



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 727/2021

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 27 de febrero de 2020, los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada (con fundamento de voto) y Espinosa-Saldaña Barrera, han emitido, por mayoría, la sentencia que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la menor de iniciales A. S. C. V.
2. Disponer el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados por la referida menor, conforme a lo dispuesto en el fundamento 38 *supra*, con costos que se liquidarán en ejecución de sentencia.

Los magistrados Ledesma Narváez y Miranda Canales emitieron votos singulares.

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

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de febrero de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Miranda Canales.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don César Alberto Catactora Copa, en representación de su menor hija de iniciales A. S. C. V., contra la resolución de fojas 364, de fecha 23 de enero de 2017, expedida por la Sala Mixta de Mariscal Nieto de la Corte Superior de Justicia de Moquegua, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 11 de febrero de 2016, don César Alberto Catactora Copa, en representación de su menor hija de iniciales A. S. C. V., presenta demanda de amparo contra el Ministerio de Educación, con emplazamiento a la Procuraduría encargada de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Educación, a fin de que se disponga la matrícula de su menor hija en el aula de cuatro años del nivel inicial en una institución pública o privada en el periodo académico 2016 y se genere su código de matrícula en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (Siagie). Solicita, además, que se suspenda la aplicación de la norma técnica denominada “Normas y Orientaciones para el Desarrollo Escolar 2015”, aprobada por Resolución Ministerial 0556-2014-Minedu.

Sustenta su demanda en que, desde 2014, su hija viene estudiando en el nivel inicial de dos años en la cuna Divino Niño. Posteriormente, durante 2015, asistió al aula de tres años en la Asociación Educativa Cultural Bilingüe Juan Pablo II, donde fue considerada como alumna libre, pues cumplía tres años de edad el 26 de abril y no hasta el 31 de marzo, tal como lo dispone la Resolución Ministerial 0556-2014-Minedu. Agrega que solicitó la matrícula en el aula de cuatro años en la Institución Educativa 333 “Santa Catalina de la Villa de Guadalcazar”; sin embargo, esta rechazó la matrícula debido a que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

no cumplía el requisito de la edad cronológica. Ante ello, interpuso recurso de reconsideración, pero fue denegado mediante el Oficio 3240-2015-GRM-DRA-MOQUEGUA/UGEL"MN"/AGP-EEIE/EDPA. Contra dicho oficio interpuso recurso de apelación, pero fue declarado infundado mediante la Resolución Directoral Regional 0014, con lo que se agotó la vía administrativa. De la misma manera, expresa que su menor hija, en 2015, estuvo estudiando en la Institución Educativa Particular Juan Pablo II en calidad de alumna libre por no cumplir la edad cronológica.

Señala que dichos hechos violan los derechos a la vida, a la identidad, a la integridad psíquica y física, al libre desarrollo de la personalidad, y al bienestar de su menor hija.

Contestación a la demanda

Con fecha 19 de mayo de 2016, la procuradora pública adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación se apersona al proceso, deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda señalando que se ha producido la sustracción de la materia controvertida. Ello se dio en mérito a que la resolución ministerial, cuya inaplicación se solicita, solo estuvo vigente durante un año del periodo escolar. Por otro lado, señala que el recurrente pretende que su hija sea matriculada en un grado de estudios que no le corresponde de acuerdo con su edad, lo que trasgrede el principio de legalidad y autoridad del Estado en materia educativa.

Medida cautelar

Mediante la Resolución 2, de fecha 11 de abril de 2016, el Primer Juzgado Mixto de Mariscal Nieto de la Corte Superior de Justicia de Moquegua concedió medida cautelar innovativa. Asimismo, se ordenó al director de la Institución Educativa Particular Juan Pablo II asigne o, en su defecto, disponga el registro de matrícula de la menor de iniciales A. S. C. V. en el Siagie de 2016, a fin de que continúe progresivamente sus estudios en el nivel de educación inicial correspondiente a la edad de cuatro años hasta que se resuelva el proceso principal.

Resolución de primera instancia o grado

El Primer Juzgado Mixto de Mariscal Nieto de la Corte Superior de Justicia de Moquegua, mediante la Resolución 10, de fecha 22 de setiembre de 2016, declaró improcedente la demanda. A su juicio, se ha producido la sustracción de la materia respecto de uno de los extremos de la demanda. Esto es, respecto de la solicitud de inaplicación de la Resolución Ministerial 556-2014-Minedu, debido a que, a la fecha, ya



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

no está vigente dicha norma al ser derogada tácitamente por la Resolución Ministerial 572-2015-Minedu; y, con relación a la solicitud de matrícula de su menor hija, al no contar con la titularidad de los derechos que se alegan, no corresponde su matrícula.

Resolución de segunda instancia o grado

La Sala Mixta de Mariscal Nieto de la Corte Superior de Justicia de Moquegua, mediante la Resolución 17, de fecha 23 de enero de 2017, confirmó la resolución apelada tras considerar que se ha producido la sustracción de la materia controvertida. Sin embargo, no por cuanto la norma —cuya inaplicación se solicita— haya perdido vigencia, sino porque el periodo académico 2016 a la fecha de emisión de la resolución ha concluido.

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto litigioso

1. Conforme se aprecia en autos, la parte recurrente solicita que se inaplique la norma técnica denominada “Normas y Orientaciones para el Desarrollo Escolar 2015”, aprobada por Resolución Ministerial 0556-2014-Minedu; y, en consecuencia, se reconozca la matrícula de su menor hija en el aula de cuatro años del nivel inicial en cualquier institución educativa particular para el periodo lectivo de 2016, así como su validación en el Siagie. Sin perjuicio de ello, la norma vigente para el periodo escolar 2016 es la Resolución Ministerial 572-2015-Minedu, de fecha 18 de diciembre de 2015, que aprobó la norma técnica denominada “Normas y Orientaciones para el Desarrollo Escolar 2016 en Instituciones Educativas y Programas de la Educación Básica”.
2. A criterio del demandado, la referida menor no cumplió la edad cronológica requerida al 31 de marzo de 2016 para que proceda su matrícula en el nivel inicial de cuatro años. Es más, considera que se ha producido la sustracción de la materia del caso de autos. En consecuencia, frente a la negativa del demandado de reconocer la matrícula solicitada de manera oficial y de proceder a su registro en el Siagie, considerando, además, que la menor habría realizado estudios efectivos en dicho nivel y en los posteriores, cabe analizar si las razones que sustentan tal denegatoria son conformes a la Constitución; y, por consiguiente, si se está vulnerando o amenazando o no los derechos fundamentales a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la menor de iniciales A. S. C. V. A pesar de que estos derechos no han sido alegados en la demanda, salvo el libre desarrollo de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

persona, en virtud del principio *iura novit curia*, este Colegiado considera que deben incluirse en el análisis de la presente causa, toda vez que se advierte que se vinculan de manera directa a los hechos y a la pretensión de autos.

3. Al respecto, es necesario precisar que, conforme a la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, de fecha 15 de diciembre de 2014, que aprueba las “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica”, el Siagie es un aplicativo informático de carácter oficial a través del cual se expiden todos los documentos oficiales.

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

4. Para este Tribunal Constitucional, el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación está determinado por el acceso a una educación adecuada (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, el buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18). Adicionalmente, resulta importante mencionar que aquel contenido debe realizarse en concordancia con las finalidades constitucionales del derecho a la educación en el marco del Estado Constitucional (tercer y cuarto párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC).
5. El derecho a la educación es un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, pues la formación en valores, técnica y académica es un presupuesto imprescindible para participar plenamente en la vida social y política del país (primer párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC).
6. Al respecto, el artículo 13 de la Constitución establece que “[l]a educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana” y su artículo 14 estipula que “[l]a educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad”.
7. De este modo, el efectivo ejercicio del derecho a la educación permite, en buena cuenta, el cumplimiento de otro derecho fundamental, relativo al libre desarrollo de la persona. Ello en la medida en que se produce un proceso de transmisión del saber y la afirmación de valores que ayuden a la persona en su desarrollo integral y en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

realización de su proyecto de vida en comunidad (párrafo 7 del fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-PA/TC).

8. Así, la educación se configura en un servicio público, ya que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, sea que se ejecute directamente por este o bajo su supervisión. Por la misma razón, corresponde al Estado garantizar la continuidad de los servicios educativos y aumentar progresivamente su cobertura y calidad. Lo expuesto debe darse considerando que tanto el derecho a la educación como los demás derechos fundamentales tienen como fundamento el principio de la dignidad humana (párrafo 12 del fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-PA/TC).
9. En el plano del derecho internacional de los derechos humanos, el artículo 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada mediante la Resolución Legislativa 13282, establece lo siguiente:

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

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

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

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

Los Estados parte en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.

12. Ahora bien, el proceso educativo no solo debe restringirse a la simple acción de los centros educativos y del entorno familiar. Además, es necesario que, dentro del proceso educacional, el Estado asuma, ante todo, un rol tutelar y no únicamente prestacional. Así, se encuentra obligado a adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para el ejercicio efectivo del derecho a la educación (fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente 02595-2014-PA/TC).

El interés superior del niño y su calidad de sujeto de especial protección

13. La niñez constituye un grupo de interés y de protección especial y prioritario del Estado. En efecto, el artículo 4 de la Constitución así lo ha considerado al establecer que “la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente”.
14. El artículo 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que “todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.
15. La Convención Americana de Derechos Humanos o también denominado Pacto de San José, en su artículo 19, dispone que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.
16. La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante la Resolución Legislativa 25278, establece en su artículo 3 lo siguiente:
 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

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

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

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

18. Así, conforme a la Convención sobre Derechos del Niño, el deber de velar por el interés superior del niño vincula no solo a las entidades estatales y públicas, sino, inclusive, a las entidades privadas. Ello, además, porque la niñez constituye un grupo de interés y de protección prioritaria del Estado (fundamento 46 de la sentencia recaída en el Expediente 4646-2007-PA/TC).

19. En suma, tanto la Constitución como las normas internacionales de protección a los derechos de los niños imponen a los Estados la obligación de garantizar, en todo momento, su interés superior. Esto presupone colocar a los niños en un lugar de singular relevancia en el diseño e implementación de las políticas públicas, dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que empiezan la vida y que se encuentran en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

situación de indefensión. Por ello, 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.

Sobre el derecho a la educación

20. “Los derechos fundamentales participan de un presupuesto ético y jurídico cifrado en el principio-derecho de la dignidad de la persona humana (artículo 1 de la Constitución Política) y están orientados a la cobertura de una serie de necesidades básicas que permitan garantizar la autonomía moral del ser humano y el libre desarrollo de su personalidad (artículo 2.1 de la Constitución) [...]. Es bajo este presupuesto que se comprende toda la virtualidad constitucional del derecho fundamental a la educación” (fundamentos 1 y 2 de la sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC).
21. Asimismo, el artículo 16 de la Constitución Política al señalar que “el Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación”.
22. Al respecto, la Ley 28044, Ley General de Educación, tiene por objeto establecer los lineamientos generales de la educación y del sistema educativo peruano, las atribuciones y obligaciones del Estado, y los derechos y responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora. Rige todas las actividades educativas realizadas dentro del territorio nacional, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras (artículo 1).
23. En lo que respecta al presente caso, en el artículo 36 de la precitada norma, se determinan los niveles de educación básica y los rangos de edades para alcanzar dichos niveles. En relación con los niveles para inicial y primaria, se establece lo siguiente:
 - a) **Nivel de Educación Inicial:** La educación inicial constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular, y comprende a niños menores de 6 años y se desarrolla en forma escolarizada y no escolarizada conforme a los términos que establezca el Reglamento. El Estado asume también sus necesidades de salud y nutrición a través de una acción intersectorial. Se articula con el nivel de Educación Primaria asegurando coherencia pedagógica y curricular, conservando su identidad, especificidad, autonomía administrativa y de gestión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

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

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

24. Según los términos expuestos en la citada ley, el Ministerio de Educación, año tras año, ha aprobado las directivas para el desarrollo de cada año escolar en las instituciones de educación básica. Entre estas, la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, de fecha 15 de diciembre de 2014, que aprueba las “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica” y la Resolución Ministerial 572-2015-MINEDU, que aprueba las “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2016 en Instituciones Educativas y en Programas de la Educación Básica”, en las que se incluye como uno de los requisitos para acceder al nivel del ciclo II (3 a 5 años) haber cumplido tres y cuatro años, respectivamente, al 31 de marzo.

Análisis del caso concreto

25. En la directiva “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2016 en Instituciones Educativas y en Programas de la Educación Básica”, se estableció que, para acceder a la educación inicial y al primer grado de educación primaria, se requiere lo siguiente:

Matrícula en el Nivel de Inicial:

[...] Para los niños y niñas del ciclo II (3 a 5 años), la matrícula se realiza antes o durante el primer mes de iniciadas las clases y de acuerdo a la edad cronológica cumplida al 31 de marzo. Las niñas y niños que cumplen 6 años al 31 de marzo son promovidos de manera automática al primer grado de la Educación Primaria.

A través del SIAGIE se llevará el control estricto del cumplimiento de la edad reglamentaria [...].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

26. Así, la citada disposición prescribe, entre otras, una regla clara: que los menores que no han cumplido los cuatro años al 31 de marzo de 2016 no pueden acceder a la matrícula en el nivel inicial del ciclo II (3 a 5 años). Sin embargo, la menor de iniciales A. S. C. V. fue matriculada en dicho ciclo durante 2016 en la Asociación Educativa Cultural Bilingüe Juan Pablo II, pese a que cumplió cuatro años en fecha posterior, esto es, el 26 de abril de 2016, conforme se advierte en su documento nacional de identidad (folio 2) y acta de nacimiento (folio 3).
27. Asimismo, conforme se advierte en el Oficio 2087-2019-GRM/GRE-MOQUEGUA/UGEL "MN"/AGI, de fecha 24 de noviembre de 2019 (cuadernillo del Tribunal Constitucional), expedido por el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Mariscal Nieto, en respuesta a la solicitud de información que se le requirió, habría efectuado los siguientes estudios:
- En el nivel inicial de cuatro años durante 2016, con código modular 1662295, en la Asociación Educativa Cultural Bilingüe Juan Pablo II. Asimismo, conforme a la nómina de matrícula de 2016.
 - En el nivel inicial de cinco años durante 2017, con código modular 1662295, en la Asociación Educativa Cultural Bilingüe Juan Pablo II. Asimismo, conforme a la nómina de matrícula de 2017.
 - En el primer grado de educación primaria durante 2018, con código modular 0307314, en la Institución Educativa Juan XXIII. Asimismo, conforme a la nómina de matrícula de 2018.
 - Culminaría el segundo grado de educación primaria en 2019, con código modular 1774223, en la institución educativa Innova School Moquegua - Fundo el Gramadal. Asimismo, conforme a la nómina de matrícula de 2019.
28. En tal sentido, se acredita que la matrícula fue realizada, en un primer momento, de manera informal; sin embargo, a consecuencia de la medida cautelar dispuesta a favor de la menor, esta no solo continuó materialmente con sus estudios, sino, además, sus estudios fueron formalizados y oficializados.
29. Ahora bien, resulta importante destacar que, cuando la menor inició sus estudios en inicial de tres años (folio 11), la norma vigente y aplicable era la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU. En esta también, se estableció el requisito de la edad cronológica de tres años para el inicial de tres años al 31 de marzo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

30. En ese sentido, se acredita que la menor inició sus estudios en el ciclo II (3 a 5 años) de la educación básica de manera prematura, sin sujetarse a las normas que, en ese entonces, establecieron una determinada edad cronológica para empezarlos.
31. Por otro lado, se advierte que la directora de la Institución Educativa Santa Catalina de la Villa Guadalupe, mediante el documento de fecha 20 de noviembre de 2015 (folio 4), denegó la matrícula de la menor. Asimismo, la Unidad de Gestión Educativa Local de Mariscal Nieto de la Dirección Regional de Educación de Moquegua, mediante Oficio 3240-2015-GRM-DRE MOQUEGUA/UGEL "MN"/AGP-EEIE/EDPA, expedido con fecha 28 de diciembre de 2015 (folio 6), no autorizó la matrícula de la menor. Finalmente, mediante la Resolución Directoral 00144, de fecha 4 de febrero de 2016 (folio 9), se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por el recurrente contra el Oficio 3240-2015-GRM-DRE MOQUEGUA/UGEL "MN"/AGP-EEIE/EDPA.
32. Así, se cerró toda posibilidad del registro y del reconocimiento de los estudios que habría efectuado la menor a la fecha de emitidas dichas decisiones (inicial de tres años). Además, dado el transcurso del tiempo y ejecutada la medida cautelar a su favor, ella continuó sus estudios. Por ello, el supuesto acto lesivo se configura ante la negativa de permitir el registro de matrícula en el Siagie en todos los periodos académicos en los que cursó estudios y frente a la amenaza de su no registro durante 2019, si la presente demanda es desestimada, y los posteriores años, pese a que materialmente ha concluido grados y periodos escolares.
33. En efecto, aunque es innegable que se han incumplido las citadas resoluciones ministeriales, debido a que la menor inició prematuramente sus estudios escolares, es desproporcionado e irrazonable desconocer los estudios que materialmente ha realizado. Esa decisión contraviene manifiestamente su derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como su derecho a la educación, manifestado en la permanencia y continuidad de sus estudios; máxime si el error, en definitiva, es atribuible al propio accionar de la entidad educativa y a la ausencia de una oportuna supervisión por parte de las entidades estatales competentes en materia de educación. Incluso, conforme se advierte en lo resuelto en la Resolución Directoral Regional 00144, de fecha 4 de febrero de 2016 (folio 9), el director regional de educación de Moquegua recomendó se sancione a la Institución Educativa Privada Juan Pablo II con una multa por incumplir las normas en materia de educación.
34. Por otro lado, cuando el Ministerio de Educación exige cumplir las directivas en materia educacional, lo que se pretende es cautelar el desarrollo físico, psíquico y emocional de los menores estudiantes; pues su objetivo es salvaguardar el respeto de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

los procesos de desarrollo de los niños y las niñas, y la realización de los estudios de acuerdo con la edad cronológica adecuada con el fin de lograr su desarrollo integral. Asimismo, con ello se busca cautelar el ejercicio efectivo del derecho a la educación, empero, bajo ninguna circunstancia, se deberá arriesgar justamente aquello que busca proteger: el desarrollo físico, psíquico y emocional de un menor. Sin embargo, este se ve peligrar ante la amenaza de que se desconozcan los estudios que materialmente habría realizado o interrumpir la regularidad del proceso educativo que se está ejecutando.

35. Ciertamente, existen circunstancias en las que la aplicación de las disposiciones a algún caso concreto puede acarrear problemas que, incluso, vulneren algún(os) derecho(s) fundamental(es) como en el presente caso. Sin embargo, ello no significa que dichas disposiciones sean inconstitucionales o inválidas *per se*, sino que su correcta aplicación debe darse ponderando también otros derechos, principios o valores constitucionales.
36. A todo ello se suma que los niños se encuentran en el grupo de sujetos que merecen una especial protección de parte del Estado y de la sociedad en su conjunto. Por ello, principalmente, las autoridades públicas, los funcionarios y los empleados del aparato estatal tienen el deber de cautelar en todo momento los derechos fundamentales de los niños. En consecuencia, este Tribunal Constitucional considera que la demanda debe estimarse, ya que se ha incumplido ese deber. Así, el Estado, a través de sus órganos y funcionarios competentes, se ha negado a registrar a la menor en su base de datos o sistemas, por lo que existe la posibilidad de que se terminen desconociendo los estudios que habría realizado argumentando que no se ha observado lo dispuesto en la Resolución Ministerial 0572-2015-MINEDU, que estipula una edad cronológica mínima para comenzar los estudios del ciclo II; y, posteriormente, en el nivel de educación primaria (ciclo III) según la Resolución Ministerial 657-2017-ED. Por consiguiente, queda claro que el emplazado no cumplió el mencionado especial deber de protección del interés superior de la menor.
37. Adicionalmente, este Tribunal Constitucional considera necesario agregar que, en aras de no vulnerar el derecho fundamental a la educación de la menor, así como su derecho al libre desarrollo de la personalidad, no puede actuarse contrariamente a ciertos aspectos que algunos denominarían razonabilidad y otros proporcionalidad. De ser así, se le ocasionaría un daño irreparable. Esto último en la medida en que se estarían desconociendo los estudios que materialmente ha realizado.
38. Por lo tanto, se concluye que el demandado ha vulnerado los derechos fundamentales a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la menor



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

de iniciales A. S. C. V. Por ende, el referido emplazado se encuentra obligado a otorgar todas las facilidades a fin de reconocer los estudios cursados por la menor, así como a ingresar en el Siagie su registro de matrícula, nóminas y actas de evaluación correspondientes, siempre y cuando hayan sido aprobadas satisfactoriamente y haya cumplido los demás requisitos exigidos o, de ser el caso, conservar los efectos de la medida cautelar dispuesta en autos, con lo cual corresponde estimar la demanda.

39. Finalmente, y en atención a que se encuentra acreditada la vulneración de los citados derechos constitucionales, corresponde ordenar que el emplazado asuma el pago de los costos procesales, en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, que se liquidará en ejecución de sentencia.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la menor de iniciales A. S. C. V.
2. Disponer el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados por la referida menor, conforme a lo dispuesto en el fundamento 38 *supra*, con costos que se liquidarán en ejecución de sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

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

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

La parte recurrente solicita que se inaplique la norma técnica denominada “Normas y Orientaciones para el Desarrollo Escolar 2015”, aprobada por Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU; y, en consecuencia, se reconozca la matrícula de su menor hija en el aula de cuatro años del nivel inicial en cualquier institución educativa para el periodo lectivo de 2016, así como su validación en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (Siagie). Sin perjuicio de ello, la norma vigente para el periodo escolar 2016 es la Resolución Ministerial 572-2015-MINEDU, de 18 de diciembre de 2015, que aprobó la norma técnica denominada “Normas y Orientaciones para el Desarrollo Escolar 2016 en Instituciones Educativas y Programas de la Educación Básica”.

En la directiva “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2016 en Instituciones Educativas y en Programas de la Educación Básica”, se estableció que, para acceder a la educación inicial y al primer grado de educación primaria, se requiere lo siguiente:

Matrícula en el Nivel de Inicial:

[...] Para los niños y niñas del ciclo II (3 a 5 años), la matrícula se realiza antes o durante el primer mes de iniciadas las clases y de acuerdo a la edad cronológica cumplida al 31 de marzo. Las niñas y niños que cumplen 6 años al 31 de marzo son promovidos de manera automática al primer grado de la Educación Primaria.

A través del SIAGIE se llevará el control estricto del cumplimiento de la edad reglamentaria [...].

Así, la citada disposición prescribe, entre otras, una regla clara: que los menores que no han cumplido los cuatro años al 31 de marzo de 2016 no pueden acceder a la matrícula en el nivel inicial del ciclo II (3 a 5 años). Sin embargo, la menor de iniciales A. S. C. V. fue matriculada en dicho ciclo durante 2016 en la Asociación Educativa Cultural Bilingüe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

Juan Pablo II, pese a que cumplió cuatro años en fecha posterior, esto es, el 26 de abril de 2016, conforme se advierte en su documento nacional de identidad (folio 2) y acta de nacimiento (folio 3).

Sin embargo, merced inicialmente a la medida cautelar a la que se alude en la ponencia y conforme se advierte en el Oficio 2087-2019-GRM/GRE-MOQUEGUA/UGEL "MN"/AGI, de 24 de noviembre de 2019 (que obra en el cuaderno del Tribunal Constitucional), expedido por el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Mariscal Nieto, en respuesta a la solicitud de información que se le requirió, habría efectuado los siguientes estudios:

- En el nivel inicial de cuatro años durante 2016, con código modular 1662295, en la Asociación Educativa Cultural Bilingüe Juan Pablo II. Asimismo, conforme a la nómina de matrícula de 2016.
- En el nivel inicial de cinco años durante 2017, con código modular 1662295, en la Asociación Educativa Cultural Bilingüe Juan Pablo II. Asimismo, conforme a la nómina de matrícula de 2017.
- En el primer grado de educación primaria durante 2018, con código modular 0307314, en la Institución Educativa Juan XXIII. Asimismo, conforme a la nómina de matrícula de 2018.
- Culminaría el segundo grado de educación primaria en 2019, con código modular 1774223, en la institución educativa Innova School Moquegua - Fundo el Gramadal. Asimismo, conforme a la nómina de matrícula de 2019.

En tal sentido, se acredita que la matrícula fue realizada, en un primer momento, de manera informal; sin embargo, a consecuencia de la medida cautelar dispuesta a favor de la menor y de la sentencia emitida en el Expediente 00569-2017-0-2801-JM-CI-02, esta no solo continuó materialmente con sus estudios, sino, además, sus estudios fueron formalizados y oficializados, contando en la actualidad con matrícula definitiva.

No se acredita que alguna entidad oficial convalidase a través de acto administrativo alguno, los estudios realizados por el menor en 2014 y 2015, siendo las matrículas posteriores realizadas en cumplimiento de mandatos judiciales.

Ahora bien, aunque es innegable que se han incumplido las citadas resoluciones ministeriales, debido a que el menor inició prematuramente sus estudios escolares, es desproporcionado e irrazonable desconocer los estudios que materialmente habría realizado, en tanto que tal decisión contraviene manifiestamente su derecho al libre



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

desarrollo de la personalidad, así como su derecho a la educación, manifestado en la permanencia y continuidad de sus estudios. Más aún, si el error, en definitiva, es atribuible al propio accionar de la entidad educativa que permitió que, en 2015, la menor realizara estudios irregularmente y a la ausencia de una oportuna supervisión por parte de las entidades estatales competentes en materia de educación.

Por lo tanto, considero que la demanda es **FUNDADA**.

Sin embargo, debo precisar que no existe fundamento constitucional para calificar a la educación como un servicio público. Como señalé en el voto singular que emití en el Expediente 00014-2014-PI/TC y otros acumulados, el artículo 58 de la Constitución dice:

el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Desde que la Constitución enumera a la educación *junto* con los servicios públicos, queda claro que se trata de conceptos distintos. No puede subsumirse uno dentro del otro.

La educación no es una *industria de redes* donde, por razones estructurales, su provisión tenga que estar limitada a pocos ofertantes. En la perspectiva constitucional, múltiples actores pueden y deben participar en la provisión del servicio educativo.

También considero necesario apartarme de las referencias a diversos instrumentos internacionales que se realizan en la sentencia. Conforme a una lectura de los artículos 57 y 200, inciso 4, de la Constitución, los tratados no tienen rango constitucional, sino solo uno equivalente al de las ordenanzas municipales.

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

S.

SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

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

A. SÍNTESIS DEL VOTO

Estimo que la demanda de amparo debe ser declarada **INFUNDADA**, pues cuando el Ministerio de Educación exige cumplir las directivas que son conformes con la Constitución y cuando cautelan el desarrollo físico, psíquico y emocional de los menores de edad, no vulneran ningún derecho fundamental. No se puede premiar la irresponsabilidad de 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 menor hija, **de modo informal**, pese a que nació en el mes de abril. Obrando de este modo informal, el daño a la educación y estabilidad física, psíquica y emocional del niño, lo está generando la propia madre de familia que aquí demanda.

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

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?
 - 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.S.C.V.?



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

C. ANTECEDENTES DE RELEVANCIA

2. El accionante César Alberto Catactora Copa, en representación de su menor hija de iniciales A.S.C.V., presenta demanda de amparo contra Ministerio de Educación, con emplazamiento a la Procuraduría encargada de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Educación, a fin de que se reconozca la matrícula de su menor hija en el aula de cuatro años de nivel inicial en una institución pública o privada para el periodo lectivo de 2016, así como su validación en el Siagie. Alega que la emplazada vulnera los derechos a la educación, la dignidad, la integridad psíquica, al libre desarrollo de su personalidad, a la igualdad ante la ley así como al bien protegido interés superior de su menor hija.
3. El Procurador Público adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda señalando que se ha producido la sustracción de la materia controvertida. Señala que la menor no cumplió con el requisito de la edad para su matrícula en el grado inicial de 3 años y que, además, su representada ha actuado conforme a las directivas en materia educativa.

D. ANÁLISIS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

- a) **El derecho a la educación como derecho de configuración legal y los límites de la jurisdicción**
4. Como ya lo ha sostenido antes el Tribunal Constitucional (Exp. 01417-2005-PA/TC FJ. 11), existen determinados derechos fundamentales cuyo contenido constitucional directamente protegido, requiere ser delimitado por la ley, sea porque así lo ha previsto la propia Constitución (por ejemplo, el artículo 27 sobre el derecho a la estabilidad laboral) o en razón de su propia naturaleza (por ejemplo, los derechos sociales, económicos y culturales). En estos casos, nos encontramos ante las denominadas leyes de configuración de derechos fundamentales.
5. Los derechos fundamentales cuya configuración requiera de la asistencia de la ley no carecen de un contenido *per se* inmediatamente exigible a los poderes públicos, pues una interpretación en ese sentido sería contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución. Lo único que ello implica es que, en tales supuestos, la ley se convierte en un requisito *sine qua non* para la culminación de la delimitación concreta del contenido directamente atribuible al derecho fundamental.
6. Y es que si bien algunos derechos fundamentales pueden tener un carácter jurídico abierto como por ejemplo pueden ser los derechos sociales como al trabajo, a la educación o a la salud, ello no significa que se traten de derechos “en blanco”, es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

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]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

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 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.S.C.V., nació el **26 de abril del 2012**, y que inició la educación inicial en el año 2015, conviene verificar las reglas específicas que existían durante esos años, más allá de la ley mencionada en los párrafos precedentes en el sentido de que se requería contar con 3 años para iniciar la educación inicial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

15. En cuanto al acceso al nivel de Educación Inicial en el año 2015, el Ministerio de Educación expidió la Resolución Ministerial 556-2014-MINEDU de fecha 15 de diciembre de 2014, que aprueba 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 I (0 a 2 años), se realiza de manera flexible en cualquier época del año de acuerdo a la necesidad de las familias y de las niñas y niños, ubicándolos en los grupos de edad que corresponda. Las niñas y niños que cumplen 3 años al 31 de marzo, son promovidos automáticamente al ciclo II.

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. Las niñas y niños que cumplen 6 años al 31 de marzo son promovidos de manera automática al primer grado de la Educación Primaria. (...)

16. 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.

17. 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.

18. En suma, como se aprecia, durante el año **2015** (en que cursó el nivel de 3 años de educación inicial), las reglas del Ministerio de Educación establecían, sin margen de dudas que para matricularse en el nivel inicial se requería contar con 3 años de edad.

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

19. Luego de ver la parte normativa del ingreso de los niños a la educación inicial, 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.

20. 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATA CORA
COPA

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.

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

3.2 Sustento técnico pedagógico

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATACTORA
COPA

aprendizajes, “aprenden” aparentemente muchas cosas, pero luego no pueden usar satisfactoriamente dichos aprendizajes. (Ver Anexo 1)

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

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

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

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

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

3.3.5 Los sistemas educativos tienen que establecer cortes para regular las edades correspondientes a cada nivel educativo. Estos cortes se basan fundamentalmente en las teorías del desarrollo humano. Es por ello que en la mayoría de países del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

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.

22. 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

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 prerrequisitos para la Primaria; así como establecer e identificar el nivel de logro de las competencias y dar continuidad al desarrollo de los aprendizajes previstos para cada grado y ciclo.

23. 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 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]

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATA CORA
COPA

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

25. ¿Hay realmente una afectación al derecho a la educación de la menor de iniciales A.S.C.V.? Estimo que no. En la demanda del presente amparo se cuestiona la negativa de la Unidad de Gestión Educativa Local de Mariscal Nieto a reconocer la matrícula de la citada menor en el nivel inicial de 3 años porque su edad cronológica no se ajusta a la normativa vigente.
26. 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 nivel inicial de 3 años vulnere el derecho fundamental a la educación de la menor a cuyo favor se interpuso, antes bien lo que ha buscado hacer el Ministerio de Educación es cautelar el desarrollo emocional, cognitivo y social de dicho menor al exigir el cumplimiento de la Ley 28044 (modificada por la Ley 28123) y sus respectivas directivas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

E. DECISIÓN FINAL

Por los argumentos expuestos, estimo que la demanda de autos debe ser declarada **INFUNDADA**, toda vez que no se evidencia que en el presente caso el emplazado Ministerio de Educación haya vulnerado el derecho a la educación de la menor de iniciales A.S.C.V.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00943-2017-PA/TC
MOQUEGUA
CÉSAR ALBERTO CATAORA
COPA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el mayor respeto por mis colegas magistrados, emito el presente voto singular, pues si bien concuerdo con que se estime la demanda, con el consecuente reconocimiento de los estudios cursados por la menor, discrepo con lo referido al pago de los costos, tal como se explicita en el segundo punto del fallo, por los argumentos que paso a exponer:

1. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece “Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada [...] En los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos [...]”.
2. Como se puede observar, la citada disposición normativa establece la obligación del órgano jurisdiccional de imponer el pago de costas y costos procesales cuando la demanda constitucional sea declarada fundada, de los cuales corresponde ordenar solo el pago de costos si se condena al Estado.
3. No obstante lo anterior, si bien la demanda ha sido dirigida contra el Ministerio de Educación y se ha advertido la vulneración al derecho invocado, en el presente caso el accionar de la entidad emplazada no corresponde propiamente a una actuación irregular, sino más bien del cumplimiento de sus propias directivas, por lo que no resulta razonable que se le condene al pago de los costos.

En consecuencia, mi voto es en el siguiente sentido:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la menor de iniciales A. S. C. V.
2. Disponer el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados por la referida menor, conforme a lo dispuesto en el fundamento 38.

S.

MIRANDA CANALES