

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional en
relación con el caso de las hermanas Cieza Fernández
contra la Corte Superior de Justicia de Amazonas: El
acceso al derecho fundamental a la educación en el Perú.

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado
que presenta:

Lucía Fernández Haaker

ASESORA:
Renata Anahí Bregaglio Lazarte

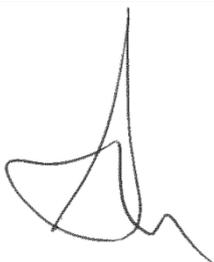
Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, BREGAGLIO LAZARTE, RENATA ANAHI, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado “Informe sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional en relación con el caso de las hermanas Cieza Fernández contra la Corte Superior de Justicia de Amazonas: El acceso al derecho fundamental a la educación en el Perú”, del autor FERNÁNDEZ HAAKER, LUCÍA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 34%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 02/10/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 02 de octubre del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: BREGAGLIO LAZARTE, RENATA ANAHI	
DNI: 40284989	
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4306-2511	
Firma:	

RESUMEN

El presente informe trata sobre el derecho fundamental a la educación en una zona rural de la selva del Perú. Es un caso muy importante porque pone en evidencia la precariedad del servicio educativo en el Perú y la postura del Tribunal Constitucional frente a la dificultad para acceder al ejercicio de un derecho fundamental que el Estado Peruano no está en capacidad de garantizar. El problema principal del caso consiste en evidenciar si se vulneró o no el derecho a la educación de las demandantes (dos hermanas con 18 y 19 años) al no contarse con centros educativos idóneos en la zona rural en la que vivían y, al impedirseles la matrícula en un centro de educación básica regular por ser mayores de edad. El TC declaró fundada la demanda señalando que las leyes deben interpretarse a la luz de la Constitución y no a la inversa de modo que, si bien la Ley General de Educación, Ley 28044 y, la Directiva 014-2012-MINEDU/VMGP “Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2013 en la educación básica” establecían los criterios para el acceso a .los centros educativos de educación básica regular y de educación básica alternativa, dichas normas debían aplicarse siguiendo los lineamientos constitucionales que regulan los derechos fundamentales y no al revés. Además, la sentencia declaro el estado de cosas inconstitucional. El derecho a la educación es un derecho fundamental regulado -entre otros- en los artículos 13, 14,16 y 17 de la Constitución y en el Perú, además, los derechos humanos se interpretan, de acuerdo con la Cuarta Disposición Final y Transitoria, siguiendo los tratados internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Palabras clave

Derecho a la Educación

Disponibilidad al derecho a la educación

Accesibilidad al derecho a la educación

Progresividad

Estado de Cosas Inconstitucional

ABSTRACT

This report deals with the fundamental right to education in a rural jungle area of Peru. It is a very important case because it highlights the precariousness of the educational service in our country and the position of the Constitutional Court regarding the poor access this fundamental right has and that the Peruvian Government cannot guarantee. The main problem in the case is whether or not the educational right of the applicants (two sisters aged 18 and 19) was violated by the lack of suitable educational centres in the rural area in which they lived and by preventing them from enrolling in a regular basic education centre because they didn't have the legal age. The Constitutional Court declares the claim to be well founded on the grounds that the laws must be interpreted following the Constitution and not vice versa, so that, even though the General Educational Law establishes criteria for access to regular basic education and alternative basic education centers, these norms must be applied following the constitutional guidelines that regulate fundamental rights and not vice versa. The Courts also declared the unconstitutional state of affairs. The educational right is a fundamental right regulated -among others- in articles 13, 14, 16 and 17 of the Constitution and in Peru, in addition, human rights are interpreted, in accordance with the Fourth Final and Transitory Provision, following international treaties such as the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights.

Keywords

Educational Rights

Availability of educational rights

Accessibility of educational rights

Progressiveness

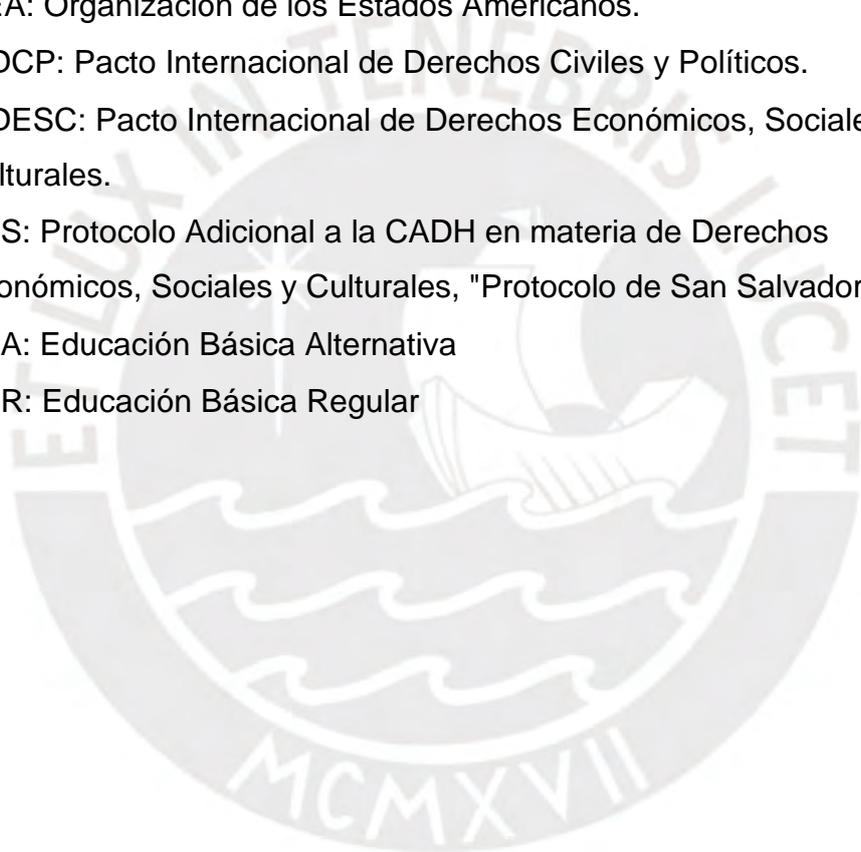
Unconstitutional State of Things

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	5
I. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Justificación de la elección de la resolución	6
1.2. Presentación del caso y análisis.....	7
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	8
2.1. Antecedentes	8
2.2. Hechos relevantes del caso	10
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS..	14
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A.....	15
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	17
VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	33
BIBLIOGRAFÍA	35

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- DCP: Derechos Civiles y Políticos.
- DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos.
- OEA: Organización de los Estados Americanos.
- PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- PSS: Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".
- EBA: Educación Básica Alternativa
- EBR: Educación Básica Regular



PRINCIPALES DATOS DEL CASO

No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso	EXP. Nº 00853-2015-PA/TC // MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Los Derechos Fundamentales reconocidos en la Constitucional
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	Demanda de amparo contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba solicitando el reconocimiento del derecho a estudiar en primer grado de educación secundaria; Sentencia de primera instancia del Juzgado Mixto de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas que declara fundada la demanda; Sentencia de segunda instancia de la Sala Mixta de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas que declara improcedente la demanda; Recurso de Agravio Constitucional
Demandante / Denunciante	Marleni Cieza Fernández y Elita Cieza Fernández
Demandado / Denunciado	Sala Mixta de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas
Instancia administrativa o jurisdiccional	Tribunal Constitucional

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación de la elección de la resolución

Elegí el caso de las hermanas Cieza porque me interesa su contenido jurídico (el derecho a la educación) y cómo el Tribunal aborda el tema del acceso y el ejercicio del derecho fundamental a la educación. Por otro lado, me interesa el caso por su relevancia en un país como el nuestro, en el que, el Estado puede y debe exigir el cumplimiento de las leyes y debe hacerlo a la luz de lo establecido por la Constitución. Pero ¿qué pasa cuando el Estado no logra asegurar el ejercicio de un derecho establecido en la constitución y reconocido en la misma carta magna, como fundamental?

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 16 que **“nadie debe verse impedido de recibir una educación adecuada”**. Por otro lado, la constitución, en la Cuarta Disposición Final y Transitoria, señala que *“las normas relativas a los derechos se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales”*.

El artículo 26 de la DUDH (1948) señala que: *“1. Toda persona tiene derecho a la educación (...); 2. **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 (...)”*

Lo interesante de este caso, es que bien podría extrapolarse a otros ámbitos en los que el Estado regula adecuadamente los derechos, pero no puede garantizar su ejercicio debido a deficiencias propias del Estado que no deberían afectar el ejercicio de un derecho fundamental, pero lo hacen.

El Tribunal explica con argumentos sólidos que el Estado debe asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales, sobre todo, cuando el individuo no puede ejercer el derecho por razones ajenas a su voluntad.

1.2. Presentación del caso y análisis

Se trata de un caso sobre el acceso al derecho fundamental a la educación de dos hermanas que viven en una zona rural de la selva del Perú y tienen 18 y 19 años. Las hermanas deseaban matricularse en 1er año de Secundaria para poder continuar con sus estudios toda vez que sólo habían podido completar la primaria, pero, en el lugar en el vivían, sólo había un centro educativo de educación básica regular (EBR) y por edad, a ellas les correspondía, estudiar en un centro de educación básica alternativa (EBA).

La Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), les negó el acceso al centro de educación básica regular y las demandantes iniciaron el proceso de amparo que termina en el recurso de agravio constitucional que es materia de la sentencia analizada en el presente informe.

En ese sentido, el problema principal consiste en poder identificar si se está vulnerando o no el derecho a la educación de las demandantes.

Para poder responder a esa pregunta desarrollaré los problemas secundarios que son indispensables para poder llegar a la respuesta:

- ¿Se ha vulnerado el derecho a la educación por no contar con un centro de EBA?
- ¿Se ha vulnerado el derecho a la educación al impedir la matrícula en un centro de EBR al no contar con un centro de EBA?

Finalmente, de forma paralela analizaré si se justifica que, en el presente caso, se declarara un estado de cosas inconstitucional y, cuál sería el impacto de esa

declaración para efectos no sólo de jurisprudencia sino para evaluar los efectos prácticos y el alcance del pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1. Antecedentes

El contexto en el que se desarrolla el caso es indispensable para comprender y analizar los problemas jurídicos relacionados con el ejercicio del derecho a la educación en el Perú. Si bien, la educación es un derecho fundamental reconocido por nuestra Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por el Perú, es importante comprender la situación del servicio educativo nacional para poder comprender el caso de las hermanas Cieza.

El Perú tiene años intentando mejorar la calidad de la educación, pero el Estado se enfrenta no sólo a problemas de ejecución del presupuesto por parte del Ministerio de Educación sino a problemas de gestión en general. En este sentido, Hugo Díaz, vicepresidente del CNE (Consejo Nacional de Educación), dijo en una entrevista publicada en el Diario el Comercio el 7 de marzo del 2014, que entre las regiones del país la diferencia en el nivel de aprendizaje es abismal y que "anualmente [el Minedu] devuelve S/. 2. 850 millones al Tesoro Público". Además, precisó, que "la exigencia que implica manejar estos montos de dinero desborda las capacidades en la administración".

En la misma, línea, en un artículo del IPE (Instituto Peruano de Economía), publicado en el Diario El Comercio el 9 de julio de 2020 (6 años después de lo señalado por Hugo Díaz), se señala que más allá del monto que se asigne al sector Educación, lo que debería buscarse es generar eficiencias con los recursos que sí se cuentan.

"Durante los últimos 11 años, Educación ha sido el sector al que se ha destinado la mayor proporción del presupuesto público. No obstante,

en términos de ejecución, los gobiernos locales ejecutaron apenas dos tercios del presupuesto, señaló el Instituto Peruano de Economía (IPE. El Comercio)”

Luego, el IPE añade que los gobiernos locales no logran ejecutar el presupuesto que les asignan porque faltan centros educativos (construcciones), buenos docentes que puedan mejorar el desempeño de los estudiantes, así como ampliar las zonas de cobertura.

De acuerdo con la Ley 28044, Ley General de Educación, la educación básica en el Perú, tiene 3 modalidades:

- Básica regular (EBR)
- Básica alternativa (EBA)
- Básica especial (EBE)

En la EBR se cuenta con inicial, primaria y secundaria. En el Diseño Curricular Nacional del 2009 que estaba vigente en el momento de la demanda, la educación secundaria estaba prevista para estudiantes entre 11 y 17 años. Por otro lado, en la EBA se incluye a los jóvenes y/o adultos que no tuvieron acceso a la EBR o no pudieron completarla.

De acuerdo con la data publicada por el Ministerio de Educación (<http://escale.minedu.gob.pe/>), en 2015, el año de la sentencia que nos ocupa, la oferta de servicios educativos por área urbana vs. rural, se muestra en el siguiente cuadro:

OFERTA DE SERVICIOS EDUCATIVOS SEGÚN ÁREA			
URBANO		RURAL	TOTAL
SUPERIOR UNIVERSITARIA			143
1,069	SUPERIOR NO UNIVERSITARIA	26	1,095
1,901	TÉCNICO PRODUCTIVO	44	1,945
908	BÁSICA ESPECIAL	18	926
2,549	BÁSICA ALTERNATIVA	24	2,573
10,684	SECUNDARIA	4,526	15,210
16,519	PRIMARIA	22,423	38,942
29,182	INICIAL	24,905	54,087

Como puede verse, la oferta de centros de educación básica alternativa (EBA) que es la que correspondía a las hermanas Cieza de acuerdo con la Ley 28044, es muy baja. Al buscar información puntual sobre Amazonas, Utcubamba, nos encontramos con que en el área rural no hay ninguna opción de EBA de acuerdo con el propio Ministerio de Educación.

UTCUBAMBA 2015

UTCUBAMBA: NÚMERO DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y PROGRAMAS DEL SISTEMA EDUCATIVO POR TIPO DE GESTIÓN Y ÁREA GEOGRÁFICA, SEGÚN ETAPA, MODALIDAD Y NIVEL EDUCATIVO, 2015

Etapa, modalidad y nivel educativo	Total	Gestión		Área		Pública		Privada	
		Pública	Privada	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total	759	735	24	155	604	136	599	19	5
Básica Regular	742	723	19	138	604	124	599	14	5
Inicial	319	313	6	55	264	50	263	5	1
Primaria	329	322	7	46	283	40	282	6	1
Secundaria	94	88	6	37	57	34	54	3	3
Básica Alternativa	6	3	3	6	-	3	-	3	-
Básica Especial	1	1	-	1	-	1	-	-	-
Técnico-Productiva	6	5	1	6	-	5	-	1	-
Superior No Universita	4	3	1	4	-	3	-	1	-
Pedagógica	1	1	-	1	-	1	-	-	-
Tecnológica	3	2	1	3	-	2	-	1	-
Artística	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN - Padrón de Instituciones Educativas

2.2. Hechos relevantes del caso

Las demandantes (hermanas Cieza) tenían 18 y 19 años respectivamente y querían completar la secundaria en la zona en la que vivían. En ese sentido, quisieron matricularse en 1er año de Secundaria del Centro Educativo más cercano a su zona de residencia y, para sorpresa de ambas, la UGEL les negó el acceso al Centro Educativo señalando que era un centro de EBR y no EBA que sería la que les correspondía por edad.

Si bien es cierto que les correspondía postular a la EBA, en el caserío en el que ellas vivían, no existía ninguna escuela para educación secundaria. Es decir, ni regular ni alternativa. No había opción a la secundaria.

Por ello, recurrieron al caserío más cercano (La Flor) que tenía, al menos, un centro educativo de educación básica regular (EBR) que impartía clases para el nivel de secundaria y solicitaron al director que les permita estudiar ahí.

Cabe precisar que el centro educativo de educación básica alternativa (EBA) más cercano al caserío en el que ellas vivían, estaba a 4 horas (dos a pie y dos en movilidad).

El director del centro educativo (EBR) las recibió e informó a la UGEL solicitando que las hermanas Cieza pudieran ser aceptadas en la nómina a fin de validar sus estudios antes el Ministerio de Educación. Sin embargo, la UGEL rechazó el pedido diciendo que no cumplían con las edades establecidas para estudiar en un centro de EBR.

Los hechos en orden cronológico fueron:

1. Con fecha 11 de marzo de 2013, Marleni Cieza Fernández y Elita Cieza Fernández solicitaron al director de la Institución Educativa (básica regular) Jesús Divino Maestro, ser matriculadas en el primer grado de educación secundaria, porque en su localidad no existía la modalidad de educación (básica alternativa) que requerían para continuar con sus estudios ya que ellas contaban con 18 y 19 años respectivamente. El pedido fue aceptado mediante Resolución Directoral de fecha 29 de abril de 2013.

2. Con fecha 20 de mayo de 2013, el director de la I.E. Jesús Divino Maestro, remitió el Informe 13-2013-GOB-REG-A/DRE-A/UGEL al director de la UGEL de Utcubamba, solicitando que las hermanas Cieza pudieran ser consideradas en la nómina de matrícula.

3. Mediante el Informe 004-2013-GOB-REG-AMAZONAS/DREA/UGEL-U/DGP, la UGEL rechazo la inclusión de las demandantes en la nómina, porque no cumplían con las edades establecidas para continuar estudios secundarios en la modalidad de educación básica regular (que va de 11 o 12 a 17 años).
4. Con fecha 4 de noviembre de 2013, las hermanas Cieza Fernández presentan demanda de amparo contra el director de la UGEL Utcubamba, a fin de que se les reconozca su derecho a estudiar en el primer grado de educación secundaria en la I. E. Jesús Divino Maestro (en el caserío La Flor, distrito de Cumba, provincia de Utcubamba, Amazonas).
5. Con fecha 28 de noviembre de 2013, el director de la UGEL Utcubamba alega las excepciones de incompetencia, falta de agotamiento de la vía administrativa y falta de legitimidad para obrar y contesta la demanda solicitando 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 (educación básica alternativa).
6. Con fecha 19 de febrero de 2014, la procuradora pública regional adjunta del Gobierno Regional de Amazonas contesta la demanda. Solicita que sea declarada improcedente o infundada, y manifiesta que, debido a que las demandantes superaron la edad establecida, deben concluir sus estudios en algún centro de educación básica alternativa que pertenezca a la UGEL de Utcubamba. Cabe precisar que no da mayor detalle de las opciones que tienen las demandantes.
7. Con fecha 30 de junio de 2014 mediante sentencia de primera instancia, el Juzgado Mixto de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas declaró fundada la demanda, porque se estaría imposibilitando a las demandantes a continuar con sus estudios secundarios por razón de edad cuando, en el lugar en el que viven, no hay una institución educativa que ofrezca el servicio de educación secundaria en la modalidad alternativa (para mayores de edad).

8. Con fecha 3 de noviembre de 2014 mediante sentencia de segunda instancia, la Sala Mixta de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, declaró improcedente la demanda, señalando que la educación en el Perú se promueve estableciendo niveles, formas y modalidades que están determinadas por la edad cronológica de los estudiantes.

9. Con fecha 3 de noviembre de 2014, Marleni Cieza Fernández y Elita Cieza Fernández interponen recurso de agravio constitucional contra la resolución de la Sala Mixta de Utcubamba de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, que declaró improcedente la demanda.

Frente a esto, las hermanas inician el proceso de amparo que termina en el recurso de agravio constitucional, materia de discusión en la sentencia del Tribunal Constitucional que declara fundada la demanda por considerar que se afectó el derecho a la educación de las demandantes y se declaró además, un estado de cosas inconstitucional ordenándose al Ministerio de Educación que desarrolle, diseñe y proponga un plan de acción para poder asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación.

Dentro de los fundamentos de voto de los magistrados, cabe resaltar las precisiones que hacen tanto el magistrado Miranda Canale como el magistrado Espinoza Saldaña en cuanto a las sentencias estructurales (sobre esto profundizaré más adelante) y el rol de los jueces constitucionales frente a casos en los que el Estado no logra cumplir con sus obligaciones constitucionales y garantizar el ejercicio de derechos fundamentales. En ese sentido, el magistrado Espinoza propone incluso la creación de una comisión que pudiera dar seguimiento a las sentencias estructurales.

10. Finalmente, la sentencia tiene dos votos singulares de los magistrados Urviola Hani y Sardón de Taboada. El primero interpreta que el derecho constitucional a la educación debe ceñirse a las normas internas que regulan su ejercicio y por ende, debe seguirse lo dispuesto por la Ley General de Educación (Ley 28044) y, de acuerdo con ese marco normativo, a las demandantes no les corresponde un centro de Educación Básica Regular. El magistrado Urviola

declara que la demanda es infundada. En segundo voto singular, sigue la línea interpretativa del primero en cuanto a que la edad de las demandantes correspondía con la educación básica alternativa pero además señala que, las demandantes no cumplieron con presentar los certificados que acreditaran que habían culminado la primaria y por ende, no podían exigir la continuidad del servicio educativo. El magistrado Sardón también declara infundada la demanda.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. Problema principal

¿Se ha vulnerado el derecho a la educación de Marleni Cieza Fernández y Elita Cieza Fernández (en adelante, hermanas Cieza) al no permitirseles matricularse en una escuela EBR siendo mayores de edad?

3.2. Problemas secundarios

- ¿Se ha vulnerado el derecho a la educación por no contar con un centro de EBA?
- ¿Se ha vulnerado el derecho a la educación al impedir la matrícula de las demandantes en un centro de EBR al no contar con un centro de EBA?

3.3. Problemas complementarios

¿Se justifica en el presente caso la declaración de un estado de cosas inconstitucional?

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios:

4.1.1. Problema principal: ¿Se ha vulnerado el derecho a la educación de Marleni Cieza Fernández y Elita Cieza Fernández (en adelante, hermanas Cieza)?

Considero que sí se ha vulnerado el derecho a la educación de las hermanas Cieza porque no se les permitió su ejercicio. El derecho se vulnera en el momento en que se les niega la matrícula en un centro educativo por causas ajenas a su voluntad.

4.1.2. Problema secundario N° 1: ¿Se ha vulnerado el derecho a la educación por no contar con un centro de EBA?

Considero que sí. La necesidad de contar con suficientes centros educativos EBA a nivel nacional es responsabilidad del Estado.

4.1.3. Problema secundario N° 2: ¿Se ha vulnerado el derecho a la educación al impedir la matrícula en un centro de EBR al no contar con un centro de EBA?

Sí. Coincido con el voto mayoritario de los magistrados del TC y considero que impedir la matrícula en un centro de EBR si vulnera directamente el derecho de las hermanas Cieza ya que se les impide el acceso al único centro educativo que había en la zona en la que vivían y era la única alternativa que tenían para completar la secundaria en el corto plazo y garantiza así el acceso al derecho a recibir una educación adecuada.

4.1.4. Problema complementario: ¿Se justifica en el presente caso la declaración de un estado de cosas inconstitucional?

Considero que sí. Estoy de acuerdo con el Tribunal en tanto considera que las hermanas Cieza representan a un grupo importante de personas que pertenecen

al ámbito rural que están en estado de pobreza y no tienen acceso a la educación o tienen un acceso muy restringido y limitado. Al declararse el estado de cosas inconstitucional por la falta de disponibilidad y accesibilidad al derecho a la educación el TC obliga al Estado a ir un poco más allá y no solo reestablecer el derecho dando las facilidades para que las hermanas se matriculen en la EBR para completar la secundaria, sino que, además, se exige al Ministerio de Educación que tome acciones positivas en el corto y mediano plazo para poder asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación. El TC ordena al MINEDU a diseñar y ejecutar un plan de acción.

4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución

Estoy de acuerdo con la sentencia del Tribunal y considero que este caso nos confronta con la inmensa brecha que existe en nuestro país a la hora de hablar del acceso a derechos fundamentales.

Si bien estoy de acuerdo con la sentencia que declara fundada la demanda, considero importante analizar su efectividad para reparar la situación de inconstitucionalidad. En ese sentido, me parecen pertinentes los fundamentos de los votos de los Magistrados Miranda Canales y Espinosa Saldaña en tanto hacen referencia a la figura de la sentencia estructural como mecanismo complementario a la declaración de cosas inconstitucional que implica que los jueces puedan ir más allá del petitorio de las partes para tutelar derechos fundamentales frente a violaciones sistemáticas que afectan a un número importante de personas y en las que participan varios agentes o representantes.

Me parece relevante la mención a la sentencia estructural y al alcance de las atribuciones que tienen los jueces del TC y si están o no legitimados para exigir al gobierno medidas y acciones específicas para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. Coincido con el Magistrado Espinosa Saldaña en la importancia de evaluar opciones para poder dar seguimiento a las sentencias del TC cuando declaran el estado de cosas inconstitucional porque, de lo contrario, es difícil saber el impacto del fallo más allá del caso concreto.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

Para poder analizar los problemas identificados en el caso, es importante desarrollar primero el marco teórico del derecho a la educación revisando las definiciones y alcances principales del referido derecho, así como la jurisprudencia sobre la materia.

El derecho a la educación es un derecho fundamental reconocido por la Constitución de 1993 que establece, en el artículo 13, que:

“la educación tiene por fin último el desarrollo integral de la persona humana” y en el artículo 14 se señala que la educación “promueve el conocimiento, el aprendizaje (...) y prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad”.

Nuestra Constitución, en la Cuarta Disposición Final y Transitoria, señala, además, que las normas deben ser interpretadas a la luz de lo establecido por la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales.

En ese sentido, para comprender el alcance del derecho fundamental a la educación, debemos analizar cómo se define, cuál es el alcance y cómo se materializa el debido ejercicio de este derecho en los diversos tratados de los que el Perú es parte.

El derecho a la educación está incluido dentro de los derechos económicos, sociales y culturales que son, a su vez, derechos humanos relacionados con la dignidad humana y por ende, derechos inherentes al ser humano que buscan limitar el poder de los Estados. Están reconocidos por éstos y recogidos en las Constituciones de los países. Dentro de este grupo de derechos económicos, sociales y culturales tenemos el derecho a la alimentación, a una vivienda, **a la educación**, a la seguridad, a contar con agua y saneamiento, a la participación en la vida cultura y al trabajo.

Los Estados asumen obligaciones internacionales para respetar, proteger y garantizar el ejercicio de estos derechos.

En el caso del derecho a la educación, el artículo 13 del PIDESC, establece que:

Artículo 13 1. “Los Estados Parte (...) reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad (...)”

Por su parte, el Comité de DESC, desarrolla observaciones generales del artículo 13 a fin de detallar mejor el alcance del derecho y establece las características fundamentales que debe tener el servicio educativo:

La Disponibilidad

Lo primero que tendría que asegurar el Estado es que haya suficientes instituciones educativas de acuerdo con la cantidad de estudiantes y, esto implica, centros en todas las zonas geográficas del territorio donde haya población estudiantil. Además, no solo es cuestión de que existan centros educativos, sino que tengan una infraestructura adecuada, servicios básicos de agua y luz, material pedagógico y docentes calificados. Esto implica en definitiva una inversión importante por parte del Estado para poder implementar los centros educativos y viabilizar así, el ejercicio del derecho a la educación.

La Accesibilidad

Lo segundo que debería asegurar el Estado es que las instituciones educativas estén al alcance de todos, que no haya discriminación de ningún tipo porque es responsabilidad del Estado velar porque nada obstruya el acceso al sistema educativo del estudiante a fin de poder garantizar el pleno ejercicio del derecho a recibir una educación. Los centros deben ser accesibles a lo largo de todo el territorio nacional de acuerdo con las zonas en las que vive la población.

La Aceptabilidad

Esta característica hace referencia a la necesidad de contar con criterios mínimos de cumplimiento para poder hablar de un servicio de calidad que de al estudiante las herramientas adecuadas para el logro de las metas de aprendizaje trazadas en el currículo nacional.

La Adaptabilidad

La cuarta característica tiene que ver con la flexibilidad que debe tener el Estado para poder adaptarse a las necesidades de cada grupo de estudiantes ya sea por ubicación, idioma, horario, desplazamiento, etc.

Cuadro resumen de las características más importantes:

Disponibilidad	Accesibilidad	Aceptabilidad	Adaptabilidad
-Suficientes instituciones -Adecuada infraestructura -Material pedagógico de calidad -Docentes capacitados y bien remunerados -Presupuesto	- Contar con acceso a la educación para todos (sin discriminación) - disponible para todos (por ubicación geográfica o la alternativa tecnológica (Educación a distancia)	-Currículo adecuado culturalmente -Que se logren los aprendizajes / estándares mínimos de calidad -Docentes idóneos Trato digno y adecuado -Participación y vigilancia de los padres	-Adaptable al requerimiento local o de la comunidad - Bilingüe o Intercultural - Ayudar al estudiante a permanecer en el sistema

En resumen, el Perú (y cada uno de los estados parte) debe velar porque haya suficientes centros educativos (**disponibilidad**) con la debida infraestructura y los materiales y docentes idóneos y para ello debería contar con un presupuesto adecuado; por otro lado, debe velar porque dichos centros sean accesibles a todos los niños, adolescentes y jóvenes (**accesibilidad**) y; que además la educación sea pertinente para el grupo cultural/ social y se alcance los estándares necesarios para la formación de ciudadanos dignos (**aceptabilidad**). Finalmente, debe garantizar que sea flexible y se adecúe a las necesidades y

realidades de cada población estudiantil para asegurar que puedan completar su formación (**adaptabilidad**).

Además de las 4 características descritas, cabe añadir que el derecho fundamental a la educación, de acuerdo con la observación 13 del comité de DESC, supone obligaciones que el Estado debe **respetar, proteger, y garantizar**. Cuando se habla de “respetar” debemos entender que es dejar que suceda, no obstaculizar o impedir el ejercicio del derecho. Al decir “proteger” nos referimos a que el Estado debe velar porque ningún tercero perjudique o vulneren el ejercicio del derecho y al hablarse de garantizar o facilitar, se hace referencia a la necesidad de poner a disposición de las personas todos los recursos necesarios para que puedan ejercer el derecho cuando, por motivos ajenos a su voluntad, no pueden ejercerlo.

Por otro lado, existen varios pronunciamientos del TC sobre el tema de educación y muchos están reunidos en el cuaderno de jurisprudencia N° 11 editado por el propio TC. Enunciaremos algunos de los casos más importantes precisando lo dispuesto por el TC respecto del derecho a la educación en cada una de las sentencias.

En el Caso Yeny Zoraida Huaroto Palomino contra el decano de la Facultad de Medicina Humana Daniel Alcides Carrión de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica (Expediente 0091-2005-PA/TC) el TC señaló:

[...] La educación es un derecho fundamental intrínseco y un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, y permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades. Cabe acotar que la educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer (...)

Me parece importante resaltar este punto porque el TC refuerza la idea de la educación como medio para alcanzar una vida plena (social, política y culturalmente hablando) y tiene un rol muy importante es la emancipación de la mujer. En el caso de las hermanas Cieza es de vital importancia esta consideración del TC para evidenciar que, al no poder ejercer su derecho a recibir una educación secundaria,

se les estaba privado también de la posibilidad de salir adelante en la vida, forjarse un futuro, participar de la vida política del país, ser ciudadanas con voz y voto.

En el caso Larry Jimmy Ormeño Cabrera contra la Universidad Privada de Tacna (Expediente 4232-2004-AA/TC) el TC señaló lo siguiente:

[...] La educación es (...) un deber social fundamental; (...) El Estado (...) está obligado a invertir en todos sus niveles y modalidades. La educación es un servicio público (...)

Aquí lo que quisiera resaltar es la mención que hace el TC a la educación como un deber social y a la obligatoriedad del Estado de asumir este deber e invertir en él por ser un servicio público que tiene que ofrecer.

En la sentencia recaída sobre el EXP. N.º 1470-2016-PHC/TC que exige la reapertura del Centro Nutricional de Arequipa, el TC señala que los derechos fundamentales tienen una doble dimensión:

- **Subjetiva:** referida al sujeto titular del derecho (ejm. Las hermanas Cieza)
- **Objetiva:** referida al bien o instituto jurídico materia del derecho (ejm. La educación)

El derecho fundamental debe garantizar ambas dimensiones. Esto es, que el Estado, debe poder garantizar que el sujeto acceda al derecho y que el derecho sea accesible al sujeto. Estas dos dimensiones deben ser plausibles de ser cumplidas sin que medie ningún tipo de discriminación y van de la mano con la característica de accesibilidad descrita líneas arriba.

En ese sentido, el titular del derecho puede exigir al Estado una prestación positiva que es una acción concreta a su favor, “hacer algo” y no solo acciones negativas de “dejar de hacer” para evitar que algo contravenga o afecte la posibilidad de gozar plenamente del derecho.

Evidentemente, esta exigencia positiva debe ser acorde con políticas públicas y el presupuesto nacional disponible para implementarlas. El problema de esto radica en que el Estado podría ampararse siempre en falta de presupuesto para hacer algo y por eso es importante el énfasis planteado, a nivel de diversos instrumentos jurídicos, sobre el carácter progresivo de las acciones para poder implementar el servicio educativo y garantizar el debido ejercicio del derecho.

La progresividad del derecho a la educación

Para entender el carácter progresivo que se atribuye al derecho a la educación como parte de los DESC, cabe precisar primero que si bien en la DUDH (1948) se unificaba en un solo instrumento tanto los DCP como los DESC, a partir de 1966, cuando surgen los pactos internacionales entre los países que forman la ONU, se comenzó a hacer referencia a dos grandes categorías al hablar de derechos humanos: los DCP y los DESC. La distinción se generó por la dificultad que encontraron los Estados a la hora de hacer efectivo el cumplimiento de los DESC porque, diferencia de los DCP, los DESC implicaban un alto costo para ser implementados y ese costo dio lugar a que se tuviera de hablar de progresividad en la medida que no todos los Estados estaban en la misma capacidad de satisfacer y garantizar esos derechos.

La progresividad de los DESC se basa en la idea de que los recursos y la capacidad para garantizar su disfrute pueden ser limitados y por ello, su realización plena y efectiva puede requerir un proceso gradual y progresivo de implementación, teniendo en cuenta las limitaciones económicas, sociales y culturales de cada país. En la misma línea, estos derechos suelen requerir, en los países menos desarrollados, de la cooperación internacional para su plena realización.

A pesar de la existencia de un aspecto oneroso innegable, no puede pensarse en los DCP como independientes de los DESC. Ambas categorías de derechos están interconectadas y son interdependientes. Por ejemplo, el ejercicio pleno de los derechos políticos, como el derecho al voto, requiere un nivel adecuado de educación y acceso a la información, que están relacionados con los DESC.

Ambos tipos de derechos son fundamentales para garantizar la dignidad y el bienestar de todas las personas y no deberían diferenciarse por la dificultad que tienen los Estados para implementar y garantizar los unos más que los otros.

Nuestro TC ha abordado de manera significativa el tema de la progresividad en el ejercicio de los derechos humanos en diversas resoluciones señalando que el principio de progresividad debe aplicarse a todos los derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la educación, salud, vivienda, trabajo, entre otros. Esto implica que el Estado tiene la responsabilidad de implementar medidas progresivas para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos a lo largo del tiempo, sin retrocesos y en base a los recursos disponibles.

En sus decisiones, nuestro TC ha respaldado la interpretación amplia del principio de progresividad, reconociendo que el avance en el ejercicio de los derechos humanos no puede ser postergado arbitrariamente y ha afirmado que el principio de progresividad no justifica la inacción del Estado. Es decir, es indispensable que el Estado tome las medidas concretas y efectivas necesarias para mejorar gradualmente el acceso y la calidad de estos derechos.

Además, el Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de progresividad implica una obligación de no regresividad, que significa que todos los avances alcanzados en el ejercicio de los derechos no pueden ser eliminados o reducidos de manera injustificada. Una vez que se ha logrado cierto nivel de garantía, el Estado debe mantenerlo y continuar avanzando hacia su plena realización.

Sobre la progresividad el propio TC señala en el considerando 41 de la sentencia material del presente informe que:

(...) la obligación de cumplir o facilitar (...) es de carácter progresivo. No obstante, la obligación de adoptar medidas (...) hacia la implantación gradual de la enseñanza secundaria, superior y fundamental es de inmediato cumplimiento.

Siendo el fin último del Estado, el desarrollo integral de la persona humana, el carácter “progresivo” de las obligaciones de cumplir y facilitar el ejercicio del derecho, no puede ser usado como justificación para negar el derecho que se debe, mas bien, proteger y garantizar porque sería contradictorio. La progresividad debe entenderse como una medida de implementación gradual pero no debe significar, en ningún caso, que se prive al estudiante del derecho en sí. El Estado debería buscar y proponer las alternativas adecuadas para suplir su falta y tomar acciones concretas inmediatas para asegurar el derecho.

En la sentencia del TC sobre la reapertura del Centro Nutricional de Arequipa (EXP. N° N.° 1470-2016-PHC/TC) que es posterior a la que analizamos en este informe, el TC aborda el tema de la progresividad incorporando la idea de ciertos umbrales de cumplimiento haciendo alusión a la necesidad de contar con una base mínima.

El TC exige la reapertura del Centro Nutricional de Arequipa, señalando que es evidente que el Estado no puede ejecutar de forma inmediata una política que impacta en el presupuesto público, pero, por eso, es necesario diseñar una estructura de cumplimiento progresivo realista partiendo desde una obligación mínima relacionada con el contenido esencial del derecho. A esto se refiere cuando habla de ciertos **umbrales de cumplimiento** que puedan garantizar estándares mínimos.

El TC desarrolla esta noción de umbrales de cumplimiento y menciona un primer umbral que abarca la obligación esencial (el contenido mínimo esencial del derecho) que el Estado debe poder garantizar. Con esto, el TC precisa que los Estados deben poder demostrar que se priorizó el cumplimiento mínimo designando todos los recursos posibles para asegurar el ejercicio del derecho.

El segundo umbral estaría relacionado con implementar políticas orientadas a mejorar el nivel de satisfacción del individuo de forma progresiva y poder justificar o rendir cuentas de las medidas que se van implementando y los recursos que se destinan para lograrlo.

Lo que el TC resalta es la importancia de no dejar como una declaración de voluntad de hacer algo debido a la falta de presupuesto ya que se requiere un compromiso claro y factible de realización. No puede dejarse en buenas intenciones porque se desnaturalizaría por completo el carácter vinculante de los derechos fundamentales.

Entonces, si el Estado debe disponer las medidas necesarias para poder garantizar el acceso al derecho fundamental de educación, es importante evaluar cuál ha sido el accionar del Estado Peruano en este aspecto porque las hermanas Cieza representan a muchísimos peruanos que viven en zonas rurales con tasas de pobreza extrema que no tienen disponibilidad ni acceso a la educación.

5.1. Análisis del problema principal: ¿Se ha vulnerado el derecho a la educación de las hermanas Cieza?

En definitiva, sí se ha vulnerado el derecho de las hermanas Cieza a recibir educación. De acuerdo con el contenido esencial del derecho a la educación desarrollado anteriormente, queda claro que el Estado está obligado a tomar las medidas que corresponda para poder garantizar su debido ejercicio ya que no ejercerlo afectaría el desarrollo pleno de la persona. En el caso puntual, se impide el ejercicio del derecho a las dos hermanas, basándose en una formalidad: la edad.

En el apartado 24 de las observaciones del Comité de DESC al artículo 13 del PIDESC se hace una referencia a esto cuando se establece que:

“(...) el goce del derecho a la educación fundamental no está limitado por la edad ni el sexo; se aplica a niños, jóvenes y adultos, incluidas las personas mayores (...)”

El criterio de la edad aparece en la LGE (Ley General de Educación) pero no de forma expresa en el caso de secundaria y tampoco de manera restrictiva.

La LGE establece que la edad para la EBR inicial es hasta los 6 años y en el Diseño Curricular Nacional de la EBR se establece que la educación inicial va de los 0 a los 5 por lo que se puede inferir que la primaria continúa desde los 6 años en 1ero de primaria y culmina con 11 años en 6to grado para iniciar la secundaria con 12 años.



EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR													
NIVELES	Inicial		Primaria						Secundaria				
CICLOS	I	II	III		IV		V		VI		VII		
	años	años											
GRADOS	0-2	3-5	1º	2º	3º	4º	5º	6º	1º	2º	3º	4º	5º

En mi opinión se vulneró el derecho a la educación de las hermanas Cieza porque se aplicó el criterio de la edad cronológica como un criterio válido para negarles el acceso al único centro de educación (EBR) al que podían postular en la zona en la que vivían.

Considero que el criterio de la edad debió tomarse como referencia y no como impedimento ya que la educación es un derecho fundamental que el Estado debe garantizar y, cuando no puede hacerlo en los términos previstos según su ordenamiento interno por un problema de capacidad instalada de centros educativos en determinada zona, debe velar por su viabilidad buscando siempre alternativas que puedan facilitar el acceso del estudiante.

Actualmente, en la página del MINEDU, al buscar “edad cronológica para la EBA” se encuentra la siguiente información:

“De manera excepcional, cuando en una localidad en la que resida el/la estudiante no se brinde el servicio educativo en la modalidad de EBA, se le puede matricular en una IE de EBR, inclusive si su edad cronológica es mayor a la edad normativa del grado que le corresponda. La UGEL de la localidad debe garantizar que el/la estudiante acceda a una IE.” ()*

Del el Instructivo del SIAGIE con disposiciones específicas para cada tipo de proceso de matrícula en el año escolar 2022.

Esta salvedad no existía al momento de la demanda de las hermanas Cieza y podría ser una de las consecuencias interpretativas que ha tenido que hacer el MINEDU debido a casos como este.

Estoy de acuerdo con esta nueva postura más flexible y considero relevante que el Estado pueda dar facilidades siempre que sea por el interés superior del educando y con la finalidad de garantizar el debido ejercicio de un derecho fundamental.

5.2. Análisis de los problemas secundarios:

5.2.1. ¿Se ha vulnerado el derecho a la educación por no contar con un centro de EBA?

Sí. Siguiendo la interpretación de la dimensión de **disponibilidad** que debe tener todo proceso educativo de acuerdo con el Pacto Internacional de DESC, aun cuando deba entenderse -la disponibilidad- como una obligación o dimensión de carácter progresivo, está claro que las acciones o medidas que tomen los gobiernos sí deben ser inmediatas para salvaguardar el derecho fundamental. Es decir, los Estados deben invertir el máximo de sus recursos para lograr la mayor efectividad en la prestación del servicio educativo a fin de que las políticas educativas lleguen a todos los niños y jóvenes. Al hablar de progresividad el propio Estado se coloca en una posición compleja porque ¿cómo se define cuanto tiempo puede tomarse para dar efectividad al ejercicio de un derecho como el de educación que es indispensable para ejercer luego otros derechos? De hecho, en el caso en cuestión, las dos estudiantes eran mayores de edad y no habían podido completar su secundaria a tiempo porque, entre otras cosas, no había un centro educativo que impartiera el nivel secundario en el caserío en el que ellas vivían ni en la modalidad regular ni en la alternativa. Simplemente no había secundaria y eso implica que no hubo secundaria a sus 12 años, ni 14

años, ni 16. Varios años transcurren sin que el Estado implemente un centro adecuado en ese caserío y ellas deben desplazarse al centro educativo más cercano con 18 y 19 años para poder culminar sus estudios. Con esto quiero decir que la progresividad debe tener claros parámetros y que los umbrales de cumplimiento deben desarrollarse con plazos específicos para evitar interpretaciones demasiado amplias y permisivas. Considero que no haber cumplido con poner a disposición de las estudiantes del caserío en el que vivían las hermanas Cieza, de un centro educativo nivel secundario, por más de 6 años (entre sus 12 y sus 18) atenta contra cualquier interpretación de “progresividad” posible. El sentido de urgencia debe ser la base sobre la que se sostiene el carácter progresivo y en el Perú el problema ha sido más de gestión que de presupuesto y eso, en definitiva, no justifica la vulneración de un derecho fundamental.

5.2.2. ¿Se ha vulnerado el derecho a la educación al impedir la matrícula en un centro de EBR al no contar con un centro de EBA?

Sí. Este impedimento nos coloca frente a la otra dimensión que caracteriza al derecho fundamental de educación: la **accesibilidad**. Es decir, los programas educativos deben ser accesibles a todos los niños y jóvenes sin discriminación de ningún tipo. La accesibilidad debe, además, ser tanto a nivel material como económico, es decir, accesible en cuanto a localización y accesible en el sentido de estar al alcance de todos (gratuidad, sistema de becas, etc).

Si el Estado señala que la educación inicial, primaria y secundaria es obligatoria (art. 17 de la Constitución) debe asegurarse que existan las condiciones para aplicar esa obligatoriedad. Negar el acceso a un centro EBR por un criterio de admisibilidad o mera formalidad, atenta, en mi opinión, contra el principio de accesibilidad por resultar desproporcionado y poco razonable. Los criterios de admisión que establece el derecho interno no pueden afectar de manera directa el ejercicio al derecho a la educación. Estos criterios tendrían que considerarse como orientaciones más no impedimentos sobre todo cuando el Estado es el que está en falta frente al ciudadano que desea ejercer un derecho constitucional.

Si el Estado no puede ofrecer el servicio educativo en los términos previstos según su ordenamiento interno por un problema de capacidad instalada de centros educativos en determinada zona, debe velar, al menos, por su viabilidad buscando siempre alternativas que puedan facilitar el acceso del estudiante para no privarlo del ejercicio de un derecho fundamental. Si no había una EBA disponible en la localidad, el Estado debió buscar alternativas de solución que asegurasen el ejercicio del derecho de las dos jóvenes hermanas. Se les debió dar la opción de que pudieran matricularse en la EBR a la que postularon en tanto se resolvía la creación de una EBA en el más corto plazo posible.

En este caso, dos de las dimensiones han sido violadas: la disponibilidad y la accesibilidad.

El Estado Peruano no contaba con ningún centro de EBA en la zona rural en la que las demandantes vivían y además, les negó el acceso al centro EBR que sí existía en la localidad más cercana a su zona de residencia. En ese sentido, el propio Estado vulneró ambas dimensiones al no poder garantizar aspectos fundamentales para viabilizar el ejercicio del derecho de las hermanas.

En el caso de las hermanas Cieza lo alarmante sería, en mi opinión, el poco sentido de urgencia y de compromiso que muestra el Estado frente a la incapacidad de garantizar el derecho fundamental de educación. No solo no cumplió con la disponibilidad, sino que, alegando formalidades, obstaculizó el acceso de las hermanas a la única escuela de la zona que era EBR.

5.3. Análisis del problema complementario: ¿Se justifica en el presente caso, la declaración de un estado de cosas inconstitucional?

Para analizar si se justifica o no la declaración de un estado de cosas inconstitucional, es importante comprender en qué consiste dicho estado.

El TC ha definido el “estado de cosas inconstitucional” como una técnica que tienen los magistrados para proteger y velar por la defensa de derechos fundamentales.

En la sentencia sobre el expediente N.º 2579-2003-HD/TC referido al derecho de acceso a la información, nuestro TC señala que fue la Corte Constitucional de Colombia la que implementó la técnica del “estado de cosas inconstitucionales” y la considera apropiada para casos en los que el Estado requiere que, dentro de un plazo razonable, se realice o deje de realizar una determinada acción que atenta contra derechos fundamentales que afectan no solo a los implicados en un caso concreto sino a otras personas que no son parte del proceso.

En el caso particular de la sentencia relacionada a las hermanas Cieza, considero que sí se justifica aplicar esta técnica de declarar un estado de cosas inconstitucional dada la vulnerabilidad de muchas otras personas de pobreza extrema en el ámbito rural, que ven afectado su derecho a la educación.

En este sentido, a fin de abarcar más allá del caso puntual, el TC ordena al Ministerio de Educación el diseño, propuesta y ejecución de un **plan de acción** para asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación en zonas rurales de extrema pobreza empezando por los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica y este plan tenía como plazo máximo 4 años (venció el 28 de Julio del 2021).

Con fecha 13 de mayo de este año, ingresé una solicitud de información pública al MINEDU para que me enviaran copia de los informes de seguimiento que el TC ordenó presentar al MINEDU en la sentencia analizada. En teoría, el TC ordenó al MINEDU que diseñara y ejecutara un Plan de Acción para asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación en el ámbito rural.

Con fecha 25 de mayo del presente año, el MINEDU respondió a mi solicitud y cumplió con enviarme los informes presentados desde el 2017 hasta el 2023 y los planes de acción elaborados. Hay información importante pero no se ha

cumplido con el reporte semestral exigido y el propio MINEDU señala que se han encontrado dificultades para asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación exigida por el TC debido, entre otras razones, a:

- Las políticas requieran ser diseñadas y discutidas por varias entidades que deben luego sustentar al MEF un plan que pueda ser validado
- Las prioridades nacionales no siempre coinciden con las regionales siendo necesario negociar y articular para poder cerrar las brechas que existen
- Las limitaciones en las condiciones básicas: contar con docentes, mobiliario, equipamiento y recursos educativos.

Por lo pronto, los indicadores sobre el déficit de servicios en educación secundaria en el área rural nos muestran que no solo no ha habido una mejoría, sino que para el 2021 el déficit de centros de educación llegó a 129 a nivel nacional vs. los 67 que faltaban en el 2016. Si bien en Ayacucho, Cajamarca y Huancavelica mejora (muy poco) la disponibilidad de centros, en el caso de Amazonas empeoró.

Esto quiere decir que estamos ante una serie falta frente a la población rural que, queriendo la escolaridad (porque esas cifras si han aumentado), no puede acceder a ella, pero, además, en falta frente a lo dispuesto por el TC en esta Sentencia porque **no se ha cumplido con ejecutar debidamente un plan de acción** destinado a asegurar la educación en el ámbito rural.

Déficit de servicios de educación secundaria en el área rural
(número de servicios educativos)
Censo Educativo del Ministerio de Educación
Unidad de Estadística

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PERÚ	67	52	41	31	41	129
Región						
Amazonas	7	6	3	3	2	8
Ayacucho	3	1	2	0	1	2
Cajamarca	8	4	1	1	2	6
Huancavelica	7	6	6	3	4	5

Considero que es muy importante que la declaración del estado de cosas inconstitucional este acompañado de estrategias de seguimiento a dicha declaración. Como se menciona anteriormente, estoy de acuerdo con los fundamentos de los magistrados que hacen referencia a las sentencias estructurales en tanto estamos frente a una situación de vulneración masiva de un derecho fundamental porque no solo las hermanas Cieza no pudieron ejercer su derecho sino que representan a muchísimas niñas, adolescentes y jóvenes que no tienen acceso al servicio educativo en la zona en la que viven y el Estado debe hacerse cargo de solucionar este problema.

Sobre las sentencias estructurales, Silvia Haydee Sánchez Gómez, señala en el artículo “Las sentencias estructurales del Tribunal Constitucional peruano en el ámbito de los derechos socioeconómicos: salud y educación” que surgen como concepto en la doctrina norteamericana a raíz del caso Brown vs. Board of Education. Es interesante porque fue el primer caso en el que un tribunal se refirió no solo al caso concreto (era un caso de segregación racial) sino que amplió el ámbito de aplicación de la sentencia a otros niños que podían sufrir discriminación en las escuelas. Esto abrió un importante debate sobre el alcance activista de una sentencia y desde entonces hay posiciones a favor y en contra.

El consenso actual es que, para poder hablar de un estado de cosas inconstitucional (que conllevaría a una sentencia estructural) debe constatarse que se trate de la violación de un derecho fundamental en un número importante de personas y que la causa de esa vulneración no sea solo imputable a una autoridad, sino que se deba a fallas en la estructura general del Estado.

VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

1. El derecho a la educación tiene un carácter binario en tanto es un derecho, pero es también un servicio público y tiene como fundamento, al igual que todos los derechos fundamentales, el principio de la dignidad humana.
2. El derecho a la educación tiene 4 características esenciales que son la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad y, en el caso concreto, se vulneró las dos primeras en tanto no se contaba con un centro educativo en la zona rural en la que vivían y se les negó el acceso a un centro al que postularon.
3. La dimensión de disponibilidad, si bien tiene un carácter progresivo, este debe entenderse en la medida que implica que se tomen las acciones inmediatas para la implantación gradual. El Estado debe destinar los recursos necesarios para que ningún estudiante se vea impedido de ejercer su derecho a la educación.
4. La dimensión de accesibilidad implica que haya centros para todos, sin discriminación (por zona de residencia) y deben estar al alcance de todos (en términos económicos, es decir, debe ser gratuita en primaria y se debe implementar también de modo gratuito para la secundaria y estudios superiores gradualmente).
5. De manera excepcional, cuando en una localidad en la que resida el estudiante no se brinde el servicio educativo en la modalidad de EBA, se

le puede matricular en una IE de EBR, inclusive si su edad cronológica es mayor a la edad normativa del grado que le corresponda.

6. Estoy de acuerdo con la postura de los magistrados del TC en tanto consideran que las hermanas Cieza representan a miles de peruanas que viven en el ámbito rural y en estado de extrema pobreza y por ende corresponde la declaración del estado de cosas inconstitucional.
7. Se debe evaluar estrategias de seguimiento a las sentencias estructurales para poder asegurar su debido cumplimiento.



BIBLIOGRAFÍA

- La Constitución Política del Perú
- La Declaración Universal de Derechos Humanos
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- La Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza
- La Convención Americana de Derechos Humanos
- El Protocolo de San Salvador
- La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDM)
- Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo que respecta a la obligación del Estado a reparar una situación que viola una obligación o derecho fundamental
- EXP. N.º 01470-2016-PHC/TC sobre declaraciones del TC exigiendo la reapertura del Centro Nutricional de Arequipa
- Caso de la Corte Interamericana: Caso Gonzales Lluy y Otros. Vs. Ecuador
- EXP. N.º 2579-2003 – HD/TC sobre el acceso a la información pública
- Caso de la Corte Interamericana: Caso Guzmán Albarracín VS. Ecuador
- La Ley General de Educación, Ley 28044
- Pronunciamientos del Consejo Nacional de Educación
- Estadística e indicadores del MINEDU en materia educativa en el Perú (ESCALE)
- EXP. N.º 0091-2005-PA/TC (Fundamento 6 referido al derecho a la educación)
- Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular
- Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Alternativa
- Las sentencias estructurales del Tribunal Constitucional peruano en el ámbito de los derechos socioeconómicos: salud y educación. Silvia Haydee Sánchez Gómez. Tribunal Constitucional del Perú (Lima, Perú)
- Sentencias estructurales: Momento de evaluación. Claudio Nash y Constanza Nuñez.

- Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 5: Niños, niñas y adolescentes.
- Cuadernillo de jurisprudencia N° 11 – Derecho a la Educación. Editado por el Tribunal Constitucional del Perú. Fondo Editorial del Centro de Estudios Constitucionales.
- Los aportes del derecho internacional de los derechos humanos a la protección del ser humano. Elizabeth Salmón.





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 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. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar 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. Convienen, 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

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.;

- 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 ✓

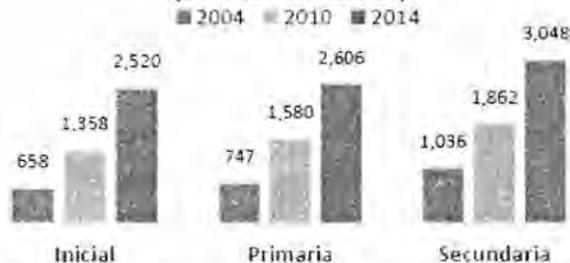


17).

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, Ley28044, 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)

**Gasto público por alumno
(en soles corrientes)**



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/Aprende/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):



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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
Áncash	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).

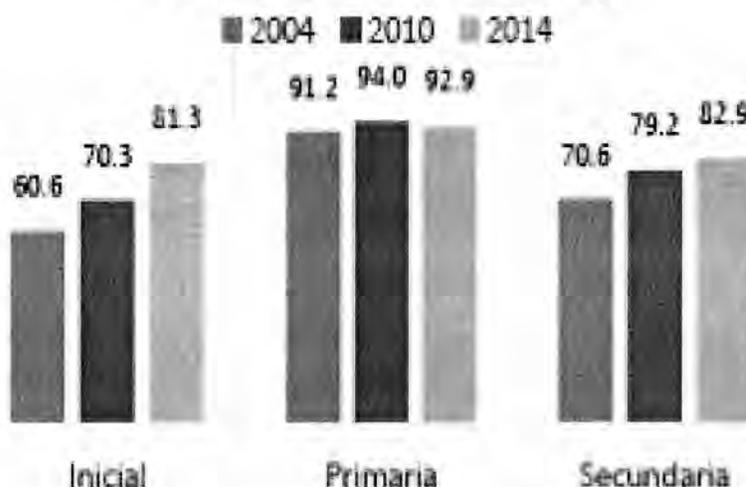


La accesibilidad del derecho a la educación

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



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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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 necesiten 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

AMAZONAS

MARLENI CIEZA FERNÁNDEZ Y OTRA

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.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1999.10.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.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
- La provisión de agua potable (Expediente 03333-2012-AA/TC);
 - La circulación de vehículos usados con timón cambiado (Expediente 02500-2011-AA/TC);
 - El consumo de bebidas alcohólicas (Expediente 00850-2008-AA/TC);
 - El combate contra el tráfico ilícito de drogas (Expediente 00033-2007-AI/TC), o
 - 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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	Áncash, 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**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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:
- 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;
 - 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
 - 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

- 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.
- 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

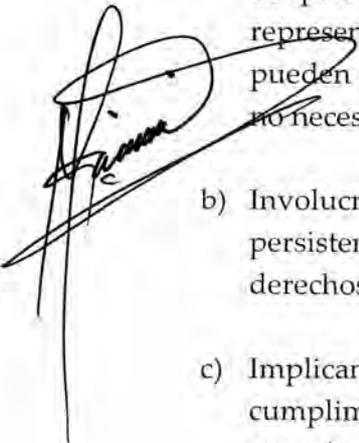


EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

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

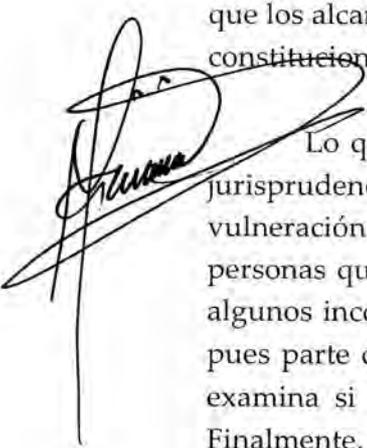


EXP. N.º 00853-2015-PA/TC

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

Toy 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=den_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
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL