



Universidad Científica del Perú

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL
METODO DE CASO JURÍDICO**

**EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA
EDUCACION Y EL ESTADO DE COSAS
INCONSTITUCIONAL - ANÁLISIS DE LA
STC N° 00853-2015-PA/TC.**

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO**

**AUTORES: SILVA LEDESMA, Angelo Manuel
GARCIA GARCIA, Juan Armando**

**AV. ABELARDO QUIÑONES KM. 2.5 - SAN JUAN BAUTISTA
LORETO – MAYNAS – PERÚ**

2020

PÁGINA DE APROBACIÓN

Trabajo de suficiencia profesional (Método de Caso Jurídico) sustentada en acto público el día Viernes 11 de Diciembre del 2020 en la Facultad de Derecho de la Universidad Científica del Perú, identificado por el jurado calificador y dictaminador siguiente:



Dr. JOSE NAPOLEON JARA MARTEL
Presidente



Dr. FRANKLIN JAMANCA HENOSTROZA
Miembro



Mag. THAMER LOPEZ MAEDO
Miembro



Dr. VLADYMER VILLAREAL BALBIN
Asesor

DEDICATORIA

Este trabajo lo dedico a Dios, a mis padres, esposa, hijos y hermanos, ya que ellos fueron mi fortaleza para poder mantenerme y culminar mis estudios universitarios.

Angelo Manuel Silva Ledesma.

Dedico este trabajo a Dios ante todas las cosas, a mi mamá Gloria por brindarme siempre su apoyo moral, a mi esposa Luciene por ser mi soporte incondicional y darme aliento en todo momento para llegar a mi objetivo y a mi hija Lía que es mi inspiración en todo lo que me propongo.

Juan Armando García García.

AGRADECIMIENTO

*A los docentes y personal administrativo
de la Universidad Científica del Perú por
el trabajo que realizan en bien de la
ciudadanía loreana.*

Angelo Manuel Silva Ledesma

*Agradezco a mis docentes por sus
enseñanzas y a mi familia por sus
consejos y aliento.*

Juan Armando Garcia Garcia.

"Año de la Universalización de la Salud"

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Con Resolución Decanal N° 269 del 07 de diciembre de 2020, la FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS DE LA UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP designa como Jurado Evaluador y Dictaminador de la Sustentación de Trabajo de Suficiencia Profesional a los Señores:

- | | |
|-----------------------------------|------------|
| • Dr. Jose Napoleon Jara Martel | Presidente |
| • Dr. Franklin Jamanca Henostroza | Miembro |
| • Mag. Thamer Lopez Macedo | Miembro |

Como Asesor: **Dr. Vladymir Villareal Balbin**

En la ciudad de Iquitos, siendo las 11:00 horas del día **Viernes 11 de diciembre del 2020** en las instalaciones de la UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP, se constituyó el Jurado para escuchar de modo NO PRESENCIAL, la sustentación y defensa del Trabajo de Suficiencia Profesional – Análisis de Método del Caso: **"El Derecho Fundamental a la Educación y el Estado de cosas Inconstitucional. Análisis de la STC N° 00853-2015-PA/TC"**
Presentado por los sustentantes:

**ANGELO MANUEL SILVA LEDESMA
JUAN ARMANDO GARCIA GARCIA**

Como requisito para optar el título profesional de: **Abogado**

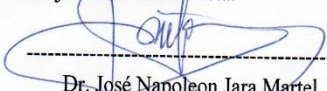
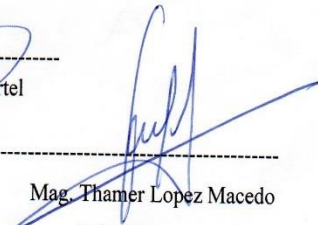
Luego de escuchar la Sustentación y formular las preguntas de forma remota, las que fueron respondidas de forma: *satisfactoria*

El jurado después de la deliberación en privado llegó a la siguiente conclusión:

La Sustentación es:

Aprobado por Unanimidad

En fe de lo cual los miembros del jurado firman el acta.

 Dr. José Napoleon Jara Martel Presidente	 Dr. Franklin Jamanca Henostroza Miembro	 Mag. Thamer Lopez Macedo Miembro
--	---	---

CALIFICACIÓN:	Aprobado (a) Excelencia	: 19 – 20
	Aprobado (a) Unanimidad	: 16 – 18
	Aprobado (a) Mayoría	: 13 – 15
	Desaprobado (a)	: 00 – 12

Contáctanos:

Iquitos - Perú
065 - 26 1088 / 065 - 26 2240
Av. Abelardo Quiñones km. 2.5

Sede Tarapoto - Perú
42 - 58 5638 / 42 - 58 5640
Leoncio Prado 1070 / Martínez de Compagnon 933

Universidad Científica del Perú
www.ucp.edu.pe



"Año de la Universalización de la Salud"

CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP

El presidente del Comité de Ética de la Universidad Científica del Perú - UCP

Hace constar que:

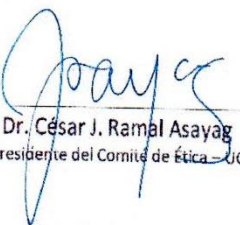
El Trabajo de Suficiencia Profesional titulado:

**"EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION Y EL ESTADO DE COSAS
INCONSTITUCIONAL - ANÁLISIS DE LA STC N° 00853-2015-PA/TC."**

De los alumnos: **SILVA LEDESMA ANGELO MANUEL Y GARCIA GARCIA JUAN ARMANDO**, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, pasó satisfactoriamente la revisión por el Software Antiplagio, con un porcentaje de **10% de plagio**.

Se expide la presente, a solicitud de la parte interesada para los fines que estime conveniente.

San Juan, 14 de octubre del 2020.


Dr. César J. Ramal Asayag
Presidente del Comité de Ética - UCP

CJRA/lasda
182-2020

Urkund Analysis Result

Analysed Document: UCP_Derecho_2020_TSP_AngeloSilva_JuanGarcia_V1.pdf
(D81173482)
Submitted: 10/9/2020 4:08:00 PM
Submitted By: revision.antiplagio@ucp.edu.pe
Significance: 10 %

Sources included in the report:

TESIS-ANÁLISIS DE LA DOCTRINA DRITTWIRKUNG DER GRUNDRECHTE.docx (D52254575)
UCP_DER_2020_TSP_WilderRucoba_KerrykerBurga_V1.pdf (D78790433)
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/estado-de-cosas-inconstitucional/>
<https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/jurisprudencia-relevante-Tomo-I.pdf>
https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/libro_30_anos_tomo2.pdf
<https://edwinfigueroa.wordpress.com/2013/07/28/autonomia-procesal-del-tribunal-constitucional-cesar-landa-arroyo-peru/>

Instances where selected sources appear:

15

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pg.
DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTO	3
RESUMEN	5
 CAPÍTULO I: Introducción	 8
 CAPÍTULO II: Antecedentes y Marco Teórico Referencial	
2.1. Antecedentes	12
2.2. Marco Teórico Referencial	13
2.3. Formulación del Problema	53
2.4. Objetivos	54
2.5. Variables	54
2.5. Supuesto	55
 CAPÍTULO III	
3.1. Metodología	56
3.2. Muestra	56
3.3. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos	56
3.4. Procedimiento de Recolección de Datos	57
3.5. Validez y Confiabilidad del Estudio	57
3.6. Plan De Análisis, Rigor y Ética	58
 CAPÍTULO IV: Resultados	 59
CAPÍTULO V: Discusión	61
CAPÍTULO VI: Conclusiones	65
CAPÍTULO VII: Recomendaciones	67
CAPÍTULO VIII: Referencias Bibliográficas	68
Anexos	
ANEXO N° 1. Matriz de Consistencia	69
ANEXO N° 2. Instrumento de Recolección de Datos-STC N° 853-2015-PA/TC	70
ANEXO N° 3. Diapositivas	113

RESUMEN

Con fecha 18 de agosto del 2017, el Tribunal Constitucional publicó una sentencia sin precedentes en la que cinco de los siete magistrados ordenaron al Ministerio de Educación del Perú a garantizar para el 28 de julio de 2021 que todos los niños, adolescentes y adultos campesinos en situación de pobreza extrema y atrasados en sus estudios tengan acceso a una educación.

En la **STC N° 00853-2015-PA/TC**, el colegiado constitucional advirtió que, en el Perú, durante el periodo republicano, ha sido deficiente en su deber de facilitar la cobertura del derecho a la educación. El análisis del máximo interprete constitucional surge del caso de dos hermanas cuyas matrículas fueron rechazadas por el propio Estado en una zona rural de Amazonas.

Los hechos se sustentan en el año 2013, donde Marleni (19) y Elita (17) Cieza Fernández que vivían en el caserío Perlamayo, en el distrito de Bagua Grande, provincia de Utcubamba (Amazonas). Ambas se inscribieron en la Institución Educativa 16957 Jesús Divino Maestro, que brinda educación básica regular –primaria y secundaria– en el caserío La Flor, distrito de Cumba. El local queda a una hora de camino desde la casa de ambas. La meta de las hermanas era iniciar y culminar los estudios secundarios que habían postergado por falta de dinero.

Sin embargo, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Utcubamba no quiso recibir las nóminas de matrícula de las hermanas Cieza porque eran mayores de edad y, según la Ley General de Educación, no les correspondía estudiar en un colegio convencional. “Nos dijeron que, por la edad que tenían las chicas, a ellas les tocaba ir a un Centro de Educación Básica Alternativa (CEBA)”.

Por entonces, se presentó una demanda de amparo en contra de la UGEL para que reconozca las dificultades de las jóvenes y haga una excepción. El centro de educación propuesto como alternativa por la UGEL quedaba en el distrito de Lonya Grande.

Si bien es cierto que la norma especifica edades promedio para la asistencia a los colegios regulares y a los centros alternativos, las jóvenes Cieza no tenían acceso a servicios que les facilitara el traslado.

La demanda de Marleni y Elita contra la dirección de la UGEL fue resuelta en primera instancia en junio de 2014. El Juzgado Mixto de Utcubamba de la Corte Superior de Amazonas les dio la razón. Pero en seguida la procuraduría apeló, y la demanda subió a la Sala Mixta para una segunda decisión. Allí, en noviembre de ese año, los jueces fallaron a favor de la entidad. Finalmente, a través de un recurso de agravio constitucional, las hermanas llevaron su caso al Tribunal Constitucional.

Con los votos de los magistrados Manuel Miranda, Marianella Ledesma, Ernesto Blume, Carlos Ramos y Eloy Espinosa-Saldaña, el máximo tribunal concluyó por mayoría que las acciones de la UGEL y la falta de un CEBA en la zona habían vulnerado el derecho a la educación de las demandantes. Es decir, que el Estado había pretendido imponer el aspecto técnico de una norma sin considerar su deber constitucional como garante de la educación de las personas.

En la parte argumentativa, el tribunal especifica que esta política debe atender especialmente a mujeres del sector rural y en situación de pobreza, pues se trata de una población más amenazada por la desigualdad y la brecha de género. *“Corresponde reiterar que si bien en años recientes ha existido un importante grado de incorporación de la mujer en tareas de orden social en las que tampoco nunca debió estar relegada (participación política, acceso a puestos laborales, oportunidades de educación, entre otras muchas), no puede considerarse que en la realidad peruana dicha tarea se encuentre consolidada”*, indican los magistrados en el fundamento 32.

Con la resolución, el MINEDU tendrá plazo hasta el último día del gobierno actual para tener listo un nuevo plan de acción enfocado en zonas rurales. Las regiones con las que deberá iniciar son Cajamarca, Huancavelica, Amazonas y Ayacucho. Sobre este mandato, si bien el MINEDU deberá informar avances al TC cada seis meses, resulta necesario que el Colegiado realice el seguimiento del fallo.

Palabras claves: Derecho, educación, estado de cosas inconstitucional, convencional, alternativa, CEBA, UGEL.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El caso materia de estudio nace de la demanda interpuesta por Marleni y Elita Cieza Fernandez, quienes demandan se les reconozca el derecho que tienen a estudiar en el primer año de Educación Secundaria en la alejada localidad del departamento de Amazonas (norte del Perú).

La demandada Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) le habría denegado el pedido a las recurrentes sustentada en el hecho de que eran mayores de edad, por lo que deberían cursar estudios en una institución de educación básica alternativa secundaria.

Sin embargo, esta decisión implicaba que las demandantes debían de trasladarse a la capital del departamento de Bagua Grande, lo que involucraba cuatro horas de distancia de la localidad donde vivían, entre dos horas a pie por tramo y dos horas en movilidad, lo cual tendría que darse todos los días.

Ante esta circunstancia, el Tribunal Constitucional analiza la situación de la educación en distintas zonas del país y como se puede advertir la preocupante ausencia del Estado en materia educativa con una falta de implementación de locales o centros de educación casualmente para no denegar el derecho a la educación a las personas que se encuentran lejanas geográficamente y no pueden acceder a la educación que solicitan.

Si bien la UGEL se ampara en el principio de legalidad en materia educativa, de otro lado no se puede dejar de precisar que le corresponde al Estado ordenar políticas educativas de forma tal que no haya una respuesta negativa a pedidos como los de las demandantes.

Así, la **Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00853-2015 PA/TC**, materia del análisis correspondiente ordena que el Ministerio de Educación cumpla con diseñar y ejecutar un plan de acción dentro de los cuatro años posteriores a la sentencia en la que ciudades como Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica se vean beneficiadas, debiendo además informar cada seis meses sobre los avances de dicho plan, estableciéndose como pauta la posibilidad de que el Tribunal pueda revisar el cumplimiento de su decisión.

Se advierte así la obligación de hacer por parte del Estado es decir la implementación de un plan de acción y de otro se fija un tiempo en el cumplimiento alineándose de esta forma con jurisprudencia constitucional comparativa, Corte Constitucional de Colombia cuando aplica la figura del *estado de cosas inconstitucional*.

Como pocas veces el Tribunal Constitucional fija un plazo para el cumplimiento de su decisión, por lo que la sentencia no es solo de carácter exhortativa, sino que es una de carácter obligatoria que debe cumplirse dentro del plazo fijado por el ente constitucional, por lo que le corresponde al Estado tomar las providencias del caso para cumplir con el mandato.

Es importante poner de manifiesto una situación real que pasa no solamente por el caso de las hermanas Cieza Fernández quienes efectivamente para poder acceder a su derecho a la educación deben trasladarse a una localidad lejana en razón de que la situación en la que se encuentran (mayoría de edad) no les permitía según la ley poder acceder a centros de estudio convencionales cercanos a su domicilio en razón de esta circunstancia.

El tribunal pone de manifiesto en esta sentencia la contraposición a un derecho, en el caso materia de litis al derecho a la educación en tal sentido manifiesta la desaprobación a tal conducta restrictiva del Estado frente a situaciones de esta naturaleza.

El análisis de la presente investigación ha de desarrollar es el derecho a la educación y la figura del estado de cosas inconstitucional, así como la ejecución de las resoluciones judiciales por parte del Estado.

La importancia de la declaración de un estado de cosas inconstitucional pasa por el hecho de que cuando una persona se encuentre en la misma situación de las demandantes, no se ha de necesitar el inicio de un proceso judicial bajo la misma pretensión, sino recurrir ante el órgano jurisdiccional competentes para los efectos de poder solicitar la ejecución propia de lo aquí decidido.

Así como legitimidad de las decisiones del Tribunal Constitucional con relación a los asuntos de carácter de Estado.

La **justificación de la investigación**, es le corresponde al tribunal constitucional desarrollar temas políticos y establecer estrategias en cuanto a planes nacionales de gobierno respecto de algún tema en particular, como en este caso el tema de la educación.

Justificación científica. La necesidad de conocer, desarrollar y hacer una crítica a lo resuelto por el Tribunal Constitucional y si tiene potestad para en razón de una sentencia que declara el estado constitucional de cosas responde a algún sustento de la doctrina o jurisprudencia.

Justificación personal. Desarrollar o conocer a profundidad instituciones jurídicas nuevas y sobre todo la llamada autonomía procesal si esta debe tener algún limite.

El **tipo de investigación** es del tipo **básica**, toda vez que busca analizar el conocimiento jurídico aplicando la doctrina jurisprudencial del Tribunal respecto de la autonomía procesal declarando el estado de las cosas inconstitucional. Asimismo, es de tipo **explicativa** en razón de que ha de estudiar la sentencia del Tribunal Constitucional el derecho a la educación y si se encontraba facultado para resolver mediante una sentencia que obliga al Estado a realizar determinados actos sustituyendo una labor legislativa.

El **objetivo general**, es desarrollar las instituciones jurídico procesales que desarrolla el Tribunal Constitucional en la sentencia materia de análisis amparándose en la llamada autonomía procesal.

Y los **objetivos específicos**, es determinar la influencia de la autonomía procesal en el Tribunal Constitucional peruano. Establecer la intervención política que puede desarrollar le Tribunal Constitucional en sus sentencias y analizar los efectos de las sentencias que desarrolla el estado constitucional de cosas.

CAPITULO II

ANTECEDENTES Y MARCO TEORICO REFERENCIAL

2.1 ANTECEDENTES

Teniendo en cuenta la experiencia comparada, el Tribunal Constitucional bajo un principio de trascendencia de las resoluciones judiciales y las repercusiones sociales que estas puedan tener, el órgano de máximo control de la constitucionalidad se avoca en temas de contenido político supliendo la actividad de alguno de los poderes del Estado.

De tal forma que bajo la idea de la autonomía procesal el Tribunal Constitucional le permite la incorporación al sistema figuras procesales como la inconstitucionalidad por omisión y el estado de cosas inconstitucionales lo que le permite tomar decisiones más allá incluso de lo establecido en la norma.

Por ello en el caso en concreto y luego de advertir la ausencia del Estado en una de las actividades o funciones que no puede dejar de lado, en tanto la norma constitucional ha impuesto que sea la autoridad la que establezca determinadas políticas para lograr los objetivos propuesto en la Constitución y ante la omisión o ausencia de su presencia vulnerando además otros derechos, le corresponde como órgano de control de la constitucionalidad buscar no solamente declarar el derecho sino también efectivizar lo decidido por este órgano jurisdiccional así como evitar que situaciones similares o iguales se vuelvan a materializar por esta falta de actuación del Estado.

En este aspecto trataremos de establecer si existe un límite del rol de los derechos fundamentales y si le corresponde al Tribunal Constitucional amparándose en su autonomía procesal justificar su intervención en las políticas de Estado mediante la inconstitucionalidad por omisión y el estado de cosas inconstitucional.

Se advierte como antecedente investigativo la elaboración de una tesis evocado a la referida intervención política del Tribunal Constitucional, es la Tesis de Maestra en Derecho Constitucional, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, denominada “La Incidencia de la Jurisprudencia Constitucional en el Ámbito de las Políticas Públicas”, siendo su autor **KU YANASUPO (2013)**.

Del mismo modo tenemos la Tesis de **ACUÑA CHÁVEZ, A. (2014)** referida a las Funciones y Competencias del Tribunal Constitucional Peruano. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

2.2 MARCO TEORICO REFERENCIAL

2.2.1 EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El artículo 13º de la Constitución Política del Perú expresa que *“La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. 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.”*

Asimismo, el artículo 14º señala 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. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa.”*

En cuanto a los bienes constitucionales directamente vinculados con el derecho a la educación, la Constitución ha previsto los siguientes: acceso a una educación adecuada (artículo 16), libertad de enseñanza (artículo 13), libre elección del centro de educación (artículo 13), respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18). **(EXP N° 00853-2015-PA/TC F.J. 5.)**

Adicionalmente, el Tribunal entiende que dichos bienes constitucionales deben interpretarse en el marco del Estado social y democrático de derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución) y a la respectiva normativa de protección internacional de los derechos humanos, tal como ordena la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución. **(EXP N° 00853-2015-PA/TC F.J. 6)**

El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades (**Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 6**). Atendiendo a ello, tiene un carácter binario, ya que no solo se constituye como un derecho fundamental, sino que se trata además de un servicio público. (**EXP N° 00853-2015-PA/TC F.J. 7.**)

En efecto, la educación también se configura como un servicio público, en la medida de 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 como fundamento el principio de la dignidad humana (**Expediente 04232-2004-PA/TC, fundamento 11**).

2.2.1.1 EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN (EXP. N.º 00017-2008-PI/TC LIMA)

Los derechos fundamentales participan de un presupuesto ético y jurídico cifrado en el principio-derecho de 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 1 de la Constitución).

La libertad, no obstante, pierde su sentido axiológico si a ella no acompaña el conocimiento. En la libertad desinformada o desprovista de saber, anida el serio riesgo de hacer del ser humano objeto de voluntades ajenas, y no sujeto de la construcción meditada de su propio proyecto de vida, así como el peligro de hacer de la persona humana un punto estático en el camino de la evolución de las sociedades, o, peor aún, un elemento promotor de la involución.

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 *“la 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”*.

Para **BERNALES** *“La educación es un proceso que atiende al desarrollo personal del ser humano. Ese es el principio que establece la parte inicial del artículo que comentamos. Todo el sistema educativo nacional debe promover el desarrollo integral de la persona humana. Esto significa que la educación contribuye a la formación intelectual, profesional y académica de las personas, así como a su realización en todas las dimensiones”* (BERNALES BALLESTEROS, 1999, pág. 255)

Todo ello, en virtud de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, debe ser interpretado de conformidad con el artículo 26º 2 de la Declaración Universal de Derecho Humanos, que, en sentido similar, establece que *“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”*, y con 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.

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 Tribunal Constitucional, 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” [STC 0091-2005-PA, fundamento 6].

Por ello, con meridiana razón, 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 marginados económica 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”* [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, Observación General N.º 13, El derecho a la educación, 21º período de sesiones, E/C. 12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 1].

Para BERNALES, *“El ser humano tendrá que ser formado como persona, de acuerdo a sus propias características e inclinaciones; pero también tenía que recibir una educación que lo convierta en un ciudadano responsable y participante. Tendrá que brindarle formación en su desarrollo personal, y también para su mejor inserción en la familia y la sociedad. Deberá promover sus dimensiones físicas, psicológicas, espirituales, intelectuales y emocionales”*. (BERNALES BALLESTEROS, 1999, pág. 255)

Como ha tenido ocasión de puntualizar el Tribunal Constitucional, *“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’”* (SSTC 4232-2004-PA, fundamento 10, y 4646-2007-PA, fundamento 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. 14° de la Constitución) que es un valor troncal de nuestro sistema constitucional” [STC 4646-2007-PA, fundamento 10].

“Dicho proceso educativo se encuentra regido por una serie de principios (coherencia, libertad y pluralidad de la oferta educativa, responsabilidad, participación, obligatoriedad y contribución) que este Tribunal ha tenido oportunidad de delinear” [SSTC 4232-2004-PA, fundamento 12 y 4646-2007-PA, fundamento 12], 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” [SSTC 4232-2004-PA, fundamento 13].

Del análisis conjunto del articulado constitucional en virtud del cual se reconoce y regulan los puntos basales del derecho fundamental a la educación (artículos 13° a 19° de la Constitución), el Tribunal Constitucional ha concluido que son fundamentalmente tres las principales manifestaciones de este derecho, *“a saber; a) el acceder a una educación; b) la permanencia y el respeto a la dignidad del educando; y c) la calidad de la educación” [STC 4646-2007-PA, fundamento 15].*

Ahora bien, es imprescindible tener en cuenta que la educación posee un carácter binario, pues no solo constituye un derecho fundamental, sino también un servicio público: *“la educación se configura también como un servicio público, en la medida 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 los mismos, 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 como fundamento el principio de la dignidad humana” [STC 4232-2004-PA, fundamento 11].*

Advertimos que en el ordenamiento nacional, es de la Constitución donde se encuentran señalados los derechos fundamentales de las personas, como es el acceso a una educación de calidad, y consecuentemente, es el deber del Estado de garantizar la protección de dicho derecho, a través de una participación directa y de una eficiente e irrenunciable fiscalización, a efectos de brindar un adecuado servicio educativo

accesible en todo el territorio nacional y en condiciones de igualdad a todos los peruanos.

2.2.1.2 EL ROL DEL ESTADO EN EL SERVICIO EDUCATIVO

El **artículo 16° de la Constitución Política del Estado** expresa 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. Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas. Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República”*.

Para **BERNALES**, *“En otras palabras, se pretende establecer por lo menos a nivel constitucional el principio de que no es el Ministro de Educación desde la Capital, quien debe decidir por sí o por sus colaboradores cercanos todo lo referente a la educación en el país. Por el contrario, serán el Estado y la sociedad según sus particulares características en cada ámbito del país, los que determinarán muchos aspectos sobre qué es lo que se enseña y cómo se enseña. Esto no quiere decir que el Ministro de Educación no tenga poder real sobre el sistema educativo. Es claro que él asume directamente la responsabilidad de diseñar y ejecutar lo que de unitario tiene dicho sistema en el Estado: los contenidos y procedimientos esenciales y comunes a todo el Perú. De la misma manera, el Congreso deberá establecer las normas de rango de ley comunes a toda la educación nacional.”* (BERNALES BALLESTEROS, 1999, pág. 234)

Asimismo, en su **artículo 17° de la Constitución Política del Estado** del citado texto señala en su tercer y cuarto párrafo que *“El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo, fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.”*

Entonces observamos que el texto constitucional, consciente de la relevancia del servicio educativo, ha establecido obligaciones amplias al Estado para que imparta, difunda, supervise, etc. la mejor educación para los integrantes de una sociedad, siendo

por ello que las instituciones educativas, que son las encargadas de la formación básica, se encuentran supeditadas a los lineamientos que el Estado proponga.

En la **STC N° 0005-2008-AI/TC** este Tribunal señaló que: *“(...) en un Estado Social y Democrático de Derecho el derecho a la educación adquiere un carácter significativo”*. Así, del texto constitucional se desprende una preocupación sobre la calidad de la educación, la cual se manifiesta en la obligación que tiene el Estado de supervisarla **(segundo párrafo del artículo 16° de la Constitución)**.

“También se pone de manifiesto al guardar un especial cuidado respecto al magisterio, a quienes la sociedad y el Estado evalúan y, a su vez, le brindan capacitación, profesionalización y promoción permanente (Art. 15°, primer párrafo, de la Constitución). Asimismo, se incide firmemente en la obligación de brindar una educación ética y cívica, siendo imperativa la enseñanza de la Constitución y los derechos fundamentales (art. 14, tercer párrafo)” (STC N.º 04646-2007-PA/TC).

Asimismo, el Tribunal señaló que: *“(...) la educación posee un carácter binario, pues no sólo constituye un derecho fundamental, sino también un servicio público. La educación se configura también como un servicio público, en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución por se o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos (...)” (Cfr. STC N.º 04232-2004-PA/TC).*

Podemos indicar que, el servicio educativo es preponderante para una sociedad civilizada que goza de sus derechos fundamentales donde impera una verdadera democracia. Es en tal sentido que el Estado está llamado a brindar, garantizar y supervisar que este servicio sea ofrecido con calidad, exigiendo a las instituciones educativas el cumplimiento del objetivo constitucional para el que han sido creadas.

Asimismo, la educación es considerada como un servicio público, puesto que es una de las funciones-fines del Estado, como lo ha manifestado este Colegiado en jurisprudencia anterior, debiendo por ello ser el primer garante para crear e implementar todos los instrumentos legislativos, judiciales, administrativos, tendientes a cumplir con el citado objetivo. En conclusión, es sobre el Estado que recae la obligación de que este servicio sea brindado bajo los cánones exigidos por la Constitución, debiéndose crear entes

idóneos, con atribuciones y funciones estrictamente establecidas, para que coadyuven en tal finalidad.

2.2.1.3 EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Como una garantía para asegurar el debido acceso a la educación, el **artículo 17° de la Constitución Política** establece el deber del Estado de promover *“la creación de centros de educación donde la población los requiera”*, mientras que, con el mismo espíritu, el **artículo 15°** de la misma norma dispone que *“toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas (...), conforme a ley”*.

Vemos que el derecho de acceso a la educación y las exigencias que de él derivan, también tienen respaldo en el Derecho Internacional de los derechos humanos. En efecto, con relación al **artículo 13° 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, en el que se establece que *“la enseñanza debe hacerse accesible a todos”*, el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, ha advertido que *“la educación en todas sus formas y en todos sus niveles debe responder, entre otras, a las características de disponibilidad y accesibilidad”*. Estas características, en palabras del aludido Comité, implican lo siguiente:

“Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.;

Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.

Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia.)

Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada (...): mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita” [Cfr. **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, Observación General N.º 13, El derecho a la educación, ob. cit., párrafo 6.]”.**

Señala **BERNALES** que “La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias porque se supone que forman integralmente a la persona en las etapas decisivas de su desarrollo. La educación inicial no había sido contemplada en las constituciones anteriores y es un acierto, haberlo hecho en ésta. La primaria y la secundaria, para cumplir verdaderamente el papel que se les asigna, deben ser permanentemente reformuladas para modernizarlas y adecuarlas a las necesidades de formación del individuo que plantean el conocimiento contemporáneo y su velocidad de progreso.” (**BERNALES BALLESTEROS, 1999, pág. 236**)

La exigencia de la calidad de la educación impartida deriva de la finalidad constitucional que ella está llamada a cumplir. En efecto, es evidente que solo una educación de calidad asegura “el desarrollo integral de la persona humana”, según lo exige el artículo 13º de la Constitución. Por lo demás, como bien ha afirmado el CDESC, de todos los objetivos de la educación que son comunes al artículo 26º 2 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** y al artículo 13º 1 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, “lo fundamental es afirmar que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana” [Cfr. **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de**

Naciones Unidas, Observación General N.º 13, El derecho a la educación, ob. cit., párrafo 4.].

Desde tal perspectiva, el concepto de calidad de la educación ha sido definido en referencia a dos principios: *“el primero considera que el desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todo el sistema, y por consiguiente su éxito en este ámbito constituye un indicador de la calidad de la educación que ha recibido”*; *“el segundo hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como las condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando”* [UNESCO 2004, **Rapport mondial de suivi sur EPT Education pour tous, L'exigence de qualite 2005, Editions UNESCO, París, p. 461**. De ello toma nota el Ministerio de Educación (**Ministerio de Educación. Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad, septiembre, 2005, p. 101**).].

De esta manera, consideramos que la amplitud de acceso y calidad de la oferta educativa, son dos exigencias constitucionales de primer orden que no pueden ser desatendidas y entre las que hay que privilegiar un razonable equilibrio. Así, en procura de garantizar el acceso a la educación, no es posible permitir y menos aún promover la apertura indiscriminada de centros educativos que no garanticen ciertos estándares de calidad educativa.

Como tampoco resulta razonable que, ante la constatación de la baja calidad de la educación impartida, el Estado opte por la llana prohibición de la apertura de centros educativos. En ambos casos, el Estado estaría renunciando a cuando menos uno de los deberes impuestos por el Constituyente, y en ese sentido, decantándose por una alternativa que, aunque quizá sencilla, se encontraría también sensiblemente alejada del razonable equilibrio antes referido. Todo accionar del Estado debe estar orientado a garantizar el derecho fundamental de acceso a una educación de calidad.

2.2.2 EL PROCESO DE AMPARO

La **Constitución Política del Perú de 1993**, como Norma Normarum, define al proceso de Amparo en su artículo 200° como una garantía constitucional estableciendo que: *"(...) procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución distinto a los derechos reconocidos por la acción de Hábeas Corpus, con excepción de los señalados en el inciso siguiente en relación a los derechos protegidos por la acción de Hábeas Data. No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular"*.

Podemos advertir que el proceso constitucional de amparo procede, por violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales. Estamos hablando de una violación inminente o de una amenaza, pero una amenaza que pueda ser fehaciente y pueda evidenciarse de los medios probatorios, que se acompañan al momento de presentarse la demanda.

La acción de amparo protege todos los derechos fundamentales contenidos en el artículo 2° de la Constitución Política del Perú; sin embargo, no va proteger aquellos derechos que son protegidos por la acción de cumplimiento, la acción de habeas data, y el habeas corpus en sí, es decir, derechos que tengan que versar sobre la libertad, y conexos a la libertad.

Para **RIVERA**, *"El proceso de amparo es aquella que está dirigida a proteger a los demás derechos fundamentales que la Constitución reconoce. En consecuencia, la diferencia entre hábeas corpus y amparo radica en los derechos que protege la garantía constitucional. Defiende los derechos constitucionales a excepción de la libertad personal y la libertad de información"*. (**RIVERA Tirado, 2012, pág. 214**)

Vemos así que de ello se tiene que el proceso de amparo busca reponer las cosas al estado anterior de la violación o amenaza de un derecho fundamental. Pero qué pasa si esa vulneración o amenaza deviene en irreparable. Si esto sucede, se aplicará una especie de sanción ya sea contra el funcionario infractor, o la aplicación de alguna multa pecuniaria para que en el futuro no se vuelva a cometer ese tipo de vulneración o amenaza de derechos fundamentales.

“Siendo el amparo un proceso de carácter constitucional, destinado a la tutela de urgencia de un derecho constitucional, se quiere evitar que se lleven a esta vía extraordinaria asuntos ajenos al contenido relevante y esencial constitucionalmente protegido del derecho invocado, los que pueden resolverse por las vías judiciales ordinarias o específicas. Dada la habitual “generalidad” con que la Constitución suele recoger estos derechos, corresponderá a la jurisprudencia, fundamentalmente del Tribunal Constitucional, determinar y delimitar dicho contenido constitucionalmente protegido, así como a los órganos jurisdiccionales verificar su presencia en la demanda y cuestión controvertida, lo que será decisivo para la procedencia o improcedencia del amparo promovido” (EGUIGUREN PRAELI, 2007).

“El amparo es un derecho humano de naturaleza procesal que puede interponer cualquier persona, para demandar ante el órgano jurisdiccional competente la protección o el restablecimiento de cualquiera de sus derechos constitucionales, con excepción de la libertad corpórea, la integridad y seguridad personal, el acceso a la información pública y del derecho a la autodeterminación informativa” (MONROY PALACIOS, 2004).

Vemos por ello el proceso de amparo constituye una garantía constitucional que puede ser interpuesta por cualquier ciudadano con la finalidad de que se proteja alguno de los derechos que protege la norma constitucional distintos a los que están vinculados a la libertad personal.

2.2.2.1 OBJETO

“El proceso de amparo tiene por objeto proteger los derechos constitucionales distintos a la libertad personal, y sus derechos conexos, y al acceso a la información pública y la autodeterminación informativa (protegidos por el hábeas corpus y hábeas data, respectivamente). En ese sentido, la Constitución, en el numeral 2 de su artículo 200, ha señalado que el amparo procede “Contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución (...)”. Los alcances y características de este proceso se interpretan de conformidad con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (de conformidad con los artículos 55 y 56, y la cuarta disposición final y transitoria de la constitución)”. (MONROY PALACIOS, 2004).

Advertimos que la indicada disposición de Derecho Internacional señala que el proceso que tenga por objeto la protección judicial de los derechos constitucionales de las personas, debe ser un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces o tribunales competentes.

“Para que la acción de amparo pueda lograr su objetivo, se requiere que las violaciones cometidas en perjuicio de una persona por el acto reclamado sean reparables, esto es, que sea susceptible de restituir al quejoso en el goce y disfrute de la situación jurídica o de la garantía contravenida. El recurso de amparo tiene por finalidad asegurar a los habitantes el goce efectivo de sus derechos constitucionales protegidos de toda sustracción o amenaza ilegal o arbitraria contra los mismos, por parte de los órganos estatales o de otros particulares, con excepción de la libertad física ya amparada por el hábeas corpus. Esta acción aparece en México, legislada en la constitución de 1857, con la intención de proteger los derechos constitucionales y a los referentes con la libertad individual”. (RIVERA Tirado, 2012, pág. 214).

Manifestamos que la finalidad del proceso de amparo es que se pueda reparar el derecho vulnerado, retrotrayendo los hechos al momento que se violó el derecho constitucional, esa es la principal garantía que busca alcanzar. La protección del derecho no es solo obtener una resolución judicial que señale el derecho vulnerado, sino que también efectivice la protección del mismo.

Dado que el proceso de habeas corpus protege la libertad personal y los derechos conexos, el proceso de habeas data protege los derechos contenidos en los incisos 5 y 6 del artículo 2 de la Constitución, y el proceso de amparo protege todos los demás derechos constitucionales que no protegen los dos procesos antes indicados.

“Se trata, pues, de circunscribir el amparo a su condición de proceso constitucional estrictamente referido a la protección de derechos constitucionales; y de proceso excepcional, distinto a los procesos judiciales ordinarios o especiales de otra índole. El fundamento de esta norma es corregir una grave distorsión observada en la inutilización e instrumentación indebida del amparo en los últimos años. A menudo los litigantes hacen referencia en su demanda a un derecho recogido en la Constitución, pero solo para sustentar una pretensión que no tiene carácter estrictamente constitucional o que tampoco forma parte del contenido esencial del derecho protegido constitucionalmente, sino a aspectos de regulación legal o de naturaleza secundaria, que no deben tutelarse

por medio del amparo. O que sólo indirecta y lejanamente se respaldan en la Constitución". (ABAD YUPANQUI S. y., 2004, págs. 66-67)

2.2.2.2 CARACTERÍSTICAS

Podemos decir que como derecho humano y a su vez como acción y proceso (garantía constitucional), el amparo se caracteriza por ser:

- a. **Inalienable:** no puede transmitirse a terceros.
- b. **Irrenunciable:** por tratarse de un derecho humano no puede celebrarse un acto jurídico unilateral o bilateral, por medio del cual se renuncie a la acción específica del amparo.
- c. **Universal:** todo ser humano tiene derecho de amparo, sin importar su nacionalidad, sexo, edad, raza, ideología, orientación sexual, capacidad civil, ni cualquier otra circunstancia.
- d. **Inviolable:** no se suspende ni se restringe por ningún motivo, ni siquiera bajo los estados de excepción.
- e. **Eficaz:** es un recurso idóneo, en el sentido que debe ser capaz de proteger los derechos constitucionales de modo efectivo. No basta un proceso con el nombre de amparo para cumplir con la obligación de su reconocimiento como derecho humano fundamental, sino que tiene que ser un recurso que cumpla con su finalidad en todos los casos de violación o amenaza de los derechos que forman parte de su ámbito de protección.
- f. **Jurisdiccional:** es un proceso que se tramita y se decide por órganos jurisdiccionales.

2.2.2.3 FINALIDAD

Advertimos que el Proceso Constitucional de Amparo tiene como finalidad esencial la protección efectiva de los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo.

Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la

interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda.

2.2.2.4 CUANDO PROCEDE EL PROCESO DE AMPARO

“Se aprecia que procede contra el hecho u omisión de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza derechos constitucionales que no son protegidos por los procesos de habeas corpus, habeas data y de cumplimiento. Así, por ejemplo, el derecho al trabajo, a la contratación, a la sindicalización y a formar sindicatos, a la propiedad y a la herencia, al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva”.
(Consultas Legales Pucp, 2008)

El **Código Procesal Constitucional** señala que, la acción de amparo procede en defensa de los siguientes derechos:

- De igualdad y de no ser discriminado por razón de origen, sexo, raza, orientación, sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma, o de cualquier otra índole.
- Del ejercicio público de cualquier confesión religiosa
- De información, opinión y expresión
- A la libre contratación
- A la creación artística, intelectual y científica
- De la inviolabilidad y secreto de los documentos privados y de las comunicaciones
- De reunión
- Del honor, intimidad, voz, imagen, y rectificación de informaciones inexactas o agraviantes
- De asociación
- Al trabajo
- De sindicación, negociación colectiva y huelga
- De propiedad y herencia
- De petición ante la autoridad competente
- De participación individual o colectiva en la vida política del país
- A la nacionalidad
- De tutela procesal efectiva.
- A la educación, así como el derecho de los padres de escoger el centro de educación y participar en el proceso educativo de sus hijos

- De impartir educación dentro de los principios constitucionales
- A la seguridad social
- De la remuneración y pensión
- De la libertad de cátedra
- Del acceso a los medios de comunicación social en los términos del art. 35º de la Constitución
- De gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida
- A la salud
- Los demás que la Constitución reconoce

“No procede la acción de amparo para juzgar hechos pasados sino presentes o actuales. Esa misma decisión se origina cuando en el curso del proceso se adjuntan actuaciones administrativas que tiene por cumplida la finalidad que tenía el recurrente, entonces el comportamiento lesivo debe tener vigencia al momento de tramitarse la acción; los hechos acaecidos antes de su promoción solo importan en cuanto ellos, o sus efectos, persistan y se manifiesten durante el juicio”. **(RIVERA Tirado, 2012, págs. 214-215)**

2.2.2.5 LEGITIMACIÓN

Manifestamos que el afectado, su representante, o el representante de la entidad afectada. En caso de ser imposible la presencia física del afectado, puede ser ejercida por una tercera persona y, por cualquiera, cuando se trata de violación o amenaza de violación de derechos constitucionales de naturaleza ambiental. (Eje: contaminación del medio ambiente, ruidos molestos, basural, humos tóxicos, tala indiscriminada de áreas verdes, entre otros.) La demanda de amparo se interpone contra cualquier autoridad, funcionario o persona.

Asimismo, por otra parte, *“si bien las personas naturales y jurídicas emplazadas ejercen su defensa directamente, la defensa del Estado o de cualquier funcionario o servidor público la asume el procurador público que corresponda, o el representante legal que el funcionario o servidor designe, sin perjuicio de la intervención del procurador público. Aunque el demandado no se apersona al proceso, se le debe notificar con la resolución que pone fin a la instancia; la no participación del procurador o del defensor nombrado no invalida ni paraliza el procedimiento”* **(Consultas Legales Pucp, 2008)**

De otro lado, *“si el demandante toma conocimiento, antes o durante el proceso, que a quien pretende demandar ya no ocupa el cargo que desempeñaba, puede solicitar al juez que éste no sea emplazado con la demanda (artículo 7 del C. P. Const.)”* (INDACOCHEA PREVOST, 2008)

2.2.2.6 PLAZO

Señalamos que se puede interponer en cualquier momento mientras se mantenga la violación, amenaza, perturbación o restricción y dentro de los dos meses siguientes si la misma hubiese cesado. En el caso de derechos patrimoniales u otros cuya violación se produjo aun con el consentimiento del afectado, el recurso deberá presentarse dentro de un tiempo de dos meses contados desde la fecha en que se tuvo noticia de los hechos y se esté en posibilidad de interponerlo.

Respecto del plazo, **SALINAS CRUZ (2012)** dice que, *“para la prescripción de la demanda, de acuerdo con el artículo 44 del Código Procesal Constitucional, se establece que el plazo para interponer la demanda es de 60 días hábiles desde que se produjo la afectación. Esta disposición interpretada de manera conjunta con los artículos 5, inciso 4, y 45 del CPC., supone ésta se produce con la afectación al derecho por parte de la administración o del particular. El inicio de la vía previa es importante a efectos de que se suspenda el plazo de prescripción de la demanda”*.

2.2.2.7 JUEZ COMPETENTE

“El artículo 51 del Código Procesal Constitucional establece que, son competentes para conocer del proceso de amparo, a elección del demandante, el Juez civil del lugar donde se afectó el derecho, o donde tiene su domicilio el afectado, o donde domicilia el autor de la infracción. Si la afectación de derechos se origina en una resolución judicial, la demanda se interpondrá ante la Sala Civil de turno de la Corte Superior de Justicia respectiva, la que designará a uno de sus miembros, el cual verificará los hechos referidos al presunto agravio. La Sala Civil resolverá en un plazo que no excederá de cinco días desde la interposición de la demanda” (RIOJA BERMÚDEZ, 2009)

Consideramos que se efectúa ante los Jueces de Primera Instancia en lo Civil del lugar donde se afectó el derecho o se mantiene la amenaza, o del domicilio del autor de la

violación. En Lima y en la provincia constitucional del Callao, se presenta ante el Juez especializado en lo civil o juez Mixto

"El proceso de amparo es una garantía destinada a proteger los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado; su objeto es reponer las cosas al estado anterior a la amenaza o vulneración del derecho constitucional, y su naturaleza es restitutiva y no declarativa de derechos. El amparo no es un proceso constitucional mediante el cual se pueda declarar un derecho ni hacer extensivos los alcances de una norma legal a quienes no están expresamente comprendidos en ella (...)" (STC Exp. N° 01875-2004-PA, f.j. 2.)

Por su parte, **YUPANQUI**, expresa que el Amparo *"constituye una tutela privilegiada (...)* cuya finalidad esencial es proteger eficazmente los derechos fundamentales. Se trata, en definitiva, de un proceso especial que cuenta con un trámite procesal más acelerado"**(ABAD YUPANQUI S. , 2004, págs. 95-96)**

(LANDA ARROYO, El amparo en el nuevo Código Procesal Constitucional peruano. , 2005), señala la existencia de ciertos presupuestos:

- a. *"La afección o amenaza inminente de un derecho fundamental, distintos a los protegidos por el habeas corpus (para el caso de la libertad individual y aquellos derechos conexos a esta) y el habeas data (en relación al derecho de acceso a la información pública y el derecho a la autodeterminación informativa), que se encuentren previstos en el artículo 37° del Código Procesal Constitucional, que incluye en su inciso 25) lo dispuesto por el artículo 3° de la Constitución Política (que adiciona aquellos derechos que pueden no estar enumerados en el artículo 2° de la Norma Suprema, pero que se fundan en la dignidad del hombre o en el Estado Social y Democrático de Derecho), así también se configura ante la afección de derechos que tienen un sustento constitucional directo o afectan los aspectos constitucionalmente protegidos por éste (artículo 38° del CPC)".*
- b. *"Surge ante la no existencia de vías procedimentales ordinarias igualmente satisfactorias que permitan la protección del derecho fundamental afectado, en tanto es un proceso subsidiario; ello se ve reflejado en el artículo 27 de la Ley N° 23506".*

- c. *“Existe una acción u omisión de actos por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona (artículo 2° del CPC), materializado en la expedición de una ley, una resolución judicial, un acto administrativo, a un acto de un particular (CORDÓN MORENO, 1987, págs. 14-21).*

2.2.3 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“La justificación de la existencia del Tribunal Constitucional se asienta sobre dos principios consustanciales que fundan el Estado Constitucional y Democrático: el principio de supremacía jurídica de la Constitución, que garantiza la primacía y eficacia de la Ley Fundamental; y, el principio político democrático, o de soberanía popular, que se manifiesta en el sistema de democracia representativa la autonomía procesal”. (DE VEGA GARCÍA, 1987, pág. 306)

“En lo que a la naturaleza del Tribunal Constitucional se refiere, es preciso señalar que la complejidad de este órgano constitucional impide que pueda ser entendido, a cabalidad, únicamente a partir de las atribuciones que le han sido conferidas normativamente por la Constitución o por el régimen jurídico constitucional que lo regula; incluso el neopositivismo constitucional, asentado exclusivamente en la jurisprudencia, es insuficiente para comprender su rol en el proceso histórico, social y político”. (LANDA, 2020, pág. 6)

MARÍA RIVERA señala que, *“la Constitución peruana de 1993 ha instituido en su artículo 201, un Tribunal Constitucional, al cual le ha otorgado la calidad de órgano de control de la Constitución. Se trata de un órgano que, aunque no pertenece al Poder Judicial, tiene naturaleza jurisdiccional. Se tiene que reconocer que nuestro tribunal tiene aspectos jurisdiccionales (requisitos de vocal de la corte suprema, dicta sentencias, existe cosa juzgada, conoce en casación de las acciones denegadas de hábeas corpus y amparo, existen debates, pruebas etc.) y aspectos para legislativos (la sentencia del tribunal abroga la norma con fuerza de ley, sus integrantes como los parlamentarios son inviolables e inmunes, no pudiendo ser denunciados y deben tener trayectoria democrática). Se ha construido así un tribunal como árbitro jurisdiccional y político de la legalidad. No se trata de uno de los poderes, se trata del poder y quizás de un ente que retiene alguna forma de poder constituyente a los efectos de decir que norma es exequible. En el Perú no se ha desarrollado la confianza necesaria y suficiente en el Poder Legislativo como aquel órgano que sea garante de los derechos fundamentales, el orden social y mantener la justicia constitucional, es decir, la constitucionalidad del Estado de derecho democrático, a esto se suma una histórica desconfianza en el Poder Judicial, de esto se ha concluido la necesidad de un órgano que cumpla esta función. Dicho órgano se hecho concreto en el Tribunal Constitucional”.* (RIVERA Tirado, 2012, págs. 205-206)

Señalamos que bajo tales prerrogativas se puede señalar que el Tribunal Constitucional puede ser analizado como órgano constitucional, como órgano jurisdiccional y como órgano político.

2.2.3.1 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL

Conforme señala **LANDA**, *“los órganos constitucionales se caracterizan porque reciben del propio constituyente, en la Constitución, todos los atributos esenciales de su condición y posición en el sistema constitucional. No se trata, por consiguiente, de una simple mención aislada de sus funciones y competencias, sino que el mismo texto constitucional establece su composición, su estructura, los mecanismos de elección de sus miembros, entre otros. Es importante precisar que, sin perjuicio de lo anterior, el legislador tiene la posibilidad de completar, a través de las leyes orgánicas, los elementos no esenciales o complementarios de los órganos constitucionales”*. (**LANDA, 2020, pág. 6**)

Asimismo señala que *“en el caso peruano, la Constitución de 1993 reconoce al Tribunal Constitucional como un órgano constitucional encargado del control de la Constitución (artículo 201°), al mismo tiempo que le confiere autonomía e independencia y establece su composición, el estatuto de sus miembros y el procedimiento para su elección”*. (**LANDA, 2020, pág. 6**)

Decimos que el máximo órgano de control de constitucionalidad en el Perú está dado por nuestro Tribunal Constitucional el cual resuelve en última instancia determinadas garantías constitucionales que son denegadas por los órganos jurisdiccionales ordinarios, en otros casos lo hace en instancia única. Es el único ente capaz de interpretar la norma constitucional y juntamente con el Poder Judicial aplicar el control difuso.

Finalmente precisa **LANDA** que, *“adicionalmente convierte al Tribunal Constitucional en una instancia de fallo que resuelve en última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias del Poder Judicial en materia de hábeas corpus, amparo, hábeas data y proceso de cumplimiento (artículo 202° inciso 2); y lo faculta para declarar, en instancia única, la inconstitucionalidad de normas con rango de ley (artículo 202° inciso 1) y para resolver los conflictos de competencias o, de atribuciones asignadas directamente por*

la Constitución, conforme a ley (artículo 202° inciso 3). Aún podemos sumar a esta relación lo establecido por el artículo 204 de la Constitución de 1993, en que se establece que "la sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto. No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal." Con lo cual una sentencia del Tribunal Constitucional deja sin validez una norma legal del Congreso, del Poder Ejecutivo, y de los gobiernos regionales o locales". (LANDA, 2020, pág. 6)

2.2.3.2 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO JURISDICCIONAL

"Regularmente se considera a Hans Kelsen como el creador del Tribunal Constitucional, un órgano distinto, tanto del poder político como de la jurisdicción ordinaria, especializado para el control de la constitucionalidad normativa". (BADENI, pág. 294)

Creemos que también suele afirmarse que este órgano, que realiza la declaración de inconstitucionalidad de las leyes en un proceso especial dirigido a este fin y con efectos derogatorios, fue instalado por primera vez en Austria. Quizá por eso el control constitucional realizado a través de este mecanismo suele ser denominado también "sistema austríaco"

"La Constitución de 1993 convierte al Tribunal Constitucional en una instancia de fallo, atribuyéndole competencia para conocer, en instancia única, los procesos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia; y, para conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones judiciales denegatorias de los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento. De ahí que, el hecho que la Constitución peruana no comprendiera al Tribunal Constitucional como un órgano del Poder Judicial, no le priva de su carácter de órgano jurisdiccional; por el contrario, el Tribunal Constitucional asume la función de impartir justicia constitucional, puesto que le ha sido atribuida no sólo la función constitucional de velar por el cumplimiento del principio jurídico de supremacía de la Constitución, sino también velar por la vigencia y eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2° del Código Procesal Constitucional). En tanto como órgano jurisdiccional, el Tribunal Constitucional asume un activo control de constitucionalidad, no solo como legislador negativo, sino también como un auténtico promotor del respeto de los derechos fundamentales, precisando el

contenido y límite de las disposiciones de la Constitución a través de la interpretación jurídica y de la teoría de la argumentación”. (GASCÓN ABELLÁN, 2005)

“Dicha constatación permite sostener que el modelo de la justicia constitucional kelseniano puro y simple ha sido superado, en la medida que en el texto Constitucional no sólo existen derechos fundamentales, sino también principios constitucionales y valores superiores, que el Tribunal Constitucional tiene como misión esencial tutelar y a veces antes desentrañar”. (LANDA, 2020, pág. 7)

2.2.3.3 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO POLÍTICO

“Cuando nos referimos a la naturaleza política del Tribunal Constitucional, en definitiva, no aludimos al sentido tradicional del término, como puede ser el de “hacer política”; sino el de “hacer derecho”. Por eso, antes bien, se trata de una concepción que nace a partir de su reconocimiento –en última instancia– como vocero del poder constituyente, en la medida que es el intérprete supremo de la Constitución. Esta concepción, a su vez, se encuentra determinada tanto por sus decisiones, que pueden tener efectos políticos, como por la posibilidad de someter a control constitucional las denominadas cuestiones políticas (political questions)”. (LANDA ARROYO, "Justicia Constitucional y political questions". , 2000)

“Si bien la tensión entre política y Derecho –es decir entre la ley del Congreso y la sentencia del Tribunal Constitucional– es un conflicto universal y permanente, es posible afirmar que el rol jurídico-político de l Tribunal Constitucional cobra mayor relevancia cuando acuden a esta instancia personas naturales o jurídicas con problemas económico sociales que no son resueltos por el mercado, que afectan el rol social del Estado, o cuando existe bajo consenso político entre la oposición con el gobierno al expedir una ley; generándose una alta influencia de los poderes privados y fácticos en la esfera de decisión judicial.” (LANDA, 2020, pág. 8)

Entendemos que el Tribunal Construccional es también un ente político en razón de que las resoluciones que se expiden tienen una connotación no solamente entre las partes, sino que en algunos casos trascienden sus resoluciones a toda la ciudadanía como lo es el caso materia de analisis.

“En tal sentido, se debe tener en cuenta que en países con una tradición desintegrada e inestable, como el Perú, donde la realidad política es conflictiva, el Tribunal Constitucional que resuelve en forma jurídica conflictos de contenido siempre político, no puede hacerse la ilusión de estar situado, ante la opinión pública, por encima de contiendas que él mismo ha de juzgar, sino que las modernas técnicas de la interpretación y argumentación constitucional puede generar consensos conjugando la ratio y la emotio que toda Constitución representa”. (LANDA, 2020, pág. 8)

2.2.3.4 NATURALEZA DE LA AUTONOMÍA PROCESAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“La naturaleza de la autonomía encuentra su raíz en dos principios del Estado Constitucional; uno propio del Derecho privado, en virtud del cual nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, fundado en la autonomía de la voluntad privada. Otro propio del Derecho público, basado en la autonomía de los poderes públicos y los organismos constitucionales, que encuentra su fundamento en el principio de división y control de poderes”. (LANDA, 2020)

RIVERA señala por su parte que, *“si estamos analizando la autonomía del TC, es necesario referirnos a la autonomía procesal del mismo. Como sabemos, el proceso constitucional es un instrumento que sirve para garantizar la tutela efectiva de los derechos constitucionales, en este entendido, no dudamos que el TC goce de autonomía procesal para desarrollar o complementar, pero no para modificar ni innovar la regulación del código procesal constitucional, ya que como órgano constitucional tendrá que encontrar la vía para tutelar los derechos de las personas, y el Código Procesal Constitucional no debe ser una traba, sino un instrumento para viabilizar el ejercicio de las potestades del TC, por ello, ahí donde el TC pueda interpretar o complementar el Código Procesal Constitucional consideramos que está efectuando interpretación racional, pero ahí donde el Tribunal Constitucional invade competencias procesales que no tiene, está vulnerando el principio de legalidad”. (RIVERA Tirado, 2012, pág. 211)*

“La autonomía procesal de los procesos constitucionales se asienta en la idea de la autonomía del Derecho Público; la misma que tiene su razón de ser en la Constitución como norma suprema –lex legis- y como norma fuente de Derecho – norma normarum: En virtud de la cual emana su fuerza normativa para: por un lado, subordinar a las

normas legales como los códigos procesales a los mandatos constitucionales y; por otro lado, ser fuente de creación del Derecho, es decir principio y límite para la expedición de las normas legales y la jurisprudencia constitucional". (LANDA, 2020)

Para nosotros, la autonomía procesal dota al órgano constitucional, la posibilidad de ir más allá de las normas procesales que pueden limitar o restringir el derecho de las partes por lo que ante la posibilidad de ampararse en derechos fundamentales deja de lado una regla o norma para poder establecer sus propias reglas que garanticen de mejor medida el derecho.

Es que no sólo la ley crea el Derecho sino también la jurisprudencia constitucional; al respecto, **CAPPELLETTI**, ha señalado que *"la interpretación que reconoce a los jueces una función creadora de la elaboración de las leyes y en la evolución de los valores parece a la vez inevitable y legítima, siendo el verdadero problema concreto un problema del grado de la fuerza creadora o de las autolimitaciones"* (**CAPPELLETTI, 1984, pág. 629**)

"Por ello, la autonomía en el Derecho público se funda en el derecho objetivo, establecido en el sistema de fuentes del Derecho, donde no sólo las normas, sino también la jurisprudencia, de manera subsidiaria, se constituye en fuente de irradiación del Derecho" (**DIEZ-PICAZO, 1987, pág. 181**).

Creemos que siempre se señala que la jurisprudencia es fuente del derecho, bajo esta prerrogativa el Tribunal Constitucional hace posible dotar de una regulación normativa en un caso en concreto y trasladarlo a los demás ciudadanos sujetos a la norma constitucional y sobre todo a los derechos fundamentales.

"Tal es el caso de las sentencias del Tribunal Constitucional, que, habiendo sido emitidas por el supremo intérprete de la Constitución, constituyen una fuente del Derecho y vinculan a todos los poderes del Estado, puesto que todos estamos bajo la Constitución; pero los jueces dicen en última instancia qué es la Constitución". (LANDA, 2020, pág. 9)

Así, pensamos que las implicancias que se derivan de reconocer la especial naturaleza del Tribunal Constitucional, en tanto órgano constitucional, jurisdiccional y político, y su posición en nuestro ordenamiento jurídico, en tanto supremo intérprete de la

Constitución, no son irrelevantes. En efecto, en el marco de un Estado constitucional y democrático de Derecho, la labor del Tribunal Constitucional es de integración jurídica de las normas, fallos y actos presuntamente violatorios con la Constitución.

En dicha labor integradora se manifiesta: *“(...) la vinculación que existe entre integración material y legitimidad específica. La jurisprudencia de carácter formalista, que relativiza estos hechos a favor del ordenamiento de los órganos y las funciones prescritas en la Constitución, no hace sino invertir el orden de prelación de importancia que de forma contundente quiere establecer la Constitución”.* (SMEND, 1985, pág. 228)

“La autonomía procesal del TC permite abrir el camino para una verdadera innovación de sus propias competencias. Esta capacidad para delimitar el ámbito de sus decisiones por parte del TC tiene como presupuesto la necesidad de dotar de todo el poder necesario en manos del tribunal para tutelar los derechos fundamentales más allá incluso de las intervenciones de las partes, pero sin olvidar que la finalidad no es una finalidad para el atropello o la restricción. Este sacrificio de las normas procesales solo puede encontrar respaldo en una única razón: la tutela de los derechos, por lo que toda practica procesal que se apoye en este andamiaje teórico para atropellar los derechos o para disminuir su cobertura debe ser rechazado como un poder peligroso en manos de los jueces”. (RIVERA Tirado, 2012, pág. 212)

Dicha autonomía –que no es autarquía– le confiere al Tribunal Constitucional un importante grado de libertad y responsabilidad al momento de definir, subsidiariamente a la ley, su derecho procesal; permitiéndole desarrollar principios con pretensión de generalidad a través de la doctrina jurisprudencial y los precedentes vinculantes – stare decisis –, de modo que puedan ser aplicados a casos similares posteriores. Al respecto, se ha señalado lo siguiente: *"podríamos calificar la 'autonomía procesal', como el perfeccionamiento jurisdiccional que de su regulación procesal realiza el TC, más allá de los métodos convencionales de interpretación e integración del Derecho (cuando éstos se revelan insuficientes dada la especialidad del proceso constitucional). A través de ella, el TC, en el seno de procesos concretos, crea reglas y principios procesales generales más o menos estables, de acuerdo con consideraciones de oportunidad."* (RODRIGUEZ-PATRÓN, 2003., pág. 141)

"Esta última afirmación, ha llevado a algunos autores a proponer la "capacidad cuasilegislativa" del Tribunal Constitucional que, si bien tiene un alcance limitado, se

origina en la especial dificultad que tienen las tesis clásicas del proceso para cumplir con los fines esenciales de los procesos constitucionales, al no distinguir entre creación de la ley y creación del Derecho. Más aún, en determinados momentos y casos constitucionales, parafraseando a Napoleón, “hay que salir de la ley para regresar al Derecho”. Por cuanto, no es la mera aplicación de la ley, sino la interpretación constitucional y la argumentación jurídica las que permiten integrar y concretizar las disposiciones constitucionales a efectos de no dejar de impartir justicia por vacío o deficiencia de las normas”. (LANDA, 2020, pág. 10)

Por ello, es aquí donde se sitúa el verdadero debate de los alcances y límites del quehacer jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Estas facultades judiciales de recrear el Derecho son compatibles con la concepción general de Constitución y proceso garantistas antes señalada; pero sin llegar a concebir que *“el derecho consiste en las reglas establecidas por los tribunales al decidir los casos y que todo lo demás, incluido leyes y precedentes pasados, son solamente fuentes del derecho”*, como señalaba GRAY (LANDA, 2020, pág. 11)

Tales funciones reafirman la misión tutelar del Tribunal Constitucional de garantizar los fines esenciales de los procesos constitucionales: “la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales” (artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional). Al respecto, es pertinente señalar que, además de orientar la labor interpretativa e integradora del tribunal constitucional, dichos fines constitucionales se configuran como límites propios de su autonomía procesal. Así, *“la posición del TC como órgano constitucional y Tribunal especial no sólo resulta ser el origen de la libertad demostrada en la configuración de su Derecho procesal, sino que también ha de ser la principal fuente que determine sus límites”* (RODRIGUEZ-PATRÓN, 2003., pág. 157)

Para nosotros, la autonomía procesal del Tribunal Constitucional permite abrir el camino para una verdadera innovación de sus propias competencias. *“Esta capacidad para delimitar el ámbito de sus decisiones por parte del Tribunal tiene como presupuesto la necesidad de dotar de todo el poder necesario en manos del Tribunal para tutelar los derechos fundamentales más allá incluso de las intervenciones de las partes, pero sin olvidar que la finalidad no es una finalidad para el atropello o la restricción. Este «sacrificio de las formas procesales» sólo puede encontrar respaldo en una única razón: la tutela de los derechos, por lo que toda práctica procesal que se apoye en este*

andamiaje teórico para atropellar los derechos o para disminuir su cobertura debe ser rechazado como un poder peligroso en manos de los jueces” (STC N. ° 04119-2005-AA/TC FJ 38) CASO Roberto Renato Bryson Barrenechea

“De otro lado, señala el TC que como máximo intérprete de la Constitución y órgano supremo de control de la constitucionalidad, es titular de una autonomía procesal para desarrollar y complementar la regulación procesal constitucional a través de la jurisprudencia, en el marco de los procesos constitucionales; asimismo señala que la autonomía procesal está sujeta a los siguientes límites: 1. La regulación constitucional y legal en donde se han establecido los principios fundamentales del proceso constitucional, en este caso el artículo 200° de la Constitución, el Código Procesal Constitucional y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. 2. Se realiza en base al uso del derecho constitucional material pero no de manera absoluta. El TC al tener facultades de iniciativa de proponer leyes o modificación de las mismas, tiene que adecuarse a las normas ya existentes y si considera que hay normas que no le permiten ejercer sus funciones como órgano de control de constitucionalidad, debería proponer los cambios que considere convenientes, pero no utilizar las sentencias para vía interpretación modificar el Código Procesal Constitucional. Es en este mismo orden de ideas que le TC señala que se encuentra facultado para desarrollar y complementar la regulación procesal constitucional a través de la jurisprudencia, esto no significa modificar el Código Procesal Constitucional”. (RIVERA Tirado, 2012, pág. 212)

2.2.3.5 LA AUTONOMÍA PROCESAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO

“El Tribunal Constitucional en ejercicio de la autonomía procesal ha emitido diversas sentencias interpretativas las mismas que en algunos casos han sido contradictorias. Es posible que las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional sea producto de una extralimitación de la autonomía procesal que dicho órgano como intérprete de la Constitución ha establecido para sí mismo, la cual ha generado la diversidad y contraposición de los fallos emitidos por el Tribunal Constitucional. Ante las lagunas judiciales que se presentan en materia constitucional el Tribunal Constitucional tiene la autonomía para generar las reglas procesales necesarias para la resolución de los casos que tiene bajo su jurisdicción. Sin embargo, antes de que se proceda bajo el principio de autonomía procesal deberá atender en primer lugar, si es que su Código Procesal es insuficiente, al Código Procesal Civil se deberá aplicar de manera

supletoria, si es que este código no alcanzase para resolver el caso, se procederá a aplicar el principio de autonomía procesal el cual faculta al Tribunal Constitucional para generar nuevos procedimientos que ayuden en el cumplimiento de sus funciones. El Tribunal Constitucional puede dictar una serie de reglas procesales basadas en la jurisprudencia constitucional. Con estos alcances se entiende que el Tribunal Constitucional puede formular nuevos procedimientos pero que estén dentro del marco de Código Procesal Constitucional y su Ley Orgánica, si estas fueran insuficientes se tomaría como nuevo marco el Código Procesal General, y este a su vez tampoco fuera suficiente para la resolución del caso se procederá al principio de interpretación e integración que gozan los jueces constitucionales como muestra de la autonomía procesal que poseen. La pregunta que surge es ¿Cuáles son los límites del Tribunal Constitucional en función del principio de autonomía procesal constitucional? Al respecto, es necesario señalar que el Tribunal Constitucional no está sujeto ningún poder del Estado o algún organismo estatal, solo se encuentra supeditado a la Constitución Política. En virtud de la autonomía procesal que tiene el Tribunal Constitucional puede formular reglas procesales ante casos no previstos por la ley procesal de la materia. El principio de autonomía procesal le permite al Tribunal Constitucional la creación de normas procesales constitucionales, pero siempre y cuando las normas procesales vigentes a la resolución del caso no sean suficientes, ni satisfactorias para los procesos que el TC tiene bajo su jurisdicción. En el marco de la política aplicada por el gobierno de Alberto Fujimori, en el cual se aprobó una nueva Constitución y con ello la aparición de un nuevo Tribunal Constitucional con nuevas facultades (se aumentan las garantías constitucionales y los procesos de inconstitucionalidad), además la elección de los magistrados ya no estaría en función de una representación de las fuerzas políticas que constituyen el país tal como fue planteado por la Constitución Política anterior sino que ahora los magistrados serían elegidos por el Congreso de la República". (RIVERA Tirado, 2012, págs. 223-224)

2.2.3.6 LEGITIMIDAD DE LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

"El Tribunal Constitucional en cuanto a institución contra mayoritaria está abierto en su competencia a la legitimación procesal de las minorías, en el ejercicio de acciones para incoar el proceso constitucional" (FRIEDMAN 1988, Ely 1995).

Creemos que se debe tener en cuenta que la legitimidad que posee el tribunal constitucional, no siempre tiene un gran sustento sin embargo existe una gran responsabilidad de carácter social respecto de lo que puede resolver ello en razón de la calidad de órgano supra fundamental y que se encuentra por encima de cualquier otro órgano del Estado por lo que sus resoluciones deben estar acordes con la realidad social.

“Luego, la declaración de inconstitucionalidad de los actos del poder estatal (legislador negativo) que generalmente tiene un contenido anulatorio, expulsa las normas inconstitucionales del ordenamiento jurídico, perdiendo esta la cualidad de validez y de pertenencia al ordenamiento, en un efecto similar a la «derogación». Tal declaración de inconstitucionalidad es un arma de última ratio” (KELSEN 1977, 1995).

“Más bien la autolimitación del Tribunal Constitucional debe responder al civismo, y al autorreconocimiento del Tribunal como órgano jurisdiccional y no político, que ejerce su potestad en un proceso incoado vía acciones y cuyas decisiones son sentencias o resoluciones. Por ende, la muchas veces difícil aceptación de los límites del control de constitucionalidad como control jurídico o judicial, es esencial a la posición del Tribunal Constitucional en la «democracia constitucional»” (DAMASKA 2000: 120-122, 157-160).

Para nosotros, el origen de un Tribunal Constitucional es de expulsar normas del ordenamiento jurídico así nació esta institución dentro de una estructura, advierte que haya una norma que no concilia con el texto constitucional para lograr echarla y que esta no pertenezca al sistema jurídico.

“Al mismo tiempo, el control de constitucionalidad expresado en sentencias debe poner especial cuidado en técnicas que transformen al Tribunal Constitucional de «legislador negativo» en «legislador positivo»; siendo un límite a no cruzar el empleo de la técnica de la interpretación conforme a la Constitución, con la finalidad de salvar la constitucionalidad del acto del poder político estatal enjuiciado” (KELSEN 1977, 1995).

Pensamos que del mismo modo un Tribunal Constitucional debe ser protector de la Constitución no solamente expulsa del ordenamiento normas contrarias al sistema sino también debe proteger ante hechos de vulneración de sus normas.

“El Tribunal Constitucional debe ser el «custodio» o guardián de una Constitución democrática y supremo, aunque no único ni exclusivo, intérprete de la Constitución; poniendo en la «lectura» de las normas iusfundamentales de relieve el valor democratizador y de apertura ideológica de las 17 reformas a la Carta desde 1989, y por ende no ser guardián de una Constitución otorgada y autoritaria como la de 1980. De este modo, la archicitada y venerada sentencia del Chief Justice Evans Hughes en orden a que «[...] más la Constitución es lo que los jueces dicen que es», resulta simplemente inaceptable en sus términos de acusado panjudicialismo en una república democrática, en que la custodia e interpretación de la Constitución está abierta a las instituciones y la ciudadanía” (HUGHES 1971: 7).

“En este contexto parece surgir una oportunidad para la política democrática y el principio democrático, que restaure un lugar para el Estado nacional y los espacios públicos de deliberación de la ciudadanía que se sobrepongan al mercado y la economía, ante las cuales todo lo sólido se desvanece; en suma una política democrática que permita un balance de poder en que la «lógica de la Constitución» y el Tribunal Constitucional tengan una posición definida y una legitimidad instrumental plena”. (ZUÑIGA URBINA, 2020, pág. 32)

“El Tribunal Constitucional ha señalado que, el ejercicio de la legitimidad activa de las minorías parlamentarias para denunciar la constitucionalidad de un acto normativo del Poder Ejecutivo no está condicionado a que se realice, previamente, el control parlamentario «(...) Tratándose de la legislación dictada por el Presidente de la República, el ejercicio de la legitimidad procesal de las minorías parlamentarias no está condicionado a que se realice (o no) el control parlamentario correspondiente y ni siquiera, en caso de llevarse a cabo, al resultado de éste. Como antes se ha dicho, los niveles en que operan los controles político y jurídico son distintos. Mientras que el primero se funda en la voluntad política de las mayorías y su legitimidad descansa en la relación a la representación directa del cuerpo electoral; el control jurídico se funda en la consistencia de las razones que la Constitución suministra al órgano que controla. Y a éstas se llega por medio de discusiones en las que no cuentan los números, sino el raciocinio. Por ello, quienes deciden jurídicamente la validez de las normas tienen la enorme responsabilidad de respetar las reglas que disciplinan la estructura racional del proceso de interpretación y aplicación de las normas, encontrándose en el respeto de estas reglas sobre el ‘correcto’ razonar, la base de la legitimidad de sus decisiones”. (STC N° 0004-2011-PI/TC F.J. 10)

“La legitimidad de los jueces suscita varios debates, entre ellos el que planteó el juez Raymond de Ryckere, de la resistencia belga en la Primera Guerra Mundial. Ryckere hizo serias reflexiones sobre la legitimidad de los jueces, y manifestó que todos los poderes provienen de la nación y, por ende, el poder de los magistrados no es una excepción. Afirmó que, si bien no son elegidos por voto popular, cuentan con dicho poder de la nación y lo ejercen de conformidad a la Constitución y las leyes. Del mismo modo la legitimidad que predica del respeto y la confianza que ellos generan, su independencia, su valor, la firmeza y la dignidad en sus decisiones” (CANIVET, 2006, pág. 11).

2.2.4 LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

*El autor portugués **JOSÉ JOAQUÍN GOMES CANOTILLO** dice que “la omisión legislativa significa que el legislador no hace algo que positivamente le impone la Constitución. No se trata, pues, de un simple no hacer negativo, sino de hacer lo que, de forma concreta y explícita, estaba obligado constitucionalmente” (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1998, pág. 77)*

***JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ** concibe, por su parte, “la omisión vulneradora de la Carta Magna como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”. (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1998, pág. 449)*

“El Tribunal Constitucional español que en un intento de definir este instituto ha dicho: debemos señalar que no resulta fácil admitir la figura de la inconstitucionalidad por omisión que los recurrentes intentan articular; alegando que el legislador debió aprovechar la ocasión que le brindaba la ley 48/1981, para reestructurar la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, pues la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace”. (ZAPATA, 2002).

Estamos ante la inconstitucionalidad por omisión por parte del ejecutivo que representa al Estado, como responsable de la prestación pública del servicio a la educación y en quien recae la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de estos en todo el territorio

nacional como premisa básica, por tratarse el derecho a la educación un derecho fundamental que forma parte de la dignidad humana.

2.2.5 EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Derecho a que el Estado se comuniqué oficialmente también en lenguas originarias (STC “La figura del Estado de cosas inconstitucionales puede ser definida como un mecanismo o técnica jurídica creada por la Corte Constitucional, mediante la cual declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución, por vulnerar de manera masiva derechos y principios consagrados en la misma, en consecuencia insta a las autoridades competentes, para que en el marco de sus funciones y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas”. (QUINTERO LYONS, pág. 72)

Entendemos de esta manera a este estado inconstitucional de cosas que permite que en el caso se advierte hechos que evidentemente contravenga la Constitución de una manera muy abierta y afecta a un gran número de personas va a requerir a la autoridad o entidad correspondiente a evitar que dichas situaciones se afecten y cuando ello suceda no se necesite interponer una demanda en la que nuevamente se tenga que discutir un hecho en común que va a tener una respuesta homogénea por parte del órgano constitucional por ello establece esta situación.

En la **SENTENCIA N° 025 DE 2004, LA CORTE COLOMBIANA** enumera los factores que se deben tener en cuenta para determinar cuando existe un estado de cosas inconstitucional:

- ✓ La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
- ✓ La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
- ✓ La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
- ✓ La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- ✓ La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de

acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

- ✓ El hecho de que, si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

“Ha sido reconocida desde su creación como una técnica para extender los efectos de una sentencia de tutela de derechos fundamentales a sujetos que no sean parte del proceso, para lograr la eficacia ultra partes de una sentencia, a partir de una respuesta implementada por algunos Tribunales y Cortes Constitucionales para resolver un litigio que revela problemas estructurales de fondo, es decir, que involucran la revisión y/o adopción de políticas públicas y la necesaria interrelación entre los poderes del Estado”.
(VASQUEZ ARMAS, 2017, pág. 29)

“Esta figura no deja de ser controversial, puesto que rompe con los esquemas tradicionales de los efectos Inter partes que caracterizan los fallos de tutela, teniendo en cuenta que en el marco de la declaratoria de un estado de cosas contrario a la Constitución, la Corte asume un papel mucho más comprometido con la sociedad y sobre todo con aquellos sectores más vulnerables de la misma, en la medida en que se da a la tarea de buscar soluciones definitivas a los problemas de naturaleza estructural que se presentan en el país, adoptando decisiones que van más allá del caso concreto y exigiendo el trabajo en conjunto de diferentes autoridades públicas, con el fin de modificar una realidad que resulta abiertamente contradictoria a los principios constitucionales de un Estado Social de Derecho como el nuestro”. **(QUINTERO LYONS, págs. 72-73)**

Decimos que este tipo de decisiones trascienden a las partes en el proceso y buscan evitar que los posibles afectados en situaciones similares tengan que recurrir al Estado para obtener una resolución judicial en ese sentido.

Estado de Cosas Inconstitucional en las decisiones del Tribunal Constitucional.
Fuente:<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/estado-de-cosas-inconstitucional/>

- ✓ Hacinamiento de los penales y deficiencias de albergue, en la calidad de su infraestructura, instalaciones sanitarias, salud, seguridad y servicios básicos a nivel nacional

- ✓ Prohibición de doble percepción de ingresos para los pensionistas del Estado (STC 00009-2015-AI/TC, caso contra el DL 1133)
- ✓ Ejercicio de las competencias por parte de la Oficina de Normalización Previsional (STC 00799-2014-PA/TC, Caso Mario Eulogio Flores Callo)
- ✓ STC 00889-2017-PA/TC, Caso María Antonia Díaz Cáceres de Tinoco)
- ✓ Disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas en extrema pobreza del ámbito rural (STC 00853-2015-PA/TC, Caso Marleni Cieza Fernández y otra)
- ✓ Aplicación de sanciones por parte de la Sunat (STC 04539-2012-AA/TC, Caso Sindicato de trabajadores tributarios y aduaneros)
- ✓ Falta de una norma legal o reglamentaria que regule un procedimiento unificado, claro y específico, donde se precisen las garantías formales y materiales de los migrantes sujetos a un procedimiento migratorio sancionador (STC 02744-2015-PA/TC, Caso Jesús de Mesquita Oliviera y otros)
- ✓ La declaración de paternidad o maternidad no debe dar lugar a sanción administrativa en una institución educativa policial o militar (STC 01126-2012-PA/TC, Caso Dogner Lizith Díaz Chiscul)
- ✓ Irrenunciabilidad de los derechos laborales (STC 01722-2011-PA/TC, Caso Sindicato de trabajadores de la Municipalidad de Lima-SITRAMUN)
- ✓ Política de tratamiento y rehabilitación de la salud mental de personas que se encuentran sujetas a medidas de seguridad de internación por padecer de una enfermedad mental (STC 03426-2008-HC/TC, Caso Pedro Gonzalo Marroquín Soto)
- ✓ Derecho de acceso a una educación universitaria de calidad (STC 0017-2008-PI/TC, Caso de la creación de filiales universitarias)

- ✓ Participación temeraria, obstructiva y contraria a la jurisprudencia y precedentes por parte de los abogados de la Oficina de Normalización Previsional (STC 05561-2007-AA/TC, Caso Oficina de Normalización previsional)
- ✓ Aplicación del principio de reserva de Ley en materia tributaria (STC 6626-2006-PA/TC, Caso Importadora y Exportadora A.S. S.C.R.L.)
- ✓ Ejecución de resoluciones que declaran un derecho concedido en la Ley del Profesorado (STC 03149-2004-AC/TC, Caso Gloria Marleni Yarlequé Torres)
- ✓ Acceso a información en poder del CNM (STC 02579-2003-HD/TC, Caso Julia Eleyza Arellano Serquén)

2.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

2.1.1. Problema General

- En el **Expediente N° 00853-2015-PA/TC** ¿se protege adecuadamente los derechos constitucionales que las recurrentes solicitan vía Acción de Amparo contra la **Unidad de Gestión Educativa – Sede Utcubamba**?

2.1.2. Problemas Específicos

- ¿Es procedente la acción de Amparo interpuesta contra la **Unidad de Gestión Educativa – Sede Utcubamba**?
- ¿Puede el Tribunal Constitucional ordenar al Ministerio de Educación el diseño, propuesta y ejecución de un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años que vencería el 28 de julio de 2021?

2.2. OBJETIVOS.

2.2.1. OBJETIVO GENERAL:

- Determinar los alcances jurídicos de protección constitucional a la educación mediante la acción de Amparo en contra del director de la **Unidad de Gestión Educativa – Sede Utcubamba**

2.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Determinar la procedencia de la acción de Amparo en contra del Director de la **Unidad de Gestión Educativa – Sede Utcubamba.**
- Determinar si puede el Tribunal Constitucional ordenar al Ministerio de Educación el diseño, propuesta y ejecución de un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años que vencería el 28 de julio de 2021.

2.3. VARIABLES.

2.3.1. Identificación de las variables

- VARIABLE INDEPENDIENTE

- Acción de Amparo.

- VARIABLE DEPENDIENTE:

- Protección de derechos a través de la acción de Amparo.

2.4. SUPUESTOS

2.4.1. SUPUESTO GENERAL:

- La **STC N° 00853-2015-PA/TC**, protege los derechos de las recurrentes y ordena el Amparo de sus derechos a la educación.

2.4.2. SUPUESTOS ESPECÍFICOS:

- La acción de Amparo interpuesta por las recurrentes, cumple con todos los requisitos estipulados en el Código Procesal Constitucional, por tanto, es procedente.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.

La presente investigación se enmarca en el nivel investigativa de **tipo básica**. Toda vez que busca analizar el conocimiento jurídico aplicando la doctrina jurisprudencial del Tribunal respecto de la autonomía procesal declarando el estado de las cosas inconstitucional.

Asimismo, es de **tipo explicativa** debido a que ha de estudiar la sentencia del Tribunal Constitucional, el derecho a la educación y si se encontraba facultado para resolver mediante una sentencia que obliga al Estado a realizar determinados actos sustituyendo una labor legislativa.

3.2. MUESTRA.

La muestra de estudio estuvo constituida por la Sentencia recaída en el **Expediente N° 00853-2015-PA/TC. “ACCIÓN DE AMPARO-DERECHO A LA EDUCACION, ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL Y ACCESO A LA EDUCACION EN EL AMBITO RURAL”**

3.3. TÉCNICA E INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS.

3.3.1. La técnica a utilizarse en el presente trabajo de investigación son las que a continuación se detallan:

ANÁLISIS DOCUMENTAL, con esta técnica se obtendrá la información sobre el Expediente N° 00853-2015-PA/TC. **“ACCIÓN DE AMPARO-DERECHO A LA**

EDUCACION, ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL Y ACCESO A LA EDUCACION EN EL AMBITO RURAL”

3.3.2. El instrumento utilizado fue:

FICHA DE RECOLECCIÓN DE DATOS.

3.4. PROCEDIMIENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS.

Para la recolección de datos se realizó las siguientes actividades:

- 1) Se solicitó la Sentencia del Tribunal Constitucional al Catedrático responsable del Programa de Titulación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCP.
- 2) Se procedió al análisis **STC N° 00853-2015-PA/TC. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION** desde el punto de vista normativo y legal mediante el método deductivo partiendo desde el marco legal general.
- 3) Se realizó a la elaboración de los resultados encontrados.
- 4) La recolección de información estuvo a cargo de los autores del método de caso.
- 5) El procesamiento de la información se realizó mediante el uso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del que el Perú es parte, Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, la Constitución Política del Perú (1993) y el "Proyecto Educativo Nacional al 2021" elaborado por el Consejo Nacional de Educación.
- 6) Durante toda la recolección de información se aplicaron los principios éticos y valores.

3.5. VALIDEZ Y CONFIABILIDAD DEL ESTUDIO.

- ❖ Los instrumentos utilizados no fueron sometidos a validez y confiabilidad, por tratarse de instrumentos documentarios, exentos de mediciones y por tratarse de una investigación de tipo descriptivo con la **STC N° 00853-2015-PA/TC. “ACCIÓN DE AMPARO-DERECHO A LA EDUCACION.**

3.6. PLAN DE ANÁLISIS, RIGOR Y ÉTICA.

- ❖ Esta investigación supone una serie de actividades intelectuales, planificadas con cuidado, y ejecutadas con **rigor y ética** además de una **objetividad** con el fin de lograr la generación de nuevo saber en un campo del conocimiento humano. Como investigadores hemos buscado, pues, dar a conocer algo nuevo: una comprensión original de determinados fenómenos (**tal vez ya estudiados**) o una aproximación novedosa para un fenómeno ya conocido. En algunos casos, buscamos, también, intervenir en un espacio de la realidad o el mundo en el que desea desplegar un cambio o tener en cuenta un problema específico, puntual.
- ❖ La aproximación científica, propia de la investigación académica, se diferencia de aquella que es propia del sentido común o la intuición, que encierra una importante cuota de arbitrariedad (**a diferencia del primer tipo, que prioriza, más bien, la objetividad**). Por un lado, el sentido común se caracteriza por basar sus conclusiones en impresiones, prejuicios, entre otros tipos de ideas subjetivas que no han sido derivadas de un razonamiento riguroso.
- ❖ En la investigación de la sentencia del tribunal constitucional materia de estudio y análisis riguroso, en todo momento del anteproyecto, se mantuvo un afanoso sentido y práctica de la ética. Debido a que, como autores del desarrollo, estudio y análisis en cuanto al presente **método del caso jurídico para la obtención del título de abogado**, fuimos muy éticos y respetuosos con sus sujetos de estudio y guiados por los principios que rigen la toda investigación.

Además, nos hemos aproximado de forma honesta e imparcial a la realidad y a los fenómenos por ser estudiados. **Finalmente**, hacemos un tratamiento honesto de la información contenida en las fuentes de información:

reconociendo la procedencia de las ideas halladas en libros y artículos, y las citas de acuerdo con las normas de rigor.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

1. En **primer lugar**, el Tribunal define la acción de Amparo de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política y el Código Procesal Constitucional, que señalan que: La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución. No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular”.
2. Respecto al reconocimiento como estudiantes de primer grado de educación secundaria, reconocimiento que ya se había producido inicialmente por el director de la aludida institución educativa a favor de las recurrentes, el tribunal considera que, a luz de lo expuesto por las demandantes y en el entendido de que no se ha ofrecido un ***tertium comparationis*** que evidencie tal situación, no corresponde emitir pronunciamiento de fondo sobre el particular, ya que el problema jurídico planteado versa, en puridad, sobre si se ha conculcado o no el derecho a la educación.

Adicionalmente el tribunal aclara en su sentencia emitida en el **Expediente N° 00853-2015-PA/TC** ha señalado textualmente que “(...) **Adicionalmente**, este Tribunal entiende que dichos bienes constitucionales deben interpretarse en el marco del Estado social y democrático de derecho (**artículos 3 y 43 de la Constitución**) y a la respectiva normativa de protección internacional de los derechos humanos, tal como ordena la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

El derecho a la educación, es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades (**Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 6**). Atendiendo a ello,

tiene un carácter binario, ya que no solo se constituye como un derecho en tal, sino que se trata además de un servicio público.

En efecto, la educación también se configura como un servicio público, en la medida de 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 como fundamento el principio de la dignidad humana **(Expediente 04232-2004-PA/TC, fundamento 11)**

3. Del análisis de los hechos contenidos en el expediente, el Tribunal resuelve declarar **FUNDADA** la demanda por cuanto se afectó el derecho a la educación de las demandantes. En consecuencia, ordenar que la emplazada reconozca a las demandantes la matrícula y la correspondiente inclusión en la nómina de estudiantes del primer grado de educación secundaria en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, así como los estudios que eventualmente hubiesen realizado.
4. Declarar un **estado de cosas inconstitucional** en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural.
5. Ordenar al Ministerio de Educación el diseño, propuesta y ejecución de un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años que vencería el 28 de julio de 2021.
6. Ordenar al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo dispuesto en la presente sentencia.
7. Ordenar que la emplazada asuma el pago de los costos procesales a favor de las demandantes, cuya liquidación se hará en ejecución de sentencia.

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN

- El magistrado **SARDÓN DE TABOADA**, emitió un **voto singular** en el expediente de estudio, en éste se pronuncia respecto a que se pasa por alto normas básicas que regulan la provisión de los servicios educativos. Evidentemente, para realizar estudios secundarios debe acreditarse haber culminado estudios primarios. Además, la directiva señalada permite matricularse en primer año de secundaria de educación básica regular a quienes están en el rango de 12 a 14 años de edad. Las recurrentes no cumplían estos requisitos.
- La sentencia en mayoría no da ninguna razón por la cual el derecho al acceso a la educación de las recurrentes debe prevalecer sobre los requisitos antes señalados. Estos requisitos tienen un claro sustento constitucional, en tanto buscan asegurar la idoneidad de los servicios educativos. El segundo párrafo del artículo 16° de la Constitución dice:

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 [itálicas añadidas].

- Obviamente, no es buena idea juntar en una misma aula a estudiantes de 12 años con jóvenes de más de 20 años de edad, por razones que no es necesario detallar. ¿Qué hay del derecho a la educación de los menores de edad? ¿Por qué debe prevalecer el derecho de las mayores de edad?
- En lugar de presentar un balance razonado entre el derecho de unas y de otros, la sentencia en mayoría se distrae esbozando políticas públicas educativas. Presenta estadísticas en tablas y gráficos, como si se tratara de la exposición de motivos de una norma no incluida en el paquete de decretos legislativos emitidos recientemente por el gobierno.

- El Tribunal Constitucional, sin embargo, no tiene —no puede tener— facultades legislativas delegadas por el Congreso. Se trataría, por tanto, de la exposición de motivos de un decreto ley, al estilo de los dictados por los gobiernos de facto en el pasado. Por ello, incluso asumiendo que el objetivo que se persigue es loable, debe indicarse que no le corresponde hacer esto al Tribunal Constitucional. Al subrogarse en el rol que la Constitución asigna a los poderes elegidos —el Congreso y el Poder Ejecutivo—, lo único que consigue es debilitar el estado de Derecho. Desde que el desempeño económico del país depende de la fortaleza de éste, la sentencia en mayoría no ampliará sino restringirá el acceso a la educación de los que viven en las zonas más apartadas del país — es decir, lo contrario de su objetivo supuesto o incluso real.

- El magistrado **URVIOLA HANI**, emitió un **voto singular** en el expediente de estudio en éste se pronuncia respecto. El presente caso involucra una discusión sobre qué modalidad de la Educación Básica corresponde a las demandantes: la Educación Básica Regular o la Educación Básica Alternativa. Ello debido a que las demandantes, a pesar de tener una 18 y los otros 19 años, según se indica en su demanda (cfr. fojas 21 stc), pretenden cursar Educación Secundaria en un centro de Educación Básica Regular y no en uno de Educación Básica Alternativa, pues indican que el primero es más cercano a su domicilio (cfr. fojas 24).

- El artículo 36 de la Ley señala que la Educación Básica Regular (que comprende los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria) "está dirigida a los niños y adolescentes". Es decir, este tipo de educación está diseñada para menores de edad, pues conforme al artículo I del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), "se considera niño a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años de edad y adolescente desde los doce hasta cumplir los dieciocho años de edad".

- A ello hay que sumar el Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular (aprobado por Resolución Ministerial 440-2008-ED) —vigente al momento de los hechos y citado por la ponencia en su fundamento 47— que, en su pag. 113, señala: "En el nivel de Educación Secundaria se atiende a los púberes y adolescentes, cuyas edades oscilan entre 11 y 17 años aproximadamente".

- La Educación Básica Alternativa, por su parte, está dirigida a estudiantes "que no se insertaron oportunamente en el Sistema Educativo, no pudieron culminar la Educación Básica, requieren compatibilizar el trabajo con el estudio, desean continuar sus estudios después de un proceso de alfabetización o se encuentran en extra-edad para la Educación Básica" **(artículo 67 del Reglamento)**.
- A partir de las normas citadas, en tanto que las demandantes tienen 18 y 19 años de edad, no les corresponde cursar el nivel de Educación Secundaria de la Educación Básica Regular, sino la Educación Básica Alternativa.
- Como dice el artículo 28 inciso c) de la Ley, las modalidades educativas "son alternativas de atención educativa que se organizan en función de las características específicas de las personas a quienes se destina este servicio". Por esta razón, no considera subjetiva o arbitraria esta diferenciación entre edades que hace la Ley, ya que, en su opinión, se asienta en una razonable diferencia de las cosas: la adultez de los alumnos, que exige, consecuentemente, unos particulares métodos y contenidos de enseñanza. Así lo demuestra el artículo 68 (inciso "a") del Reglamento, donde se señala que la Educación Básica Alternativa tiene, entre otras características, la siguiente:

"Relevancia y pertinencia, porque, siendo abierta al entorno, tiene como opción preferente a los grupos vulnerables de áreas rurales y periurbanas, y responde a la diversidad de los actores educativos con una oferta específica que tiene en cuenta los criterios de edad, género, lengua materna, intereses y necesidades de los diversos tipos de población con características especiales (adultos mayores, personas privadas de libertad, con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, entre otros)" (énfasis añadido).

- No debe suponerse que cursar la Educación Básica Alternativa representaría una desventaja para las demandantes, pues, conforme al artículo 37 de la Ley, ésta "es una modalidad que tiene los mismos objetivos y calidad equivalente a la Educación Básica Regular; enfatiza la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. Se organiza flexiblemente en función de las necesidades y demandas específicas de los estudiantes. El ingreso y el tránsito de un grado a otro se harán en función de las competencias que el estudiante haya desarrollado".

- Y en cuanto a la distancia que existiría entre el domicilio de las demandantes y el centro de enseñanza de Educación Básica Alternativa, debe recordarse que ésta tiene, como otra característica, ser "flexible, porque la organización de los servicios educativos, tipos de educación, calendarización, horarios, formas de atención, turnos y jornadas del estudiante son diversas, responden a la heterogeneidad de los estudiantes y sus contextos" (artículo 68, inciso "c", del Reglamento).
- A lo que hay que añadir que los centros de Educación Básica Alternativa se organizan mediante formas de atención no sólo presencial, sino también "semipresencial, que demanda la asistencia eventual de estudiantes para recibir asesoría de los docentes de acuerdo con sus requerimientos" (artículo 69, inciso "b", del Reglamento); y "a distancia, que utiliza medios electrónicos y/o digitales, impresos o no, que intermedian al proceso educativo, según normas específicas, aprobadas por el Ministerio de Educación" (artículo 69, inciso "c", del Reglamento).

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

1. De acuerdo a los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en el **Expediente N° 00853-2015-PA/TC**, como cuestión previa estipula que pese a que de autos no fluye que las demandantes hayan hecho uso de las vías administrativas pertinentes a fin de salvaguardar los derechos constitucionales invocados, se advierte que el uso de aquéllas puede hacer que la probable afectación se torne en irreparable, tanto más si está involucrado el derecho a la educación, por lo que el presente caso es susceptible de dilucidarse a través del proceso de amparo.
2. En el derecho a la educación, en cuanto a los bienes constitucionales directamente vinculados con el derecho a la educación, la Constitución ha previsto los siguientes: acceso a una educación adecuada (**artículo 16**), libertad de enseñanza (**artículo 13**), libre elección del centro docente (**artículo 13**), respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (**artículo 14**), respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (**artículo 15**), libertad de cátedra (**artículo 18**), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (**artículos 17 y 18**).
3. Adicionalmente, el Tribunal entiende que dichos bienes constitucionales deben interpretarse en el marco del Estado social y democrático de derecho (**artículos 3 y 43 de la Constitución**) y a la respectiva normativa de protección internacional de los derechos humanos, tal como ordena la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.
4. El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades (**Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 6**). Atendiendo a ello, tiene un carácter binario, ya que no solo se constituye como un derecho fundamental, sino que se trata además de un servicio público.
5. En efecto, la educación también se configura como un servicio público, en la medida de 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 como fundamento el principio de la dignidad humana **(Expediente 04232-2004-PA/TC, fundamento 11).**

CAPÍTULO VII

RECOMENDACIONES

Respecto al caso jurídico, las recomendaciones están orientadas a la mejora del acceso e inclusión del derecho a la educación como derecho fundamental de la persona basado en estrategias de otro sistema educativo, que también es aplicable en nuestro país, de la cual estamos convencidos además de coincidir de manera concertada a las recomendaciones planteadas en la **Segunda Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación, PRELAC II**, como criterios y líneas de acción para las políticas nacionales y la cooperación internacional (ED-2007/PRELAC II/REF.2, 2007, pág. 1):

1. Ampliar el acceso y la conclusión de estudios en la educación secundaria y mejorar su calidad, preparando a los estudiantes para el pleno ejercicio de la ciudadanía, la inserción en la vida activa, o para continuar estudios técnicos, profesionales o universitarios, promoviendo distintas modalidades y ofreciendo un currículo equilibrado y diversificado para atender los diferentes intereses y capacidades de los estudiantes.
2. Ampliar las oportunidades educativas de las personas jóvenes y adultas, desarrollando programas de alfabetización articulados con la educación básica y el mundo del trabajo, e incrementando y mejorando la oferta educativa para completar estudios de educación primaria y secundaria. Asimismo, es preciso establecer sistemas de certificación de competencias para que las personas jóvenes y adultas puedan acreditar sus conocimientos y capacidades aprendidas en el desempeño de diferentes oficios y fuentes laborales.
3. Proveer servicios educativos accesibles para toda la población que permitan el pleno acceso, la prosecución de estudios y los logros de aprendizaje, especialmente para aquéllos que se encuentran en situación más desfavorecida, fortaleciendo la calidad de la educación pública, por su rol fundamental en la reducción de las desigualdades y en el fomento de la cohesión social.
4. Definir criterios básicos de calidad para todos los centros educativos, sean públicos o privados, creando las condiciones necesarias para que los estudiantes

alcancen resultados de aprendizaje equiparables, con independencia de su origen socioeconómico, étnico y cultural, y de las características de los centros educativos y su entorno.

5. Establecer marcos regulatorios y ampliar los sistemas de garantías que eviten las diferentes formas de discriminación en educación.
6. Promover mecanismos de concertación entre diferentes sectores del gobierno y de la sociedad civil para el debate y monitoreo de las políticas educativas y para enfrentar las causas que generan desigualdad dentro y fuera de los sistemas educativos, proporcionando recursos adicionales y diferenciados para que los estudiantes en situación o riesgo de exclusión educativa o social puedan, en igualdad de condiciones, aprovechar las oportunidades educativas.
7. Movilizar otras fuentes de financiamiento, como las provenientes del sector privado, de la cooperación internacional o el canje de deuda por inversión educativa, y distribuir de forma equitativa los recursos, revisando los esquemas de asignación del gasto público, de modo que la preocupación por la equidad no sea un factor añadido, sino que sea parte esencial del diseño de las políticas sobre financiamiento. Esto requiere asignar los recursos de acuerdo con las distintas necesidades de las personas y sus respectivos contextos, determinando los diferentes costos que supone ofrecer una educación de calidad para todos.
8. Promover la articulación intersectorial con las demás políticas sociales en la asignación de recursos para la educación, permita impulsar las transformaciones necesarias en los aspectos normativos y regulatorios para optimizar la gestión de los recursos humanos y materiales
9. Promover la reducción de los costos de la educación pública en los niveles obligatorios, tanto directos como de transporte, alimentación o materiales, que son sufragados por las familias, y que pueden limitar el acceso a la educación y la continuidad de estudios.

CAPÍTULO VIII

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTÍCULOS DE REVISTAS

- **ETO CRUZ, G.** (2014). El incumplimiento de las sentencias exhortativas vinculantes del Tribunal Constitucional como una modalidad de Inconstitucionalidad por Omisión de configuración jurisprudencial. (C. d. constitucionales, Ed.) Treinta años de jurisdicción constitucional en el Perú, II, 513-526.
- **FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J.** (2002). Entorno al concepto de Inconstitucionalidad por Omisión.
- **GARCÍA BELAUNDE, D.** (2001). El derecho procesal constitucional. Bogotá: Temis S.A.
- **LANDA ARROYO, C.** (2006). Tribunal Constitucional y Poder Judicial: una perspectiva desde el Derecho Procesal Constitucional. *Ius et Veritas* (32), 249-262
- **MONROY GÁLVEZ, J.** (2008). La "Autonomía Procesal" del Tribunal Constitucional: Apuntes sobre una relación inventada. *THEMIS* (55), 87-96.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **FIGUEROA GUTARRA, E.** (2018). Derecho Constitucional: Estudio sistemático y comparado de los Derechos Fundamentales, de la persona y de la estructura del Estado. (Vol. I y II). Lima: Adrus D&L Editores S.A.C.
- **FIX- ZAMUDIO, H.** (1998). Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el Ordenamiento mexicano (Segunda ed.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- **GARCÍA BELAUNDE, D.** (2001). El derecho procesal constitucional. Bogotá: Temis S.A

- **MORALES GODO, J.** (2009). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Lima: IDEMSA.
- **PÉREZ ROYO, J.** (2000). Curso de Derecho Constitucional. Barcelona: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- **RIOJA BERMÚDEZ, ALEXANDER.** “Código Procesal Constitucional y su Jurisprudencia en nuestro Tribunal Constitucional”. Cuarta Edición. Lima: Jurista Editores, 2019.

REFERENCIAS VIRTUALES

- **COLOMBO CAMPBELL, J.** (2002). Funciones del Derecho Procesal Constitucional. Ius Et Veritas Praxis (8), 11-69. Obtenido de Funciones del Derecho Procesal Constitucional. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000200002_221
- **FALLA LY, M. E., & ZAPATA TELLO, S. E.** (2014). Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú: Análisis jurisprudencial y Derecho Comparado. I JORNADA DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL – REGIÓN NORTE. Obtenido de http://www.derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion_7/articulos/6_Estado_Cosas_Inconstitucional.pdf
- **ORTIZ GASPARD, D. A.** (15 de Setiembre de 2014). Universidad del Pacífico. Obtenido de La sentencia del Tribunal Constitucional no es tinta derramada en papel: <http://elcristalroto.pe/publico/constitucional/la-sentencia-del-tribunal-constitucional-es-tinta-derramada-en-papel/>
- **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.** (29 de agosto de 2014). Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/27.pdf>

- **RIOJA BERMÚDEZ, A.** (2010). Procesal Civil: Información doctrinaria y jurisprudencial del derecho procesal civil: Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/item/81886/la-sentencia>
- **RIOJA BERMÚDEZ, A.** (2009). Derecho procesal constitucional”, recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/item/174239/proceso-de-amparo>.
- **RIOJA BERMÚDEZ, A.** (2013). Procesal Civil: Conceptos Elementales Del Proceso: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/seminariotallerdpc/tag/demanda/>. Recuperado el 25 de junio del 2020

TESIS

- **Acuña Chávez, A. (2014).** Funciones y Competencias del Tribunal Constitucional Peruano. (Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho Constitucional) Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- **Ku Yanasupo, L. (2013).** La Incidencia de la Jurisprudencia Constitucional en el Ámbito de las Políticas Públicas. (Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho Constitucional). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

ANEXOS

ANEXO 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA

METODO DEL CASO: Expediente N° 00853-2015-PA/TC. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION Y EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

AUTORES: GARCIA GARCIA, Juan Armando

SILVA LEDESMA, Angelo Manuel

PROBLEMA	OBJETIVOS	SUPUESTOS	VARIABLE	INDICADORES	METODOLOGIA
<u>General:</u> ➤ Expediente N° 00853-2015-PA/TC ¿se protege adecuadamente los derechos constitucionales que la recurrente solicita vía acción de amparo contra la UGEL UTCUBAMBA? <u>Específicos:</u> ➤ ¿Es procedente la acción de Amparo interpuesta contra la Unidad de Gestión Educativa – Sede Utcubamba? ➤ ¿Puede el Tribunal Constitucional ordenar al Ministerio de Educación el diseño, propuesta y ejecución de un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años que vencería el 28 de julio de 2021?	<u>General:</u> ➤ Determinar los alcances jurídicos de protección constitucional a la educación mediante la acción de Amparo en contra del director de la Unidad de Gestión Educativa – Sede Utcubamba <u>Específicos:</u> ➤ Determinar la procedencia de la acción de Amparo contra la contra del director de la Unidad de Gestión Educativa – Sede Utcubamba. ➤ Determinar si puede el Tribunal Constitucional ordenar al Ministerio de Educación el diseño, propuesta y ejecución de un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años que vencería el 28 de julio de 2021.	<u>General:</u> ➤ La STC N° 00853-2015-PA/TC, protege los derechos de la recurrente y ordena el Amparo de su derecho a la educación. <u>Específicos:</u> ➤ La acción de Amparo interpuesta por la recurrente, cumple con todos los requisitos estipulados en el Código Procesal Constitucional, por tanto, es procedente.	<u>Variable Independiente:</u> Acción de amparo. <u>Variable Dependiente:</u> Protección de derechos a través de la acción de amparo.	➤ Racionalidad del Fallo ➤ Análisis de procedencia de la acción de amparo y la protección de los derechos.	TIPO DE INVESTIGACIÓN Tipo Básico – Explicativo DISEÑO No Experimental MUESTRA Expediente N° 00853-2015-PA/TC TECNICA Análisis Documental INSTRUMENTO Ficha de recolección de datos.

ANEXO 2:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de marzo de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, aprobado en la sesión del pleno de fecha 11 de octubre de 2016. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y los votos singulares de los magistrados Urviola Hani y Sardón de Taboada, y fundamento de voto del magistrado Miranda Canales.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Marleni Cieza Fernández y doña Elita Cieza Fernández contra la resolución de fojas 153, de fecha 3 de noviembre de 2014, expedida por la Sala Mixta de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 4 de noviembre de 2013, doña Marleni Cieza Fernández y doña Elita Cieza Fernández presentan demanda de amparo contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba (UGEL de Utcubamba), a fin de que se les reconozca su derecho a estudiar en el primer grado de educación secundaria en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, del caserío La Flor, distrito de Cumba, provincia de Utcubamba, Amazonas. Además, solicitan que se les incluya en la nómina de matrícula del citado grado.

Sustentan su demanda en que se ha vulnerado su derecho a la educación, igualdad y a no ser discriminadas, dado que, aun cuando el director de la institución educativa haya aceptado sus solicitudes de matrícula y, por ende, que formen parte de la nómina de estudiantes del 2013 y sean aceptadas en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión en la Institución Educativa (Siagie), la emplazada UGEL observó la nómina y sus matrículas debido a que no contaban con las edades para ser matriculadas (son mayores de edad), indicando además que no podían acogerse al derecho de continuidad. Manifiestan que, en el caserío en el que viven, no existe ninguna institución de educación básica alternativa secundaria, por lo que se vieron forzadas a continuar sus estudios en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, la que, según refieren, se encuentra a una hora y media de camino desde el lugar donde viven.

Finalmente, mencionan que les resultaría imposible aceptar la modalidad básica



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

alternativa, pues la institución educativa que cuenta con esta se encuentra en la capital Bagua Grande. Todos los días deberían caminar dos horas por camino de herradura, muchas veces bajo lluvia, hasta llegar a un lugar donde existe movilidad, y de allí viajar durante dos horas para llegar a Bagua Grande, que tiene un Centro de Educación Básica Alternativa que funciona en horario nocturno todos los días.

Contestaciones de la demanda

Con fecha 28 de noviembre de 2013, el director de la UGEL de Utcubamba se apersona, propone las excepciones de incompetencia, falta de agotamiento de la vía administrativa y falta de legitimidad para obrar del demandado, y contesta la demanda. Solicita que sea declarada improcedente o infundada, pues, conforme a la Ley 28044, Ley General de Educación, a las demandantes les corresponde la educación dirigida a los adultos.

Con fecha 19 de febrero de 2014, la procuradora pública regional adjunta del Gobierno Regional de Amazonas se apersona y contesta la demanda. Solicita que sea declarada improcedente o infundada, y manifiesta que, debido a que las demandantes superaron la edad establecida en la Directiva 014-2012-MINEDU/VMGP, deben concluir sus estudios en algún centro de educación básica alternativa (CEBA) que pertenezca a la UGEL de Utcubamba. Señala además que no se ha demostrado que haya habido continuidad de sus estudios, pues no presentaron certificados de estudios del nivel primario.

Sentencia de primera instancia o grado

El Juzgado Mixto de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas mediante resolución 7, de fecha 30 de junio de 2014 (folio 112), declaró fundada la demanda, pues se les imposibilitó a las demandantes continuar con sus estudios secundarios por razón de edad, pese a que en el lugar en el que viven no había institución educativa que impartiera educación secundaria y a la dificultad de trasladarse a un lugar más lejano para continuar los estudios.

Sentencia de segunda instancia o grado

La Sala Mixta de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, mediante resolución 12, de fecha 3 de noviembre de 2014 (folio 153), declaró improcedente la demanda, toda vez que la educación en el Perú se promueve estableciendo niveles, formas y modalidades determinados por la edad cronológica de los estudiantes para su acceso, por lo que corresponde a las demandantes acceder al Programa de Educación Básica Alternativa más cercano a sus domicilios y con respeto a las normas vigentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

FUNDAMENTOS

Delimitación de la controversia constitucional

1. Conforme se aprecia de autos, las demandantes se dirigen contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba (UGEL de Utcubamba) para solicitar que se les reconozca como estudiantes del primer grado de educación secundaria en la Institución Educativa 16957 Jesús Divino Maestro, La Flor de Cumba, provincia de Utcubamba, Amazonas, reconocimiento que ya se había producido inicialmente por parte del director de la aludida institución educativa. Por ello, corresponde analizar primero si las razones que sustentan la negativa de admitir a las recurrentes como estudiantes del primer grado de educación secundaria y su correspondiente no inclusión en la nómina de matrícula son conformes a la Constitución y, por consiguiente, si se está afectando o no su derecho a la educación.
2. Asimismo, las recurrentes exigen que se cumpla que se cumpla lo establecido en el artículo 17 de la Constitución, según el cual "(...) El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo". Cabe precisar que dadas las características del presente caso, este extremo de lo peticionado tiene relación con el examen de las obligaciones estatales de disponibilidad y accesibilidad de la educación para mujeres en el ámbito rural.
3. Finalmente, con relación a la alegada afectación del principio-derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal considera que, a la luz de lo expuesto por las demandantes y en el entendido de que no se ha ofrecido un *tertium comparationis* que evidencie tal situación, no corresponde emitir pronunciamiento de fondo sobre el particular, ya que el problema jurídico planteado versa, en puridad, sobre si se ha conculcado o no el derecho a la educación.

Cuestión previa

4. Pese a que de autos no fluye que las demandantes hayan hecho uso de las vías administrativas pertinentes a fin de salvaguardar los derechos constitucionales invocados, se advierte que el uso de aquéllas puede hacer que la probable afectación se torne en irreparable, tanto más si está involucrado el derecho a la educación, por lo que el presente caso es susceptible de dilucidarse a través del proceso de amparo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

El derecho a la educación

5. En cuanto a los bienes constitucionales directamente vinculados con el derecho a la educación, la Constitución ha previsto los siguientes: acceso a una educación adecuada (artículo 16), libertad de enseñanza (artículo 13), libre elección del centro docente (artículo 13), respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18).
6. Adicionalmente, este Tribunal entiende que dichos bienes constitucionales deben interpretarse en el marco del Estado social y democrático de derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución) y a la respectiva normativa de protección internacional de los derechos humanos, tal como ordena la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.
7. El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades (Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 6). Atendiendo a ello, tiene un carácter binario, ya que no solo se constituye como un derecho fundamental, sino que se trata además de un servicio público.
8. En efecto, la educación también se configura como un servicio público, en la medida de 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 como fundamento el principio de la dignidad humana (Expediente 04232-2004-PA/TC, fundamento 11).

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

9. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

10. Así también, el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del que el Perú es parte, establece:

Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene 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. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la Paz.

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

Los Estados parte en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.

12. 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 desarrollo integral y en la realización de sus proyectos de vida en comunidad (cfr. párrafo 7 del fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-PA/TC).

Características imprescindibles de todo proceso educativo

13. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sostuvo, sobre la aplicación del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referido al derecho a la educación, que todo proceso educativo, en todas sus formas y en todos sus niveles posee las siguientes características fundamentales:

- a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

10. Así también, el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del que el Perú es parte, establece:

Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene 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. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la Paz.

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

Los Estados parte en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.

12. 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 desarrollo integral y en la realización de sus proyectos de vida en comunidad (cfr. párrafo 7 del fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-PA/TC).

Características imprescindibles de todo proceso educativo

13. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sostuvo, sobre la aplicación del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referido al derecho a la educación, que todo proceso educativo, en todas sus formas y en todos sus niveles posee las siguientes características fundamentales:

- a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesitan edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.;

- b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
- i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (...).
 - ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
 - iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos (...).
- c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13);
- d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.
7. Al considerar la correcta aplicación de estas “características interrelacionadas y fundamentales”, se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos. [El derecho a la educación (Art. 13º) Observación general 13: 08/12/99.E/C.12/1999/10 (General Comments)].

14. Si bien la aplicación eficaz y adecuada de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cada Estado depende de las condiciones que imperen en estos, todo proceso educativo, ya sea promovido por personas públicas o privadas, o que se desarrolle en el nivel de educación básica, primaria, secundaria o superior, debe caracterizarse mínimamente por contener los elementos mencionados en el párrafo precedente, y orientarse, en todo caso, por el interés superior del alumno (Expediente 04232-2004-PA/TC fundamentos 16 y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

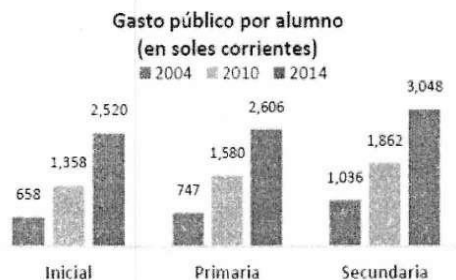
AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

17).

La disponibilidad del derecho a la educación

15. Como se ha indicado previamente, la disponibilidad como uno de los contenidos mínimos del derecho a la educación, implica la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad *suficiente* en el ámbito del Estado.
16. Para ello, no solo es necesario que el Estado respete la libertad de enseñanza (y en concreto, la libertad de los particulares de establecer centros docentes de conformidad con la Constitución y la ley), sino que, fundamentalmente, establezca y financie la cantidad necesaria de instituciones educativas al servicio de toda la población, destinando recursos a la mejora de la situación en la que los docentes y administrativos realizan sus labores, como a la infraestructura y avance tecnológico de tales centros, que resultan ser en la actualidad condiciones básicas de funcionamiento de estos.
17. Esto último, a su vez, está indiscutiblemente ligado con la cantidad de recursos que el Estado invierte en educación (lo que no excluye la consideración de este derecho como uno de los deberes de solidaridad, a cargo no solo del Estado, sino también de los individuos en tanto contribuyentes sociales); recursos que, de acuerdo al artículo 83 de la Ley General de Educación, Ley 28044, no debe ser menor al 6 % del Producto Bruto Interno (PBI), desprendiéndose de este mandato además una prohibición de regresividad.
18. Sobre el particular, según el Ministerio de Educación (Minedu), el gasto público promedio en educación primaria por alumno en soles corrientes ha aumentado en los últimos años, pasando de S/ 747 en el año 2004 a S/ 2606 en el año 2014, en tanto que el mismo tipo de gasto para la educación secundaria aumentó de S/ 1036 en el año 2004 a S/ 3038 en el año 2014, habiéndose triplicado en ambos casos (cfr. MINEDU/ESCALE)



Fuente: Edudatos N° 21/Retos en Educación Básica Regular (MINEDU/ESCALE)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

19. Sin embargo, a nivel nacional se advierte una tendencia negativa en lo que respecta a la evolución del porcentaje de locales públicos en buen estado —solo el 16 % para el año 2015—, si bien una hay una tendencia positiva en lo relativo a la cantidad de locales públicos con electricidad, agua potable y desagüe —42.9 % en el año 2015— (Cfr. ESCALE/Estadística de la Calidad Educativa/Indicadores). No obstante ello, continúa siendo un reto pendiente la atención de la educación rural, lo que se expresa, por ejemplo, en el menor porcentaje alcanzado por ésta para el año 2015 en lo referente a tales indicadores: 14,4 % (locales públicos en buen estado) y 25.6 % (locales públicos con electricidad, agua potable y desagüe). En ese sentido, existe una brecha si se compara tales resultados con los porcentajes urbanos en ambos rubros: 19 % y 75.7 %, respectivamente (Ibíd.).

20. En todo caso, en la línea de dicho diagnóstico concerniente a la educación rural se ha pronunciado el Consejo Nacional de Educación, en cuyo “Proyecto Educativo Nacional al 2021” señaló lo siguiente:

La expansión de la educación en el Perú no ha cumplido su promesa de universalidad y calidad. Todavía son muchos los excluidos, principalmente los niños más pequeños y los jóvenes de las zonas rurales más pobres del país. Muchos de los que sí acceden al sistema educativo reciben, sin embargo, servicios ineficaces y de mala calidad (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: USAID/AprenDes/Plan Internacional, 2006, p. 30).

21. Como muestra de lo anterior, cabe referir los casos de déficit de instituciones educativas a nivel inicial y secundaria, en los que hay más demandas por atender frente a los mejores resultados provenientes la educación primaria. Así, de acuerdo al Minedu, hasta el año 2010 (último año de la medición) el número de centros de educación inicial necesarios para dotar de al menos uno a cada centro poblado rural que carece de centro de educación inicial y tiene al menos diez matriculados en primaria con seis años de edad ascendía a 1938 (cfr. MINEDU/ESCALE). Asimismo, en el caso de la educación secundaria, el déficit de centros de educación secundaria en el área rural en el año 2016 ha sido de 67 a nivel nacional, como se aprecia en el siguiente cuadro, que detalla el número de centros de educación secundaria necesarios para dotar de al menos uno a cada centro poblado rural que carece de centro de educación secundaria y en el que al menos veinte alumnos de primaria aprobaron el sexto grado el año anterior (cfr. MINEDU/ESCALE):



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Déficit de centros de educación secundaria

	2016
PERÚ	67
Región	
Amazonas	7
Ancash	2
Apurímac	3
Arequipa	1
Ayacucho	3
Cajamarca	8
Callao	0
Cusco	12
Huancavelica	7
Huánuco	3
Ica	0
Junín	1
La Libertad	6
Lambayeque	6
Lima Metropolitana	0
Lima Provincias	0
Loreto	0
Madre de Dios	0
Moquegua	3
Pasco	5
Piura	0
Puno	0
San Martín	0
Tacna	0
Tumbes	0
Ucayali	0
	2016

Fuente: Censo Escolar del Ministerio de Educación-Unidad de Estadística

22. Relacionado con ello se encuentra el indicador relativo a la distribución de la población con edades entre 13 y 19 años que dejó de estudiar por ausencia de centros educativos. Si bien dicho porcentaje tiende a disminuir, según lo observado en los últimos cinco años, se advierte una brecha entre la tasa de deserción por esta razón en el ámbito urbano (0.1 %) y la del ámbito rural (4.2 %), siendo preocupante también la brecha existente entre mujeres (6.6 %) y varones (1.6%) en este último ámbito (cfr. MINEDU/ESCALE).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Distribución porcentual (%)

	No hay centro educativo				
	2011	2012	2013	2014	2015
PERÚ	2.0	1.4	1.7	2.1	1.9
Sexo					
Femenino	2.3	1.2	2.3	2.7	3.1
Masculino	1.7	1.6	1.1	1.7	0.8
Área y sexo					
Urbana	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Femenino	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Masculino	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Rural	4.2	2.7	3.6	4.8	4.2
Femenino	4.7	2.2	4.6	5.6	6.6
Masculino	3.7	3.3	2.4	3.9	1.6
Nivel de pobreza					
No pobre	1.5	0.8	0.6	0.9	0.9
Pobre	1.3	1.6	1.7	2.6	2.1
Pobre extremo	5.3	3.1	5.7	7.2	5.5

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática/MINEDU/ESCALE

23. Al respecto, como ha señalado este Tribunal, la realidad política ha revelado como hecho constante en las últimas décadas cómo la corrupción en el uso de los recursos públicos afectó la atención de derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la educación. Por ello, el principio de progresividad en el gasto al que hace alusión la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues, para este Colegiado, la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas (Expediente 02016-2004-AA/TC, fundamento 35).

24. En ese sentido, corresponde reiterar que la Undécima Disposición Final y Transitoria de nuestra Constitución es concordante con el artículo 2.1 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que precisa que los Estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de recursos que se dispongan para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, entre ellos, el derecho a la educación. Es evidente que el Estado peruano no puede eximirse de esta obligación, ni tampoco asumirla como un ideal de gestión, pues se trata de una obligación perentoria a ser cumplida, si bien de manera progresiva, siempre en plazos razonables y acompañados de acciones concretas (cfr. sentencia recaída en el Expediente 2016-2004-AA/TC, fundamento 36).

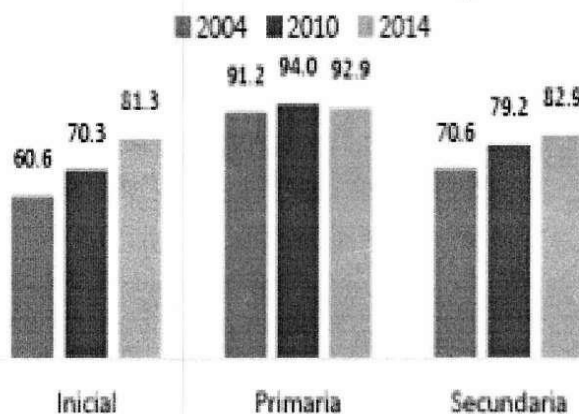


EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

La accesibilidad del derecho a la educación

25. Como se ha indicado anteriormente, en atención a la dimensión de accesibilidad, las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, lo que propiamente, además de este último mandato, requiere de facetas materiales y económicas. Con dicha dimensión se relacionan indicadores como la tasa neta de asistencia, la esperanza de vida escolar, la tasa de analfabetismo, la tasa de deserción por motivos económicos, entre otros.
26. En relación a la tasa neta de asistencia, ésta ha registrado una tendencia positiva en los últimos años: del 60.6 % (2004) al 81.3 % (2014) en la educación inicial, del 91.2 % (2004) al 92.9 % (2014) en la educación primaria, y del 70.6 % (2004) al 82.9 % (2014) en la educación secundaria; no obstante, aún es necesario que la cobertura se universalice para todos estos niveles (cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN/ESCALE: Edudatos 21/Retos en Educación Básica Regular).

Nivel de acceso a la educación
(expresado como porcentaje de la población
total de cada nivel educativo)



Fuente: Edudatos N° 21/Retos en Educación Básica Regular (MINEDU/ESCALE)

27. En lo que respecta a la esperanza de vida escolar (o número de años que una



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
 AMAZONAS
 MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

persona puede esperar que pase en el nivel educativo básico y superior), si bien esta se ha mantenido en el mismo porcentaje en los últimos tres años, el número de años de vida escolar alcanzado en la escuela rural (12.8) es menor que el de la escuela urbana (14.0), y a su vez, dentro de aquella, el número de años de vida escolar alcanzado por las mujeres (12.6) es aún menor que el de los varones (13.0), influyendo en ello también el nivel de pobreza (cfr. MINEDU/ESCALE).

Esperanza de vida escolar

	2013	2014	2015
PERÚ	13.8	13.8	13.8
Sexo			
Femenino	13.9	13.9	13.8
Masculino	13.8	13.7	13.8
Área y sexo			
Urbana	<u>14.2</u>	<u>14.1</u>	<u>14.0</u>
Femenino	14.2	14.2	14.0
Masculino	14.1	14.0	14.0
Rural	<u>12.7</u>	<u>12.8</u>	<u>12.8</u>
Femenino	12.6	12.8	12.6
Masculino	12.7	12.8	13.0
Nivel de pobreza			
No pobre	14.3	14.2	14.1
Pobre	12.2	12.3	12.5
Pobre extremo	11.2	11.5	11.2

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática/MINEDU/ESCALE

28. Asimismo, en lo referente a la tasa de analfabetismo en mayores de 15 años, según el Minedu, si bien tiende a disminuir en los últimos años, se advierte una brecha entre mujeres y varones, toda vez que el porcentaje de mujeres analfabetas mayores de 15 años en el año 2015 fue de 8.9 %, frente al porcentaje de varones analfabetos mayores de 15 años en dicho año, ascendente a 3 %. Brecha que se acrecienta en el caso de la educación rural, donde el porcentaje de mujeres analfabetas alcanza el 23.4 %, frente al porcentaje de varones, ascendente a 7.4 %, influyendo también para ello el nivel de pobreza (cfr. MINEDU/ESCALE).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Tasa de analfabetismo (%) en mayores de 15 años

	2011	2012	2013	2014	2015
PERÚ	7.1	6.2	6.2	6.3	6.0
Sexo					
Femenino	10.5	9.3	9.3	9.5	8.9
Masculino	3.8	3.1	3.1	3.0	3.0
Área y sexo					
Urbana	<u>4.0</u>	<u>3.3</u>	<u>3.5</u>	<u>3.7</u>	<u>3.5</u>
Femenino	5.9	5.0	5.3	5.6	5.3
Masculino	2.1	1.5	1.6	1.7	1.7
Rural	<u>17.4</u>	<u>15.9</u>	<u>15.8</u>	<u>15.7</u>	<u>14.8</u>
Femenino	26.8	25.0	24.7	24.7	23.4
Masculino	9.1	7.9	7.9	7.7	7.4
Nivel de pobreza					
No Pobre	4.4	3.9	4.2	4.5	4.3
Pobre No extremo	13.6	11.9	12.1	12.1	12.0
Pobre Extremo	24.4	21.9	22.3	23.1	20.1

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática/MINEDU/ESCALE

29. Además, merece especial atención la tasa de deserción escolar por problemas económicos, que en el año 2015 ascendió a 43.4 % del total de la población que dejó de estudiar entre los 13 y 19 años, siendo el porcentaje rural (44.2 %) más elevado que el urbano (42.8 %).

Tasa de deserción escolar por problemas económicos del total de la población que dejó de estudiar entre los 13 y 19 años

	2011	2012	2013	2014	2015
PERÚ	44.9	45.1	39.0	41.5	43.4
Sexo					
Femenino	37.6	37.7	30.0	27.8	34.8
Masculino	52.5	52.2	48.6	53.7	51.3
Área y sexo					
Urbana	<u>47.1</u>	<u>50.9</u>	<u>42.8</u>	<u>43.3</u>	<u>42.8</u>
Femenino	40.4	44.2	32.5	29.3	34.4
Masculino	53.8	56.3	53.0	54.8	49.5
Rural	<u>42.6</u>	<u>39.6</u>	<u>34.8</u>	<u>39.2</u>	<u>44.2</u>
Femenino	34.7	32.3	27.2	26.3	35.2
Masculino	51.0	47.6	43.3	52.1	54.0

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática/MINEDU/ESCALE



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

30. Junto a ello, cabe reparar en el hecho de que aún en la actualidad hay menores de edad que dejan de asistir a la escuela por dedicarse a los quehaceres del hogar. Así, según el Minedu, en el año 2015, el 12.4 % del total de la población que dejó de estudiar entre los 13 y 19 años lo hizo por esta razón. Asimismo, se advierte que en el ámbito urbano (13.1 % en 2015), el porcentaje de mujeres que desertó por dedicarse a los quehaceres del hogar ascendió en dicho año al 26.3 %, frente al 2.4 % en el caso de los varones; en tanto que, en el ámbito rural, dicho porcentaje fue de 21.8 %, frente al 0.2 % registrado para los varones (Cfr. MINEDU/ESCALE).

31. Precisamente, estos últimos indicadores dan cuenta de la problemática histórica en el Perú relacionada con el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las niñas y adolescentes del ámbito rural. Por ello es que el Estado tiene un deber especial en la formulación de medidas que favorezcan la accesibilidad a la educación inicial, primaria y secundaria de niñas, adolescentes y mujeres mayores de edad, otorgando una atención prioritaria a aquellas que se encuentran en estado de pobreza o en el ámbito rural.

32. En ese sentido, corresponde reiterar que si bien en años recientes ha existido un importante grado de incorporación de la mujer en tareas de orden social en las que tampoco nunca debió estar relegada (participación política, acceso a puestos laborales, oportunidades de educación, entre otras muchas), no puede considerarse que en la realidad peruana dicha tarea se encuentre consolidada. Como es de conocimiento general, buena parte de nuestra sociedad aún se nutre de patrones culturales patriarcales que relegan al colectivo femenino a un rol secundario, a pesar de encontrarse fuera de discusión sus idénticas capacidades en relación con el colectivo masculino para destacar en todo ámbito de la vida, sea político, social o económico. Los prejuicios y la idiosincracia de un número significativo de ciudadanos (conformado tanto por hombres como por mujeres) aún mantienen vigente esta grave problemática en el país (Expediente 00050-2004-AI/TC FJ 146).

Acceso a la educación como derecho humano de la mujer

33. En anteriores oportunidades este Tribunal ha indicado que la protección de la igualdad de derechos de la mujer ha sido ampliada y reforzada con la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (DEDM), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDM) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (PFCEDM), porque a pesar de la existencia de otros instrumentos



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

internacionales que favorecen la igualdad de derechos, las mujeres siguen siendo discriminadas en todas las sociedades (Expediente 05652-2007-PA/TC fundamento 22).

34. Ahora bien, en el afán de eliminar la discriminación contra la mujer en la vida económica, social, política y pública de los países, entre otros derechos humanos reconocidos a las mujeres en el CEDM, se halla la igualdad de derechos, con relación a los hombres, en la esfera de la educación, ello en el entendido que la educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer (Expediente 00091-2005-PA/TC fundamento 6).

35. Al respecto, en el artículo 5 inciso "a" de la CEDM, se señala de manera enfática lo siguiente:

Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (Expediente 01423 -2013 -PA/TC fundamento 36).

36. En todo caso, más allá de las obligaciones que el Estado ha contraído en virtud de estos instrumentos internacionales a favor de la mujer, también debe repararse en las obligaciones que el Estado, en concreto, debe asumir a favor de su educación y la de todos sus ciudadanos.

Las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad del derecho a la educación como obligaciones estatales de respetar, proteger y cumplir

37. En general, los derechos fundamentales suponen para el Estado el despliegue de un conjunto de niveles obligacionales, los que son exigibles independientemente de si se trata de derechos de libertad o de derechos de faceta prestacional. En ese sentido, el Estado tiene, principalmente, obligaciones de respetar, de proteger, de cumplir o satisfacer y, de ser el caso, de reparar (sobre estas últimas obligaciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, 21 de julio de 1989, párr. 25).

38. En el caso del derecho fundamental a la educación, según la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, básicamente son tres las modalidades de obligaciones que corresponde realizar al Estado para la plena efectividad de este derecho. Vale decir, en materia educativa, los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), —entre los que se encuentra el Estado peruano—, tienen obligaciones de respetar, proteger y cumplir.

39. Las obligaciones de *respetar* consisten en la no obstaculización o impedimento por el Estado en el ejercicio del derecho a la educación. En virtud de las obligaciones de *proteger* el Estado debe impedir que terceros perjudiquen u obstaculicen tal ejercicio. En atención a las obligaciones de *cumplir* o *facilitar*, el Estado debe asegurar tal ejercicio cuando un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, ejercer el derecho con los recursos a su disposición. En ese sentido, el Estado debe tomar medidas eficaces y concretas orientadas al desarrollo de condiciones adecuadas para la realización del derecho a la educación.

40. Tales obligaciones, a su vez, pueden ser de cumplimiento inmediato o progresivo. En el primer caso, se suele considerar que las obligaciones de respetar y proteger son de inmediato cumplimiento, en tanto que las obligaciones de cumplir o facilitar son de carácter progresivo. De esta manera, la disponibilidad y accesibilidad del derecho a la educación, como dos de las dimensiones estructurales de este derecho en los términos previamente expuestos, comportan que el Estado tenga obligaciones de respetar, proteger y cumplir.

41. En el primer caso, respecto a la dimensión de disponibilidad, se advierte que la cobertura total de instituciones educativas y programas de enseñanza en todo el país constituye una obligación de cumplir o facilitar, la misma que es de carácter progresivo. No obstante ello, la obligación de adoptar “medidas deliberadas, concretas y orientadas” hacia la implantación gradual de la enseñanza secundaria, superior y fundamental es de inmediato cumplimiento.

42. En el segundo caso, respecto a la dimensión de accesibilidad, su componente de interdicción de la discriminación constituye una obligación de respetar (en las instituciones educativas públicas) y de proteger (en los centros educativos privados); en tanto que la accesibilidad material (geográfica o tecnológica) y económica (gratuidad de los niveles educativos distintos a la educación primaria) son obligaciones de cumplir. En relación a esto último, se advierte que la gratuidad del nivel educativo primario en las instituciones educativas del Estado, de acuerdo a la interpretación autorizada del PIDESC, constituye una obligación de inmediato cumplimiento, por lo que no está sometida a la disponibilidad de recursos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Concreción de las exigencias constitucionales de disponibilidad y accesibilidad a la educación

43. Sobre el acceso a la educación, específicamente para el nivel de la educación básica, este Tribunal ha referido que el tercer párrafo del artículo 16 de la Constitución ordena al Estado “asegurar que nadie sea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.” Esta obligación de fiscalización no debe ser comprendida exclusivamente para las escuelas públicas, sino también ser aplicable a los casos de instituciones escolares privadas. Ello está vinculado con lo que expone el artículo 17 de la Constitución en cuanto se especifica que la educación inicial, primaria y secundaria es obligatoria. Es decir, se configura un derecho pero al mismo tiempo un deber para los menores y los padres o tutores responsables (Expediente 00091-2005-PA/TC fundamento 16). Asimismo, cabe precisar que esta manifestación tiene dos aristas fundamentales:

a.1) Cobertura educativa

44. De un lado, podemos referirnos a la política educacional que incluye la creación de centros educativos allí donde la población lo requiera (artículo 17, tercer párrafo de la Constitución). Ligado a ello, se encuentra el derecho de toda persona natural o jurídica de promover o conducir instituciones educativas (artículo 15, tercer párrafo, de la Constitución), dentro de lo que se puede incluir el de fundar centros de enseñanza. Como se observa, en este ámbito, el derecho a la educación supone una política de Estado adecuada a la demanda educativa, que permita la materialización de este derecho, es decir, que se asegure el servicio educativo básico para todos. Es la plasmación del principio de universalización de la educación, recogida por el artículo 12 de la Ley General de la Educación, cuyo esfuerzo por realizarlo se aprecia en distintos compromisos nacionales e internacionales en materia de educación asumidos por el Estado peruano (cfr. fundamento 17 de la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC).

a.2) Acceso a la educación en sentido estricto

45. La otra arista, en cambio, está relacionada con los criterios de admisibilidad requeridos por los centros educativos. Estos requisitos deben basarse en criterios que proscriban cualquier tipo de discriminación, ya sea por motivos económicos, ideológicos, de salud, religiosos, o de cualquier otra índole. Dicho de otra forma, los centros escolares, tanto públicos como privados, deben proscribir los criterios de admisión irrazonables o desproporcionados, pues afectan de manera directa el derecho de educación de los menores, al impedir de manera arbitraria



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

que ejerciten el derecho a la educación. Cabe indicar, no obstante, que este tipo de actos afectan de igual manera el derecho fundamental de los padres a escoger el centro de educación que estimen pertinente (artículo 13, primer párrafo, de la Constitución). En definitiva, frente a una negación de la entidad educativa de admitir a un escolar, cabe analizar si las razones que la sustentan son conformes con la Constitución. (Expediente 00091-2005-PA/TC fundamento 18).

46. Como podrá observarse de la determinación de tales manifestaciones, las dimensiones fundamentales del derecho a la educación, de acuerdo a la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, previamente comentadas, esto es, la disponibilidad y accesibilidad a la educación, se materializan en las manifestaciones del acceso a la educación, de modo que, mientras la primera se plasma en la arista de la cobertura educativa, la segunda se realiza a través del acceso a la educación en sentido estricto.

Análisis del caso concreto

47. Según la Ley 28044, Ley General de Educación, y su reglamento, aprobado mediante Resolución Ministerial 0043-2012-ED, la educación básica se organiza en tres modalidades: educación básica regular, educación básica alternativa y educación básica especial. La primera de ellas comprende tres niveles: a) nivel de educación inicial, b) nivel de educación primaria, y c) nivel de educación secundaria. De lo regulado en este último, se infiere que la educación secundaria está dirigida a púberes y adolescentes, entre 11 o 12 a 17 años, más aún si ello ha sido precisado en el Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Curricular del año 2009, vigente cuando ocurrieron los hechos constitucionalmente relevantes del presente caso.

48. De otro lado, se establece que la Educación Básica Alternativa está dirigida a: *i)* jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla, *ii)* niños, niñas y adolescentes, incluidos aquellos con discapacidad, que no se insertaron oportunamente en la educación básica regular o que abandonaron el sistema educativo y su edad les impide continuar los estudios regulares, y *iii)* estudiantes que necesitan compatibilizar el estudio y el trabajo.

49. Ahora bien, las demandantes manifiestan que debido a que en el caserío en el que viven (Perlamayo del distrito de Bagua Grande) no existe institución educativa que imparta el nivel secundario, sea en la modalidad regular o alternativa, se vieron obligadas a recurrir a la Institución Educativa 16957 Jesús Divino Maestro, del caserío La Flor del distrito de Cumba (centro de educación básica regular). Además, el centro alternativo más cercano se encuentra



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

aproximadamente a cuatro horas de distancia (dos horas caminando y dos horas en movilidad), hecho que hace imposible acudir diariamente. De otro lado, la emplazada ha señalado que la matrícula y nómina de matrícula han sido observadas debido a que las recurrentes no cumplen con la edad cronológica para seguir estudios secundarios en la modalidad de educación básica regular, por lo que deben continuar dichos estudios en un centro de educación básica alternativa (CEBA). Además, en el recurso de apelación (folio 128), ha señalado que el CEBA más cercano es Matiaza Rimachi (Bagua Grande) y que las interesadas deben solicitar a la UGEL que dicho centro extienda sus servicios a otros caseríos, por necesidad de servicio.

50. En el presente caso, las demandantes, con fecha 11 de marzo de 2013 (folios 3 y 4), solicitaron al director de la Institución Educativa 16957 Jesús Divino Maestro ser matriculadas en el primer grado de educación secundaria, toda vez que en su localidad no existe la modalidad de educación que requieren para continuar con sus estudios, pues cuentan con 18 y 19 años cada una de ellas, pedido que **fue aceptado** conforme se advierte de la Resolución Directoral 12-2013-GOB.REG-A/DRE-A/UGEL-U/DIE.I.P.S 16957 LA FLOR, de fecha 29 de abril de 2013 (folio 5), y la Nómina de Matrícula 2013 (folio 6). Con fecha 20 de mayo de 2013, el director de la referida institución, don Elmer Huamán Delgado, remitió el Informe 13-2013-GOB-REG-A/DRE-A/UGEL-U/D.I.E.I.P.S.M 16957 JDM L-F C, dirigido al director de la UGEL de Utcubamba, don Wilmer Ferré Pérez Vásquez (folio 7), en el que solicita no solo la aprobación de la Nómina de Matrícula, sino además que las recurrentes sean consideradas en dicha nómina a fin de que sus derechos constitucionales no sean afectados. Específicamente, dicho Informe del Director Elmer Huamán se menciona lo siguiente:

PRIMERO: Que la institución educativa bajo la dirección a mi cargo es (...) de reciente creación, y que por no existir colegios cercanos a la comunidad muchas personas se quedaron sin recibir la educación oportuna, los mismos que carecen de recursos económicos (...).

SEGUNDO: Se da el caso señor director, que en el presente año se han presentado dos solicitudes de las hermanas Cieza Fernández Elita y Cieza Fernández Marleni, de 18 y 19 años respectivamente; las mismas que solicitan ser matriculadas en el primer grado de educación secundaria (...).

TERCERO: En virtud de lo solicitado se procedió a dar a conocer al alumnado en general teniendo como respuesta otra solicitud presentada por los integrantes del municipio Escolar de la mencionada Institución Educativa (...) acto seguido se ha sostenido una reunión con los docentes de la I.E. y con las interesadas, firmándose con ellas y los docentes un acta de compromiso (...).

CUARTO: Respetuoso de la Constitución y las leyes me dirijo a usted a fin de que



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

vuestro despacho disponga lo conveniente para tal efecto adjunto al presente todos los actuados así como las nóminas de matrícula de 1º al 5º grado **las mismas que fueron aceptadas por el SIAGIE**; quedando listas para su aprobación por el especialista de la entidad que muy acertadamente dirige usted [resaltado agregado]

POR LO EXPUESTO.- Suplico a usted ordene a quien corresponda atienda lo solicitado para que los derechos constitucionales de los ciudadanos no se vean vulnerados toda vez que en nuestra comuna ni alrededores existe un colegio de Educación Básica Alternativa donde los interesados puedan acudir a continuar sus estudios y contribuir a desterrar las altas tasas de analfabetismo y de pobreza que azota nuestro país; ya que la pobreza se da también por falta de educación.

51. No obstante, mediante el Informe 004-2013-GOB-REG-AMAZONAS/DRE-A/UGEL-U/DGP, la emplazada observó la inclusión de las demandantes en la citada nómina, toda vez que, según refiere, no cumplían con las edades establecidas para continuar estudios secundarios en la modalidad de educación básica regular en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro (entre 11 o 12 a 17 años), por lo que su matrícula no fue reconocida.

52. Al respecto, si se revisan las estadísticas por departamento sobre la proporción de la población con edades entre los 17 y 19 años (grupo en el que se encuentran las recurrentes), que cuenta al menos con un cierto nivel o etapa educativa según el Minedu, se advierte que en el departamento de Amazonas, donde residen las demandantes, solo el 59.2 % de tal segmento poblacional ha concluido el nivel de educación secundaria (Fuente: MINEDU/ESCALE).

53. En vista de ello, siendo este porcentaje uno de los menores a nivel nacional, puede señalarse que la situación de las recurrentes es ilustrativa de todo un sector de la población que aún no puede acceder en condiciones de igualdad a la educación básica, que es obligatoria y gratuita en las instituciones del Estado según el artículo 17 de la Constitución, lo que a su vez se ha generado tanto por la falta de cobertura como por el actuar básicamente formalista de la emplazada al no realizar el ajuste razonable que circunstancias como las del presente caso ameritaban.

54. De este modo, pese a que a la fecha en la que solicitaron sus matrículas en la citada institución educativa las demandantes tenían 18 y 19 años, esto es, superaban la edad establecida para seguir estudios secundarios en una institución educativa sujeta a la modalidad de Educación Básica Regular, conforme a la normativa señalada en el fundamento 47 *supra*, no puede soslayarse que en el caserío y en las zonas cercanas no existía institución educativa correspondiente a la modalidad de la Educación Básica Alternativa que impartiera el nivel secundario, conforme así lo han señalado no solo las demandantes, sino también el director de la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro (folio 8) y la emplazada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

cuando señala que “el CEBA más cercano es Matiaza Rimachi (Bagua Grande) y que las interesadas debían solicitar a la UGEL que dicho centro extienda sus servicios a otros caseríos, por necesidad de servicio” (folio 130).

55. En tal sentido, se concluye que las demandantes se encontraban en una situación de evidente limitación material, en tanto que ni en el caserío en el que viven, ni en los alrededores, en el año en que solicitaron su matrícula, se hallaba un centro de educación básica alternativa que impartiera el nivel secundario, siendo el más cercano (CEBA Matiaza Rimachi), uno ubicado a cuatro horas de distancia (dos horas caminando y otras dos mediante movilidad), de ida, más otras cuatro horas de vuelta, lo que hace imposible para las dos recurrentes acudir diariamente.

56. Este hecho que no fue considerado por la UGEL emplazada al no reconocerles de manera excepcional sus matrículas escolares, ni incluirlas en la respectiva nómina de estudiantes, pese a que el director de la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro sí las había incluido. Dicha actuación de la UGEL emplazada es evidentemente irrazonable y desproporcionada, y por lo tanto, vulnera el derecho a la educación de las demandantes.

57. Dicha determinación, en principio, desconoce que el Estado no ha logrado facilitar la cobertura educativa o el acceso a la educación para todos en la zona donde radican las recurrentes, según lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución, en atención al cual “el Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera”. Pero, además, lo decidido por la UGEL emplazada ha afectado el acceso en sentido estricto a la educación de las demandantes, toda vez que el criterio para no admitirlas, a la luz del caso concreto, en el que se advierte claramente un déficit de cobertura —cuya superación es tarea del propio Estado—, resultaba contrario a los principios y valores que consagra la Norma Fundamental.

58. Antes bien, al Estado le corresponde remover los obstáculos históricos que han mantenido y mantienen aún en posiciones desventajosas respecto al resto de la sociedad e incluso en situaciones de desigualdad a varios grupos vulnerables, entre los que se encuentran las niñas y adolescentes que intentan acceder a la educación rural pese a todos los condicionamientos que suelen tener en contra. En esa línea, si se vienen tomando medidas, en el ámbito de la educación a fin de promoverla y garantizarla, como por ejemplo, el favorecer desplazamiento docente a tales localidades, este Tribunal considera que determinaciones como las de la UGEL emplazada en el presente caso se alejan de la finalidad que justifica y sustenta tales acciones afirmativas, esto es, la búsqueda de la igualdad material. Y es que en un Estado constitucional, la administración, si bien se rige por el principio de legalidad, no puede obviar que la ley y las demás normas se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

interpretan y aplican en función de la Constitución, y no a la inversa.

59. Por consiguiente, a juicio de este Tribunal, el no reconocimiento de la matrícula de las demandantes y, por ende, su exclusión de la nómina de matrícula para continuar sus estudios del nivel secundario en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, afectó su derecho fundamental a la educación, por lo que corresponde estimar la demanda y ordenar que la demandada reconozca a las recurrentes la matrícula en dicho centro educativo y su correspondiente inclusión en la respectiva nómina de estudiantes del primer grado de educación secundaria, así como los estudios que eventualmente hubiesen realizado.

60. Así también, teniendo en cuenta que se encuentra acreditada la vulneración del citado derecho constitucional, corresponde ordenar que la emplazada asuma el pago de los costos procesales, en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

Estado de cosas inconstitucional y acceso a la educación en el ámbito rural

61. Es claro que lo resuelto en el presente caso es directamente vinculante para las partes intervinientes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional observa que la situación en la que se han visto ubicadas las demandantes es representativa de todo un grupo de personas que pertenecen al ámbito rural y se encuentran en estado de pobreza. Por ello, debe evaluarse si es de aplicación la técnica del *estado de cosas inconstitucional* y, si es así, corresponde dictar las decisiones pertinentes que coadyuven a reparar tal estado de inconstitucionalidad.

62. Dicha técnica, en un proceso constitucional como el amparo, comporta que, una vez declarado el “estado de cosas inconstitucionales”, se efectúe un requerimiento específico o genérico a un órgano público a fin de que, dentro de un plazo razonable, se realice o deje de realizar una acción u omisión, *per se*, violatoria de derechos fundamentales, que repercuta en la esfera subjetiva de personas ajenas al proceso constitucional en el cual se origina la declaración.

63. Se trata, en suma, de extender los alcances *inter partes* de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas.

64. Para que ello pueda realizarse es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de



cosas inconstitucionales, vulnera o amenaza derechos de otras personas ajenas al proceso. (Exp. 02579-2003-HD/TC FJ 19).

65. De la revisión de autos y como es de público conocimiento, se puede afirmar que el caso individual de las demandantes es uno que representa en idénticas circunstancias a miles de peruanos que, por vivir en zonas rurales de nuestro país y encontrarse en situación de pobreza extrema, no tienen acceso, en condiciones de igualdad, a la educación o a determinadas modalidades de educación básica regular, alternativa o especial.

66. Si nuestra Constitución establece en su artículo 17 que “La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias (...)”, que “El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera”, que “El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo”, que el Estado “fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona”, que “preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país”, y que “promueve la integración nacional”, es claro que existen ya obligaciones constitucionales para todos los operadores estatales a fin de materializarlas progresivamente.

67. Sin embargo, tal progresividad no implica en modo alguno que todo el contenido normativo del artículo 17 se encuentre supeditado a la buena voluntad de los operadores estatales de turno. Si es un mandato contenido en la norma más importante del sistema jurídico y si, además, se trata de la educación, que es el derecho que, en otros aspectos, permite a las personas adquirir los conocimientos necesarios para convertirse en ciudadano e insertarse efectivamente en la sociedad, entonces nos encontramos ante un mandato directamente vinculante.

68. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido en su informe sobre el derecho a la educación [Observación general 13: 08/12/99. E/C.12/1999/10] que:

La educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica 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 (párrafo 1) [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1999.10.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1999.10.Sp?OpenDocument)).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

69. Ciertamente no corresponde que el Tribunal Constitucional, en tanto órgano jurisdiccional elabore o ejecute las correspondientes políticas públicas en materia educativa. Pero, lo que no puede dejar de hacer es controlar la Constitución y defender los derechos fundamentales cuando el Estado actúe deficientemente o no actúe conforme a sus competencias constitucionales. Precisamente, en la sentencia del caso Ley Universitaria (Expediente 00014-2014-AI/TC y otros, FFJJ 6 a 22), el Tribunal Constitucional concluyó en que “tiene el deber de controlar la legitimidad constitucional de las políticas públicas e incluso la ausencia de éstas, en el contexto de sus deberes de respeto y garantía de los derechos” (FJ 22).
70. En tal sentencia, también se reitera que, en lo específicamente relacionado con la educación, este Tribunal Constitucional ha sostenido que esta se configura como derecho fundamental, pero también 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, y ha añadido que [...] corresponde al Ministerio de Educación desarrollar políticas públicas que optimicen y lleven a la práctica el mandato constitucional” (Expediente 06752-2008-AA/TC, FJ 6 y 7). Esta afirmación no impide, naturalmente, que el Tribunal Constitucional pueda controlar la conformidad de las políticas públicas adoptadas con el efectivo respeto de los derechos fundamentales. Más bien abona a favor de esa capacidad contralora y revisora (Expediente 00014-2014-AI/TC y otros FJ 20).
71. Asimismo, se precisa (FJ 19) que ya este Tribunal, en el pasado, ha controlado la legitimidad constitucional de medidas relacionadas con
- a. La provisión de agua potable (Expediente 03333-2012-AA/TC);
 - b. La circulación de vehículos usados con timón cambiado (Expediente 02500-2011-AA/TC);
 - c. El consumo de bebidas alcohólicas (Expediente 00850-2008-AA/TC);
 - d. El combate contra el tráfico ilícito de drogas (Expediente 00033-2007-AI/TC), o
 - e. La infancia y los programas sociales (Expediente 01817-2009-HC/TC), entre muchas otras
72. Por ello, el Tribunal Constitucional, en tanto órgano de control de la Constitución, no debe pronunciarse solo cuando cada persona del ámbito rural y pobre interponga una demanda de amparo, si acaso ello ocurriese, pues dada la precariedad de sus recursos es poco probable que judicialice el respetivo reclamo en defensa de sus derechos, sino también se encuentra legitimado para



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

pronunciarse mediante técnicas como aquella del *estado de cosas inconstitucional*.

73. Asimismo, teniendo en consideración que la disponibilidad y accesibilidad a la educación de las personas pobres del ámbito rural se encuentra dentro de una política pública de ejecución progresiva, pero que, como se ha referido antes, no puede contener una ejecución *sine die* (sin plazo y sin fecha), este Tribunal debe tomar en consideración determinados elementos estadísticos elaborados por el INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), como los siguientes:

CUADRO N° 3.4
PERÚ: GRUPOS DE DEPARTAMENTOS CON NIVELES DE POBREZA EXTREMA
ESTADÍSTICAMENTE SEMEJANTES. 2013 - 2015

AÑO	GRUPO	DEPARTAMENTOS	Intervalos de confianza al 95%	
			Inferior	Superior
2013	GRUPO 1	Cajamarca	18,14	26,97
	GRUPO 2	Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Pasco	12,21	15,53
	GRUPO 3	Áncash, Apurímac, La Libertad, Loreto, Piura, Puno, San Martín	5,71	7,46
	GRUPO 4	Arequipa, Cusco, Junín, Lambayeque, Moquegua, Región Lima, Ucayali	1,51	2,63
	GRUPO 5	Ica, Madre de Dios, Provincia Callao, Provincia Lima, Tacna, Tumbes	0,00	0,34
2014	GRUPO 1	Cajamarca	15,16	23,22
	GRUPO 2	Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Pasco	10,87	13,85
	GRUPO 3	Áncash, Apurímac, La Libertad, Loreto, Piura, Puno, San Martín	5,20	6,99
	GRUPO 4	Arequipa, Cusco, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Ucayali	1,61	2,80
	GRUPO 5	Ica, Provincia Callao, Provincia Lima, Región Lima, Tacna, Tumbes	0,09	0,40
2015	GRUPO 1	Cajamarca	16,63	23,89
	GRUPO 2	Amazonas, Ayacucho, Huancavelica	8,78	12,33
	GRUPO 3	Apurímac, Huánuco, La Libertad, Loreto, Pasco, Piura, Puno, San Martín	5,64	7,35
	GRUPO 4	Ancash, Cusco, Junín, Lambayeque, Ucayali	2,18	3,67
	GRUPO 5	Arequipa, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Provincia Callao, Provincia Lima, Región Lima, Tacna, Tumbes	0,19	0,62

Nota: Los valores del intervalo corresponden a los límites inferior y superior de cada grupo robusto.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2013 - 2015.

74. Dicho cuadro, que aparece en el *Informe Técnico "Evolución de la pobreza monetaria 2009-2015"*, elaborado por el INEI en abril de 2016, destaca (en su página 50) que "la aplicación de los test-estadísticos permitió establecer para el año 2015, cinco grupos de departamentos con niveles de pobreza extrema semejantes teniendo en consideración que la precisión de los estimadores puntuales no tuvieran diferencias significativas. **El primer grupo lo integra**



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC
AMAZONAS
MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Cajamarca con tasa de pobreza extrema entre 16,6% y 23,9%. El segundo grupo de departamentos con tasas de pobreza extrema entre, 8,8% y 12,3% se encuentran: Amazonas, Ayacucho, Huancavelica. En el tercer grupo de departamentos con tasa de pobreza extrema que se ubica entre 5,6% y 7,3% se encuentran: Apurímac, Huánuco, La Libertad, Loreto, Pasco, Piura, Puno y San Martín. El cuarto grupo de departamentos con tasas de pobreza extrema bajos, entre 2,2% y 3,7% lo integran: Ancash, Cusco, Junín, Lambayeque y Ucayali. Finalmente, el quinto grupo de departamentos conformado por Arequipa, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Provincia Constitucional del Callao, Provincia Lima, Región Lima, Tacna y Tumbes, se caracterizan por haberse prácticamente erradicado la pobreza extrema” [resaltado agregado].

75. Por consiguiente, atendiendo a lo expuesto en los párrafos precedentes, en los cuadros estadísticos elaborados por el Ministerio de Educación antes citados y a que las personas de extrema pobreza del ámbito rural están expuestas a condiciones que fomentan su vulnerabilidad, el Tribunal Constitucional considera que debe declararse un *estado de cosas inconstitucional* en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de tales personas de extrema pobreza del ámbito rural, de modo tal que se ordene al Ministerio de Educación:
- a) diseñar, proponer y ejecutar un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años, que vencería el 28 de julio de 2021, año del bicentenario, pueda asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de niños, adolescentes y mayores de edad, de extrema pobreza del ámbito rural, empezando por los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica;
 - c) disponer que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Poder Legislativo, pueda realizar las gestiones pertinentes que tiendan al aseguramiento de dicho plan de acción, y
 - d) ordenar al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo aquí dispuesto.

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 cuanto se afectó el derecho a la educación de las demandantes. En consecuencia, ordenar que la emplazada reconozca a las demandantes la matrícula y la correspondiente inclusión en la nómina de estudiantes del primer grado de educación secundaria en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, así como los estudios que eventualmente hubiesen realizado.
2. Declarar un *estado de cosas inconstitucional* en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

3. Ordenar al Ministerio de Educación el diseño, propuesta y ejecución de un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años que vencería el 28 de julio de 2021, año del bicentenario, pueda asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de niños, adolescentes y mayores de edad, de extrema pobreza del ámbito rural, empezando por los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica.
4. Disponer que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Poder Legislativo, realice las gestiones pertinentes que tiendan al aseguramiento de dicho plan de acción.
5. Ordenar al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo dispuesto en la presente sentencia.
6. Ordenar que la emplazada asuma el pago de los costos procesales a favor de las demandantes, cuya liquidación se hará en ejecución de sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Coincidiendo con lo resuelto en mayoría, considero pertinente emitir pronunciamiento sobre algunos temas que son de vital importancia para todo Estado Constitucional que se precie de serlo.

I. DELIMITACIÓN DEL PETITORIO

La presente demanda de amparo es interpuesta doña Marleni Cieza Fernández y doña Elita Cieza Fernández contra la resolución de fojas 153, de fecha 3 de noviembre de 2014, expedida por la Sala Mixta de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, que declaró improcedente la demanda de autos.

Las demandantes se dirigen contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba (UGEL de Utcubamba) para solicitar que se les reconozca como estudiantes del primer grado de educación secundaria en la Institución Educativa 16957 "Jesús Divino Maestro", La Flor de Cumba, provincia de Utcubamba, Amazonas, reconocimiento que ya se había producido inicialmente por parte del director de la aludida institución educativa.

Asimismo, las recurrentes exigen que se cumpla lo establecido en el artículo 17 de la Constitución, según el cual "(...) El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo". Es así que este extremo tiene relación con el examen de las obligaciones estatales de disponibilidad y accesibilidad de la educación para mujeres en el ámbito rural. Este extremo ya ha sido suficientemente desarrollado en la sentencia, por lo que nos remitimos a los fundamentos ahí expresados.

Finalmente, en relación al derecho a la igualdad y no discriminación precisaremos algunas ideas sobre la igualdad entendida como no sometimiento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

II. ANTECEDENTES

Con fecha 4 de noviembre de 2013, doña Marleni Cieza Fernández y doña Elita Cieza Fernández presentan demanda de amparo contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba (UGEL de Utcubamba), a fin de que se les reconozca su derecho a ser reconocidas como estudiantes del primer grado de educación secundaria en la I.E. 16957 "Jesús Divino Maestro". Además, solicitan que se apruebe la nómina de matrícula 2013 en el citado grado.

Sustentan su demanda en que se ha vulnerado su derecho a la educación, igualdad y a no ser discriminadas. Señalan que aun cuando el director de la institución educativa aceptó sus solicitudes de matrícula y, por tanto, formar parte de la nómina de estudiantes del 2013 y ser aceptadas en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión en la Institución Educativa (SIAGIE), la emplazada observó la nómina y sus matrículas debido a que no contaban con las edades para ser matriculadas (son mayores de edad) y porque no podían acogerse al derecho de continuidad. Manifiestan que, en el caserío en el que viven, no existe ninguna institución de educación básica alternativa secundaria, por lo que se vieron forzadas a continuar sus estudios en la I. E. 16957 Jesús Divino Maestro, la que, según refieren, se encuentra a una hora y media de camino desde el lugar donde viven.

Por último, mencionan que les resultaría imposible aceptar la modalidad básica alternativa, puesta la institución educativa que cuenta con esta se encuentra en la capital de Bagua Grande. Añaden que todos días deberían caminar dos horas por camino de herradura, muchas veces bajo lluvia, hasta llegar a un lugar donde existe movilidad, y de allí viajar durante dos horas para llegar a Bagua Grande, que tiene un Centro de Educación Básica Alternativa que funciona en horario nocturno todos los días.

III. LOS DERECHOS SOCIALES

Tradicionalmente se ha distinguido a los derechos sociales de los derechos individuales en virtud de su exigibilidad judicial. Los últimos serían exigibles por medios de procesos judiciales, mientras que los sociales responderían a decisiones políticas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Dicha diferencia ha sido superada en nuestro ordenamiento jurídico, tanto por los tribunales ordinarios como por el Tribunal Constitucional.

En reiterada jurisprudencia 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 población¹.

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 identificarlos².

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.

IV. LAS SENTENCIAS ESTRUCTURALES

El artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional señala que uno de los fines de los procesos constitucionales es la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Sin embargo, la consecución de este fin no es tarea fácil, ni en nuestro país, ni en la región, pues hemos sido testigos que la vulneración a ciertos grupos ha sido sistemática.

¹ Exp. 02945-2003-AA, Fundamento Jurídico 12.

² ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 24



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Conviene entonces detenerse brevemente en éstas violaciones sistemáticas. Para que algo sea calificado de sistemático se requiere la cooperación de diversos agentes para el logro de determinado fin. En ese sentido, las violaciones sistemáticas implica el accionar de todo o casi todo el aparato estatal contra determinado grupo. Así, éstas se dan principalmente porque el Estado no cuenta con las herramientas necesarias para viabilizar los derechos fundamentales, generando obstáculos para que no se puedan ejercer efectivamente estos derechos.

Vista la problemática anteriormente descrita, entonces es menester que ante la presencia de litigios estructurales, el Poder Judicial, en general, y el Tribunal Constitucional, en particular, brinde respuestas que puedan terminar y/o reparar las violaciones sistemáticas. Estos remedios, claro está, no deben partir únicamente de las instancias jurisdiccionales, sino deben ser el producto de un diálogo entre los diferentes actores sociales.

En este sentido, los Tribunales Constitucionales son los primeros en ser llamados a dictar sentencias estructurales, dentro de sus competencias constitucionalmente previstas. Como suele suceder, el ejercicio de competencias puede llevar a un activismo judicial que roce o algunas veces transgreda la autonomía de otros órganos constitucionales, poniendo en cuestionamiento la legitimidad del Tribunal Constitucional. Sin embargo, lo que hace a un litigio o caso estructural, es precisamente que los jueces constitucionales puedan tutelar derechos fundamentales, algunas veces, más allá de las pretensiones de las partes. En efecto, una violación sistemática requiere una respuesta de las mismas o mayores dimensiones.

Se infringen disposiciones constitucionales para las cuales es necesario ofrecer remedios, uno de ellos, sin ánimo de ser exhaustivo, podrían ser con políticas públicas, pero que éstas sean ejecutadas por otras entidades del Estado, claramente no el Tribunal Constitucional, que en el marco de un diálogo institucionalizado se coadyuve a dar una respuesta desde la Constitución.

Es precisamente ésta la labor de un Tribunal Constitucional en el marco de una sentencia estructural: Construir un derrotero donde todas las entidades estatales dialoguen y colaboren por la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Desde esta perspectiva, para calificar una sentencia como estructural se requiere de algunas características³:

- a) La vulneración de los derechos fundamentales afectan a un gran número de personas que por sí mismas o mediante organizaciones que las representan en juicio alegan violaciones de sus derechos. Es decir, pueden existir varios actores procesales, así como muchos afectados que no necesariamente intervienen en los litigios.
- b) Involucran a varias entidades estatales como responsables de las fallas persistentes de la política pública que contribuyen a esas violaciones de derechos fundamentales.
- c) Implican requerimientos judiciales complejos, es decir, órdenes de cumplimiento obligatorio por los cuales los tribunales instruyen a esos organismos públicos para que actúen de forma coordinada a fin de proteger a toda la población afectada y no sólo a los demandantes específicos del caso.
- d) Una serie de órdenes de implementación continuas en el tiempo.

Recurrir a figuras como las sentencias estructurales o las garantías de no repetición no es otra cosa que la búsqueda de la mejor interpretación del diseño institucional para lograr la efectiva protección de los derechos fundamentales a partir de las posibilidades que da el propio sistema institucional. Lo que está haciendo el control jurisdiccional constitucional, es intentar respuestas efectivas ante la realidad sin apartarse de los mandatos constitucionales⁴.

³ RODRÍGUEZ GARAVITO, César, RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015, pág. 25.

⁴ NASH, Claudio, NÚÑEZ, Constanza. "Sentencias estructurales. Momento de evaluación". En: *Revista de Ciencias Sociales*. Volumen Monográfico Extraordinario, 2015, pág. 272.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

V. EL DERECHO A LA IGUALDAD

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).

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.

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).

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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

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 derechos⁵. En consecuencia, considero que los alcances del derecho a la igualdad deberían ser ampliados por la justicia constitucional.

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.

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.

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 escrutinios⁶:

- 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.

⁵ 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.

⁶ Ídem, pp. 147-148.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

- 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".

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 producido⁷.

Por todo lo anteriormente dicho, considero que el presente caso sí es factible de ser analizado en clave de igualdad. Así analizadas las cosas, somos de la opinión que es conveniente ampliar el criterio de igualdad para abordar casos de violaciones sistemáticas.

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

⁷ Ídem, pág. 153.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA SALDAÑA-BARRERA

1. Coincido con el sentido de lo resuelto, pero me pregunto si lo propuesto (declaración de estado de cosas inconstitucional y toma de una serie de acciones de obligatorio cumplimiento por parte del Gobierno y el Congreso), no constituye en realidad la aprobación de un escenario más propio de una sentencia estructural.
2. Conviene tener presente que en una sentencia estructural no solamente se detecta una situación de violación sistemática al contenido constitucionalmente protegido de ciertos derechos fundamentales, sino que a través suyo se constata además que existe la omisión reiterada de una actuación considerada necesaria dentro del aparato estatal, ante lo cual se demanda el cabal ejercicio de esos derechos fundamentales invocados. Es pertinente entonces ser claros sobre si aquí se está planteando o no una sentencia estructural. Y es que conviene tener presente que la aprobación de una sentencia estructural, entre otros factores, genera tensiones entre los jueces y juezas constitucionales y los otros poderes públicos; y, en esa línea de pensamiento, lo que tal vez resulta más relevante es la necesidad de precisar cuáles son los alcances de las atribuciones correspondientes a un juez(a) constitucional, máxime si pertenece a un Tribunal Constitucional. Y de la mano de las respuestas a estas preguntas, también corresponde interrogarse sobre cuál es la legitimidad con la que el juez(a) constitucional asumiera estas tareas y dentro de qué límites podría desenvolverse estas labores. Las decisiones planteadas a partir del tercer resuelve de la sentencia son interesantes y hasta necesarias, pero debiera a la vez fortalecerse el sustento constitucional de las mismas, así como tenerse previsto, por ejemplo, algún mecanismo o conjunto de mecanismos que aseguren el seguimiento de lo resuelto.
3. En ese sentido, por citar una posibilidad en particular, y con la finalidad de supervisar y velar por el cumplimiento de las diferentes sentencias de este Tribunal, máxime si en ellas se establecen exhortaciones, órdenes a los poderes públicos y hasta mandatos de carácter estructural, es que, por lo menos, convendría que este Colegiado cuente con una Comisión de Seguimiento de Sentencias.
4. Esta Comisión de Seguimiento de Sentencias debería tener como cometido principal verificar sobre todo el cumplimiento de las sentencias estructurales, las declaratorias



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

de estados de cosas inconstitucional, las declaratorias de situaciones de hecho inconstitucional, las exhortaciones realizadas a los poderes públicos y a los particulares, así como de todas aquellas decisiones de este Tribunal que requieran un seguimiento específico. Para ello, considero que dicha Comisión, cuya composición, alcances y procedimientos a seguir correspondería ser precisado a través del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, debería contar con facultades para impulsar las coordinaciones interinstitucionales, las propuestas técnicas y los apremios legales que sean necesarios, con la finalidad de que las situaciones de inconstitucionalidad estructural o generalizada detectadas por el Tribunal Constitucional sean efectivamente revertidas.

S.

ESPINOSA -SALDAÑA BARRERA

Elay Espinosa Saldaña

Lo que certifico:

Janet Otárola Santillana
JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNANDEZ Y OTRO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas Magistrados, emito el presente voto singular en razón de las siguientes consideraciones.

Por lo general, los derechos constitucionales, especialmente cuando se trata de derechos sociales y económicos, como el derecho a la educación (cfr. Capítulo II del Título I de la Constitución), cuentan con normas legales que regulan su ejercicio. Como no puede ser de otro modo, los jueces estamos vinculados por tales normas, salvo que las consideremos inconstitucionales y dispongamos su inaplicación al caso concreto, conforme al artículo 138 de la Constitución. No aprecio que esto (llamado "control difuso de constitucionalidad") haya ocurrido en la ponencia.

Siendo esto así, en tanto que en el caso de autos se discute el ejercicio del derecho a la educación, debemos recurrir a la Ley N° 28044, Ley General de Educación (en adelante, la Ley) y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 011-2012-ED (en adelante, el Reglamento).

El presente caso involucra una discusión sobre qué modalidad de la Educación Básica corresponde a las demandantes: la Educación Básica Regular o la Educación Básica Alternativa. Ello debido a que las demandantes, a pesar de tener una 18 y la otra 19 años de edad, según se indica en su demanda (cfr. fojas 21), pretenden cursar Educación Secundaria en un centro de Educación Básica Regular y no en uno de Educación Básica Alternativa, pues indican que el primero es más cercano a su domicilio (cfr. fojas 24).

El artículo 36 de la Ley señala que la Educación Básica Regular (que comprende los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria) "está dirigida a los niños y adolescentes". Es decir, este tipo de educación está diseñada para menores de edad, pues conforme al artículo I del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), "se considera niño a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años de edad y adolescente desde los doce hasta cumplir los dieciocho años de edad".

A ello hay que sumar el Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular (aprobado por Resolución Ministerial 440-2008-ED¹) –vigente al momento de los hechos y citado por la ponencia en su fundamento 47– que, en su p. 113, señala: "En el nivel de Educación Secundaria se atiende a los púberes y adolescentes, cuyas edades oscilan entre 11 y 17 años aproximadamente".

La Educación Básica Alternativa, por su parte, está dirigida a estudiantes "que no se insertaron oportunamente en el Sistema Educativo, no pudieron culminar la Educación

¹ Cfr. www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/download.php?link=dcn_2009.pdf (consulta: 28-VIII-2017).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNANDEZ Y OTRO

Básica, requieren compatibilizar el trabajo con el estudio, desean continuar sus estudios después de un proceso de alfabetización o se encuentran en extraedad para la Educación Básica" (artículo 67 del Reglamento).

A partir de las normas citadas, en tanto que las demandantes tienen 18 y 19 años de edad, no les corresponde cursar el nivel de Educación Secundaria de la Educación Básica Regular, sino la Educación Básica Alternativa.

Como dice el artículo 28 inciso c) de la Ley, las modalidades educativas "son alternativas de atención educativa que se organizan en función de las características específicas de las personas a quienes se destina este servicio". Por esta razón, no considero subjetiva o arbitraria esta diferenciación entre edades que hace la Ley, ya que, en mi opinión, se asienta en una razonable diferencia de las cosas: la adultez de los alumnos, que exige, consecuentemente, unos particulares métodos y contenidos de enseñanza. Así lo demuestra el artículo 68 (inciso "a") del Reglamento, donde se señala que la Educación Básica Alternativa tiene, entre otras características, la siguiente:

"Relevancia y pertinencia, porque, siendo abierta al entorno, tiene como opción preferente a los grupos vulnerables de áreas rurales y periurbanas, y responde a la diversidad de los actores educativos con una oferta específica que tiene en cuenta los criterios de edad, género, lengua materna, intereses y necesidades de los diversos tipos de población con características especiales (adultos mayores, personas privadas de libertad, con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, entre otros)" (énfasis añadido).

No debe suponerse que cursar la Educación Básica Alternativa representaría una desventaja para las demandantes, pues, conforme al artículo 37 de la Ley, ésta "es una modalidad que tiene los mismos objetivos y calidad equivalente a la de la Educación Básica Regular; enfatiza la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. Se organiza flexiblemente en función de las necesidades y demandas específicas de los estudiantes. El ingreso y el tránsito de un grado a otro se harán en función de las competencias que el estudiante haya desarrollado".

Y en cuanto a la distancia que existiría entre el domicilio de las demandantes y el centro de enseñanza de Educación Básica Alternativa, debe recordarse que ésta tiene, como otra característica, ser "flexible, porque la organización de los servicios educativos, tipos de educación, calendarización, horarios, formas de atención, turnos y jornadas del estudiante son diversas, responden a la heterogeneidad de los estudiantes y sus contextos" (artículo 68, inciso "c", del Reglamento).

A lo que hay que añadir que los centros de Educación Básica Alternativa se organizan mediante formas de atención no sólo presencial, sino también "semipresencial, que demanda la asistencia eventual de estudiantes para recibir asesoría de los docentes de acuerdo con sus requerimientos" (artículo 69, inciso "b", del Reglamento); y "a distancia, que utiliza medios electrónicos y/o digitales, impresos o no, que intermedian al proceso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNANDEZ Y OTRO

educativo, según normas específicas, aprobadas por el Ministerio de Educación" (artículo 69, inciso "c", del Reglamento).

En razón del marco jurídico citado, no corresponde a las demandantes cursar Educación Secundaria en un centro de Educación Básica Regular, por lo que no se ha afectado su derecho a la educación. Consecuentemente, voto por declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

URVIOLA HANI

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto a mis colegas, discrepo de la sentencia en mayoría por lo siguiente:

El 4 de noviembre de 2013, Marleni Cieza y Elita Cieza presentan demanda de amparo contra el director de la UGEL de Utcubamba, para que les permita estudiar en el primer grado de educación secundaria en la I.E. 16957 Jesús Divino Maestro, del caserío La Flor, distrito de Cumba, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.

Señalan que allí no existe ninguna institución de educación básica alternativa secundaria y que la que cuenta con ésta se encuentra en Bagua Grande, a cuatro horas de donde viven. Por ello, necesitan continuar sus estudios en el Colegio Jesús Divino Maestro, que se encuentra a solo una hora y media de camino.

El director de la institución educativa aceptó sus solicitudes de matrícula, pero la UGEL no. La UGEL argumentó que las recurrentes no habían presentado certificados de haber completado sus estudios de primaria, por lo que no podían acogerse al derecho a la continuidad. Además, indicó que tenían 18 y 19 años, por lo que superaban la edad establecida en la Directiva 014-2012-MINEDU/VMGP para cursar el primer año de secundaria de educación básica regular. Según la Ley 28044, Ley General de Educación, a las recurrentes les correspondía la educación básica alternativa.

Invocando el derecho al acceso a la educación, la sentencia en mayoría estima la demanda. Al hacerlo, sin embargo, pasa por alto normas básicas que regulan la provisión de los servicios educativos. Evidentemente, para realizar estudios secundarios debe acreditarse haber culminado estudios primarios. Además, la directiva señalada permite matricularse en primer año de secundaria de educación básica regular a quienes están en el rango de 12 a 14 años de edad. Las recurrentes no cumplían estos requisitos.

La sentencia en mayoría no da ninguna razón por la cual el derecho al acceso a la educación de las recurrentes debe prevalecer sobre los requisitos antes señalados. Estos requisitos tienen un claro sustento constitucional, en tanto buscan asegurar la idoneidad de los servicios educativos. El segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución dice:

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 [itálicas añadidas].*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

Obviamente, no es buena idea juntar en una misma aula a estudiantes de 12 años con jóvenes de más de 20 años de edad, por razones que no es necesario detallar. ¿Qué hay del derecho a la educación de los menores de edad? ¿Por qué debe prevalecer el derecho de las mayores de edad?

En lugar de presentar un balance razonado entre el derecho de unas y de otros, la sentencia en mayoría se distrae esbozando políticas públicas educativas. Presenta estadísticas en tablas y gráficos, como si se tratara de la exposición de motivos de una norma no incluida en el paquete de decretos legislativos emitidos recientemente por el gobierno (cfr.

<http://www.congreso.gob.pe/comisiones2016/ConstitucionReglamento/DecretosLegislativos/>).

El Tribunal Constitucional, sin embargo, no tiene —no puede tener— facultades legislativas delegadas por el Congreso. Se trataría, por tanto, de la exposición de motivos de un decreto ley, al estilo de los dictados por los gobiernos *de facto* en el pasado.

Por ello, incluso asumiendo que el objetivo que se persigue es loable, debe indicarse que no le corresponde hacer esto al Tribunal Constitucional. Al subrogarse en el rol que la Constitución asigna a los poderes elegidos —el Congreso y el Poder Ejecutivo—, lo único que consigue es debilitar el estado de Derecho. Desde que el desempeño económico del país depende de la fortaleza de éste, la sentencia en mayoría no ampliará sino restringirá el acceso a la educación de los que viven en las zonas más apartadas del país —es decir, lo contrario de su objetivo supuesto o incluso real.

Por estas razones, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ANEXO 3: DIAPOSITIVAS



TEMA

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL**

“EXPEDIENTE N° 00853-2015-PA/TC”

**DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN Y EL
ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**

BACHILLERES:

JUAN ARMANDO GARCÍA GARCÍA
ANGELO MANUEL SILVA LEDESMA

RESUMEN

La presente Sentencia **N° 00853-2015-PA/TC** trata del caso de dos hermanas Marleni (19) y Elita (17) Cieza Fernández cuyas matrículas fueron rechazadas por el propio Estado en una zona rural de Amazonas.

Ambas se inscribieron en la Institución Educativa 16957 Jesús Divino Maestro, que brinda educación básica regular Primaria y secundaria, en el caserío La Flor, distrito de Cumba. El local queda a una hora de camino desde la casa de ambas. La meta de las hermanas era iniciar y culminar los estudios secundarios que habían postergado por falta de dinero.

Sin embargo, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Utcubamba no quiso recibir las nóminas de matrícula de las hermanas Cieza porque eran mayores de edad.

RESUMEN

Frente a ello, presentaron una demanda de amparo en contra de la UGEL para que reconozca las dificultades de las jóvenes y haga una excepción.

Por lo que, el tribunal pone de manifiesto en esta sentencia la contraposición a un derecho, en el caso materia de litis al derecho a la educación en tal sentido manifiesta la desaprobación a tal conducta restrictiva del Estado frente a situaciones de esta naturaleza.



ANTECEDENTES DE ESTUDIO

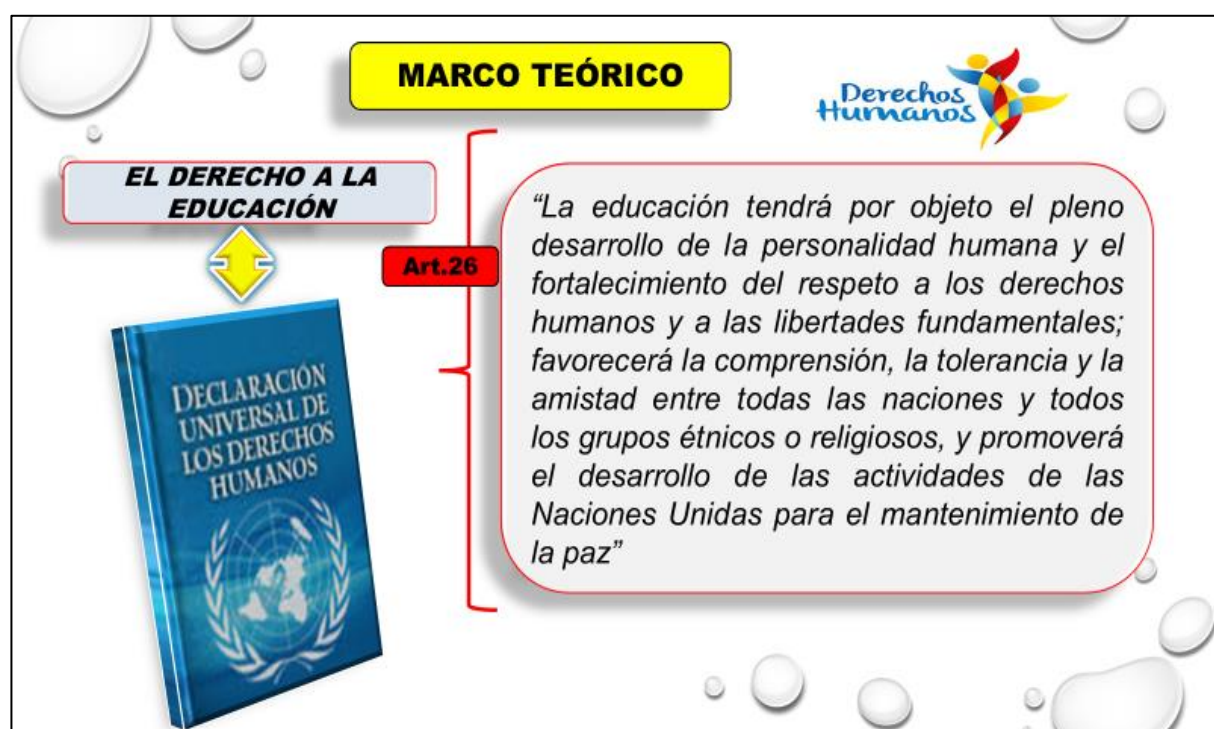
1°

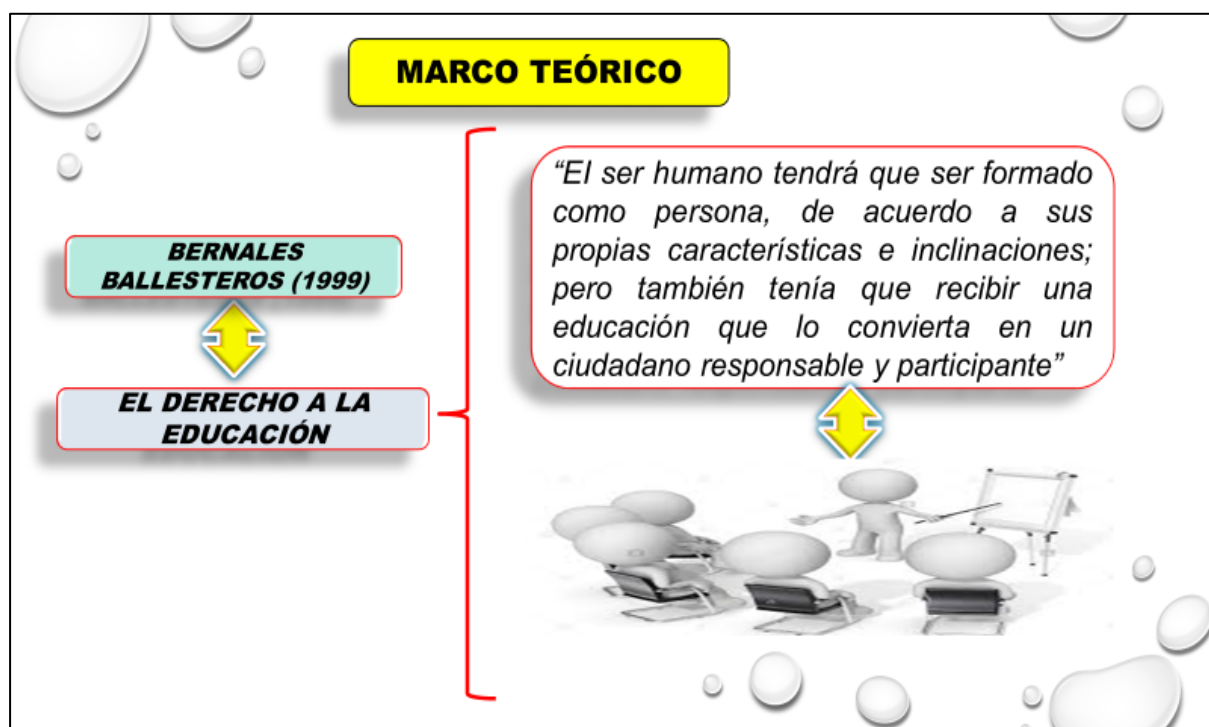
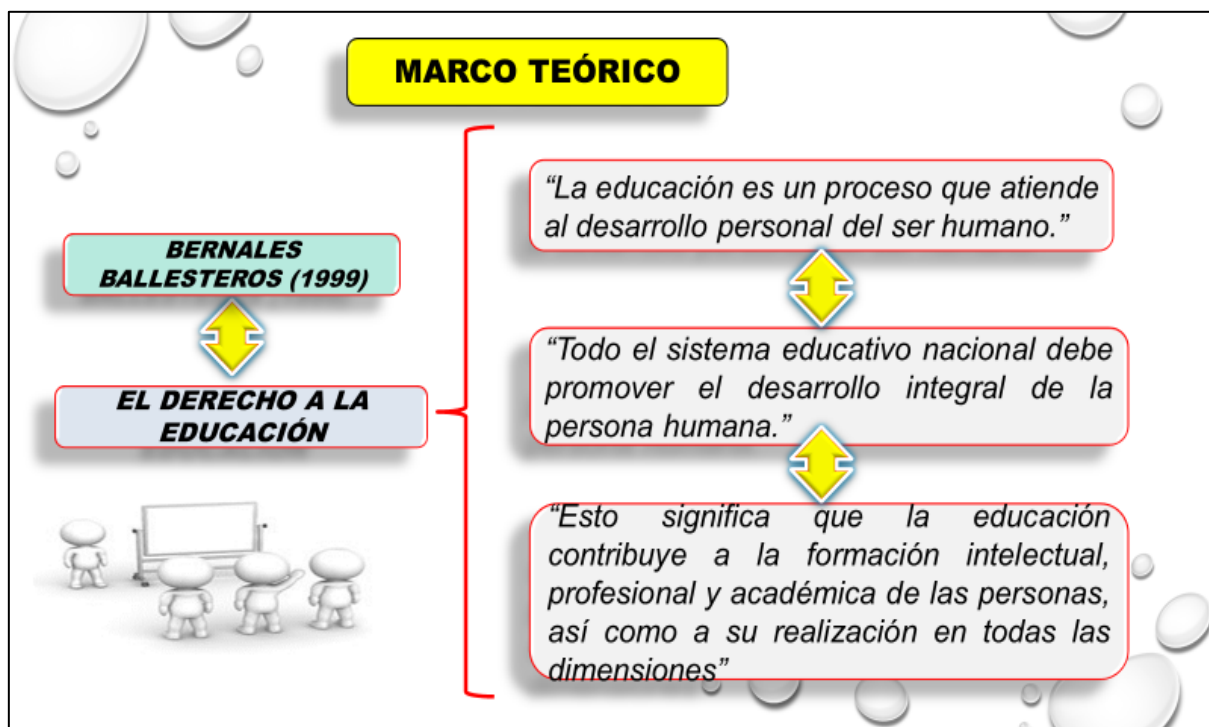
Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 6° El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades

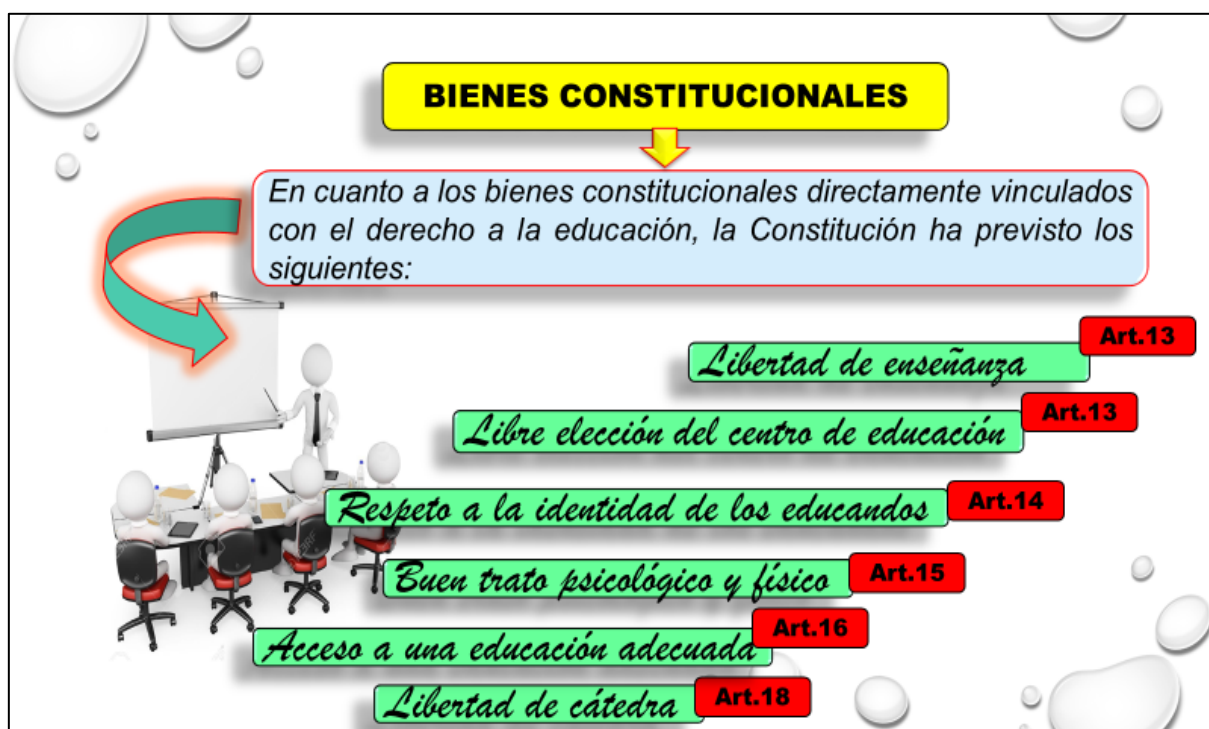


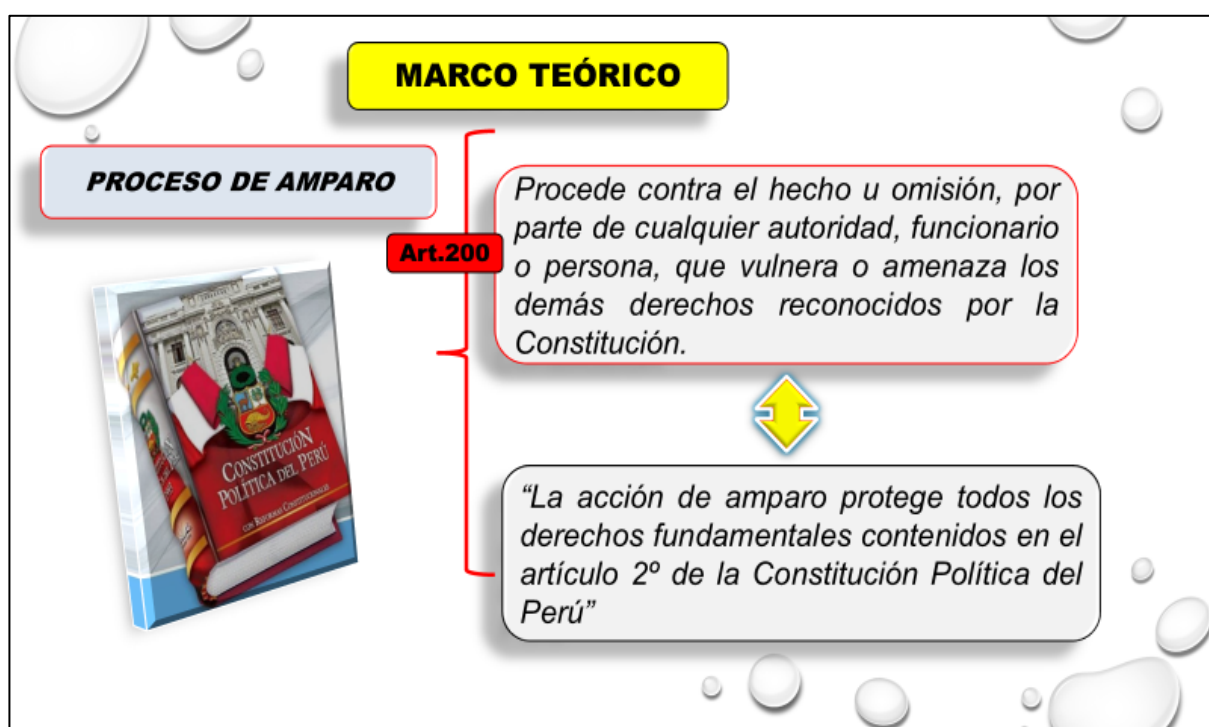
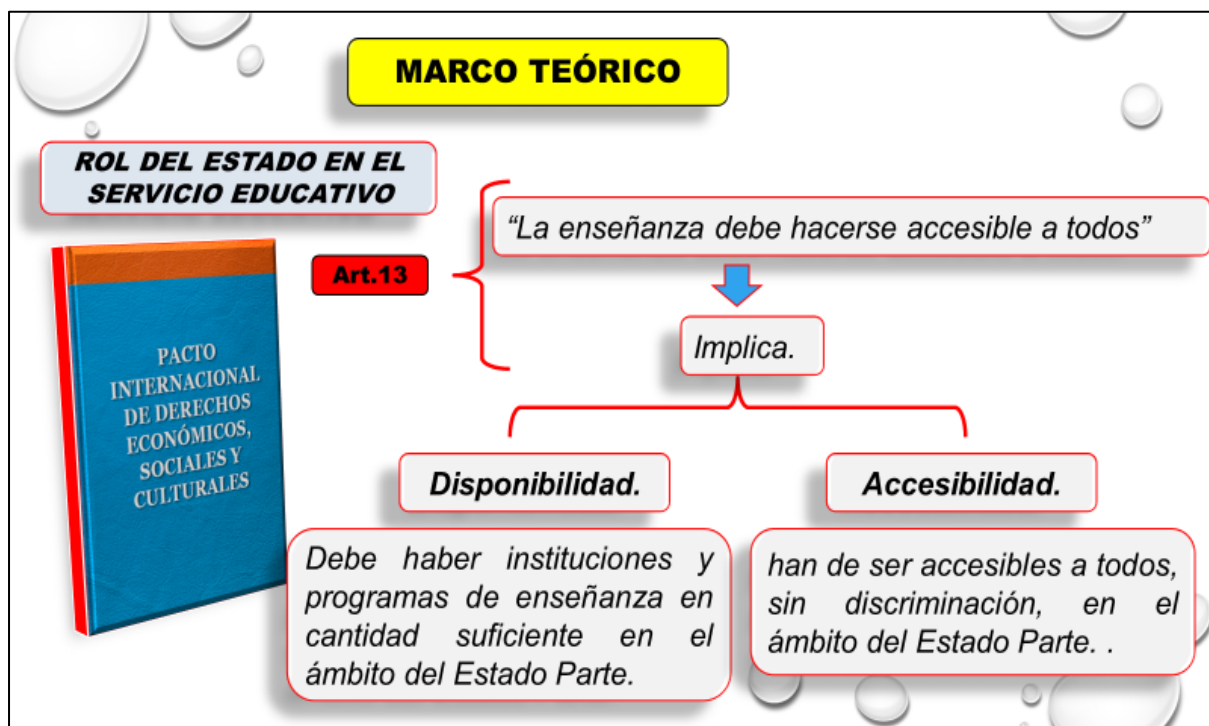
2°

Expediente 04232-2004-PA/TC, fundamento 11° El Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de estos.









MARCO TEÓRICO

PROCESO DE AMPARO



“El amparo es un derecho humano de naturaleza procesal que puede interponer cualquier persona, para demandar ante el órgano jurisdiccional competente la protección o el restablecimiento de cualquiera de sus derechos constitucionales.



MARCO TEÓRICO

PROCESO DE AMPARO



El amparo se caracteriza por ser:

Inalienable

Inviolable

Universal

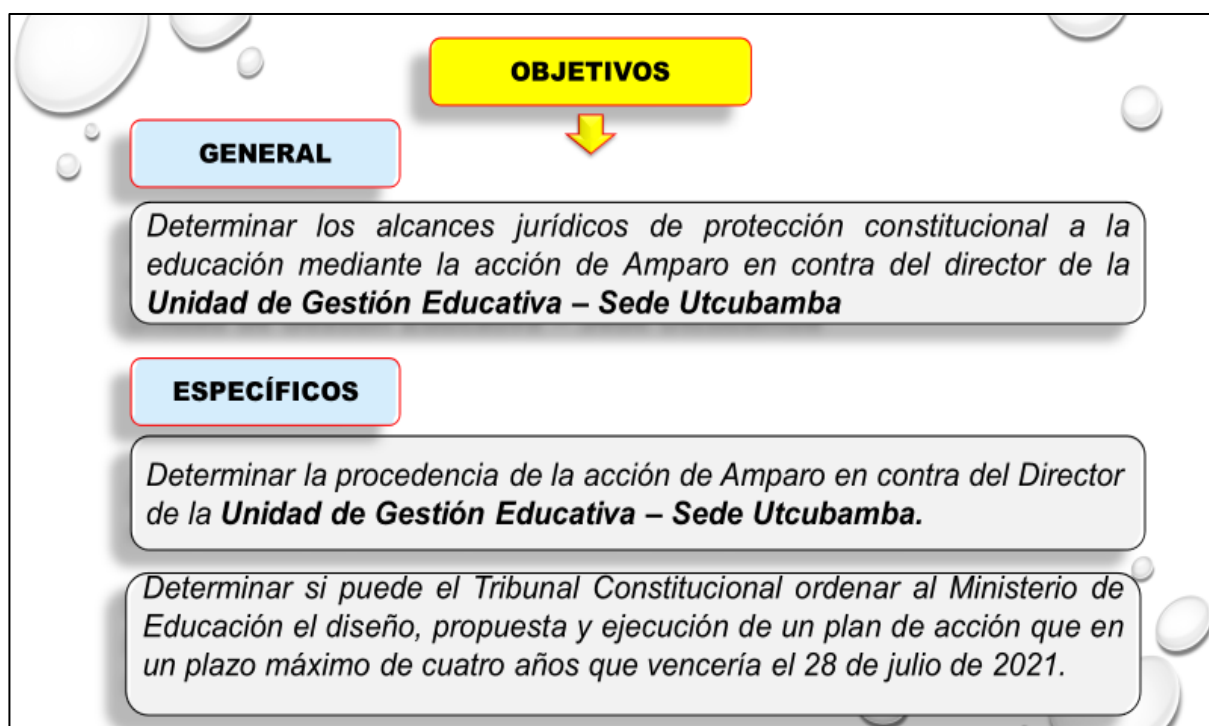
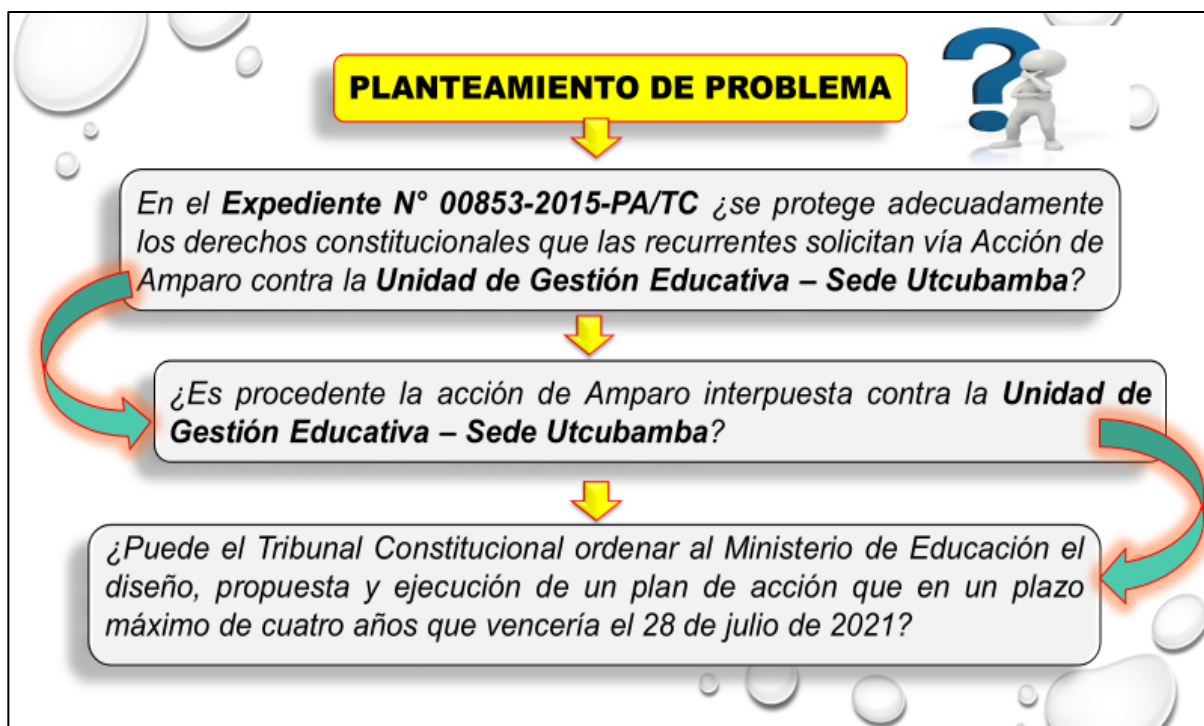
Irrenunciable

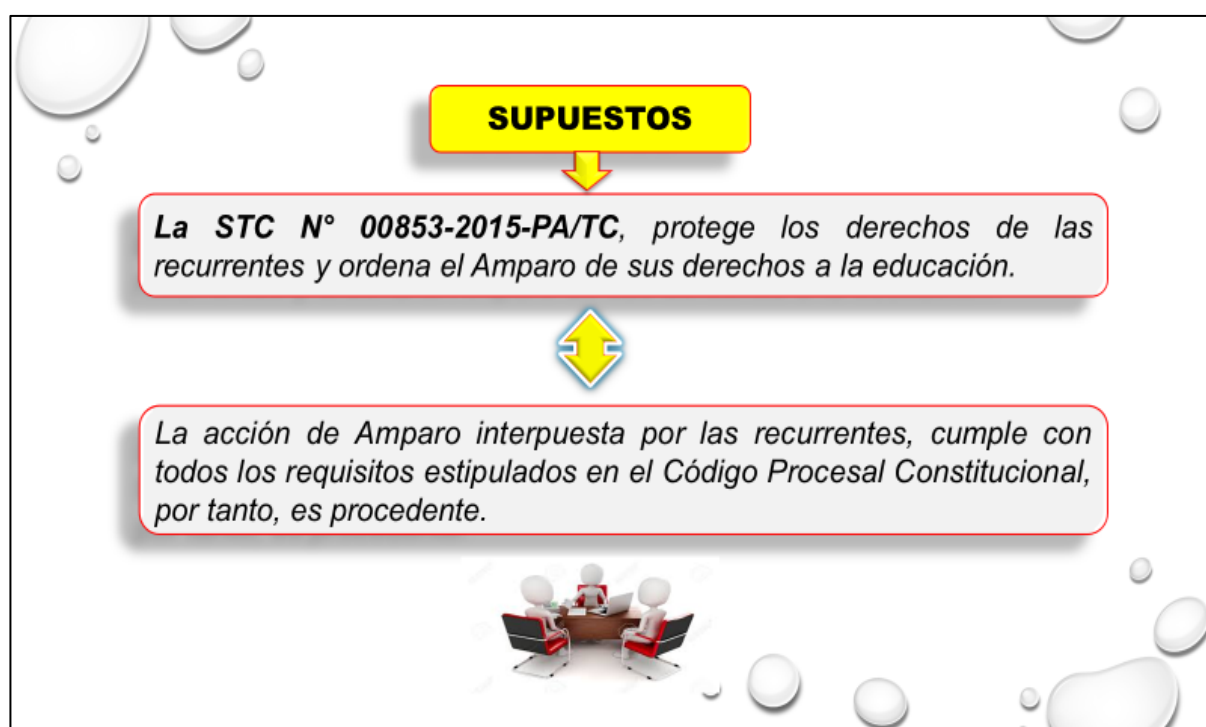
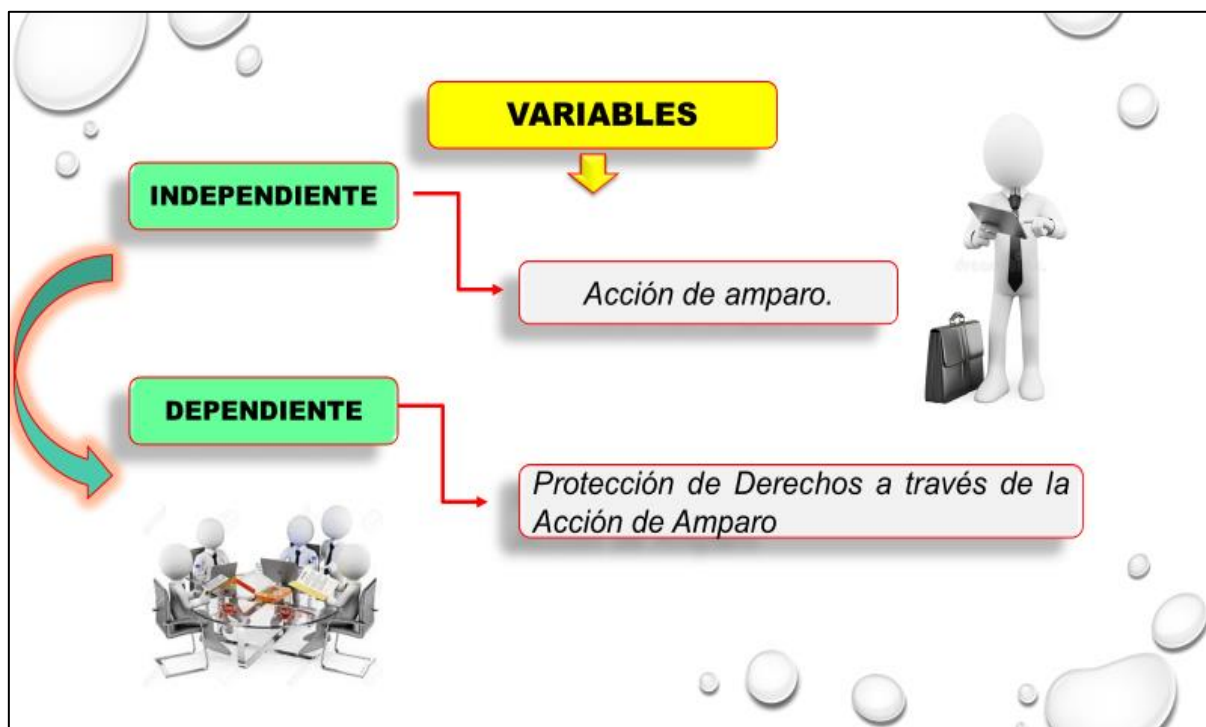
Jurisdiccional

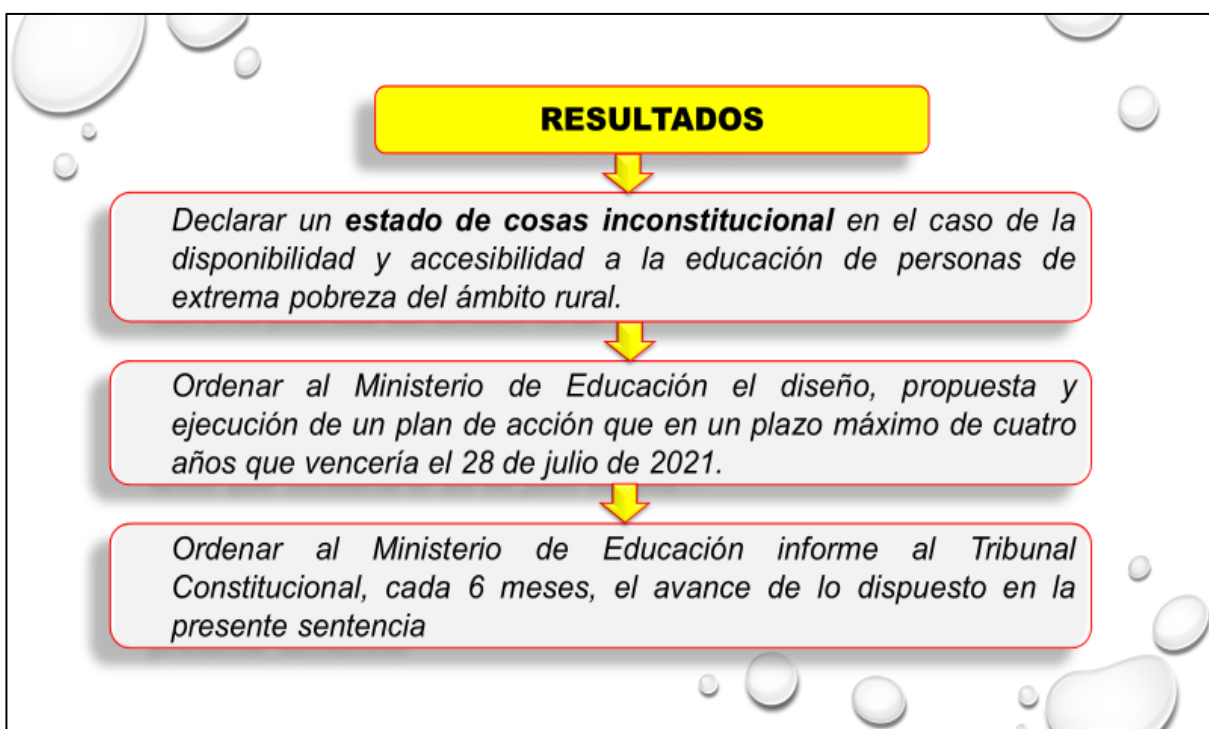
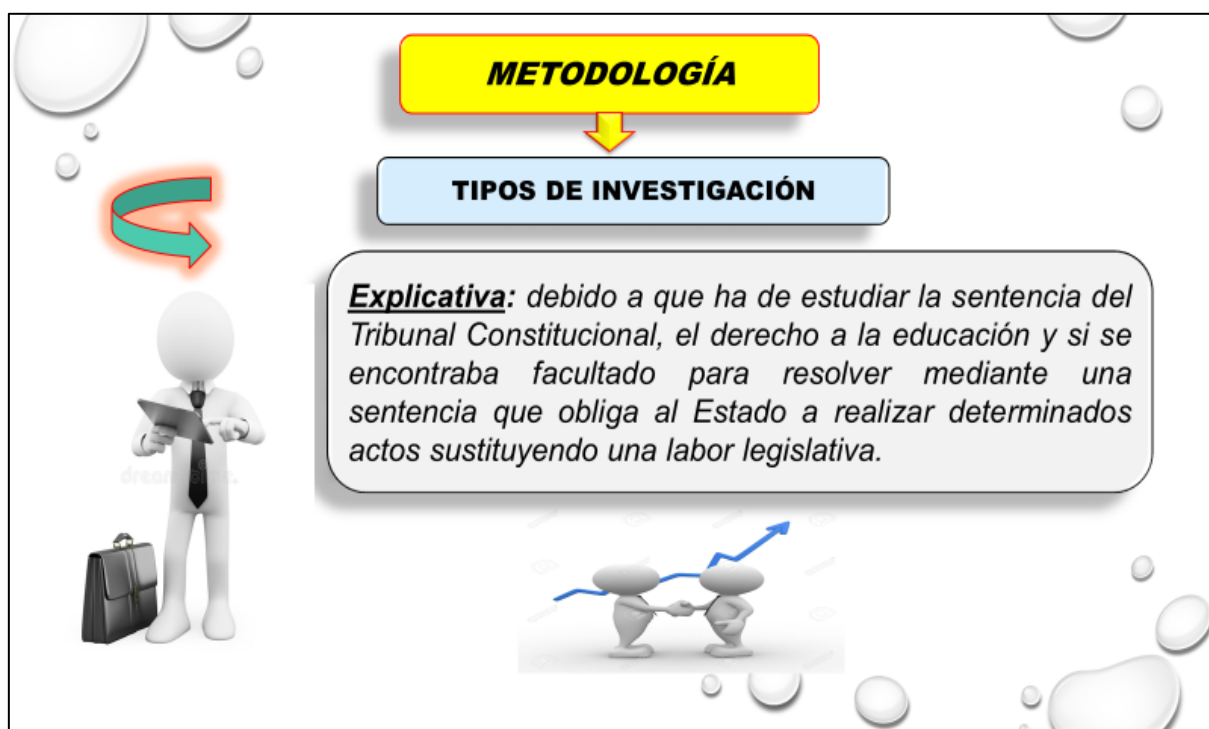
Eficaz

Cuya finalidad esencial la protección efectiva de los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo.









DISCUSIÓN

El presente caso involucra una discusión sobre qué modalidad de la Educación Básica corresponde a las demandantes: la Educación Básica Regular o la Educación Básica Alternativa.

El artículo 36 de la Ley señala que la Educación Básica Regular (que comprende los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria) "está dirigida a los niños y adolescentes"

La Educación Básica Alternativa, por su parte, está dirigida a estudiantes "que no se insertaron oportunamente en el Sistema Educativo, no pudieron culminar la Educación Básica, requieren compatibilizar el trabajo con el estudio, desean continuar sus estudios después de un proceso de alfabetización o se encuentran en extra-edad para la Educación Básica"

CONCLUSIONES

1° *El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades.*

2° *Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad educativa.*

RECOMENDACIONES

1°

Ampliar el acceso y la conclusión de estudios en la educación secundaria y mejorar su calidad, preparando a los estudiantes para el pleno ejercicio de la ciudadanía.

2°

Proveer servicios educativos accesibles para toda la población que permitan el pleno acceso, la prosecución de estudios y los logros de aprendizaje, especialmente para aquéllos que se encuentran en situación más desfavorecida.

3°

Definir criterios básicos de calidad para todos los centros educativos, sean públicos o privados, creando las condiciones necesarias para que los estudiantes alcancen resultados favorables de aprendizaje.

GRACIAS...

