

Curso virtual de DDHH – Caso 4

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Derecho a la educación)

Aspectos procesales* y solución de fondo

Perú - Realizado por: César Rodrigo Landa Arroyo

Aspectos procesales

1. Tipo de acción

El artículo 200.2 de la Constitución de 1993 establece el amparo como una acción que “procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución”. En este caso, procede la acción de amparo por la respuesta negativa de la Secretaría de Educación de Lima que vulnera el derecho a la educación del niño Z.

2. La competencia del Tribunal o Corte para conocer el caso

La competencia material, se otorga a los Jueces Civiles en primera instancia, a las Salas Civiles en segunda instancia, y al Tribunal Constitucional en última instancia, como lo establece el artículo 51 del Código Procesal Constitucional. En este caso, el Juez de amparo es competente para decidir en primera instancia la acción de amparo interpuesta por la señora Y que representa a su hijo Z menor de edad.

3. La legitimación del demandante

Según el artículo 40 del Código Procesal Constitucional (Ley 28237), la señora Y puede representar procesalmente a su hijo Z, para la protección de su derecho a la educación.

* Juan Sebastián Sánchez Gómez, estudiante de derecho de la Universidad de los Andes (Colombia), apoyó al autor en una primera búsqueda sobre los aspectos procesales para resolver este caso con fundamento en la legislación peruana.

4. El objeto de la acción de amparo

La acción de amparo se establece como una garantía constitucional orientada a defender los derechos constitucionales vulnerados por cualquier persona, funcionario o autoridad. Según el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución del Perú, esta acción “procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución”.

El capítulo de derechos sociales y económicos de la Constitución contempla el derecho a la educación en los artículos 13 a 19, por lo que este derecho está protegido por la acción de amparo, como lo establece el numeral 25 del artículo 37 del Código Procesal Constitucional. Así las cosas, la protección del derecho a la educación es el objeto del amparo demandado por la señora Y en representación de su hijo Z.

5. El agotamiento de la vía jurídica ordinaria

La señora Y recibió una respuesta negativa de la Secretaría de Educación de Lima, por lo que, agotadas las vías previas (recursos administrativos), presentó una acción de amparo procedente como lo establece el artículo 45 del Código Procesal Constitucional.

6. La forma y el plazo para la admisibilidad de la acción

El artículo 44 del Código Procesal Constitucional establece que la acción de amparo prescribe a los 60 días hábiles de producida la afectación, si el “afectado hubiese tenido conocimiento del acto lesivo y se hubiese hallado en posibilidad de interponer la demanda”, por lo que se debe interponer en ese plazo y con la forma establecida por el artículo 42 de este mismo Código.

Solución de fondo

I. Problema jurídico

El problema jurídico materia de análisis versa respecto al alcance de las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos con respecto a la tutela de derechos. En específico, se buscará determinar si en el caso en concreto existe una obligación de tutela del derecho a la educación, y de ser así, qué fundamenta la misma.

II. Marco jurídico de protección

Titularidad de los derechos fundamentales

A través de diversas sentencias del Tribunal Constitucional, se ha reconocido la dimensión objetiva y subjetiva de los derechos fundamentales. Así, en la [Sentencia del Exp. N° 02853-2011-PA/TC](#) se define la dimensión objetiva de los derechos como el deber del Estado de asegurar su cumplimiento con total imparcialidad, mientras que la dimensión subjetiva corresponde a la titularidad del individuo del derecho y la eficacia horizontal que tiene el mismo. En la sentencia mencionada, el Tribunal lo explica mediante el ejemplo del derecho a la religión, señalando que la libertad de confesión sería la dimensión subjetiva mientras que el principio de laicidad del Estado sería la dimensión objetiva.

Derecho a la educación

En el presente caso, el derecho de examen es el derecho a la educación, reconocido tanto en el ordenamiento nacional como en los convenios internacionales.

A nivel nacional, el derecho a la educación se reconoce en la Constitución Política del Perú, en el capítulo de Derechos Sociales y Económicos del artículo 13 al artículo 19; al respecto de los mismos cabe señalar algunas ideas principales relevantes para la resolución del caso en cuestión:

- “La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana.” (Artículo 13)
- “La educación (...) prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad” (Artículo 14)
- “La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa.” (Artículo 14)
- “Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.” (Artículo 16)
- “La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita.” (Artículo 17)

Es así que, de acuerdo con la finalidad de un Estado Social Democrático de Derecho, se busca asegurar una educación de calidad en condiciones de igualdad, otorgando alternativas accesibles a las personas con bajos recursos, y asegurando al menos en condición de gratuidad la educación básica regular (inicial, primaria y secundaria). La educación se da bajo los parámetros de la Constitución, es decir, asegurando los derechos a la dignidad, igualdad, integridad, entre otros. Asimismo, como lo señaló el Tribunal Constitucional en la [Sentencia del Exp. N° 0091-2005-PA/TC](#) (Caso Yeny Zoraida Huaroto Palomino y otra); “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.” Por tanto, mediante la educación se fomenta la formación de una persona con la finalidad de que pueda desarrollarse y participar en la vida en comunidad.

En el ámbito internacional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho a la educación en su artículo XII, señalando que la finalidad de la misma se encuentra en otorgar las herramientas necesarias a una persona para su desarrollo con la finalidad de tener una vida digna. Asimismo, la Declaración reconoce un mínimo respecto a la educación: “Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos”. Si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no señala el derecho a la educación, el mismo sí se encuentra regulado en el Protocolo Adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, Protocolo de San Salvador). Este instrumento recoge en el artículo 13 diversas ideas respecto al derecho a la educación, dentro de las que destacan su vocación a asegurar el desarrollo de la persona humana y su sentido de dignidad. Asimismo, el mismo artículo señala como mandato la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria así como la accesibilidad de la educación secundaria y la enseñanza superior.

En lo que respecta al contenido objetivo del derecho a la educación, es decir, su respeto por parte del Estado; el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 39 de la [Sentencia del Exp. N° 00853-2015-PA/TC](#) (Caso Marleni Cieza Fernández y otra):

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 la realización del derecho a la educación.

Es así, que el Estado tiene el deber de evitar y proteger la injerencia de terceros respecto al derecho a la educación; así como otorgar los recursos necesarios para el ejercicio de dicho derecho por parte de aquellas personas que no dispongan de todos los recursos necesarios para hacerlo por su cuenta. En este sentido, la actuación del Estado debe ser una de promoción, solo limitada por motivos legítimos como lo son los derechos fundamentales de terceros. Por lo tanto, las entidades privadas y cada Gobierno pueden otorgar las facilidades educativas que considere pertinentes siempre que respete el contenido esencial del derecho, no caigan en un trato discriminatorio, ni vulneren la dignidad del alumnado o del profesorado.

Con respecto al contenido esencial del derecho a la educación, el mismo ha sido determinado por las disposiciones ya mencionadas y complementado por la Observación General E/C.12/1999/10 (8 de diciembre de 1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la cual señala que, independientemente de la forma o el nivel de la educación, deben cumplirse necesariamente cuatro características fundamentales que aseguren el contenido esencial del derecho, a ser:

- a) **Disponibilidad:** Consiste en que el Estado Parte del Protocolo de San Salvador debe asegurar la suficiencia de las instituciones y programas de enseñanza. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha recordado esta característica en el caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, en el cual la comunidad indígena aludida reclamó diversos derechos sociales, entre ellos, el derecho a la educación, siendo que la Corte reconoció el deber del Estado Paraguayo a construir la cantidad de escuelas suficientes en condiciones adecuadas para el correcto desarrollo de los alumnos. A nivel nacional, en la *Sentencia del Exp. N° 00853-2015-PA/TC* (Caso Marleni Cieza Fernández y otra), el Tribunal Constitucional señala que es un deber del Estado crear y financiar las instituciones educativas que sean necesarias para colocarlas al servicio de la población.
- b) **Accesibilidad:** Esta característica implica el acceso en condiciones de igualdad a instituciones y programas educativos, y se subdivide en tres dimensiones.
 - a. **No discriminación:** Es decir, que no se pueda privar de dicho derecho por motivos prohibidos por la *Convención*, sobre todo atendiendo a los grupos en situación de vulnerabilidad. La Corte desarrolló este principio más a fondo en el *caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, al resaltar que en casos de niños con enfermedades como VIH el impedirles el acceso a la educación resultaba en un trato discriminatorio.
 - b. **Accesibilidad material:** Es decir que el individuo pueda acceder a la educación ya sea geográficamente o tecnológicamente. Este criterio fue analizado por el Tribunal Constitucional Peruano en la *Sentencia del Exp. N° 00853-2015-PA/TC* (Caso Marleni Cieza Fernández y otra), en donde dos mujeres habían sido privadas del acceso a la escuela secundaria por su edad y se les había redirigido a un instituto que se encontraba alejado de su lugar de residencia.
 - c. **Accesibilidad económica:** Referido a la característica de gratuidad de la educación primaria y progresiva disminución de pensiones en la educación secundaria y enseñanza superior que la *Convención* menciona.
- c) **Aceptabilidad:** Ello implica que tanto en fondo como forma la educación debe de cumplir ciertos estándares de calidad para poder asegurar el correcto desarrollo de los alumnos y la adquisición de los conocimientos que los programas de estudio plantean, cumpliendo así los objetivos planteados.

Adaptabilidad: La educación debe ser flexible para poder acogerse a los cambios sociales, siendo posible que se amolde a las necesidades particulares de los diversos contextos culturales y sociales. Por ejemplo, en el caso [Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador](#), donde la Corte IDH señaló la necesidad de informar y concientizar sobre el VIH en las escuelas.

III. Ponderación (o justificación)

Con la finalidad de determinar si el Estado ha vulnerado el derecho a la educación de la población al negar las pretensiones de la señora Y, se deberá analizar si las mismas responden al contenido esencial de este derecho. Asimismo, teniendo en cuenta que tan solo se deberá verificar el respeto de la eficacia horizontal de los derechos, no cabe realizar un análisis de proporcionalidad de la medida, toda la vez que no existen derecho por parte del Estado que puedan encontrarse en conflicto en el caso de autos.

1. Jornada escolar y horarios de trabajo de los tutores:

Con respecto al mismo, la señora Y alega que debería modificarse la jornada de medio día, aumentándose la misma para coincidir con los horarios de su trabajo. Cabe señalar que, en el caso en concreto no se está solicitando una actuación especial por parte del Estado para favorecer a un individuo en particular sino a un colectivo de personas que se encuentran en una situación socio-económica vulnerable con los mismos obstáculos.

En este sentido, teniendo en cuenta la *adaptabilidad* de la educación, es menester que las instituciones educativas velen por el interés superior de los niños que tienen a su cargo. El interés superior del niño al ser un principio de interpretación de contenido general reconocido tanto en el artículo 4 de la Constitución Política del Perú como en el artículo IX del Código de los Niños y Adolescentes. Dicho principio dictamina que al momento de tomar decisiones que involucren el bienestar de los menores de edad, se debe tener en cuenta aquella opción que resulte más beneficiosa para los mismos. Asimismo, la CADH resalta en su [artículo 19](#) que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.”

Al momento de establecer el horario de clases, el Estado debe tomar en cuenta aquellas horas que vayan a ser en beneficio de los estudiantes. Es así que, no resulta beneficioso para un menor de edad salir al medio día y tener que dirigirse a su hogar para encontrarse solo por las tardes, sin contar con alguien que se asegure de su alimentación o lo impulse a realizar actividades provechosas. Por el contrario, dicha situación pone a los menores en una situación de riesgo para su integridad y desarrollo personal.

Por lo tanto, si bien el Estado no puede modificar sus horarios en base a los datos de un alumno, siendo que se trata de todo un colectivo, debe adaptarse al contexto y priorizar la salud integral (física y psicológica) de los menores estudiantes. Asimismo, cabe resaltar, que la educación pública debe buscar ser lo más igualitaria posible con respecto a la educación privada. Siendo que la mayoría de instituciones privadas tienen un horario que supera la media jornada estudiantil, se debería otorgar en las entidades públicas un contenido estudiantil similar, y por tanto aumentar las horas de dictado.

En este sentido, dicha pretensión se acoge al contenido esencial del derecho a la educación en cuanto a accesibilidad, entendida como una educación igualitaria, y adaptabilidad.

2. Movilidad:

La segunda pretensión, motivo de análisis, se centra en el pedido de la implementación de una movilidad, no necesariamente gratuita, que facilite el transporte de los menores entre sus hogares y su escuela. La misma, atendiendo a que se promueve este tipo de transportes en las entidades de educación privada.

Dicha pretensión encuentra su justificación en el componente de *accesibilidad*, entendida desde su vertiente material. Como lo señaló la Corte IDH en el [caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay](#), todo Estado miembro del Pacto de San Salvador, tiene la obligación de asegurarle a sus nacionales la accesibilidad geográfica adecuada a entidades educativas. Si bien la accesibilidad geográfica se entiende en cuestión de crear escuelas que se encuentren en la cercanía de manera que permita a los estudiantes movilizarse lo necesario, sin tener que cruzar largas distancias para llegar al centro educativo; la movilidad de los estudiantes al centro educativo también se puede plantear como un método idóneo para lograr la finalidad de acceso material.

Cabe destacar lo señalado por el Tribunal Constitucional en la [Sentencia del Exp. N° 00853-2015-PA/TC](#) (Caso Marleni Cieza Fernández y otra) con respecto al carácter binario del derecho a la educación, en tanto señala que no solo es un derecho sino también un servicio público. Asimismo, de acuerdo con la [Sentencia del Exp. N° 00034-2004-PI/TC](#) (Luis Nicanor Maraví Arias y 5,000 ciudadanos), el Tribunal reconoce una concepción clásica de servicio público, resaltando en su fundamento 40 como características de dichas actividades económicas:

- a) Su naturaleza esencial para la comunidad.
- b) La necesaria continuidad de su prestación.
- c) Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un standard mínimo de calidad.
- d) La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.

Asimismo, en la misma sentencia, se alude al rol de promoción del Estado de los servicios públicos, tal como lo señala el artículo 58° de la Constitución Política del Perú; señalando que el Estado no tiene una titularidad exclusiva sobre los servicios públicos, puesto que los mismos pueden ser prestados por privados; sin embargo, en cualquier caso, el Estado tiene el deber de supervisar las condiciones de igualdad y calidad de dichos servicios.

Respecto al caso en concreto, al ser la educación un servicio público se debe garantizar su acceso en condiciones de igualdad, tanto de acuerdo a la jurisprudencia nacional como a lo señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General E/C.12/1999/10. Es así, que la pretensión de una movilidad que permita el acceso y el traslado a los centros educativos es legítima y se encuentra englobada dentro del contenido esencial del derecho a la educación. Es más, al no ser la titularidad de un servicio público exclusiva del Estado, el mismo solo tiene el deber de asegurar que se dé de manera idónea. Por lo tanto, la pretensión es del todo razonable al solicitar que el Estado promueva la creación de movilidades que trasladen a los menores de sus hogares a los centros educativos, aunque las mismas puedan tener un costo adicional; puesto que al hacerlo se está asegurando no solo el acceso a la educación sino también la obtención de un servicio público en condiciones de igualdad.

3. Asesorías adicionales en la sede de la entidad educativa para los niños con dificultades de aprendizaje

Tal como lo señaló el Tribunal Constitucional en la [Sentencia del Exp. N° 04232-2004-AA/TC](#) (Caso Larry Jimmy Ormeño Cabrera), el derecho a la educación es un derecho social, sin embargo, su calidad de derecho prestacional no implica que se desconozca su exigibilidad como derecho fundamental. Es así, que el Tribunal señala la obligación del Estado de promover y respetar este derecho, puesto 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.” (Fundamento 11).

Atendiendo específicamente a la finalidad del derecho a la educación, como se ha señalado anteriormente, la misma se encuentra tutelada en el artículo 13 de la Constitución Política del Perú, el cual determina que la finalidad es “el desarrollo integral de la persona humana.”

El Tribunal Constitucional, en el fundamento 13 de la sentencia anteriormente mencionada, ha señalado también que “son tres los grandes objetivos que se deben alcanzar a través del proceso educativo peruano, a saber:

- a. Promover el desarrollo integral de la persona (...)
- b. Promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo (...)

- c. El desarrollo de la acción solidaria. La solidaridad implica la creación de un nexo ético y común para las personas adscritas a un entorno social (...)

Es así, que el derecho a la educación debe enfocarse, en resumen, a que la persona pueda adquirir los conocimientos necesarios y desarrollar su inteligencia en el nivel adecuado de manera que le permita desarrollarse óptimamente entre sus pares, adaptándose a su entorno social y poseyendo las herramientas para poder participar activamente del mundo laboral. Todo ello, en tanto el derecho a la educación se encuentra fundamentado en la dignidad de la persona. Por ello, podría decirse que, la finalidad del derecho a la educación se encuentra en asegurar las condiciones para que la persona pueda ejercer del libre desarrollo de su personalidad con la finalidad de vivir una vida digna.

En esta línea, el deber del Estado no se agota en impartir la educación, sino que debe de asegurarse que se hayan otorgado las herramientas necesarias a los estudiantes para que puedan desarrollarse adecuadamente en un ambiente social y laboral. Es así, si bien no se puede otorgar un trato especial tan solo por un individuo, sí contribuye a la finalidad del derecho a la educación que se entreguen asesorías grupales para consolidar los conocimientos necesarios para el desarrollo personal.

Para concluir respecto a la constitucionalidad de esta pretensión, cabe recalcar lo señalado en el artículo 16 de la Constitución Política del Perú, respecto a que “es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.” Siendo así, que una *educación adecuada* no culmina con la impartición de conocimientos, sino que debe asegurar la comprensión de los mismos, sobre todo entre aquellos alumnos que tengan dificultades de aprendizaje. Ello además, se correlaciona con la característica de *adaptabilidad*, siendo que el Estado debe flexibilizarse para poder responder a las diversas necesidades contextuales e individuales de aquellos titulares al derecho a la educación, y por tanto, brindar asesorías gratuitas como parte del programa escolar a aquellos alumnos con dificultades de aprendizaje para lograr las finalidades que el derecho propone.

4. Almuerzos en la sede del colegio, una vez aumentada la jornada educativa

Si bien la comida gratuita no es una parte explícita del contenido esencial del derecho a la educación, debe entenderse la necesidad de los mismos desde el interés superior del niño. En este sentido, se protege no solo la educación del niño sino también su salud e integridad, todos dirigidos al derecho a la vida y dignidad del mismo.

Siguiendo el ejemplo de diferentes países de Latinoamérica, se debe otorgar almuerzos gratuitos en las entidades escolares públicas en zonas de bajos recursos, ello en tanto se busca proteger la salud de los niños, otorgándoles alimentos sustanciales que contengan todos los nutrientes

necesarios para su desarrollo físico. Cabe resaltar que el Protocolo de San Salvador en su artículo 12 reconoce el derecho a la alimentación, en el sentido de que “toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.” Asimismo, se viene reconociendo desde hace décadas la correlación entre nutrición y rendimiento escolar. Así, la Organización de la Naciones Unidas por la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1984, señala la correlación entre el bajo rendimiento económico y la malnutrición, incluso tomando como datos estadísticos algunos de la realidad peruana. ¹

Es así, que es innegable la relación de la alimentación con el derecho a la educación, sobre todo en casos de poblaciones de bajos recursos que no cuentan con los medios para asegurar una nutrición adecuada a sus niños. Además de ser vitales para asegurar los fines del derecho a la educación, los almuerzos en la sede del colegio también configuran una parte fundamental de otros derechos reconocidos tanto constitucional como convencionalmente como lo son el derecho a la vida, el derecho a la salud y el derecho a la dignidad; siendo que esta pretensión resulta necesaria para asegurar un óptimo desarrollo físico y mental de los niños, así como otorgarles los medios para desarrollarse a futuro en un contexto social y laboral.

IV. Decisión

Se debe tener en cuenta que la mayoría de estas pretensiones tiene como finalidad igualar la educación pública a la privada, por lo cual cabe resaltar lo dicho en la decisión del caso estadounidense *Brown Vs. The Board of Education*², donde se señala que otorgar un menor nivel educativo por causas no justificadas vulnera el derecho a la educación, además de causar un sentimiento de inferioridad en los niños que los afecta.

En conclusión, las pretensiones solicitadas resultan constitucionales, y forman parte del contenido esencial del derecho a la educación. Dado que en el presente caso no se encuentra un argumento de derecho que presente una restricción al derecho a la educación, se debe determinar que el Estado X ha vulnerado el derecho a la educación de sus pobladores de bajos recursos al no asegurar las condiciones adecuadas para el acceso a la misma ni la adaptabilidad, causando una situación de desigualdad, siendo ello contrario a lo señalado en el Pacto de San Salvador y la [CADH](#).

¹ POLLIT, Ernesto. “La nutrición y el rendimiento escolar”. SERIE DE EDUCACIÓN SOBRE NUTRICIÓN. Número 9. UNESCO: París, 1984. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000623/062306so.pdf>

² UNITED STATES SUPREME COURT. “Brown Vs. The Board of Education”. N° 10. Decision from May 17, 1954. Disponible en: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/347/483.html>

