



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 192/2024

EXP. N.º 03713-2022-PA/TC
TACNA
ABRAHAM QUISPE HUANCA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Arequipa, a los 11 días del mes de julio de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Abraham Quispe Huanca en contra de la resolución de fojas 89, de fecha 5 de mayo de 2022, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Tacna, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de junio de 2021, don Abraham Quispe Huanca, en calidad de presidente de la Asociación de Padres de Familia (Apafa) de la Institución Educativa N° 42253 Gerardo Arias Copaja, interpone demanda de amparo (f. 16) contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local Tacna (UGEL - Tacna), la directora de la Institución Educativa N° 42253 Gerardo Arias Copaja y el procurador público del Gobierno Regional de Tacna. Solicita, como pretensión principal, que se declare nula la Resolución Directoral N° 002517-2021, de fecha 20 de mayo de 2021, y como pretensiones accesorias que: i) se declare nula la Carta N° 015-2021-DIR-1E.N° 42253 - "G.A.C"- TACNA; y, ii) se reconozca a la junta directiva de la Apafa que representa.

El demandante sostiene que solicitó a la directora de la entidad educativa demandada el reconocimiento de la junta directiva electa que representa, sin embargo, su solicitud fue rechazada mediante la Resolución Directoral N° 002517-2021, emitida con base en el Informe N° 003-2021-GOB-REG-TACNA/DREST/UGEL/AGI/PLAN, con el argumento de que, de acuerdo con la Ley 28628, que regula la participación de las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas públicas, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2006-ED, no procede la reelección de los miembros del Consejo Directivo y Vigilancia. Aduce que la asociación de padres de familia que preside ha sido legalmente constituida e inscrita en los Registros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03713-2022-PA/TC
TACNA
ABRAHAM QUISPE HUANCA

Públicos, y en su estatuto se ha establecido, por decisión conjunta, la posibilidad de reelección. Señala que existe un conflicto de normas, pues el derecho civil otorga autonomía privada a la asociación para poder establecer sus propias cláusulas en su estatuto, por lo que debe darse una declaración e interpretación más amplia. Denuncia que se ha vulnerado el derecho fundamental a la participación de los padres en el proceso educativo.

Mediante escrito de fecha 14 de setiembre de 2021 (fojas 39), la procuraduría pública regional a cargo de los Asuntos Jurídicos del Gobierno Regional de Tacna propone la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante. Contesta la demanda y solicita que se le declare improcedente y/o infundada, aduciendo que lo peticionado por el demandante carece de especial trascendencia constitucional y que, además, existe una vía igualmente satisfactoria como es el proceso contencioso-administrativo, para discutir la presente controversia.

A través de Resolución 10, de fecha 11 de enero de 2022 (fojas 58), el Primer Juzgado Civil de Tacna declara infundada la excepción planteada e infundada la demanda, por considerar que, si bien por la autonomía de la voluntad los socios gozan de la libertad para regularse y/u organizarse, los acuerdos no pueden ir en contra de las normas imperativas o de orden público. Acota que, conforme al artículo 4 de la Ley 28628, la Apafa es regulada de manera supletoria por el Código Civil, con el objeto de llenar un vacío o aquello que no se encuentre regulado, situación que no es el caso, ya que el artículo 10 de la referida ley establece la prohibición de reelección inmediata con la finalidad de que un mayor número de padres participen en la gestión del sistema educativo y la mejora de la calidad educativa.

La Sala revisora mediante Resolución 14 (fojas 89), de fecha 5 de mayo de 2022, confirma la apelada, por similar fundamento.

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto litigioso

1. La presente demanda tiene como objeto que se reconozca a la junta directiva de la Apafa que el actor representa. Denuncia la vulneración del derecho fundamental de los padres a participar en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03713-2022-PA/TC
TACNA
ABRAHAM QUISPE HUANCA

proceso educativo de sus hijos, consagrado en el último párrafo del artículo 13 de la Constitución y reconocido como derecho tutelable en el proceso de amparo en el artículo 44, inciso 19 del Nuevo Código Procesal Constitucional. En consecuencia, este Tribunal emitirá pronunciamiento al respecto.

Análisis del caso en concreto

Argumentos del demandante

2. Alega que la asociación de padres de familia demandante ha sido legalmente constituida e inscrita en los Registros Públicos, y que, a través de su estatuto, se ha establecido, por decisión conjunta, la posibilidad de reelección. Sostiene que existe un conflicto de normas, pues el derecho civil otorga autonomía privada a la asociación para poder establecer sus propias cláusulas en su estatuto, por lo que debe darse una declaración e interpretación más amplia. Denuncia la violación de su derecho fundamental a la participación de los padres en el proceso educativo.

Argumentos de la parte demandada

3. La parte emplazada sostiene que los actos administrativos que se cuestionan han sido emitidos de acuerdo con lo previsto en la Ley 28628 y su reglamento, el Decreto Supremo 004-2006-ED, que establecen claramente la prohibición de la reelección inmediata de las juntas directivas por lo que no se vulnerado derecho fundamental alguno.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

4. Este Tribunal, en la sentencia emitida en el Expediente 01643-2014-PA/TC, ha precisado que la colaboración de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos resulta vital, toda vez que con ella se asegura la consecución del objetivo primordial: el pleno desarrollo del estudiante; y, además, que esta constituye un deber y derecho, pues no pueden los padres abdicar ante la obligación de educar a sus hijos; así como tampoco se les desconoce la prerrogativa que ostentan de exigir que el proceso educativo en el que participen sus hijos otorgue una educación conforme con sus propias convicciones; ello según el derecho de escoger los centros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03713-2022-PA/TC
TACNA
ABRAHAM QUISPE HUANCA

de educación y de participar en el proceso educativo que les reconoce la Constitución en su artículo 13.

La participación institucional de los padres de familia, tutores y curadores en las escuelas públicas de educación básica, regular y especial, se canaliza mediante las asociaciones de padres de familia, denominadas Apafas, cuyas funciones y prerrogativas están reguladas por Ley 28628 (Cfr. fundamentos 13 y 14)

5. Asimismo, debe tenerse presente que los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados, por lo que pueden ser sometidos a una serie de restricciones, intervenciones o limitaciones, las mismas que deben ser justificadas y razonables, en ningún caso arbitrarias. Dichas limitaciones pueden derivar de normas, y se justifican por la necesidad de proteger o preservar no solo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionales protegidos.
6. Al respecto, el artículo 10 de la Ley 28628, que regula la participación de las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas públicas, expresa textualmente que:

El Consejo Directivo es el órgano ejecutivo de la APAFA. Sus integrantes son elegidos sólo por voto directo, universal y secreto. Su mandato es de dos años. **No hay reelección inmediata.** (Resaltado nuestro).

A su vez, el artículo 21 del Decreto Supremo N° 004- 2006-ED, que aprueba el reglamento de la Ley 28628, prescribe:

El Consejo Directivo es el órgano ejecutivo y de gestión de la Asociación, responsable de su conducción y administración integral. Los integrantes del Consejo Directivo, son elegidos mediante voto directo, universal y secreto. Su gestión es por el período de dos (2) años. En las instituciones educativas militares, la gestión del Consejo Directivo es de un año. **En ningún caso procede la reelección inmediata de los integrantes del Consejo Directivo.** (Resaltado nuestro).

7. Como es de verse, ambas disposiciones establecen una limitación en el ejercicio del derecho de los padres de familia de participar en el proceso educativos de sus hijos, consistente en restringir la reelección inmediata para los padres que están en cargos directivos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03713-2022-PA/TC
TACNA
ABRAHAM QUISPE HUANCA

de las Apafas. En tal sentido, corresponde verificar si tal restricción es legítima en términos constitucionales, o no.

8. Resulta importante destacar que la conformación de las Apafas es exclusiva de las instituciones educativas públicas y que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 28628, “es una organización estable de personas naturales, sin fines de lucro, de personería jurídica de derecho privado y puede inscribirse en los Registros Públicos. Es regulada por el Código Civil, en lo que sea pertinente, la Ley General de Educación, la presente Ley y su estatuto en los aspectos relativos a su organización y funcionamiento. La APAFA canaliza institucionalmente el derecho de los padres de familia de participar en el proceso educativo de sus hijos”.
9. El citado mandato permite verificar que la fórmula organizativa de las Apafas es básicamente el de una asociación, pero dicha regulación ha sido dispuesta por ley expresa, aunque dicho texto legal autoriza a autorregularse conforme a las normas del Código Civil en todo aquello que le resulte aplicable.
10. En el caso concreto, se aprecia que la finalidad de la no reelección inmediata se encuentra dirigida a permitir la participación del número mayor de padres en las funciones y atribuciones del consejo directivo, lo cual, si bien restringe el derecho de los “padres dirigentes” a no ser elegidos para el periodo inmediato siguiente al cual han ejercido cargos directivos, es solo temporal, pues dicha disposición no ha prohibido la reelección de manera permanente. Siendo ello así, aun cuando dicho derecho cuenta con una limitación en cabeza de los dirigentes de las Apafas, la misma resulta legítima y constitucional, por su especificidad y temporalidad, en tanto tiene por finalidad procurar los padres en un mayor número participen en la dirigencia de este tipo de organizaciones destinadas a velar por el proceso educativo de los menores de instituciones estatales.
11. En tal sentido, en lo que aquí atañe, la aparente antinomia normativa que alude el recurrente –dado que ambas disposiciones se derivan de normas de rango legal–, no resulta tal, pues en atención al *principio de especificidad*, “un precepto de contenido especial prima sobre el de mero criterio general. Ello implica que cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas, pero una es aplicable a un aspecto más general de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03713-2022-PA/TC
TACNA
ABRAHAM QUISPE HUANCA

situación y la otra a un aspecto restringido, prima esta en su campo específico” (primer párrafo del fundamento 54 de la sentencia emitida en el Expediente 00047-2004-PI/TC). Se advierte pues que la norma aplicada por la parte emplazada en la Resolución Directoral N° 002517-2021, de fecha 20 de mayo de 2021, es acorde con el derecho invocado, razón por la cual corresponde desestimar la demanda.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE MORALES SARA VIA