



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 496/2020

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

Con fecha 11 de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, por mayoría, ha emitido la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de amparo.

Asimismo, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera formularon unos fundamentos de voto; el magistrado Ramos Núñez presentó un voto con fecha posterior y la magistrada Ledesma Narváez emitió un voto singular.

La secretaría del Pleno deja constancia de que los votos mencionados se adjuntan a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad

SS.

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

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento de los magistrados Ramos Núñez y Sardón de Taboada, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera; y con el voto singular de la magistrada Ledesma Narváez. Se deja constancia de que el magistrado Ramos Núñez votará en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Edwin Nixon Córdova Pérez, en representación de su menor hija de iniciales L.N.C.S., contra la resolución de folios 439, de 10 de agosto de 2016, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda.

ANTECEDENTES

Demanda

El 17 de marzo de 2015, don Edwin Nixon Córdova Pérez, en representación de su menor hija de iniciales L.N.C.S., presenta demanda de amparo contra el Ministerio de Educación, a fin de que se suspenda la aplicación de la Resolución Ministerial 556-2014-Minedu, que aprueba la norma técnica “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica” en el extremo que exige como requisito para la matrícula en el primer grado de educación primaria haber cumplido seis años al 31 de marzo y, subsecuentemente, se disponga la matrícula de su menor hija, en el primer grado de educación primaria en la I.E.P.G.P.E. N.º 2001 “Tnte. Crnl. Alfredo Bonifaz” en el año académico 2015.

Sustenta su demanda en que, pese a que su menor hija fue matriculada de manera regular en el nivel inicial ciclo I en el 2011 y el ciclo II durante 2012, 2013 y 2014, no le permiten continuar con sus estudios primarios y más bien le obligan a repetir un nivel de inicial, lo que constituye un impedimento en el normal funcionamiento de su proceso educativo, con lo cual tal proceder viola el principio básico dignidad de la persona humana, los derechos fundamentales a la educación, a la integridad psíquica, al libre desarrollo de la personalidad y al principio derecho a la igualdad ante la ley.

Contestación de la demanda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

El 5 de mayo de 2015, la Procuradora Pública Adjunta a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Educación se apersona al proceso, deduce las excepciones de incompetencia por razón de la materia y falta de agotamiento de la vía previa. Asimismo, contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Manifiesta 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, la hija del recurrente no cumplió con dicho requisito, pues cumplió seis años el 6 de mayo de 2015, esto es, se excedió en un mes y seis días el plazo establecido.

Medida cautelar

El Trigésimo Tercer Juzgado Especializado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 3, admitió la medida cautelar solicitada por la parte demandante. Así, mediante acta, de 7 de marzo de 2016, se dio cumplimiento a la medida cautelar (ver folios 471 del recurso de agravio constitucional).

Resoluciones de primera instancia o grado

El Trigésimo Tercer Juzgado Especializado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 3, de 5 de octubre de 2015, declaró infundadas las excepciones deducidas y mediante Resolución 4, de 22 de octubre de 2015, declaró fundada la demanda inaplicando la Resolución Ministerial 556-2014-Minedu, en el extremo que exige como requisito para la matrícula en el primer grado de educación básica regular haber cumplido los seis años al 31 de marzo del 2015 y ordenó la matrícula en el citado grado en el centro educativo I.E.P.G.P.E. 2001 Tnte. Crnel. Alfredo Bonifaz, ya que el emplazado aplicó de manera automática la norma cuestionada sin tomar en cuenta otras variables y situaciones como interrumpir el proceso educativo que la menor se encontraba realizando, su grado de madurez, sus calificaciones personales, su capacidad intelectual, entre otros.

Resolución de segunda instancia o grado

La Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 4, de 10 de agosto de 2016, confirmó la Resolución 3 y revocó la resolución que estimó la demanda; y, reformándola, declaró improcedente la misma, en aplicación del primer párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, toda vez que, a la fecha de emisión de la sentencia de vista, la presunta afectación de los derechos alegados se han tornado en irreparables en tanto que el plazo para efectuar la matrícula de la menor para el 2015 ya transcurrió en exceso.

FUNDAMENTOS

Cuestión previa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

1. Pese a que de autos no se acredita que la parte demandante, en representación de su hija de iniciales L.N.C.S., haya hecho uso de las vías administrativas pertinentes a fin de salvaguardar los derechos constitucionales invocados, se advierte que el uso de aquellas pudiera hacer que la alegada vulneración se torne irreparable, tanto más si está involucrado el derecho a la educación, así como otros derechos o principios constitucionales. Por consiguiente, en aplicación del artículo 46, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.

Delimitación del asunto litigioso

2. Conforme se aprecia de autos, el recurrente solicita se disponga la matrícula de la menor de iniciales L.N.C.S. en el primer grado de educación primaria en la institución educativa "Tnte. Crl. Alfredo Bonifaz Fonseca" en el año académico 2015, así como su validación en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión en la Institución Educativa (SIAGIE).
3. A criterio del emplazado, la menor de iniciales L.N.C.S. no cumplió con la edad cronológica requerida al 31 de marzo de 2015 para que proceda su matrícula en el primer grado de educación primaria, motivo por el cual alega que no le corresponde la matrícula en dicho grado. En tal sentido, corresponde analizar si las razones que sustentan tal denegatoria son conformes a la Constitución.
4. Al respecto, es necesario precisar que, conforme a la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, de 15 de diciembre de 2014, que aprueba las "Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica", el SIAGIE es un aplicativo informático de carácter oficial a través del cual se expiden todos los documentos oficiales.

El derecho a la educación.

5. Al respecto, el artículo 13 de la Constitución establece que "la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana" y su artículo 14 estipula que "la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. En líneas generales, prepara para la vida, el trabajo y fomenta la solidaridad".
6. Así, "el ejercicio cabal del derecho a la educación permite, en buena cuenta, el cumplimiento de lo establecido en el artículo 2, inciso 1, de la Constitución, relativo al libre desarrollo de la persona. Ello presupone un proceso de transmisión del saber y la afirmación de valores que ayuden a la persona en su desarrollo integral y en la realización de su proyecto de vida en comunidad" (párrafo 7 del fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-PA/TC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

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

7. 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”.
8. La Constitución impone al Estado la obligación de garantizar, en todo momento, su interés superior, lo que 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 lo que requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado, a fin de que puedan alcanzar el pleno desarrollo de su personalidad.

El derecho a la educación como derecho de configuración legal

9. Estando claro que la educación es un derecho fundamental; no obstante, su contenido requiere ser delimitado por ley, con lo cual nos encontramos frente a leyes de configuración de derechos fundamentales.
10. 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 responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora.
11. En lo que interesa para el presente caso, es el artículo 36 de la precitada norma la que determina los niveles de educación básica y los rangos de edades para alcanzar dichos niveles. Con relación a 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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

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.

12. Bajo los términos expuestos en la citada ley, el Ministerio de Educación, año tras año, aprueba las directivas para el desarrollo de cada año escolar en las instituciones de educación básica. Entre estas, la Resolución Ministerial 0556-2014-MINEDU, de 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.

Convalidación de actos administrativos

13. Conforme a la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General (texto vigente cuando la 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 al año, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos. En caso que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial, vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los 2 años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.

Estatuto jurídico de la I.E.P.G.P.E. 2001 “Teniente Coronel Alfredo Bonifaz”

14. Conforme se advierte del expediente, el colegio en que la menor hija del actor realizó sus estudios de educación inicial en 2013 y 2014 y en el que pretendió matricularse para realizar sus estudios de primaria es una institución educativa pública de gestión privada del Ejército del Perú. Conforme al artículo 71 de la Ley 28044, General de Educación y al artículo 130 b) de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 011-2012-ED, este tipo de instituciones educativas son creadas y sostenidas por el Estado; además de gestionadas o administradas por entidades privadas mediante convenio con el Ministerio de Educación o los gobiernos regionales. Los inmuebles o equipos pueden ser del Estado o de la entidad gestora y las remuneraciones del personal son asumidas por el Estado. De otro lado, en el presente caso, la I.E.P.G.P.E. 2001 “Teniente Coronel Alfredo Bonifaz” está administrada por el Ejército del Perú, por lo que todos los elementos esenciales: creación y gestión, confluyen en el Estado.

Análisis del caso concreto

15. 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:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

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.

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 2015 no pueden acceder a la matrícula en el primer grado de educación primaria. Sin embargo, la menor de iniciales L.N.C.S. fue matriculada en dicho grado durante el año 2015 en la institución educativa Tnte. CrI. Alfredo Bonifaz Fonseca pese a que cumplió seis años en fecha posterior, esto es, el 6 de mayo de 2015, conforme se advierte de su acta de nacimiento (folio 1). Y no solo eso, sino que además ha realizado los siguientes estudios:
 - a) Primer grado de educación primaria iniciado en el 2015, conforme se advierte de la constancia de matrícula 2015 (folios 452).
 - b) Estudios de segundo grado de educación primaria en el 2016, conforme se advierte de la constancia de matrícula 2016 (folios 454) y constancia de estudios de 2016 (folios 456).
17. En tal sentido, la matrícula habría sido realizada informalmente por las autoridades del centro educativo “Tnte. CrI. Alfredo Bonifaz” al menos durante el año 2015, sin que se le haya registrado con código de alumna en el SIAGIE hasta marzo del 2016, en que mediante acta de 7 de marzo de 2016, la Oficina de SIAGIE de la Unidad de Gestión Educativa 02 (Ugel 02) habría dado cumplimiento a la medida cautelar dictada en el presente proceso (folios 471) y se habría registrado su matrícula en el año académico 2015.
18. Adicionalmente, de las nóminas de matrículas de los años 2012, 2013 y 2014 (folios 8, 13 y 17), de las actas consolidadas de evaluación integral del II Ciclo de Educación Básica Regular (EBR) de los años 2012, 2013 y 2014 (folios 10, 14 y 18), del informe de rendimiento académico de 2014 (folio 20) y certificado de estudios de 2012, 2013 y 2014 (folios 11 y 24), se aprecia que la menor cursó los siguientes ciclos y niveles antes de empezar la educación primaria:
 - a) Ciclo II: nivel inicial de 3 años en la institución educativa 392-2 Cuna Madrid.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

b) Ciclo II: nivel inicial de 4 y 5 años en el centro educativo Tnte. Crl. Alfredo Bonifaz Fonseca.

19. En ese sentido, se acredita que la menor inició sus estudios en el ciclo II de la EBR, de manera prematura, sin sujetarse a las normas que, en ese entonces, establecieron una determinada edad cronológica para empezarlos; sin embargo, sí se le permitió matricularse y hasta contó con código de estudiante (esto último, al menos en inicial para niños de 2 años, conforme se advierte del certificado de estudios 2012, a folios 11).
20. Ahora bien, aunque es innegable que se ha incumplido con las citadas resoluciones ministeriales, debido a que la menor inició prematuramente sus estudios escolares, se advierte que la institución educativa “Teniente Coronel Alfredo Bonifaz” convalidó sus estudios iniciales al permitirle matricularse los años 2013 y 2014, emitiendo el certificado de estudios para dicho bienio (folios 24). Asimismo, es relevante la impresión del historial de matrículas en SIAGIE (folios 48) en el que verifica que la menor estuvo registrada los años 2011 a 2014, por lo menos.
21. No se acredita que alguna entidad oficial declarase la nulidad de dichas matrículas ni que se haya demandado judicialmente su nulidad. Siendo así, los estudios de educación inicial de la menor han quedado convalidados, quedando apta para iniciar inmediatamente sus estudios de primer grado de primaria.
22. De otro lado, cuando el Ministerio de Educación exige cumplir las directivas en materia educacional, lo que se pretende es cautelar el desarrollo físico, psíquico y emocional de los menores estudiantes, pues su objetivo es salvaguardar el respeto de 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 una menor, que ve peligrar éstos ante la amenaza de que se desconozcan sus estudios realizados.
23. Finalmente, corresponde ordenar que el referido emplazado asuma el pago de los costos procesales en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, que se liquidará en ejecución de sentencia.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la menor de iniciales L.N.C.S.
2. Disponer el reconocimiento de los estudios efectivamente cursados por la referida menor conforme a lo dispuesto en la presente sentencia, con 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 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la posición de nuestros colegas magistrados, emitimos el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones:

En el presente caso, si bien coincidimos con el sentido estimatorio del fallo, advertimos que se ordena el pago de los costos procesales. Al respecto, conforme a la sentencia recaída en el Expediente 03761-2017-AA (caso Mostacero Zocon) —sustancialmente parecido al de autos—, este Pleno por mayoría consideró que corresponde exonerar al Ministerio de Educación (Minedu) del pago de costos; toda vez que no se evidencia un actuar temerario ante la solicitud de regularización de la matrícula del menor. En concreto, el Minedu no reconoce ni regulariza la matrícula porque la normativa de la materia prescribe que los menores al ingresar al grado educativo deben contar con la edad cronológica respectiva.

Sin perjuicio de ello, por el principio de economía y celeridad, suscribimos la ponencia, pero dejamos establecida nuestra posición.

S.

FERRERO COSTA



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 normativas¹. 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 constitucionales².
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 sociales³.

¹MAZZIOTTI, Manlio. “Diritti sociali”. En: *Enciclopedia del Diritto*. Vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 802-803.

² KING, Jeff. *Judging social rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 18-19.

³ PACHECO TORRES, Miguel Ángel. *El estado del estado social. Una cuestión pendiente*. Barcelona, Atelier, 2017, pág. 49.



- ❖ 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.
 - ❖ 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 población⁴.
 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 identificarlos⁵.
 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

⁴ Exp. 02945-2003-AA, fundamento jurídico 12.

⁵ ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002, pág. 24.



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 sospechosas⁶. Aquí podemos encontrar situaciones tan variables como la raza, la edad, el género, salud mental⁷, entre otros.
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 constitucional⁸ 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 esencial⁹ o el test de proporcionalidad¹⁰.

⁶ 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.

⁷ 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 evaluación crítica de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano”. En: *Estudios Constitucionales*, Vol. 18, Núm. 1, 2020, pp. 145-211.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.



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 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 derechos¹¹. 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 escrutinios¹²:
 - 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,

¹¹ 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.

¹² Ídem, pp. 147-148.



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 producido¹³.

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 “[l]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”.
- 23. Por su parte, el artículo 26. 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en sentido similar, establece que “[l]a educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la

¹³ Ídem, pág. 153.



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 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

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 imparciales¹⁴.

S.

MIRANDA CANALES

¹⁴ NINO, Carlos. La Constitución de la democracia deliberativa. Traducción de Roberto Saba. Barcelona, Gedisa, 1997, pág. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Estoy de acuerdo con el sentido de lo resuelto en la presente resolución. Sin embargo, considero necesario efectuar la siguiente precisión.

Y es que en relación a las implicancias del presente caso, considero necesario incidir en el hecho de que 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 que deben ser especialmente protegidos, dada su particular vulnerabilidad, al ser sujetos que empiezan la vida y que se encuentran en situación de indefensión. Es pues en mérito a lo expuesto que requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado, a fin de que puedan alcanzar el pleno desarrollo de su personalidad.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto con fecha posterior, a fin de precisar el sentido de mi voto y expresar que coincido con el sentido de la ponencia presentada. Considero que corresponde declarar **FUNDADA** la demanda.

Lima, 04 de septiembre de 2020

S.

RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

A. SÍNTESIS DEL VOTO

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

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

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

B. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

1. Teniendo en cuenta las razones de las partes y los medios probatorios obrantes en autos, estimo que las controversias constitucionales del presente caso son las siguientes:
 - a) El derecho a la educación, ¿es un derecho de eficacia directa o uno de configuración legal? Y si es de configuración legal, ¿cuáles son los límites que deben observar los jueces cuando controlan la configuración realizada por el legislador?
 - b) ¿Cuáles son las reglas para el ingreso a la educación inicial y educación primaria?
 - c) ¿Cuál es la importancia de la edad límite para el ingreso al colegio en el desarrollo emocional, cognitivo y social de los niños?
 - d) ¿Hay realmente una afectación al derecho a la educación de la menor de iniciales A.F.R.F.?

C. ANTECEDENTES DE RELEVANCIA

2. Don Edwin Nixon Córdova Pérez, en representación de su menor hija, de iniciales L.N.C.S., presenta demanda de amparo contra el Ministerio de Educación, pidiendo que se suspenda la aplicación de la Resolución Ministerial 556-2014-Minedu, que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

aprueba la norma técnica “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica” en el extremo que exige como requisito para la matrícula en el primer grado de educación primaria haber cumplido seis años al 31 de marzo y, subsecuentemente, se disponga la matrícula de su menor hija, en el primer grado de educación primaria en la I.E.P.G.P.E. N.º 2001 “Tnte. Crnl. Alfredo Bonifaz” en el año académico 2015. Alega que, pese a que su menor hija fue matriculada de manera regular en el nivel inicial ciclo I en el 2011 y el ciclo II durante 2012, 2013 y 2014, no le permiten continuar con sus estudios primarios, obligándola a repetir un nivel de inicial, lo que supone un impedimento en el normal funcionamiento de su proceso educativo y una violación del principio básico dignidad de la persona humana, los derechos fundamentales a la educación, a la integridad psíquica, al libre desarrollo de la personalidad y al principio derecho a la igualdad ante la ley.

3. La Procuradora Pública Adjunta a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Educación contestó la demanda señalando 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, la hija del recurrente no cumplió con dicho requisito, pues cumplió seis años el 6 de mayo de 2015, esto es, se excedió en un mes y seis días el plazo establecido.

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 constituyente ha planteado un grado de certeza interpretativa en su reconocimiento constitucional directo.
7. Aquí se encuentra de por medio el principio de “libre configuración de la ley por el legislador”, conforme al cual debe entenderse que es el legislador el llamado a definir la política social del Estado social y democrático de derecho. En tal sentido, éste goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la voluntad política en materia social. Sin embargo, dicha capacidad configuradora se encuentra limitada por el contenido esencial de los derechos fundamentales, de manera tal que la voluntad política expresada en la ley debe desenvolverse dentro de las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales.
8. En cuanto al derecho a la educación, conforme se desprende de lo antes expuesto, es clara su identificación como un derecho de configuración legal. Así, por ejemplo, cuando el artículo 13 de la Constitución establece que “La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana”, no indica la forma en que la educación debe lograr tal desarrollo integral de la persona. No indica que cursos deben llevarse en educación inicial, primaria, secundaria o superior. No indica en qué plazos o cuánto tiempo es necesario para cada una de estas etapas. No indica qué condiciones deben reunir los niños para acceder a los diferentes niveles de educación. No indica lo que se debe hacer con aquellas personas que habiendo superado la mayoría de edad quieren estudiar, etc. Todo ello, o el marco normativo de ello, lo hace el legislador.
9. Precisamente la Ley 28044, General de Educación, establece, por ejemplo, cuales son los objetivos de la educación básica (artículo 31), cómo se organiza la educación básica (artículo 32) o el currículo de educación básica (artículos 33, 34 y 35), y en lo que a este caso concreto interesa, establece en su artículo 36 (modificado por el artículo único de la Ley 28123), lo siguiente:

La Educación Básica Regular comprende:

a) Nivel de Educación Inicial

La Educación -Inicial constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular,



y comprende a niños **menores de 6 años** y se desarrolla en forma escolarizada y no escolarizada conforme a los términos que establezca el Reglamento. [resaltado agregado]

b) Nivel de Educación Primaria

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

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

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

14. Teniendo en cuenta que de autos se desprende que la menor de iniciales A.F.R.F., **nació el 6 de abril de 2009**, cursó **educación inicial durante los años 2011, 2013 y 2014** y el **primer grado de educación primaria en el año 2015**, conviene verificar las reglas específicas que existían durante esos años, más allá de la ley mencionada



en los párrafos precedentes en el sentido de que se requería contar con 6 años para iniciar la educación primaria.

15. En cuanto al acceso al nivel de Educación Inicial en el año 2011, el Ministerio de Educación expidió la Resolución Ministerial 0348-2010-ED de fecha 26 de noviembre de 2010, que aprobó la “Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 en las instituciones educativas de educación básica y técnico productiva”, en la que se dispuso lo siguiente:

Matrícula en Educación Inicial

En las IE públicas y privadas:

(...)

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

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

VII.II.I Matrícula en Educación Inicial

(...)

- La matrícula para niños de 0 a 5 años de edad se realiza de acuerdo con la edad cronológica al 31 de marzo de 2012.
- (...)
- Los niños que hubieren tenido matrícula irregular durante el año 2011, al no haberse respetado la edad cronológica establecida, deberán ser matriculados en el aula que corresponda a su edad cronológica hasta el 31 de marzo.



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

Educación Inicial

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

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

Educación Primaria

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

19. Cabe agregar que la Resolución Ministerial 0044-2012-ED del 27 de enero de 2012 dispuso que por única vez los niños y niñas que tuvieron matrícula irregular por motivo de edad durante el año 2011 en aulas de 03, 04 y 05 años puedan continuar progresivamente sus estudios, siempre y cuando cumplan la edad requerida **hasta el 31 de julio** y si los padres de familia así lo deciden.
20. En suma, como se aprecia, durante los años **2012, 2013 y 2014** (en que cursó los niveles de 3, 4 y 5 años de educación inicial), las reglas del Ministerio de Educación establecían, sin margen de dudas que para matricularse en primer grado de primaria se requería contar con 6 años de edad.

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

21. Luego de ver la parte normativa del ingreso de los niños al primer grado de educación primaria, toca ahora verificar la importancia de la edad límite de ingreso al colegio en cuanto al desarrollo emocional, cognitivo y social de los menores de edad.
22. Al respecto, conviene mencionar que mediante Oficio 2738-2016/MINEDU/VMGP/DIGEBR, de fecha 2 de noviembre de 2016, la Dirección General de Educación Básica Regular se dirige a la Viceministerio de Gestión



Pedagógica, informando técnica y legalmente sobre un pedido de flexibilidad en el ingreso de los niños y niñas en las aulas de 3, 4, 5 y 6 años de edad.

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

3.2 Sustento técnico pedagógico

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

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

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

Chockler nos advierte que los niños y niñas aprenderán, pero aprenderán mal, no conseguirán integrar los nuevos aprendizajes. Algunas veces los adultos creemos que porque un niño ya lee, ya reconoce las letras, ya está “listo” para hacer un primer grado. Además de los efectos en los aprendizajes, también están los efectos en la personalidad de los niños y niñas. Los primeros años sientan las bases para desarrollar la seguridad, la confianza. Poner a los niños frente a situaciones para las 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), Bonneveaux, B (1980) la existencia de rangos de edad muy dispersos en primer grado podría afectar el proceso de aprendizaje. Los autores citados sustentan una tendencia a establecer diferencias cognitivas entre los niños de 5 y 6 años en aspectos relacionados a habilidades perceptivas, motoras, de razonamiento, aptitud numérica, constancia de forma, memoria inmediata y en la elaboración de conceptos, debido a que se asume que los niños de 6 años tienen mayores saberes previos, experiencia y maduración que los niños de 5 años.

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

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

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

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

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



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

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

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



matricula, 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.

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

3.4. (...) Una vez establecida la importancia del factor etario como requisito para las referidas matriculas, 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]

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05515-2016-PA/TC
LIMA
EDWIN NIXON CÓRDOVA PÉREZ

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

d) Análisis del caso concreto

27. ¿Hay realmente una afectación al derecho a la educación del menor de iniciales L.N.C.S.? Estimo que no. En la demanda del presente amparo se cuestiona específicamente la negativa de la Unidad de Gestión Educativa 02 (Ugel 02) a reconocer la matrícula de la citada menor en el primer grado de primaria porque su edad cronológica no se ajusta a la normativa vigente.

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

Por los argumentos expuestos, estimo que la demanda de autos debe ser declarada **INFUNDADA**, toda vez que no se evidencia que en el presente caso las emplazadas hayan vulnerado el derecho a la educación de la menor de iniciales L.N.C.S.

S.

LEDESMA NARVÁEZ