



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 974/2021

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 30 de noviembre de 2021, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) han emitido la sentencia que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la educación y el interés superior del menor de iniciales P.D.A.L.N
2. Disponer el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados por el referido menor, conforme a lo dispuesto en la presente sentencia, con los costos que se liquidarán en ejecución de sentencia.

Por su parte, la magistrada Ledesma Narváez emitió un voto singular declarando infundada la demanda.

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
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de noviembre del año 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, y se agrega el fundamento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular de la magistrada Ledesma Narváez.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don W.D.L.A., en representación de su menor hijo de iniciales P.D.A.L.N., contra la resolución de folios 234, de 16 de abril de 2021, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

El 13 de marzo de 2018, don W.D.L.A., en representación de su menor hijo de iniciales P.D.A.L.N., interpuso demanda de amparo contra la Institución Educativa Privada (IEP) San Vicente, la Ugel 04 – Comas, el Ministerio de Educación (Minedu), con emplazamiento a la Procuraduría encargada de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Educación, a fin de que se ordene la matrícula de su menor hijo en la referida institución educativa. Alega que el 23 de junio de 2018 su menor hijo cumplirá 6 años; sin embargo, se le está negando proseguir con sus estudios primarios en la mencionada institución educativa, al no permitírsele que se matricule, aduciendo que sólo entran a primer grado los niños que cumplen 6 años hasta el 31 de marzo, lo cual, según alega, vulnera su derecho a la educación.

Contestación a la demanda

El 30 de mayo de 2018, la procuradora pública adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Minedu dedujo la excepción de falta de agotamiento de la vía previa. Asimismo, contestó la demanda aseverando que el demandante no tiene en cuenta que su menor hijo no cumple con la edad cronológica requerida para ser matriculado en el primer grado de educación primaria, conforme lo establece la Resolución Ministerial 657-2017-MINEDU, de 22 de noviembre de 2017, la cual aprueba la Norma Técnica denominada “Normas y Orientaciones para el desarrollo del Año Escolar 2018 en la Educación Básica”. Afirmar, además, que corresponde al Minedu definir, dirigir y articular la política de educación (la cual debe tener en cuenta diversos factores de los educandos, siendo uno de ellos el factor psicológico), con lo que se implementa un orden en el sistema educativo que permite cumplir los objetivos del proceso educativo de los niños y adolescentes, por lo que una de las acciones está relacionada con la educación inicial y primaria, así como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

con la edad límite para acceder en cada año a un aula, lo cual debe respetarse, pues de lo contrario el propio sistema educativo se volvería inestable.

Resoluciones de primera instancia o grado

Mediante Resolución 3, de 17 de diciembre de 2018, el Quinto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, declaró infundada la excepción deducida. Posteriormente, el citado juzgado emitió la Resolución 6, de 14 de julio de 2020, declaró fundada la demanda, por considerar que se trata de un caso *sui géneris*, donde al menor ya se le ha otorgado una medida cautelar, fundamentalmente en observancia del principio del interés superior del niño, por lo que las decisiones dictadas en torno a la edad cronológica requerida no pueden circunscribirse a una mera aplicación mecánica de la norma, sino que el Estado, a través de su aparato administrativo, debe tomar en cuenta las circunstancias de las posibles afectaciones que pudieran acarrear sus decisiones. El resultado de esta valoración debería llevar a adoptar una decisión razonable y proporcional, teniéndose en consideración que, en la medida en que, si no se restituye al menor el derecho reclamado por su progenitor, se ocasionaría un daño irreparable al educando; por lo que siendo así y habiéndose advertido la vulneración de su derecho a la educación, debe acogerse la pretensión.

Resolución de segunda instancia o grado

A través de la Resolución 12, de 16 de abril de 2021, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, confirmó la Resolución 3 y revocó la Resolución 6, declarando infundada la demanda, por considerar que el parámetro de 6 años de edad, cumplidos al 31 de marzo, para la matrícula escolar de un menor no es un límite irrazonable, desproporcionado ni discriminatorio por razón de la edad, pues se sustenta en las etapas de desarrollo de la personalidad, la madurez física y emocional del niño y tiene como objetivo un aprendizaje escolar integral, oportuno y gradual, sin afectar los beneficios de los procesos de aprendizaje de la primera infancia.

Medida cautelar

Mediante Resolución 3, de 16 de abril de 2019, el mencionado juzgado concedió medida cautelar innovativa a favor del actor y ordenó a la IEP San Vicente que matricule al menor. Si bien es cierto esta medida cautelar fue dejada sin efecto por la Sala Superior a través de la Resolución 3, de 30 de abril de 2021, en su fundamento 15 se expresó que el menor de iniciales P.D.A.L.N. ha “accedido a la matrícula 2018, 2019, 2020 y 2021, en virtud del mandato cautelar (...)”. Esta información se extrae del sistema de consulta de expedientes del Poder Judicial.

FUNDAMENTOS

Cuestión previa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

1. Pese a que de autos no se acredita que el demandante haya empleado las vías administrativas pertinentes a fin de salvaguardar los derechos constitucionales invocados, se advierte que el uso de aquellas pudiera provocar que la alegada vulneración se torne irreparable. En efecto, una dilatada y arbitraria afectación del debido ejercicio del derecho a la educación puede desencadenar consecuencias de difícil reparación, en particular, cuando se trata de menores de edad. Por consiguiente, la defensa del interés superior del niño exige que, en aplicación del artículo 43, inciso 2, del Código Procesal Constitucional (artículo 46, inciso 2 del anterior código) se emita un pronunciamiento de fondo.

Delimitación del asunto litigioso

2. El recurrente solicita que se ordene la matrícula de su menor hijo en el primer grado de primaria de la Institución Educativa Particular (IEP) San Vicente para el periodo lectivo de 2018. Esta pretensión lleva implícita otras dos: a) la validación de la referida matrícula en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (Siagie), el cual es un aplicativo informático de carácter oficial a través del cual se expiden todos los documentos oficiales y, b) la inaplicación de la norma técnica denominada “Normas y Orientaciones para el Desarrollo Escolar 2018 en Instituciones Educativas y en Programas de la Educación Básica”, aprobada por Resolución Ministerial 657-2017-MINEDU.

El derecho a la educación

3. El artículo 13 de la Constitución establece que “la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana” y su artículo 14 estipula que “la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. En líneas generales, prepara para la vida, el trabajo y fomenta la solidaridad”.
4. Ahora bien, el proceso educativo no solo debe restringirse a la simple acción de los centros educativos, tampoco al entorno familiar. Además, es necesario que, en el proceso educacional, el Estado asuma, ante todo, un rol tutelar y no únicamente prestacional. Con ello, 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

5. La niñez constituye un grupo de interés y de protección especial y prioritario del Estado. En efecto, el artículo 4 de la Constitución así lo ha considerado al establecer que “la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

6. 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 situación de indefensión. Por ello, requieren especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado, a fin de que puedan alcanzar el pleno desarrollo de su personalidad.

El derecho a la educación como derecho de configuración legal

7. El contenido del derecho fundamental constitucionalmente protegido requiere ser delimitado por ley, con lo cual nos encontramos ante leyes de configuración de derechos fundamentales.
8. Así lo establece el artículo 16 de la Constitución Política al señalar que “el Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación”.
9. Concretamente, es la Ley 28044, Ley General de Educación, una de las normas que delimita la política educativa en nuestro país, pues su objeto es establecer los lineamientos generales de la educación y del sistema educativo peruano, las atribuciones y obligaciones del Estado, y los derechos y las responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora. Rige todas las actividades educativas realizadas en el territorio nacional, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras (artículo 1).
10. En el presente caso, es importante tomar en cuenta el artículo 36 de la precitada norma, en el cual 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.

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

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.

11. Según los términos expuestos en la citada ley, el Minedu, 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 657-2017-MINEDU, de 22 de noviembre de 2017, la cual aprueba la Norma Técnica denominada “Normas y Orientaciones para el desarrollo del Año Escolar 2018 en la Educación Básica”, en las que se incluye como uno de los requisitos para acceder al primer grado de educación primaria, haber cumplido seis años al 31 de marzo.

Convalidación de actos administrativos

12. Conforme al Texto Único Ordenado (TUO) Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General (según el texto vigente cuando el menor realizó sus estudios de educación inicial y al momento en que su padre presentó la demanda) la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe prescribe a los 2 años, 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 3 años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.

Análisis del caso concreto

13. En la directiva “Normas y Orientaciones para el Desarrollo Escolar 2018 en Instituciones Educativas y en Programas de la Educación Básica”, aprobada por Resolución Ministerial 657-2017-MINEDU se estableció que, para acceder al ciclo II de educación inicial y al primer grado de educación primaria, se requiere lo siguiente:

7.2.2.1 En Educación Inicial

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

(...)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

7.2.1.2 En Educación Primaria

La matrícula en el primer grado se debe realizar antes o durante el primer mes de iniciadas las clases y de acuerdo con la edad cronológica de seis años cumplidos al 31 de marzo. El director de la I. E. debe registrar el cumplimiento de la edad reglamentaria en el SIAGIE.

14. Así, la citada disposición prescribe, entre otras, una regla clara: que los menores que no han cumplido los seis años al 31 de marzo de 2018 no pueden acceder a la matrícula en el nivel primario. Asimismo, en base a la directiva vigente en el año anterior (aprobada por Resolución Ministerial 627-2016-MINEDU), el citado menor tampoco debió ser matriculado en inicial de 5 años en 2017. Sin embargo, el menor de iniciales P.D.A.L.N. fue matriculado en inicial de 5 años en 2017 en la IEP Ingeniería Belaúnde, pese a que cumplió cinco años en fecha posterior, esto es, el 23 de junio de 2017, conforme se advierte en su documento nacional de identidad (folio 11).
15. Posteriormente, merced a la medida cautelar otorgada por el juez de primera instancia o grado, el menor habría efectuado estudios los años 2018, 2019, 2020 y 2021. Ello se reconoce en la Resolución 3, de 30 de abril de 2021, emitida por la Primera Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, lo cual coincide con el “Informe de progreso del estudiante-2020” emitido por la IEP “Hijos valores de la comunidad” (folio 227) y con la constancia de matrícula del referido colegio (folios 229) donde se indica que está cursando el cuarto grado de primaria.
16. 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 del menor, esta no solo continuó materialmente con sus estudios, sino, además, sus estudios fueron formalizados y oficializados, pues se dispuso su matrícula.
17. No se acredita que alguna entidad oficial convalidase a través de acto administrativo alguno, los estudios realizados por el menor en el nivel inicial, siendo las matrículas posteriores realizadas en cumplimiento de un mandato judicial.
18. 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 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 aquella entidad educativa que permitió, en 2017, que el menor realizara estudios irregularmente y a la ausencia de una oportuna supervisión por parte de las entidades estatales competentes en materia de educación.
19. Por lo tanto, el 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

frente a la amenaza de su no registro durante el año 2021, si la presente demanda es desestimada y los posteriores años, pese a que materialmente ha concluido grados y periodos escolares.

20. Ello no implica desconocer que, cuando el Ministerio de Educación exige cumplir las directivas en materia educacional, lo que se pretende es cautelar el desarrollo físico, psíquico y emocional de los menores estudiantes; pues su objetivo es salvaguardar el respeto de los procesos de desarrollo de los niños, y 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 poner en riesgo justamente aquello que se debe proteger, es decir, el desarrollo físico, psíquico y emocional de un menor. Este se encuentra en peligro ante la amenaza de que se desconozcan los estudios que materialmente habría realizado o interrumpa la regularidad del proceso educativo que se está ejecutando.
21. Así, existen circunstancias en las que la aplicación de las disposiciones a algún caso concreto puede acarrear problemas que, incluso, incidan en la vulneración de 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 la correcta aplicación de ellas debe darse ponderando también otros derechos, principios o valores constitucionales.
22. Además, los niños se encuentran en el grupo de sujetos que merece una especial protección del Estado y de la sociedad en su conjunto. Por ello, básicamente, son las autoridades, funcionarios y empleados del aparato estatal quienes tienen el deber de cautelar en todo momento los derechos fundamentales de los niños. En consecuencia, este Tribunal Constitucional considera que la demanda debe estimarse, ya que se ha incumplido ese deber. Así, el Estado, a través de sus órganos y funcionarios competentes, se ha negado a registrar al menor en su base de datos o sistemas, por lo que existe la posibilidad de que se terminen desconociendo los estudios que habría realizado, con el argumento de que no se ha observado lo dispuesto en las resoluciones ministeriales 627-2016-MINEDU y 657-2017-MINEDU. Por consiguiente, queda claro que no se cumplió el mencionado especial deber de protección del interés superior del menor.
23. Adicionalmente, este Tribunal Constitucional considera necesario agregar que, en aras de no vulnerar el derecho fundamental a la educación del menor, no puede actuarse contrariamente a la razonabilidad y a la proporcionalidad; pues, de ser así, se le ocasionaría un daño irreparable. Esto último no solo en la medida en que se están desconociendo los estudios que materialmente habría realizado, sino también porque, en el supuesto en que los padres válidamente decidiesen cambiar al menor a otro centro educativo, no podrían hacerlo; pues sus estudios no se encontrarían reconocidos oficialmente por las autoridades pertinentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

24. Por lo tanto, las autoridades educativas se encuentran obligadas a otorgar todas las facilidades a fin de reconocer los estudios cursados por el menor, así como de ingresar en el Siagie su registro de matrícula, nóminas y actas de evaluación correspondientes, siempre y cuando hayan sido aprobados satisfactoriamente y cumplido los demás requisitos exigidos; o, de ser el caso, conservar los efectos de la medida cautelar dispuesta en autos. Por ello, corresponde estimar la demanda.
25. Finalmente, en atención a que la vulneración de los citados derechos constitucionales se encuentra acreditada, corresponde ordenar que la parte demandada asuma el pago de los costos procesales según lo dispuesto por el artículo 28 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 del derecho a la educación y el interés superior del menor de iniciales P.D.A.L.N
2. Disponer el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados por el referido menor, conforme a lo dispuesto en la presente sentencia, con los costos que se liquidarán en ejecución de sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Adicionalmente quisiera realizar algunas precisiones:

1. El objeto de la demanda en el presente caso es que se ordene la matrícula del niño de iniciales P.D.A.L.N. en el primer grado de primaria de la Institución Educativa Privada San Vicente, pese a no haber cumplido 6 años al 31 de marzo de 2018, conforme lo exige la Resolución Ministerial 657-2017-MINEDU, de fecha 22 de noviembre de 2017.
2. En función de los hechos del presente caso, considero necesario referirme al derecho-principio de interés superior de los niños, niñas y adolescentes. A estos efectos, quiero empezar recordando al trato que este Tribunal Constitucional les brinda, tanto al referirse a ellos, como a la protección que se les debe.
3. Así, lo primero es precisar que la protección especial que merecen niños, niñas y adolescentes no significa que les pueda considerar como meros *objetos de protección*; sino, por el contrario, que deben ser entendidos como auténticos *sujetos de derechos*. En este sentido, la tutela que se les brinda no debe partir tan solo de su situación de debilidad o vulnerabilidad, y, menos aun, tenérseles por incapaces o "menores en situación irregular" (como lo sugiere la doctrina de la "minoridad" o de la "situación irregular"). Por el contrario, su debida protección exige reconocerlas como las personas que son, y se encuentra encaminada a la construcción y al fortalecimiento progresivo de su autonomía, así como a la asunción de responsabilidades como futuro ciudadano (conforme a la doctrina de la "protección integral").
4. De este modo, la protección especial a favor de niñas, niños y adolescentes debe considerarse como encaminada a fortalecer y permitir que ellos desplieguen sus capacidades, así como a promover su bienestar; y nunca a su anulación o subordinación. A esto, por cierto, no ayuda el uso del término "menor"—que desafortunadamente este mismo Tribunal ha utilizado de manera frecuente— para hacer referencia a niñas, niños y adolescentes. Considero entonces, en este sentido, que la expresión "menor" debe ser en el futuro erradicada de las decisiones de este órgano colegiado.
5. En cuanto al *principio de interés superior del niño*¹, conviene anotar que este se encuentra reconocido por el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes. En este último artículo se señala que "toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de entidades como el Congreso, el

¹ Solo por economía del lenguaje, cuando nos refiramos en adelante al "interés superior del niño" estaremos aludiendo en realidad al interés superior de la niña, el niño y los adolescentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

Gobierno, la judicatura ordinaria o Poder Judicial, el Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente y el respeto a sus derechos". Es más, la ratificación del valor de la protección y la deferencia interpretativa a favor de niños, niñas y adolescentes ha sido una constante en numerosos pronunciamientos de este mismo Tribunal Constitucional sobre el particular (por ejemplo, en STC Exp. n.º 1817-2009-HC, STC Exp. n.º 4058- 2012-PA, STC Exp. n.º 01821-2013-HC y STC Exp. n.º 4430-2012-HC).

6. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño ha indicado, acertadamente, que el interés superior del niño puede concebirse como un derecho, como un principio interpretativo y como una norma de procedimiento². Efectivamente, ha señalado que es un concepto triple, pudiendo ser:

"a) Un derecho: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.

b) Un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

c) Una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos."

² Comité de los Derechos del Niño. Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). CRC/C/GC/14, párr. 6.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

7. De este modo, de la noción de interés superior del niño se desprende una pretensión directamente invocable y exigible, relacionada con la preferencia o prevalencia jurídica e interpretativa a favor de los intereses de las niñas, los niños y los adolescentes. Ello incluso se impone o debe imponer sobre los derechos de los adultos u otros bienes constitucionales valiosos³.
8. En este sentido, como ha tenido ocasión de señalar recientemente este Tribunal, este principio "predispone al juzgador, *prima facie*, la obligación de brindar prevalencia a los derechos e intereses de los menores (sic), a no ser que existan razones poderosísimas y absolutamente necesarias en una sociedad democrática, que justifiquen el establecimiento de una regla de precedencia en sentido inverso" (STC Exp. N° 01665-2014-HC, f. j. 21).
9. En este mismo orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Campo Algodonero vs. México (sentencia sobre excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas del 16 de noviembre de 2009), señaló que:

"[L]os niños y niñas tienen derechos especiales a los que corresponden deberes específicos por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Además, su condición exige una protección especial que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona. La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad. Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y los derechos de las presuntas víctimas en consideración a su condición de niñas, como mujeres que pertenecen a un grupo en una situación vulnerable" (Cfr. fundamento 408)
10. En este sentido, a partir del principio del interés superior del niño resulta pertinente y perfectamente justificado para los niños y niñas que se propenda a la defensa y protección de sus derechos fundamentales.
11. Al respecto, considero que el presente caso es uno de aquellos en donde claramente se advierte la prevalencia del principio del interés superior del niño. Ello, por cuanto:
 - a) La Resolución Ministerial 657-2017-MINEDU, de fecha 22 de noviembre de 2017, que aprueba la Norma Técnica denominada "Normas y Orientaciones para el desarrollo del Año Escolar 2018 en la Educación Básica", incluye como uno de los requisitos para acceder al primer grado de educación primaria, haber cumplido seis años al 31 de marzo.
 - b) El colegio emplazado y la UGEL N° 04 – Comas niegan el acceso a la

³ Vide STC Exp. N° 02132-2008-AA, f. j. 10; STC Exp. N° 2079-2009-HC, f. j. 13; STC Exp. N° 02132- 2008-AA, f. j. 10.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

matrícula de primer año de primaria del niño de iniciales P.D.A.L.N., quien es el favorecido en el presente caso. Justifica su decisión en los términos de la citada Resolución Ministerial 657-2017-MINEDU, dado además que el beneficiario cumple 6 años recién el 23 de junio de 2018. Al respecto, a través de una medida cautelar, el favorecido ha sido matriculado en el colegio demandado durante los periodos 2018 al 2021

c) En aplicación del principio del interés superior del niño, y en respeto de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad y a la educación, es evidente que se le debe permitir el registro de matrícula en el SIAGIE en todos los periodos académicos en los que cursó estudios, al haberlos concluido además satisfactoriamente.

12. Por lo demás, esta es la línea jurisprudencial vigente asumida por la mayoría de magistrados que conforman este Tribunal Constitucional respecto de la situación de las personas menores de edad que son inscritas fuera del periodo establecido por el Ministerio de Educación y que ya han cursado de manera satisfactoria uno o más grados (Cfr. STC Expedientes 943-2017-PA, 1975-2018-PA, 3925-2017-PA, entre otros).

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

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 hijo, **de modo informal**, en colegios "informales", pese a que él 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 están generando los propios padres de familia que aquí demandan.

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

Si un padre de familia considera que su hijo o hija se ha desarrollado precozmente y merece ingresar antes de la edad límite establecida por el Ministerio de Educación, antes que hacer estudiar informalmente a su hijo o hija en algún colegio informal que lo permita, debe acudir a los respectivos especialistas (educadores, psicólogos, etc.) para informarse sobre la importancia del desarrollo emocional, cognitivo y social del niño en edad escolar. No por empezar o terminar antes el colegio se logra ser exitoso. La cultura de conseguir el éxito "a cualquier costo" debe ser desplazada por la cultura de conseguir el éxito con responsabilidad, madurez y compatibilidad entre el bien individual y el bien común.

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

Tengo la impresión que la decisión en mayoría del TC a la que me opongo, pese a operar en un caso concreto, va a ser utilizada negativamente, pues ahora, cualquier padre de familia que haya inscrito de modo informal a su hijo o hija en un colegio (independientemente de la fecha límite), y vea rechazado su pedido de registro oficial,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

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 del menor de iniciales P.D.A.L.N.?

C. ANTECEDENTES DE RELEVANCIA

2. El accionante, don W.D.L.A, en representación de su menor hijo de iniciales P.D.A.L.N., presenta demanda de amparo contra la Institución Educativa Privada San Vicente, la Ugel 04 – Comas, el Ministerio de Educación (Minedu), con emplazamiento a la Procuraduría encargada de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Educación, a fin de que se ordene la matrícula de su menor hijo en la referida institución educativa. Alega que con fecha 23 de junio de 2018 su menor hijo cumplirá 6 años; sin embargo, se le está negando proseguir con sus



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

estudios primarios en la mencionada institución educativa, al no permitírsele que se matricule, aduciendo que sólo entran a primer grado los niños que cumplen 6 años hasta el 31 de marzo, lo cual vulnera su derecho a la educación.

3. La Procuradora Pública adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación contesta la demanda aseverando que el demandante no tiene en cuenta que su menor hijo no cumple con la edad cronológica requerida para ser matriculado en el primer grado de educación primaria, conforme lo establece la Resolución Ministerial 657-2017-MINEDU, de fecha 22 de noviembre de 2017, la cual aprueba la Norma Técnica denominada “Normas y Orientaciones para el desarrollo del Año Escolar 2018 en la Educación Básica”. Afirma, además, que corresponde al Minedu definir, dirigir y articular la política de educación (la cual debe tener en cuenta diversos factores de los educandos, siendo uno de ellos el factor psicológico), con lo que se implementa un orden en el sistema educativo que permite cumplir los objetivos del proceso educativo de los niños y adolescentes, por lo que una de las acciones está relacionada con la educación inicial y primaria, así como con la edad límite para acceder en cada año a un aula, lo cual debe respetarse, pues de lo contrario el propio sistema educativo se volvería inestable.

D. ANÁLISIS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

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

La Educación Básica Regular comprende:

 - a) **Nivel de Educación Inicial**
La Educación Inicial constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular, y comprende a niños **menores de 6 años** y se desarrolla en forma escolarizada y no escolarizada conforme a los términos que establezca el Reglamento. [resaltado agregado]
 - b) **Nivel de Educación Primaria**
La Educación Primaria constituye el segundo nivel de la Educación Básica Regular y **dura seis años**. Tiene como finalidad educar integralmente a niños (...). [resaltado agregado]
10. Nótese que ya la citada LEY ha establecido que la educación "inicial" es para menores de 6 años y que de ello se desprende, indubitadamente, que **la educación "primaria" es para niños de 6 años** y durará 6 años.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

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 es una competencia 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 el menor de iniciales P.D.A.L.N., nació el 23 de junio de 2012, cursó el primer grado de educación primaria en el año 2018, conviene verificar las reglas específicas que existían durante esos años, más allá de la ley mencionada en los parágrafos precedentes en el sentido de que se requería contar con 6 años para iniciar la educación primaria.
15. En cuanto al acceso al nivel de Educación Primaria en el año 2018, el Ministerio de Educación expidió la Resolución Ministerial 0657-2017-ED, de fecha 22 de noviembre de 2017, que aprueba la Directiva "Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2018 en la Educación Básica", en la que se dispuso lo siguiente:

7.2.1.2 En Educación Primaria

La matrícula en el primer grado se debe realizar antes o durante el primer mes de iniciadas las clases y de acuerdo con la edad cronológica de seis años cumplidos al 31 de marzo. El director de la I. E. debe registrar el cumplimiento de la edad reglamentaria en el SIAGIE.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

16. Así, la citada disposición prescribe, entre otras, una regla clara: que los menores que no han cumplido los seis años al 31 de marzo de 2018, no pueden acceder a la matrícula en el primer grado de primaria. Sin embargo, el menor de iniciales P.D.A.L.N. fue matriculado en dicho nivel durante el año 2018, por medida cautelar, en la Institución Educativa Privada San Vicente, pese a que cumplió seis años en fecha posterior, esto es, el 23 de junio de 2018, conforme se advierte de su documento nacional de identidad (folio 11). Asimismo, conforme se advierte de la Resolución 3, de fecha 30 de abril de 2021, recaída en el cuaderno cautelar, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, ha declarado que el menor de iniciales P.D.A.L.N. ha “accedido a la matrícula 2018, 2019, 2020 y 2021, en virtud del mandato cautelar (...)”.

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

17. Luego de ver la parte normativa del ingreso de los niños al primer grado de educación primaria, toca ahora verificar la importancia de la edad límite de ingreso al colegio en cuanto al desarrollo emocional, cognitivo y social de los menores de edad.

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

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

3.2 Sustento técnico pedagógico

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

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

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

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

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

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

Las evaluaciones internacionales de Carabaña J. (2006) , Arregui A, Tambo 1 (2010), Gutiérrez M (2009), e investigaciones de Bedard K, Dhuey E (2006) Crawford C, Dearden L , Meghir Costas (2010), señalan que la edad de ingreso al sistema educativo repercute en los aprendizajes posteriores de los niños, ya que la evidencia empírica muestra que los alumnos más jóvenes de una clase obtienen los resultados más bajos en las pruebas de rendimiento.



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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

razonamiento verbal y al razonamiento lógico-matemático.

b) En tal sentido, la transición exitosa de Educación Inicial a Primaria está vinculada con el desarrollo neuropsicológico del cerebro y con el descubrimiento y toma de conciencia de sí mismo, de su cuerpo, su lenguaje y pensamiento en la interacción con su entorno, como producto de la maduración del niño y la niña en forma integral, a través de actividades que realiza de manera cotidiana situaciones que influyen en la capacidad del niño y la niña para expresarse con mayor destreza, así mismo aprende a manejar el fracaso o la frustración en disminuir la autoestima o desarrolla un sentido de inferioridad.

c) **Los 6 años como edad cumplida en el mes de marzo en el que se realiza la matrícula, se ha establecido en función a lo planteado por las teorías de desarrollo humano vigentes que señalan que las niñas y niños deben tener el tiempo necesario para madurar emocional, afectiva, social y cognitivamente**, de tal forma que puedan estar listos para enfrentar los retos que demandan la experiencia escolar y los aprendizajes correspondientes al III ciclo de la Educación Primaria. Según estas teorías, es entre los 6 y 7 años que los niños y niñas se encuentran en mejores condiciones de emprender aprendizajes con mayores niveles de exigencia, de acuerdo a los niveles de desarrollo de las competencias que se encuentran en los mapas de progreso del currículo nacional. Por lo que, recién a esa edad se encuentran plenamente preparados para asumir los retos de aprendizaje que la Educación Primaria plantea. [resaltado agregado]

d) Los aprendizajes antes descritos se alcanzan generalmente a los 6 años durante un proceso de desarrollo fisiológico, por lo que el establecer el factor de edad como uno de los criterios para determinar el grado educativo al que corresponda que acceda el estudiante, permite tener la seguridad de que el estudiante ha desarrollado todas sus dimensiones de acuerdo a los requerimientos del nivel y como 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.

21. En cuanto a la determinación del 31 de 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]

22. 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 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02309-2021-PA/TC
LIMA NORTE
W.D.L.A.

d) Análisis del caso concreto

23. ¿Hay realmente una afectación al derecho a la educación del menor de iniciales P.D.A.L.N? Estima que no. En la demanda del presente amparo se cuestiona la negativa de la Unidad de Gestión Educativa Local 04 – Comas, a reconocer la matrícula del menor en el nivel primario porque su edad cronológica no se ajusta a la normativa vigente.
24. De lo expuesto, no se aprecia que la renuencia de la administración a admitir la matrícula de un menor que no cuenta con la edad requerida para iniciar el nivel educativa inicial el derecho fundamental a la educación del menor a cuyo favor se interpuso, antes bien lo que ha buscado hacer el Ministerio de Educación es cautelar el desarrollo emocional, cognitivo y social de dicho menor al exigir el cumplimiento de la Ley 28044 (modificada por la Ley 28123) y sus respectivas directivas.

E. DECISIÓN FINAL

Por los argumentos expuestos, estimo que la demanda de autos debe ser declarada **INFUNDADA**, toda vez que no se evidencia que en el presente caso la emplazada haya vulnerado el derecho a la educación del menor de iniciales P.D.A.L.N.

S.

LEDESMA NARVÁEZ