluidos su “contenido esencial” y, por ende, no merecerían tutela a través del proceso de amparo, por tratarse de contenidos tienen origen más bien en la ley (los equívocamente denominados contenido “no esencial” o “adicional”).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

5. Al respecto, conviene además tener presente que en la jurisprudencia de este Tribunal se encuentra que la expresión “contenido esencial” se ha usado de distinto modo. En especial, ha sido entendida como límite infranqueable, determinado *ab initio*, para el legislador de los derechos fundamentales; como un contenido iusfundamental que solo puede hallarse tras realizar un examen de proporcionalidad; o como aquel contenido iusfundamental protegido directamente por la Constitución que permite la procedencia del amparo, entre otros usos.
6. En lo que concierne al uso que se le da en esta sentencia, dicha comprensión ha requerido que este órgano colegiado establezca “listas” de contenidos iusfundamentales, a través de las cuales el Tribunal instituye cuáles ámbitos del derecho considera como parte del contenido esencial y cuáles quedan fuera. Esta operación, qué duda cabe, es sumamente discrecional, y por ello, corre el riesgo de devenir en arbitraria, máxime si nos encontramos ante derechos de configuración legal como el derecho a la pensión. Además de ello, su consecuencia es que se presentan casos en lo que algunos contenidos, los cuales realmente forman parte del derecho, y por ende, merecerían protección a través del amparo, han quedado excluidos de esta posibilidad de tutela urgente pues no fueron incluidos en la decisión del Tribunal Constitucional. Esto ha pasado, por ejemplo, con respecto de algunas personas de edad avanzada, a quienes este Tribunal ha tutelado su derecho a acceder a una pensión, pese a no encontrarse dentro de los supuestos considerados como “contenido esencial” del derecho a la pensión. Por el contrario, sigue excluyendo de tutela aquellos casos en los que se demanda acceder a pensiones mayores de 415 nuevos soles, a pesar de que el “mínimo vital” que en su momento justificó establecer la mencionada cifra, ha variado notoriamente.
7. Al respecto, y como hemos explicado en otras oportunidades, consideramos que esta noción de “contenido esencial” suele generar confusión y no aporta mucho más que la noción de “contenido de los derechos”, a secas. Téngase presente que, finalmente, la expresión utilizada por el Código Procesal Constitucional es la de “contenido constitucionalmente protegido” de los derechos, concepto sin duda con otros matices.
8. En este sentido, consideramos que casos como el presente podrían analizarse a partir del *análisis sobre la relevancia constitucional del caso*, fórmula establecida en la STC 02988-2013-AA, tomando en consideración reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Allí se recordó que tanto el artículo 5, inciso 1, como el artículo 38 del Código Procesal Constitucional prescriben la improcedencia de la demanda si esta no se encuentra dirigida a la defensa de ámbitos protegidos por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

derechos constitucionales. Con más detalle, se indicó que su determinación requiere, básicamente<sup>1</sup>:

(1) Verificar que existe una *norma de derecho constitucional* pertinente para el caso (es decir, una interpretación válida de disposiciones que reconocen derechos constitucionales). Esto exige encontrar, primero, una disposición (enunciado normativo) que reconozca el derecho fundamental invocado, que puede ubicarse tanto en la Constitución, como en los tratados de derechos humanos, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o en la jurisprudencia supranacional vinculante para el Estado peruano. Seguidamente, será necesario establecer las normas (interpretaciones, significados) que se desprendan válidamente de las disposiciones que reconocen derechos, de tal forma que pueda reconocerse qué protege realmente el derecho invocado.

Ahora bien, esto de ninguna forma descarta la posibilidad de que se tutelen derechos constitucionales no reconocidos de modo expreso (derechos implícitos o no enumerados); sin embargo, en tal caso será necesario vincular interpretativamente el derecho invocado en la demanda con lo dispuesto en la cláusula constitucional que reconoce los derechos fundamentales no enumerados (artículo 3 de la Constitución<sup>2</sup>).

Asimismo, de lo anterior no se desprende que los derechos constitucionales de desarrollo legal queden desprotegidos; al respecto, debe tenerse en cuenta que, en general, los derechos constitucionales siempre son desarrollados, concretados o actualizados por los jueces y el poder político (legislativo y administrativo), sin que ello contradiga o disminuya su naturaleza iusfundamental. Solo en caso que la legislación de desarrollo rebalse el ámbito constitucionalmente protegido de un derecho, que se trate de derechos de origen legal, o si el contenido del derecho merece protección en otra vía (lo que corresponderá ser analizado a partir de otra causal de improcedencia) se declarará improcedente la demanda<sup>3</sup>.

(2) Constatar que el demandante se beneficie de la posición jurídica amparada por la norma iusfundamental encontrada. Es decir, luego de analizado el ámbito protegido del derecho, debe determinarse si lo alegado en la demanda (en la pretensión, en los hechos descritos) son subsumibles en el ámbito normativo del derecho, describiéndose a estos efectos quién es el titular del derecho (sujeto

<sup>1</sup> Con matices, cfr. STC Exp. N° 00665-2007-PA/TC, f. j. 5.a y b, STC Exp. N° 06218-2007-HC/TC, f. j. 10.

<sup>2</sup> **Constitución Política del Perú**

“**Artículo 3.-** La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de Derecho y de la forma republicana de gobierno.”

<sup>3</sup> Cfr. STC Exp. N° 03227-2007-PA/TC, f. j. 3; RTC Exp. N° 9096-2006-PA/TC, f. j. 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

activo), el obligado (sujeto pasivo) y la concreta obligación iusfundamental. En otras palabras, es necesario acreditar la titularidad del derecho, más aun, la existencia de una “relación jurídica de derecho fundamental”<sup>4</sup>.

(3) Finalmente, debe verificarse que la afectación o restricción cuestionada incida en el ámbito protegido por el derecho invocado, cuando menos de modo preliminar o *prima facie*, es decir, sin necesidad de ingresar a analizar el fondo del caso. En efecto, a través de esta causal de improcedencia no se trata de demostrar la existencia de una intervención justificada o ilegítima (lo que solo se conocerá con certeza al finalizar el proceso constitucional), sino de descartar que estemos ante un caso de “afectación aparente”, en la medida que la lesión o amenaza, si bien perturba de alguna forma intereses del actor, finalmente no incide en ningún contenido constitucionalmente relevante.

9. Además de ello, debe tenerse en cuenta que en algunos casos excepcionales este análisis de relevancia iusfundamental puede ser insuficiente; por ejemplo: cuando la Constitución prevé excepciones al ejercicio del referido derecho; cuando la interpretación que se hace de la disposición que reconoce el derecho es irrazonable o absurda; cuando la demanda reivindica un contenido manifiestamente ilícito y tal ilicitud no es puesta en duda; cuando la titularidad del derecho requiere, de modo necesario, condiciones adicionales de aplicación; cuando se busca tutelar un ámbito aparentemente protegido, pero que el Tribunal Constitucional ha excluido expresamente en su jurisprudencia de observancia obligatoria, entre situaciones que casuísticamente puedan presentarse. En este supuesto, atendiendo al caso concreto, será necesario tener en cuenta consideraciones adicionales al examen de tres pasos señalado *supra*, para determinar si lo alegado hace referencia al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, y con ello resolver la procedencia de la demanda.
10. Consideramos que a partir de este análisis puede determinarse, de manera ordenada y con coherencia conceptual, si la vulneración o la amenaza alegada en una demanda incide realmente en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental invocado y, en ese sentido, si *prima facie* merece tutela a través de un proceso constitucional; prescindiéndose, pues, de nociones equívocas como la de “contenido esencial”.
11. Esto, desde luego, sin perjuicio de que casos auténticamente referidos al contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales que se invocan finalmente puedan ser declarados improcedentes, en atención a las otras causales de improcedencia contenidas también en el Código Procesal Constitucional.

---

<sup>4</sup> Cfr., *mutatis mutandis*, RTC Exp. N° 01581-2010-PHD/TC, f. j. 6, STC Exp. N° 01417-2005-AA/TC, f. j. 25-27.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

12. Por otro lado, aquella perspectiva de la familia que se restringe a la “familia nuclear”, parece devenir en insuficiente para responder a los retos que los nuevos cambios sociales, económicos y jurídicos plantean. De esta manera, entender que la familia solo está conformada por el padre, la madre y los hijos (o hijas), no solamente no se condice con lo resuelto por este mismo Tribunal desde el caso “Shols Pérez”, sino que también no parece tomar suficiente cuenta de una realidad como las que se origina por las migraciones dentro y fuera del país por motivos educativos o laborales; la constante inclusión de la mujer a todo ámbito social como el laboral, las técnicas de reproducción humana asistida, las uniones entre personas del mismo sexo, las familias ensambladas, las distintas formas de adopción, las labores de cuidado que se asumen entre los diversos integrantes del grupo familiar, entre otros.
13. En este sentido, y en base a los nuevos contextos y exigencias existentes, se encuentra justificado reconocer nuevas composiciones familiares. Así, por ejemplo, dentro de estas nuevas composiciones tenemos diversas estructuras familiares, tales como las familias monoparentales, las uniones de hecho, las familias ensambladas o las que incluso estarían constituidas por personas del mismo sexo, entre otras.
14. En ese sentido, si el concepto de familia no se limita a la “nuclear”, resulta de mucha importancia que la actividad legislativa incorpore dentro de su regulación las estructuras familiares que responden convenientemente a estos nuevos contextos. Ello, pues, resulta necesario si se tiene en cuenta que conformar una familia es un derecho fundamental, y que los derechos vinculados con la constitución y desarrollo de las familias se ejercen siempre conforme a la legislación estatal. En sentido, el artículo 15, inciso 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que “Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna”.
15. Constituir o fundar una familia es un derecho humano y uno fundamental a la vez (cfr. artículos 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y el Estado tiene el deber de salvaguardarlas en sus diversas composiciones. En ese sentido, mal haríamos en desconocer cómo la jurisprudencia de este mismo Tribunal ya señala que un solo modelo de familia, como es la nuclear, no es el único valioso o el más adecuado; o en creer que el resto de formas de familia no merecen una igual protección, pues ello generaría una situación de inequidad y desprotección para un gran número de familias, lo cual es más grave todavía si se advierte que la Constitución en su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

artículo 4 ha establecido de manera expresa que el Estado y la sociedad tienen el deber de protegerla especialmente.

16. Por otro lado, como muy bien es sabido el derecho a la igualdad y no discriminación es un derecho fundamental de carácter transversal, por lo que su contenido protegido alcanza también el instituto de la familia. Muestra de ello, tal como lo ha hecho notar el Tribunal Constitucional, es la innecesaria y perjudicial diferencia entre los hijos(as) y los llamados hijos(as) “afines” (cfr: Exp. N.º 09332-206-PA/TC). En similar sentido, a partir del derecho a la igualdad y no discriminación, se entiende como constitucionalmente prohibidas las diferenciaciones arbitrarias dentro de las relaciones familiares, como las basadas en el hecho de ser mujer, el grado de filiación o la edad de los integrantes, entre algunas.
17. En igual sentido, considero que la titularidad del derecho a la vida familiar, y a las relaciones familiares, no debe limitarse tan solo a la composición tradicional de las familias nucleares (compuestas por padres, madres e hijos), sino que debe extenderse incluso a otros parientes (como puede ser el caso, entre otros, de los abuelos o abuelas), siempre y cuando cumplan la condición de tener lazos muy cercanos. En este sentido, tal como hiciera notar la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el párrafo 272 de la Opinión Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, “en muchas familias la(s) persona(s) a cargo de la atención, el cuidado y el desarrollo de una niña o niño en forma legal o habitual no son los padres biológicos”
18. Finalmente, si bien la regla general es que el Estado es quien ejerce las funciones de la Administración Pública, debe tomarse en cuenta que, excepcionalmente, se ha previsto que los particulares también puedan ejercer tales funciones. Al respecto, el legislador lo ha indicado de manera expresa, al disponer en el numeral 8 del artículo I del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley n.º 27444, que se entenderá por entidad de la Administración Pública a las “personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia”.
19. Ahora bien, el caso plantea la cuestión de si únicamente las entidades de la Administración Pública, o los particulares que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, son los sujetos pasivos, esto es, destinatarios, del derecho de petición.
20. Al respecto, vale la pena recordar que el artículo 2, inciso 20 de la Constitución señala que toda persona tiene derecho: “A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito **ante la autoridad competente**, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal bajo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

responsabilidad” (resultado agregado). Al respecto, una posibilidad es entender que la expresión “autoridad competente” hace referencia tan solo a los sujetos a los que se hace referencia en el artículo I del Título Preliminar del Ley de Procedimiento Administrativo General (entidades del Estado y particulares que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa); mientras que otra interpretación permitiría afirmar que, eventualmente, el derecho de petición puede ejercerse asimismo frente a otro tipo de sujetos, ello en atención a la particular posición en la que estos se encuentran, relacionadas con el cumplimiento de una finalidad pública o socialmente relevante.

21. En similar sentido, por ejemplo, este Tribunal ha ampliado la lista de sujetos pasivos del derecho de acceso a la información pública, inicialmente orientado también al pedido de información a los sujetos señalados en el artículo I del Título Preliminar del Ley de Procedimiento Administrativo General, para incluir, por ejemplo, a los Colegios profesionales, que si bien son asociaciones privadas, tienen personalidad de “Derecho público” y manejan alguna información “de conocimiento público” (STC Exp. n.º 01266-2010-HD). También ha incluido a los notarios, que si bien no son funcionarios públicos, cumplirían con una función pública y manejan información que el Tribunal ha valorado como pública (STC Exp. n.º 0301-2004-HD). Incluso de manera más reciente, el Tribunal ha hecho precisiones que amplían los alcances de la información pública en manos de empresas del Estado (cfr. STC Exp. n.º 03994-2012-HD). Sobre esto ya hemos dado cuenta ya en nuestro, voto contenido en la STC Exp. n.º 03547-2014-AA.

22. Siendo así, y tomando en cuenta que la Ley n.º 28628 ha dispuesto en su artículo 4, de manera clara, que la Asociaciones de Padres de Familia, Apafas, son personas jurídicas de derecho privado que “canaliza[n] institucionalmente el derecho de los padres de familia de participar en el proceso educativo de sus hijos”, por lo cual se encuentra plenamente justificado el considerar que, en atención al rol socialmente valioso y constitucionalmente relevante que les toca desempeñar, deban responder a los pedidos que se les formula, sobre la base del contenido constitucionalmente protegido del derecho de petición.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emitimos el presente fundamento de voto pues no coincidimos con los fundamentos 6, 7, 17 y 36 de la ponencia, por las siguientes consideraciones.

La ponencia, en su fundamento 5, dice que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad –citando al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos–, para luego concluir directamente que "al ser un instituto natural se encuentra inevitablemente a merced de los nuevos contextos sociales" (sic), sin sustentar cuáles son estos contextos a los que se encuentra expuesta la familia al punto que hoy, según la ponencia, se hable de "nuevas familias" (fundamento 17).

Para la ponencia las "nuevas familias" responden a "los cambios sociales y jurídicos", como la inclusión laboral de la mujer, el divorcio o las grandes migraciones (fundamento 7). Sin embargo, como es evidente, ninguno de estos casos hace que la familia deje de serlo, y que se tenga que hablar de "nuevas familias".

La familia, según el artículo 4 de la Constitución, es el instituto natural y fundamental de la sociedad, sin que se distinga entre "antiguas" y "nuevas" familias, si tal cosa pudiera hacerse.

De otro lado, discrepamos con que el derecho de petición sea oponible a una persona jurídica de derecho privado como la Asociación de Padres de Familia (APAFA).

Conforme señala la propia ponencia en su fundamento 23, por el derecho de petición, reconocido en el artículo 2 (inciso 20) de la Constitución, la persona puede formular peticiones "ante la autoridad competente", es decir frente a una entidad de la Administración Pública.

Las personas jurídicas privadas pueden ser consideradas "entidades de la Administración Pública" sólo si "prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia" (el artículo I, inciso 8, del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General).

La ponencia no dice que las APAFA se encuentren en alguno de estos supuestos, sino que colaboran "con el adecuado otorgamiento del servicio público de educación y lo supervisan". Y colaborar con un servicio público no es lo mismo que prestarlo.

A nuestro juicio, bastaba con que la ponencia ordenara a la APAFA que permita al demandante participar en sus actividades, sin que sea necesario obligarle a responder sus solicitudes.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

En todo caso, la respuesta que la APAFA envíe al demandante no podría contradecir lo dicho por este Tribunal sobre la participación del demandante en ésta. Por ello, haciendo reserva de que no consideramos vulnerado el derecho de petición, suscribimos la ponencia.

S.

FERRERO COSTA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Emito el siguiente voto singular pues, si bien estoy de acuerdo con declarar fundada en parte la demanda por las razones expuestas en los fundamentos 28 a 33 de la sentencia en mayoría, considero que, en el presente caso, no existe vulneración del derecho fundamental de petición.

### Ámbito protegido del derecho fundamental de petición

Este derecho fundamental está reconocido en el artículo 2, inciso 20, de la Constitución de la siguiente manera:

[Toda persona tiene derecho... ] A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente , la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

Como puede advertirse, el sujeto pasivo de este derecho es necesariamente una *autoridad*; es decir, una entidad del Estado. Sin embargo, excepcionalmente, las personas de derecho privado también pueden calificar como tales cuando:

(...) prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia (cfr. artículo I, inciso 8, del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, aprobado mediante Decreto Supremo 006-2017-JUS).

La sentencia en mayoría busca extender el ámbito de protección de este derecho a personas jurídicas de derecho privado que no están comprendidas en dicha norma. Para hacerlo, señala lo siguiente en su fundamento 36:

(...)[las Apafas] colaboran con el adecuado otorgamiento del servicio público de educación y lo supervisan; en consecuencia, se encuentran dentro de las personas privadas que de manera excepcional resultan sujetos pasivos del derecho de petición(fundamento 36).

No comparto este análisis pues, si bien las Asociaciones de Padres de Familia (Apafas) colaboran con la educación, éstas no prestan servicio público alguno ni ejercen función administrativa por concesión delegación o autorización del Estado.

Por tanto, no puede considerarse que las Apafas sean sujetos pasivos del derecho fundamental de petición.

### Concepto constitucional de familia

Sin perjuicio de ello, no puedo dejar de manifestar mi discrepancia con algunos de los fundamentos de la sentencia referidos a la familia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01643-2014-PA/TC

ICA

DOMINGO PERALTA TAPARA

En su fundamento 5 — con el que coincido plenamente — la sentencia recuerda que la familia ha sido reconocida como un instituto natural y fundamental de la sociedad por el artículo 4 de la Constitución; el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, en su fundamento 7, la sentencia señala — sin mayor motivación al respecto — que “ (...) al ser un instituto natural, [ la familia] se encuentra a merced de los nuevos contextos sociales” (sic).

A mi criterio, dicha afirmación no resulta correcta pues no existe una relación de causalidad entre ser un instituto natural y “estar a la merced de los “nuevos contextos sociales”.

En todo caso, la ponencia no explica a qué nuevos contextos sociales se encuentra expuesta la familia al punto de que se pueda hablar de “nuevas familias” (fundamento 17).

Aparentemente, la existencia de estas “nuevas familias” sería la consecuencia de “cambios sociales y jurídicos”, tales como la inclusión laboral de la mujer, el divorcio, o las grandes migraciones (fundamento 7). Sin embargo, como es evidente, ninguno de estos ejemplos hace que una familia determinada deje de serlo, y se convierta en una “nueva familia”.

Contrariamente a lo que parece indicar la ponencia, la familia es el instituto natural y fundamental de la sociedad (*cf.* artículo 4 de la Constitución). Dicha norma constitucional no distingue entre familias antiguas y nuevas, y la ponencia tampoco debiera hacerlo.

Por las consideraciones expuestas, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la lesión del derecho de asociación de don Domingo Peralta Tapara al no permitirle participar en los asuntos internos de la Apafa de la I. E. 22346; en consecuencia, **ORDENAR** a las autoridades de dicha Apafa que, a partir de la notificación de la presente sentencia, permitan la participación del actor en todas las actividades que la asociación realice.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo demás que contiene.
3. **CONDENAR** a la parte demandada al pago de las costas y costos del proceso.

S.

SARDÓN DE TABOADA

**Lo que certifico:**

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