



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 63/2021

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 16 de octubre de 2020, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por mayoría, la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de amparo que dio origen al Expediente 03925-2017-PA/TC.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales y Blume Fortini formularon fundamentos de voto.

Los magistrados Ledesma Narváez y Sardón de Taboada emitieron votos singulares.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referido, 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 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de octubre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, 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 los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Blume Fortini y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Sardón de Taboada.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vithnar Silva Arosemena, en representación de su hijo de iniciales R.R.S.C., contra la resolución de fojas 278, de fecha 6 de junio de 2017, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

##### **Demanda**

Con fecha 19 de junio de 2015, don Vithnar Silva Arosemena, en representación de su hijo de iniciales R.R.S.C., presenta demanda de amparo contra la Unidad de Gestión Educativa Local 03, Lima, y el Ministerio de Educación por intermedio de sus procuradores públicos encargados de los asuntos judiciales. Solicita se declaren inaplicables las Resoluciones Ministeriales 622-2011-ED y 044-2012-ED, así como las resoluciones y directivas dictadas con posterioridad, mediante las cuales se dispone que solo pueden acceder a la matrícula del primer grado de educación primaria los niños y niñas que hayan cumplido seis años al 31 de marzo y que, como consecuencia de ello, se disponga la matrícula de su hijo de iniciales R.R.S.C. en el primer grado de educación primaria en la institución educativa particular “Innova School” previa evaluación psicomotriz a fin de evaluar su condición de madurez física y emocional. Considera que se han violado los derechos a la educación y al debido proceso.

##### **Contestación de la demanda**

Con fecha 28 de setiembre de 2015, 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 solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Manifiesta que se ha producido la sustracción de la materia debido a que las normas que se cuestionan han sido dejadas sin efecto y que, en todo caso, se debe entender que la norma cuya inaplicación solicita es la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, de fecha 15 de diciembre de 2014, que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

aprueba las “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica”, frente a la cual corresponde demandar a través de un proceso de acción popular.

Agrega, además, que las matrículas se realizan de acuerdo a la edad cronológica de los niños considerando los años cumplidos al 31 de marzo, y que, en el presente caso, el hijo del recurrente no cumplió con dicho requisito, pues cumplió seis años el 20 de abril de 2015, con lo cual correspondía ser matriculado en el aula de cinco años y no en la de primer grado de educación primaria.

### **Sentencia de primera instancia o grado**

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 7, de fecha 27 de mayo de 2016, declaró infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia y, mediante sentencia de fecha 27 de julio de 2016, declaró fundada la demanda. Y es que a su juicio, si bien el hijo del recurrente no cumplió con el requisito de la edad al 31 de marzo de 2015 para acceder a la matrícula en el primer grado de educación primaria, alcanzó la edad requerida el 20 de abril de 2015, esto es, solo 20 días después. Además, estando a que la diferencia es mínima (20 días), ello no justifica que se le impida el acceso al referido nivel de enseñanza.

### **Resolución de segunda instancia o grado**

La Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 14, de fecha 6 de junio de 2017, revocó la resolución apelada y, declaró improcedente la demanda. Ello supuestamente en mérito a que, a la fecha de expedición de la resolución, el hijo del recurrente cuenta con ocho años de edad, con lo cual no resulta posible ordenar su matrícula en el nivel de primer grado de educación primaria para el periodo 2015, pues el plazo para la referida matrícula transcurrió en exceso. En tal sentido, ya no es posible el efecto restitutorio que se pretende mediante el proceso de amparo.

De otro lado, esa Sala consideró que, a través de la sentencia de acción popular recaída en el Expediente 1857-2012, de fecha 23 de mayo de 2013, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República ratificó la constitucionalidad de la Directiva para el Año Escolar 2011, aprobada por Resolución Ministerial 348-2010-ED, norma que calificó como materialmente idéntica a la que se cuestiona en autos. Por ende, no se podría cuestionar la constitucionalidad de una norma por la exigencia de la edad cronológica para la matrícula en el primer grado de educación primaria.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

### FUNDAMENTOS

#### Cuestión previa

1. Pese a que de autos no se acredita alguna respuesta formal previa a la presentación de la demanda que haya denegado el registro de la matrícula del menor de iniciales R.R.S.C. por parte de los demandados, se advierte que la madre de aquel, doña Gloria Isabel Canevaro Lara, con fecha 26 de mayo de 2015, y mediante el Formulario Único de Trámite (FUT), presentó reclamo contra la Ugel 03 – Lima. Ello ante una aparente negativa en la matrícula de su hijo para acceder al primer grado de educación primaria (folio 9).
2. En tal sentido, constatada la falta de respuesta de los demandados al referido reclamo y dado que el uso de los recursos necesarios a fin de agotar las vías administrativas pertinentes para salvaguardar los derechos constitucionales invocados en la presente demanda pudieran hacer que la probable vulneración se torne en irreparable, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.

#### Delimitación del asunto litigioso

3. Conforme se aprecia de autos, la parte recurrente solicita la inaplicación de las Resoluciones Ministeriales 622-2011-ED y 044-2012-ED, así como las resoluciones y directivas dictadas con posterioridad, en las cuales se dispone que solo pueden acceder a la matrícula en el primer grado de educación primaria los niños y niñas que hayan cumplido seis años al 31 de marzo. Se pide entonces que, como consecuencia de ello, se disponga la matrícula de su hijo de iniciales R.R.S.C. en el primer grado de educación primaria en la institución educativa particular Innova School en el año escolar 2015, previa evaluación psicomotriz a fin de evaluar su condición apta de madurez física y emocional.
4. Los demandados alegan que no corresponde la referida matrícula, toda vez que, conforme a las directivas expedidas por el Ministerio de Educación (en particular, la que resulta aplicable al caso de autos, la Resolución Ministerial 556-2014Minedu), solo pueden matricularse los niños que han alcanzado el requisito de haber cumplido seis años al 31 de marzo.
5. Asimismo, es pertinente señalar que, de lo expuesto en la demanda, deriva que el recurrente solicita el registro de la matrícula en la institución educativa particular Innova School. Sin embargo, luego de admitida aquella, se exige el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados en la institución educativa Santísima Trinidad (folios 121 y 152), en razón de que la primera de ellas se negó a la matrícula de su hijo en atención a las directivas del Ministerio de Educación.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

6. En consecuencia, y considerando que el menor habría realizado estudios efectivos en el primer grado de educación primaria y en los posteriores años en la institución educativa Santísima Trinidad, corresponde analizar si las razones que sustentan la negativa de los demandados de reconocer la matrícula solicitada y de proceder a su registro en el SIAGIE son conformes a la Constitución.
7. Al respecto, es necesario precisar que, conforme a la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, de fecha 15 de diciembre de 2014, la cual aprueba las "Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica", el SIAGIE (Sistema de Información de Apoyo a la Gestión en la Institución Educativa) es un aplicativo informático de carácter oficial a través del cual se expiden todos los documentos oficiales vinculados con la materia aquí en debate.

### **El derecho a la educación y al libre desarrollo de la persona humana**

8. Para este Tribunal Constitucional, el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación está determinado por el acceso a una educación adecuada (artículo 16 de la Carta de 1993), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18 de la Constitución vigente). Adicionalmente a lo expuesto, se entiende que dicho contenido debe realizarse en concordancia con las finalidades constitucionales del derecho a la educación en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho (tercer y cuarto párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC).
9. El derecho a la educación es un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política (primer párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el expediente 00091-2005-PA/TC).
10. En el mismo sentido, el artículo 13 de la Constitución Política del Perú 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.
11. El ejercicio cabal del derecho a la educación permite, en buena cuenta, el cumplimiento de lo establecido en el inciso 1 del artículo 2 de la Constitución, relativo al libre desarrollo de la persona humana. Ello presupone un proceso de transmisión del saber y la afirmación de valores que ayuden a la persona en su



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

desarrollo integral y en la realización de sus proyectos de vida en comunidad (párrafo 6 del fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-PA/TC).

12. La educación, en ese orden de ideas, también se configura como un servicio público, en la medida en que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución *per se* o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de estos, debiendo tener siempre como premisa básica, como ya se ha mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (e incluso las disposiciones constitucionales que regulan la actuación de los órganos constitucionales) tienen, cuan siquiera en último término, como fundamento el principio de la dignidad humana (fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-PA/TC).
13. En el plano del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el artículo 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), aprobada mediante Resolución Legislativa 13282, establece:

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.

14. En el mismo sentido, el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 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.

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

Los Estados parte en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

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.

16. Ahora bien, el proceso educativo no solo se restringe a la mera acción de los centros educativos, ni tampoco al entorno familiar. Además de ello, es necesario que el Estado, a través de su aparato administrativo, asuma, ante todo, un rol tutelar dentro de dicho proceso y no únicamente prestacional. Por ende, se encuentra obligado a adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para que el ejercicio del derecho a la educación sea efectivo, lo que incluye, entre otras cosas, el reconocimiento de los que satisfactoriamente hubieren sido realizados (fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente 02595-2014-PA/TC).

### **El interés superior del niño y su calidad de sujetos de especial protección**

17. La niñez constituye un grupo de interés y de protección especial y prioritario del Estado, y es de cara a ello que las políticas estatales deben dirigir sus esfuerzos. En efecto, el artículo 4 de la Constitución Política del Perú así lo ha considerado, al establecer que la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente, entre otros grupos que se encuentran en la misma situación.
18. El artículo 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) 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”.
19. La Convención Americana de Derechos Humanos o también denominado Pacto de San José, en su artículo 19, establece que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.
20. Además, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante 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 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,



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

21. En ese mismo tenor, el artículo 29 de la precitada Convención sobre los Derechos del Niño 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.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

22. En consecuencia, la Convención sobre Derechos del Niño vincula no solo a las entidades estatales y públicas, sino incluso a las entidades privadas, a fin de que, en cualquier medida que adopten, velen por el interés superior del niño, el cual tiene que anteponerse a cualquier otro interés. El Estado debe velar por la vigencia del derecho de acceso a la educación en situación de igualdad y no discriminación; y, ante cualquier situación en la que colisione o se vea en riesgo el interés superior del niño, debe preferirse este indudablemente ante cualquier otro. La niñez constituye un grupo de interés y de protección prioritario del Estado, y es de cara a ello que las políticas estatales deben dirigir sus esfuerzos (fundamento 46 de la sentencia recaída en el expediente 4646-2007-PA/TC).

23. En suma, tanto la Constitución como las normas internacionales de protección a los derechos de los niños imponen a los Estados la obligación de garantizar, en todo momento, el interés superior de ellos frente a cualquier tipo de interés. Aquello presupone colocar a los niños en un lugar privilegiado, en el cual deben ser especialmente protegidos, dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

empiezan la vida y que se encuentran en situación de indefensión. Por ende 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.

### **El derecho a la educación como derecho de configuración legal**

24. 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 orientado 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 con 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).
25. Ahora bien, queda claro que la educación es un derecho fundamental constitucionalmente protegido. No obstante ello, y sobre todo en situaciones como las propias del presente caso, su contenido requiere ser delimitado por ley, con lo cual nos encontramos frente a leyes de configuración de derechos fundamentales. Ciertamente, el legislador cumple su rol al definir mediante ley la política social dentro de un Estado Constitucional, así como el Gobierno cuando elabora las normas que le corresponden (directivas y reglamentos) con las políticas públicas, y siempre bajo los márgenes legales o constitucionales.
26. 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”.
27. Concretamente, es la Ley 28044, Ley General de Educación, una de las normas que delimitan la política educativa en nuestro país, pues su objeto es establecer los lineamientos generales de la educación y del sistema educativo peruano, así como 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).
28. En lo que interesa para el presente caso, es el artículo 36 de la precitada norma la cual determina los niveles de educación básica y los rangos de edades para alcanzar dichos niveles. Allí, 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

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.

**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.

29. 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", en la que se incluye como uno de los requisitos para acceder al nivel de primer grado de educación primaria haber cumplido seis años al 31 de marzo.

### Análisis del caso concreto

30. En la directiva "Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica" se estableció que, para acceder a la educación primaria, se requiere lo siguiente:

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

La matrícula de los estudiantes que ingresan por primera vez a la educación básica regular en el primer grado de primaria y que no proceden de ningún sistema escolarizado deberá tener en cuenta las siguientes condiciones: la presencia de por lo menos uno de los padres o del tutor, contar con los documentos señalados en el acápite 5.1.2, que el estudiante haya cumplido seis años de edad hasta el 31 de marzo de 2015.

31. De lo expuesto, se desprende que la precitada disposición prescribe, entre otras cosas, una regla clara: que los menores que no hayan cumplido los seis años al 31 de marzo de 2015 no pueden acceder a la matrícula en el primer grado de educación primaria. Sin embargo, el menor de iniciales R.R.S.C. habría iniciado estudios en la Institución Educativa Particular Santísima Trinidad, pese a que cumplió los seis años en fecha posterior, esto es, el 20 de abril de 2015. Eso se advierte de su acta de nacimiento



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

(folio 3), pero también de luego comprobar que además habría realizado los siguientes estudios:

- a) Primer grado educación primaria concluido en el 2015, conforme se aprecia del Informe de Rendimiento Académico correspondiente al año 2015 (folio 316), al diploma de aprovechamiento en el que el menor obtiene el segundo puesto (folio 317) y al Registro de Evaluación Escolar del año 2015 (folio 318).
  - b) Segundo grado de educación primaria concluido en el 2016, conforme se advierte del Informe de Rendimiento Académico correspondiente al año 2016 (folio 319), al diploma de aprovechamiento en el que el menor obtiene el primer puesto (folio 320) y al Registro de Evaluación Escolar del año 2016 (folio 321).
  - c) Estudios de tercer grado de educación primaria durante el 2017 (primer y segundo trimestre) conforme se aprecia del Registro de Evaluación Escolar correspondiente al año 2017 (folio 322).
32. En tal sentido, se acredita que la matrícula fue realizada informalmente por las autoridades del centro educativo Santísima Trinidad durante los años 2015, 2016 y 2017, sin que se le haya registrado con código de alumno en el SIAGIE.
33. El procurador público adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación, al contestar la demanda, alega que no le corresponde al menor la matrícula en el primer grado de educación primaria el 2015, puesto que, al 31 de marzo de dicho año, no cumplió con la edad cronológica requerida mediante 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”. Con ello cerró toda posibilidad de que se registre la matrícula del menor y se reconozcan los estudios que habría efectuado a la fecha, por lo que el supuesto acto lesivo se habría configurado en el hecho de no permitir el registro de matrícula en el SIAGIE y, subsecuentemente, desconocer los estudios efectuados por el menor.
34. Ahora bien, aunque es innegable que se ha incumplido con la citada resolución ministerial debido a que el menor inició prematuramente sus estudios escolares, es desproporcionado e irrazonable desconocer los estudios que materialmente ha realizado, en tanto que tal decisión contraviene manifiestamente su derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como su derecho a la educación, traducido en la permanencia y continuidad de sus estudios.
35. De otro lado, conviene tener presente que cuando el Ministerio de Educación exige cumplir las directivas en materia educacional, lo que se pretende es cautelar el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

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 niñas y la realización de los estudios de acuerdo con la edad cronológica adecuada con el fin de lograr su desarrollo integral. Con ello, se busca, asimismo, cautelar el ejercicio efectivo del derecho a la educación, empero, bajo ninguna circunstancia se deberá poner en riesgo justamente aquello que busca proteger, es decir, el desarrollo físico, psíquico y emocional de un menor, que ve peligrar estos ante la amenaza de que se desconozcan los estudios que materialmente habría realizado o interrumpir la regularidad del proceso educativo que se está ejecutando.

36. Ciertamente, existen circunstancias en las cuales la aplicación de las disposiciones a algún caso concreto puede acarrear problemas que incluso lleven a la vulneración de algunos derechos fundamentales 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.
37. A todo aquello se suma que los niños y las niñas se encuentran entre quienes merecen una especial protección de parte del Estado y la sociedad en su conjunto, por lo que básicamente son las autoridades públicas, 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 considera que la demanda debe estimarse, ya que se ha incumplido ese deber, puesto que 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 ende, lo que existe es la posibilidad de que se termine desconociendo los estudios que ha realizado el argumento de que no se ha observado lo dispuesto en la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, el cual estipula, de manera imperativa, una edad cronológica mínima para comenzar los estudios escolares. Por consiguiente, queda claro que los emplazados no cumplieron con el mencionado especial deber de protección del interés del niño.
38. Este Tribunal Constitucional considera necesario agregar que, en aras de no vulnerar el derecho fundamental a la educación del menor, así como su derecho al libre desarrollo de la personalidad, no puede actuarse contrariamente a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, pues, de no respetar estas pautas, al menos las implicadas en este caso, se le ocasionaría un daño irreparable. Esto último, no solo en la medida en que se está desconociendo los estudios que materialmente ha realizado, sino también porque, en el supuesto en el cual 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.
39. En mérito a lo expuesto, se concluye que los demandados han vulnerado los derechos a la educación y al libre desarrollo de la personalidad del menor de iniciales R.R.S.C. Por ende, los demandados se encuentran obligados a otorgar todas las facilidades a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

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 haya cumplido con los demás requisitos exigidos, con lo cual corresponde estimar la demanda.

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

### **Respecto al incumplimiento de las directivas en materia de educación**

41. Sin perjuicio de lo expuesto, este Colegiado considera que lo resuelto en el presente caso no habilita a nadie a desacatar las normas imperativas que, precisamente, se han incumplido. Tampoco exime de las responsabilidades que correspondan a todas aquellas instituciones que han permitido que niños y niñas empiecen sus estudios sin tener la edad mínima requerida.
42. No es intención de este Tribunal convertir una situación excepcional en una regla, tanto más si la lectura literal de las disposiciones sobre el particular, aprobadas año tras año a través de resoluciones ministeriales, no establecen situaciones excepcionales de apartamiento de esta, salvo disposiciones que, en concreto, amplían el rango para que se acceda a la matrícula en el primer grado de educación primaria, pero dependiendo del año en el que se aplica (por ejemplo, la Resolución Ministerial 051-2016, que modificó la Resolución Ministerial 572-2015-MINEDU, estableció que excepcionalmente podrán ser matriculados aquellos niños y niñas que cumplan los seis años hasta el 30 de junio de 2016). Tampoco es intención de este Tribunal autorizar a los servidores en materia educacional incumplir con las directivas que exigen el cumplimiento de determinada edad para acceder a la matrícula escolar. Lo que se señala en autos es que, transcurrido el tiempo y habiendo el niño realizado estudios efectivos satisfactoriamente —que puede incluir no solo el primer grado de educación primaria, sino también los posteriores grados—, sea a consecuencia de una medida cautelar o simplemente porque la institución educativa así lo permitió, corresponde, luego de ser acreditados dichos estudios, su reconocimiento oficial y su registro en el SIAGIE.
43. Estando a que la regla dispuesta como directiva en torno a la edad requerida para acceder a las matrículas en el sistema escolar es clara e imperativa, tanto los padres de familia como los directivos de las instituciones educativas están en la obligación de acatarlas, por lo que su incumplimiento acarrea responsabilidades para los últimos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Conforme a la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, la información contenida en el SIAGIE es de responsabilidad del director de la institución educativa. Además, el director tiene la potestad de designar a un docente o personal administrativo como encargado del SIAGIE y en consecuencia asignarle un usuario



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

44. En efecto, normativamente se encuentran reguladas las infracciones y sanciones por incumplimiento de las normas educativas, tanto en el ámbito de la educación pública, a través de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, como para las instituciones educativas privadas. Así, por ejemplo, y en el caso de estas últimas, en el artículo 13 de la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, se establece que “el Ministerio de Educación, a solicitud de parte o de oficio, supervisa el funcionamiento de los centros educativos, a través de sus órganos competentes, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley General de Educación”.
45. Por su parte, el artículo 6 del Decreto Supremo 004-98-ED, Reglamento de Infracciones y Sanciones para Instituciones Educativas Particulares, modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 011-98-ED, establece lo siguiente:

Constituye infracción grave, toda acción u omisión que contravenga las obligaciones, prohibiciones y demás normas específicas aplicables a las instituciones educativas particulares y que por su naturaleza atente contra la formación o afecte los intereses del alumno, tales como:

(...)

c) Aceptar alumnos que no reúnan los requisitos establecidos para el Nivel en que se matriculan.

46. Por su parte, la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, la cual aprueba las “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica”, estableció lo siguiente:

La UGEL supervisará los procesos de matrícula y evaluación durante el año escolar a través de los documentos oficiales (nóminas de matrícula y actas de evaluación) aprobadas por el director de la institución educativa en el SIAGIE.

En caso se encontraran registros irregulares de matrícula y/o evaluaciones de estudiantes, las UGEL deberán realizar la evaluación del caso y emitir el informe respectivo; de ser necesario, inicia las acciones correspondientes para determinar las responsabilidades administrativas a las que hubiere lugar.

47. Pese a la regulación en torno al incumplimiento de disposiciones en materia educativa, en el presente caso, las autoridades correspondientes han omitido determinar las responsabilidades administrativas de la institución educativa que permitió que el menor iniciará sus estudios sin cumplir con la edad requerida, pues

---

y una contraseña. Sin embargo, la máxima autoridad de la institución educativa continúa siendo el responsable del uso de estos accesos autorizados.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

no obra en autos documento alguno al respecto. Ello en la medida en que, si desde un inicio se hubiese detectado la matrícula irregular, no se llegaría a una situación como la de autos. En tal sentido, este Tribunal Constitucional exhorta a las autoridades educativas al cumplimiento de las precitadas disposiciones en los casos en los que se advierta matrícula irregular de niños y niñas, incluyendo también la responsabilidad de la Ugel que no detectó la irregularidad de la matrícula oportunamente.

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 y al libre desarrollo de la personalidad. En consecuencia, se ordena el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados por el menor de iniciales R.R.S.C. conforme a lo dispuesto en el fundamento 39, con costos.
2. **EXHORTAR** a las autoridades educativas al cumplimiento de las disposiciones en materia de educación en los casos en los cuales se advierta matrícula irregular de niños y niñas, y se determinen las responsabilidades correspondientes.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

**PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis ilustres colegas magistrados, considero pertinente realizar las siguientes precisiones:

#### LOS DERECHOS SOCIALES

1. Un Estado Social y Democrático de Derecho se caracteriza por privilegiar valores tales como la igualdad y la libertad siempre que apunten al desarrollo de la dignidad humana, tal como está señalado en el artículo 1 de nuestra Constitución. En ese sentido, es necesario articular los derechos fundamentales que de allí nacen.
2. Los derechos sociales han recorrido un largo camino, algunas veces para avanzar, otras para retroceder, pues incluso su propia locución ha servido para abordar diferentes situaciones normativas<sup>2</sup>. En efecto, antes de entrar a la clásica distinción entre los derechos sociales y otros derechos, la propia acepción “derechos sociales” tiene varios sentidos: i) derechos sociales internacionales; ii) derechos sociales legislativos; iii) derechos sociales constitucionales<sup>3</sup>.
3. Ahora bien, conviene destacar que tradicionalmente se ha distinguido a los derechos sociales de los derechos civiles en virtud de su exigibilidad judicial. Los últimos serían exigibles por medios de procesos judiciales, mientras que los sociales responderían a decisiones políticas. En efecto, los derechos sociales implicarían una prestación positiva por parte del Estado, en tanto que los derechos civiles no requieren alguna actuación positiva.
4. Dichas distinciones pretenden asignar una característica única tanto a los derechos sociales como a los civiles. No obstante, se pueden presentar diferentes supuestos que dan cuenta del carácter autónomo y a su vez prestacional de algunos derechos sociales<sup>4</sup>.
  - ❖ Derechos sociales que en alguna medida comportan obligaciones negativas para el Estado, pero cuyo rasgo definidor principal sigue siendo prestacional. En este supuesto pueden encontrarse la mayoría de los derechos sociales.
  - ❖ Derechos sociales cuyo rasgo definidor principal no es la prestación, sino la autonomía. Precisamente, en este supuesto se encuentran derechos como la huelga o libertad sindical.

---

<sup>2</sup> MAZZIOTTI, Manlio. “Diritti sociali”. En: *Enciclopedia del Diritto*. Vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 802-803.

<sup>3</sup> KING, Jeff. *Judging social rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 18-19.

<sup>4</sup> PACHECO TORRES, Miguel Ángel. *El estado del estado social. Una cuestión pendiente*. Barcelona, Atelier, 2017, pág. 49.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

- ❖ Derechos civiles y políticos que en alguna medida tienen un carácter prestacional, pero sin perder su condición de derechos de autonomía. Aquí tenemos derechos como a la libertad religiosa o la libertad de trabajo.
5. Si bien el Tribunal Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia constitucional, no ha delimitado la tutela de los derechos sociales como en el párrafo anterior, sí es factible sostener que la diferencia entre derechos civiles y derechos sociales ha sido superada.
  6. En efecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que si bien la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, también lo es que estos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población<sup>5</sup>.
  7. En esa misma línea, la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un conjunto de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación por otros particulares. Cuestión distinta es que las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos<sup>6</sup>.
  8. Como puede apreciarse, no existen diferencias, en razón a su estructura, entre los derechos individuales y los derechos sociales, por lo que éstos últimos son tan exigibles como los primeros. Caso contrario, confirmaríamos el presunto carácter programático de los derechos sociales, posición que ha sido superada ampliamente.
  9. Ahora bien, los derechos sociales y sus titularidades tienen ciertas particularidades que en algunos casos hacen que su urgencia sea extrema. Estas situaciones de especial vulnerabilidad se encuentran en los grupos históricamente discriminados, también conocidos como las categorías sospechosas<sup>7</sup>. Aquí podemos encontrar situaciones tan variables como la raza, la edad, el género, salud mental<sup>8</sup>, entre otros.

<sup>5</sup> Exp. 02945-2003-AA, fundamento jurídico 12.

<sup>6</sup> ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002, pág. 24.

<sup>7</sup> SABA, Roberto. "Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?" En: GARGARELLA, Roberto (coordinador). *Teoría y crítica del derecho constitucional*. Tomo II. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010, pp. 695-742.

<sup>8</sup> SMITH CASTRO, Pamela, BURGOS JAEGGER, Mariana. "Los debates pendientes en materia de discapacidad, libertad y capacidad jurídica". En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 144, Diciembre 2019, pp. 164-176. Precisamente sobre la discapacidad mental, la jurisprudencia constitucional tiene un largo camino por recorrer, como ya ha sido analizado en: RODRÍGUEZ GAMERO, Marco Alonso. "Nuevas perspectivas conceptuales en la afirmación del derecho a la igualdad en las personas con discapacidad mental: una



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

10. La protección de los derechos sociales por las Cortes Constitucionales o quien haga de sus veces es indudable. Ergo, la problemática de los derechos sociales fundamentales no solamente la encontramos en su justiciabilidad, sino en la ejecución de las sentencias sobre la materia. Y es que las diferentes perspectivas en que se pueda vincular el control constitucional<sup>9</sup> con las diferentes técnicas de interpretación jurídica respecto de los derechos sociales requieren necesariamente un Tribunal Constitucional fuerte, pero limitado.
11. Aunada a la idea anterior, encontramos que los derechos sociales al momento de ser judicializados, deben encontrar medidas más sencillas para que puedan ser protegidos, aunque dicha situación dependerá mucho del enfoque que se utilice para interpretar los derechos sociales fundamentales, es decir ya sea por un análisis de razonabilidad, del mínimo esencial<sup>10</sup> o el test de proporcionalidad<sup>11</sup>.

### EL DERECHO A LA IGUALDAD

12. La igualdad es un derecho fundamental que está consagrado en el artículo 2 de nuestra Constitución: “(...) toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino en ser tratadas del mismo modo que quienes se encuentran en una idéntica situación (Cfr. STC 02835-2010-AA, fundamento jurídico 38).
13. Adicionalmente, se ha establecido que el derecho a la igualdad puede entenderse desde dos perspectivas: Igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas está referida a la norma aplicable a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la disposición normativa. La segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales.
14. Finalmente, el derecho a la igualdad debe complementarse con las categorías de diferenciación y discriminación. La diferenciación, está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se

---

evaluación crítica de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano”. En: *Estudios Constitucionales*, Vol. 18, Núm. 1, 2020, pp. 145-211.

<sup>9</sup> Se distinguen hasta cinco formas de control constitucional respecto de los derechos sociales: YOUNG, Katharine. *Constituting economic and social rights*. Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 142-166.

<sup>10</sup> Sobre el criterio de razonabilidad y el mínimo esencial: LIEBENBERG, Sandra. *Socio-Economic rights. Adjudication under a transformative constitution*. Claremont, Juta, 2010, pp. 131-227.

<sup>11</sup> CONTIADES, Xenophon, ALKMENE, Fotiadou. “Social rights in the age of proportionality: global economic crisis and constitutional litigation”. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2012, pp. 660-686.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable (Cfr. STC 02974-2010-AA, fundamento jurídico 8; STC 02835-2010-AA, fundamento jurídico 41).

15. Entendida el derecho a la igualdad en los términos anteriormente descritos, el mecanismo que ha utilizado el Tribunal Constitucional para determinar cuándo estamos frente a un trato desigual es el test de razonabilidad.
16. Sin embargo, el derecho a la igualdad definida en estos términos por nuestra jurisprudencia constitucional, a nuestro juicio, no es suficiente para dar cuenta de las violaciones sistemáticas. En ese sentido, aquellas personas que padecen los efectos de esa discriminación no pueden salir de esa situación en forma individual y por sus propios medios, sino que se requieren medidas de acción positiva reparadoras o transformadoras para lograr igualdad real de oportunidades para el ejercicio de los derechos<sup>12</sup>. En consecuencia, considero que los alcances del derecho a la igualdad deberían ser ampliados por la justicia constitucional.
17. Lo que nuestro Tribunal Constitucional ha desarrollado en parte de su jurisprudencia es la igualdad formal en tanto ha sostenido que no hay vulneración al derecho a la igualdad siempre que se trate del mismo modo a las personas que se encuentran en una idéntica situación. Esta primera tesis tiene algunos inconvenientes. Primero no da cuenta de las violaciones estructurales, pues parte de comparar una situación individual frente a otras. Asimismo, no examina si las razones por las que se realizó la clasificación son legítimas. Finalmente, no verifica cuáles son las circunstancias y las propiedades relevantes para que una situación pueda ser calificada como desigual.
18. Una segunda manera de abordar la igualdad es a través de una perspectiva material. Lo que se busca aquí es la razonabilidad de la medida presuntamente contraria al derecho a la igualdad. Para lograr dicho cometido, se utilizan tres sub exámenes, que han sido tomados del principio de proporcionalidad, es decir, hay que analizar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, cuyos contenidos han sido desarrollados por abundante jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, a la cual nos remitimos.
19. Una vez precisado los tres sub exámenes de igualdad, conviene ahora determinar su ámbito de aplicación, el mismo que se hará en diferentes intensidades. Así tenemos los siguientes escrutinios<sup>13</sup>:

---

<sup>12</sup> CLÉRICO, Laura y ALDAO, Martín. “Nuevas miradas de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la igualdad como retribución y como reconocimiento”. En: *Lecciones y Ensayos*, N° 89, 2011, pp. 142-143.

<sup>13</sup> Ídem, pp. 147-148.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

- i) **Escrutinio leve:** Se parte de la presunción de legitimidad/constitucionalidad de la clasificación realizada por el legislador. En consecuencia, la carga de la argumentación la tiene quien se encuentra presuntamente vulnerado en su derecho a la igualdad.
  - ii) **Escrutinio intermedio:** Exige una relación más sustancial entre clasificación, criterio de clasificación, efectos de la clasificación y razones justificatorias, así debe demostrarse una relación estrecha entre clasificación y razones justificatorias y alegarse algún fin estatal importante que justifique la clasificación.
  - iii) **Escrutinio estricto:** Implica partir de la presunción de la arbitrariedad de la discriminación. Asimismo, la carga de la argumentación se traslada a quienes presuntamente han vulnerado el derecho a la igualdad. Por lo general, se aplica a grupos que históricamente han sido vulnerados, como las mujeres, las comunidades indígenas, entre otros. Es precisamente aquí, donde ante la falta de claridad es posible plantear las denominadas “categorías sospechosas”.
20. Finalmente, la igualdad como redistribución y reconocimiento afirma que la igualdad debe ser construida en cada caso concreto, con la participación de todos los implicados en la situación de desigualdad. En consecuencia, la interpretación de la igualdad debe adecuarse a la segmentación social que el paradigma predominante ha producido<sup>14</sup>.

### **EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN**

21. Los derechos fundamentales participan de un presupuesto jurídico cifrado legitimados en la dignidad humana (artículo 1º de la Constitución), el que está orientado 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 2º inciso 1 de la Constitución).
22. Es bajo este presupuesto que se comprende toda la virtualidad constitucional del derecho fundamental a la educación. Se trata de un derecho cuya efectiva vigencia no solo garantiza subjetivamente el desarrollo integral de cada ser humano, sino también el progreso objetivo de la sociedad en su conjunto. Es así que el artículo 13º de la Constitución, establece que “[1]a educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana”, mientras que el artículo 14º, reconoce que a través de ella, en general, se “promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte”.

---

<sup>14</sup> Ídem, pág. 153.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

23. Por su parte, el artículo 26. 2 de la Declaración Universal de Derecho Humanos, en sentido similar, establece que “[l]a 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”. Asimismo, los artículos 13º 1 y 13º 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), respectivamente, que, en esencia, disponen lo mismo.
24. Sin la debida protección y promoción del derecho fundamental a la educación, el sentido mismo de la dignidad humana y de los derechos en ella directamente fundados, se torna esencialmente debilitado e ineficaz, pues la libertad sin conocimiento, lejos de fortalecer la autonomía moral del ser humano, lo condena a la frustración que genera la ausencia de la realización personal. Tal como ha dejado establecido este Tribunal, es a través del derecho fundamental a la educación “que se garantiza la formación de la persona en libertad y con amplitud de pensamiento, para gozar de una existencia humana plena, es decir, con posibilidades ciertas de desarrollo de las cualidades personales y de participación directa en la vida social” (expediente 00091-2005-PA, fundamento jurídico 6, párrafos 1 y 2).
25. Por ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de Naciones Unidas, a través de su Observación General N.º 13, sobre el derecho a la educación, ha sostenido que se trata de “un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores económicas y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico”
26. Como ha tenido ocasión de puntualizar este Colegiado, “la educación implica un proceso de incentivación del despliegue de las múltiples potencialidades humanas cuyo fin es la capacitación de la persona para la realización de una vida existencial y coexistencial genuina y verdaderamente humana; y, en su horizonte, permitir la cristalización de un ‘proyecto de vida’ (expediente 04232-2004-AA, fundamento jurídico 10). A lo que cabe agregar que tal proceso “no debe comprenderse solo a partir de una perspectiva individual, puesto que el ideal de la educación correspondiente a una sociedad democrática y regida bajo parámetros constitucionales debe reforzar lazos de empatía y la noción de igualdad, fomentándose con ello la solidaridad (art. 14º de la Constitución) que es un valor



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

troncal de nuestro sistema constitucional” (expediente 00017-2008-AI, fundamento jurídico 6).

27. En este punto, conviene recordar que la educación es un servicio público y que se encuentra regido por una serie de principios, y tiene como fines constitucionales la promoción del desarrollo integral del ser humano, su preparación para la vida y el trabajo y el desarrollo de la acción solidaria.
- a) **Principio de coherencia:** Esta pauta basilar plantea como necesidad que las distintas maneras y contenidos derivados del proceso educativo mantengan una relación de armonía, compenetración, compatibilidad y conexión con los valores y fines que inspiran las disposiciones de la Constitución vigente, destacando dentro de estos últimos el artículo 4º, que establece que la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente, y el artículo 13º, la cual dispone que la educación tiene como fin el desarrollo integral de la persona.
- b) **Principio de libertad y pluralidad de la oferta educativa:** Este principio plantea la diversidad de opciones para el desarrollo del proceso educativo, así como la presencia concurrente del Estado y los particulares como agentes para llevar a cabo tal acción. Por ende, se acredita la posibilidad de elección entre las diversas opciones educativas y queda proscrita cualquier forma de monopolio estatal sobre la materia. Así se encuentra establecido en el artículo 15º, tercer párrafo de la Constitución, que dispone que "Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley".
- c) **Principio de responsabilidad:** Concierno al deber de los padres de familia para que su prole inicie y culmine todo el proceso de educación básica formal (inicial, primaria y secundaria). Ello se deriva, entre otros, del artículo 17º de la Constitución que establece que "La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias".
- d) **Principio de participación:** Se refiere a la atribución de los padres de familia de intervenir activamente en el desarrollo del proceso educativo de su prole. Ello equivale a fomentar la cooperación, opinión y cierto grado de injerencia en la relación escuela - educando, entre otras cuestiones. Así lo establece, entre otros, el artículo 13º de la Constitución, según el cual "Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo".
- e) **Principio de obligatoriedad:** Importa que determinados niveles y contenidos educativos se alcancen y plasmen de manera imperativa. Por ejemplo, el artículo 14º de la Constitución establece que "La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC

LIMA

VITHNAR SILVA AROSEMENA

de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa".

- f) **Principio de contribución:** Se refiere al deber genérico de colaborar solidariamente en el proceso de formación moral, cívica y cultural de la población. A manera de ejemplo, cabe mencionar el artículo 14º, párrafo quinto, que dispone que "Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural"
28. En suma, para este Tribunal Constitucional, "el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación está determinado por el acceso a una educación adecuada (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18)". Adicionalmente a lo expuesto, se entiende que dicho "contenido debe realizarse en concordancia con las finalidades constitucionales del derecho a la educación en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho" (tercer y cuarto párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC).
29. De esta manera, de una adecuada lectura de la Constitución, deriva el derecho de toda persona de tener acceso a una educación de calidad, y consecuentemente, el deber del Estado de garantizar, a través de una participación directa y de una eficiente e irrenunciable fiscalización, un adecuado servicio educativo accesible en condiciones de igualdad a todos los peruanos.
30. Finalmente, los derechos sociales en general, y el derecho a la educación, en particular, deben atender a la deliberación tanto de los Tribunales Constitucionales como de los actores involucrados en la controversia. Seguramente no es la primera controversia que llegará a sede constitucional referida a la negación del Ministerio de Educación de registrar a los alumnos que no cumplan con el requisito de la edad para el grado en que pretenden matricularse. A razón de ello es conveniente que en este tipo de demandas se escuchen los argumentos de todos los actores civiles a efectos de mejorar las sentencias del Tribunal Constitucional, que en buena cuenta siempre deben encontrar la unanimidad en sus decisiones. Dicha unanimidad es posible por medio del diálogo, que funciona como un mecanismo a través del cual la democracia convierte las preferencias autointeresadas en preferencias imparciales<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> NINO, Carlos. La Constitución de la democracia deliberativa. Traducción de Roberto Saba. Barcelona, Gedisa, 1997, pág. 202.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

### **SOBRE LOS COSTOS Y COSTAS DEL PROCESO**

31. 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 [...]”.
32. Ahora bien, tras haberse declarado fundada la demanda y no verificarse ninguna situación que permita excepcionar dicha regla, corresponde imponer únicamente la condena costos a la parte emplazada.

Es menester aclarar que si bien en la STC 3761-2017-PA suscribí la exención de la condena de costos al MINEDU, ello obedeció a las características del caso resuelto en la citada sentencia, cuestión excepcional que a mi entender no es posible replicar a modo de regla en todos los casos de este tipo.

**S.**

**MIRANDA CANALES**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI**

Si bien concuerdo con declarar fundada la demanda, me aparto del fundamento 12 de la sentencia, en cuanto afirma que la educación es un “servicio público”.

En tal aserto hay una confusión conceptual, por cuanto dicha visión de la educación no es compatible con el tercer párrafo del artículo 15 de la Constitución Política del Perú, que a la letra señala: *“Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley”*. Es decir, que este es un derecho inherente de toda persona y no un servicio público delegable en el particular, como se sostiene erróneamente en el precitado fundamento.

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

Además, ello es armónico con el régimen económico consagrado en la Constitución, que asienta el orden económico y el desarrollo nacional en la iniciativa y en la inversión privada, en el marco del pluralismo económico y la libre competencia; orden en el cual el Estado solo tiene un rol promotor e incentivador de la actividad privada, reservándose para sí muy limitadas áreas.

S.

**BLUME FORTINI**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

## VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

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, logra hacer estudiar a su menor hijo de modo informal en un colegio, pese a que ella nació con posterioridad a la fecha límite dictada por el ministerio, obrando informalmente y dañando la educación y estabilidad física, psíquica y emocional del menor.

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, estiman que dicha 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 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 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.

Ahora, la **importancia de la edad límite** para el ingreso al colegio en el desarrollo emocional, cognitivo y social del niño no es un asunto menor. Conviene mencionar que mediante Oficio 2738-2016/MINEDU/VMGP/DIGEBR, de fecha 2 de noviembre de 2016, la Dirección General de Educación Básica Regular se dirige a la Viceministerio de Gestión Pedagógica, informando técnica y legalmente sobre un pedido de flexibilidad en el ingreso de los niños y niñas en las aulas de 3, 4, 5 y 6 años de edad.

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

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 interfiere 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

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 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.

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

- 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 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.

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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

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]

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

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

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

En ese sentido, discrepo de la mayoría del Tribunal Constitucional, pues, por un lado, haciendo caso omiso del sustento científico antes explicado, termina convalidando el actuar irresponsable de un padre de familia; y, por otro, porque el Ministerio de Educación en ningún momento sostuvo que el menor deba quedar sin estudiar, lo que conllevaría un daño irreparable (que parece ser la preocupación de la mayoría del TC), sino que se ha planteado que sea ubicado en el aula que le corresponde conforme a su edad cronológica, lo cual es razonable.

Por todo ello, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda, toda vez que no se evidencia que en el presente caso que el emplazado Ministerio de Educación hayan vulnerado el derecho a la educación del menor de iniciales R.R.S.C.

S.

**LEDESMA NARVÁEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03925-2017-PA/TC  
LIMA  
VITHNAR SILVA AROSEMENA

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA**

Me adhiero al voto singular de la magistrada Ledesma Narváez quien considera que debe declararse **INFUNDADA** la demanda, por los fundamentos ahí esgrimidos.

Sin embargo, considero necesario realizar algunas precisiones adicionales:

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.

De otro lado, considero necesario aludir a las indebidas referencias a diversos instrumentos internacionales que se realizan en la sentencia.

Conforme a una lectura atenta 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**