

CURSO DE ACTUALIZACIÓN

NUEVAS TENDENCIAS DOCTRINARIAS Y  
JURISPRUDENCIALES DEL DERECHO  
CONSTITUCIONAL.  
Análisis casuísticos

PERSPECTIVAS  
CONSTITUCIONALES SOBRE EL  
DERECHO FUNDAMENTAL A LA  
EDUCACION



## **Derecho a la educación. Libertad de enseñanza**

### **Artículo 13**

La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.

#### **CONCORDANCIAS:**

C: arts. 6, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 58, 200 inc. 2); C.P.C.: art. 37 inc. 17); C.C.: arts. 235, 287, 316 inc. 1); C.N.A.: arts. 14 y ss.; D.U.D.H.: art. 26; P.I.D.E.S.C.: arts. 13, 14; C.D.N.: art. 28; P.S.S.: arts. 13, 16

## **Jurisprudencia constitucional**

### **1612 Derecho a la educación. Contenido esencial<sup>(1)</sup>**

[El] contenido constitucionalmente protegido [del derecho a la educación] está determinado por el acceso a una educación adecuada (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, así como a un buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18).

Este contenido debe realizarse en concordancia con las finalidades constitucionales que le corresponden a la educación en el marco del Estado social y democrático de derecho.

(Exp. N° 0091-2005-AA, 18/02/05, S1, F.J. 6)

### **1613 Derecho a la educación. Garantías para que se condigan promoción de la educación y desarrollo integral de la persona**

[U]na promoción de la educación que condiga con el desarrollo integral de la persona exigido por la Constitución, requiere que el Estado garantice la libertad de enseñanza (artículo 13), la libertad de conciencia (artículo 14) y la libertad de cátedra (artículo 18 de la Constitución).

(Exp. N° 0005-2004-AI, 09/08/04, P, F.J. 8)

### **1614 Derecho a la educación. Fundamento de la libertad de enseñanza**

El fundamento de (...) [la libertad de enseñanza] supone una autonomía en sentido general que garantice que la formación en conocimientos y espíritu tenga lugar en un ambiente libre de todo tipo de injerencias ilegítimas, particularmente de aquellas provenientes del poder público, sean estas de carácter confesional, académico o ideológico.

(Exp. N° 0005-2004-AI, 09/08/04, P, F.J. 8)

### **1615 Derecho a la educación. Garantías de la libertad de enseñanza**

[Las] garantías de libertad [de enseñanza] aseguran que la formación del saber y el impulso de

La investigación científica se encuentran al servicio del pluralismo (artículo 17) y la tolerancia (artículo 18 de la Constitución), y no de paradigmas dogmáticos que vengian impuestos por poderes ajenos a los fines reservados a la educación, los que coartarían la realización intelectual del ser humano e impedirían el desarrollo de una opinión pública crítica como proyección de conocimiento en el proceso de evolución social, económica y cultural.

(Exp. N° 0095-2004-AI, 09/08/04, P. F.L. 8)

### **1616** *Derecho a la educación. Deber de los padres de educar a sus hijos*

El deber de educar a los hijos que se ha impuesto a los padres de familia conforme al artículo 13 de la Constitución, está en correlación con el derecho de los hijos de ser educados. No solo se trata de un deber de los padres para con sus hijos, sino también de un derecho –el de educación– que cabe oponer y exigir al Estado: “El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico” (segundo párrafo del artículo 15 de la Constitución).

Si la Constitución ha establecido que los padres tienen el deber de brindar educación a sus hijos, respecto del Estado ha declarado que este está en la obligación de proteger especialmente al niño y al adolescente (artículo 4). Naturalmente esta protección especial implica primeramente la obligación de permitirle ingresar a un centro educativo, así como que adopten todas las medidas necesarias y oportunas destinadas a impedir que “nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas” (artículo 16).

Evidentemente, se incumple ese deber especial, por ejemplo, cuando el Estado, a través de sus órganos y funcionarios competentes, niega a un menor la posibilidad de continuar sus estudios, sin existir motivos razonables para ello.

(Exp. N° 0052-2004-AA, 01/09/04, S1, F.L. 3)

### **1617** *Derecho a la educación. Inconstitucionalidad de fijarlo en función de la edad*

La finalidad primordial del literal a del artículo 34 del Decreto Ley N° 20530 consiste en que los hijos que sigan estudios básicos o superior, puedan mantener el ingreso que les permite afrontar sus necesidades básicas, esto es, el ingreso que, en última instancia, les asegure, durante dicha etapa, mantener una vida acorde con el principio-derecho de dignidad.

Sucede que la medida que el legislador ha adoptado para alcanzar ese fin no resulta idónea, pues no se toma como referencia para el decaimiento de la pensión el momento en el que el hijo culmina sus estudios, sino la fecha en la que cumple veintiún años. En tanto es evidente que en la gran mayoría de casos a la edad de veintiún años aún no se han culminado los estudios superiores, la disposición no resulta idónea para la consecución del fin que persigue, y en consecuencia, resulta desproporcionada en este aspecto.

Consecuentemente, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la frase “hasta que cumplan los veintiún (21) años” del literal a del artículo 34 del Decreto Ley N° 20530 (...)

(Exp. N° 0050-2004-AI y acumulados, 03/08/05, P. F.L. 153)

### *Nota de orientación*

- (1) El presente fallo es una muestra de lo que el Tribunal Constitucional ha señalado en numerosas ocasiones, desde la sentencia recaída en el Exp. N° 0010-2002. Al el cual refiere que una norma (o sentido interpretativo) pueda estar contenida en diversas disposiciones o enunciados constitucionales. En este caso, el Tribunal resalta que el contenido del derecho a la educación no se encuentra solamente en el presente artículo 13 sino también en el conjunto de otros artículos constitucionales.

# Perspectivas constitucionales sobre el derecho fundamental a la educación

Elena C. Alvites Alvites\*

SUMARIO Introducción. I. El derecho a la educación en el ordenamiento constitucional peruano y la influencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. II. El Tribunal Constitucional y el derecho a la educación. III. Reflexiones finales.

## Introducción

El derecho a la educación constituye un presupuesto indispensable para la democracia, así como para la plena realización y el ejercicio de otros derechos fundamentales como, por ejemplo, las libertades de expresión e información o los derechos políticos. Asimismo, como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, su satisfacción es un presupuesto para la superación de males que todavía subsisten en nuestra sociedad como la opresión contra la mujer, la pobreza o la explotación de los niños, niñas o adolescentes<sup>1</sup>. Incluso, desde el punto de vista práctico, la inversión en educación que realiza un Estado constituye una de sus mejores inversiones de cara al desarrollo y crecimiento del país, tal como se expresa en el Acuerdo Nacional, que en su décima segunda política ha establecido la necesidad de garantizar el "(...) acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social"<sup>2</sup>.

\* Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesora de Derecho Constitucional de la misma casa de estudios.

1 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), 8 de diciembre de 1999, párrafo, 1.

2 ACUERDO NACIONAL. Políticas de Estado sobre equidad y justicia social, décima segunda política de Estado.

En ese contexto, el derecho a la educación exige un sistema educativo que se oriente a propiciar el desarrollo de los seres humanos capacitándolos para participar en una sociedad libre y tolerante. Asimismo, la plena satisfacción del derecho a la educación exige la provisión de bienes que constituyen parte de las necesidades básicas de las personas; es decir, al igual que otros derechos sociales, el derecho a la educación está directamente relacionado con las condiciones de existencia humana y su finalidad es la satisfacción de las necesidades básicas<sup>3</sup> a través de la prestación de bienes y servicios. Se trata de un derecho complejo que se concreta en ciertas libertades y prestaciones que buscan modificar las estructuras económicas, sociales y culturales de una comunidad<sup>4</sup>.

En efecto, los derechos sociales, como el derecho a la educación, atienden las exigencias morales derivadas de posición del individuo en la sociedad y, por ello, son complementarios a los derechos fundamentales de carácter liberal o, si se quiere, el sustento material necesario para la verdadera realización de estos. La relación entre ambos tipos de derechos pone de manifiesto la interdependencia existente entre los derechos que conforman el catálogo de derechos fundamentales reconocido en las constituciones de los Estados sociales y democráticos. De esa forma, además, se densifica el concepto de libertad estrictamente jurídica para dar paso a la libertad fáctica como producto de la superación de los obstáculos que la realidad coloca al libre desarrollo de los individuos<sup>5</sup>.

El derecho a la educación y los otros derechos fundamentales de carácter social se constituyen en medios materiales para el ejercicio de la libertad por la que a través de su realización la seguridad formal se ve complementada por la seguridad material, y esto permite a las personas hacer frente a las necesidades económicas permanentes o contingentes<sup>6</sup>. De ahí que los derechos sociales también constituyan barreras de protección del individuo frente al poder, porque su satisfacción hace posible la existencia humana digna, vale decir, sin carencias materiales y con los medios para resistir, incluso, la opresión material o económica, sea proveniente del Estado o de terceros.

3 Se entiende por necesidades básicas "(...) aquellas situaciones o estados que constituyen una privación de aquello que es básico e imprescindible y que, en consecuencia, lo pone directamente en relación con la noción de daño, privación, sufrimiento grave para la persona. (...) está íntimamente relacionadas o repercuten directamente en la calidad de vida humana y tienen una característica fundamental que hace podamos hablar de necesidades" ANÓN ROIGO, María José, *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, CEC, Madrid, 1994, pp. 266-267.

4 CASCALJO CASTRO, José Luis, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, CEC, 1988, Madrid, p. 24.

5 ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1993, pp. 486 y ss.  
6 GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Segunda edición, octava reimpresión, Alianza Editorial, Madrid, p. 26.

En suma, en el marco de un Estado Social y Democrático—como es definido el Estado peruano en el artículo 43 de la Constitución—el derecho a la educación y, en general, los derechos sociales, cumplen tres funciones de especial trascendencia: (i) *función correctora* de los procesos sociales porque amplían la eficacia de los derechos fundamentales de libertad, permitiendo su ejercicio por un número mayor de individuos; (ii) *función igualadora* porque posibilita la realización de la igualdad material entre los seres humanos y (iii) *función liberadora* debido a que completan y dotan de mayor densidad a la libertades fundamentales, construyendo la libertad fáctica.

En función de lo señalado hasta aquí, en las siguientes líneas se revisará cual ha sido la forma en la que el Texto Constitucional peruano ha recogido el derecho a la educación. Este examen, en atención a lo establecido en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, se llevará a cabo a la luz de lo establecido en los tratados internacionales que el Perú ha ratificado. El desarrollo normativo será el hilo conductor de los desarrollos interpretativos que ha realizado el Tribunal Constitucional (TC) sobre los aspectos básicos del derecho a la educación, para finalmente elaborar algunas reflexiones sobre el desarrollo normativo de tan importante derecho fundamental.

### 1. El derecho a la educación en el ordenamiento constitucional peruano y la influencia del Derecho Internacional de los derechos humanos

#### a) Aproximación normativa

Se suele atribuir al derecho a la educación el contenido básico de acceder y permanecer en el sistema educativo. Sin embargo, el derecho a la educación es un derecho complejo que involucra una serie de prestaciones pero también de libertades. Así, se trata de un derecho que contemple, entre otras, las libertades de enseñanza y la de fundar instituciones educativas, la libertad de cátedra, la libertad de investigación, o la libertad de elección de los padres acerca de la educación de sus hijos/as<sup>7</sup>. Tal como se manifiesta en el artículo 13 de la Constitución, que reconoce la mencionadas libertades y establece el deber del Estado de garantizarlas. Sin embargo, este artículo constitucional y ninguno de los siguientes artículos en los que se norman distintos aspectos de la educación (artículo 14, 15, 16, 17, 18 y 19), ha sido redactado en clave de derecho subjetivo y básicamente

7 Sobre las libertades en el sistema educativo peruano véase: CASTILLO CÓRDOVA, Luis, *El principio de libertad en el sistema educativo*, Universidad de Piura-Ara Editores, Piura, 2004, p. 73 y ss.

destacan su dimensión institucional, porque sus normas se centran en establecer exigencias objetivas al Estado<sup>8</sup>. En efecto, además de afirmar el objetivo, los fines y diversos aspectos institucionales de la educación —como la carrera pública del profesorado, el carácter descentralizado de esta, o el deber de los medios de comunicación de colaborar con el Estado en la educación—, establece obligaciones para el Estado. Asimismo, el artículo 13 de la Constitución, dispone que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, por lo que debe orientarse a promover el conocimiento, el aprendizaje, así como la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Vale decir, preparar la vida, el trabajo y fomentar la solidaridad.

Por su parte, el artículo 14 de la Constitución dispone que es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país, mientras que el artículo 16 establece que el Estado está obligado a asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razones de situación económica o limitaciones mentales o físicas. De igual modo, este último artículo establece que el Estado debe dar prioridad a la educación al momento de asignarle recursos en el presupuesto general de la república.

No obstante, si bien la Constitución destaca la perspectiva objetiva o institucional del derecho a la educación y no explicita la fórmula "todas las personas tienen derecho a la educación"; el artículo 17 de la misma reconoce las tres garantías básicas de la educación como derecho fundamental subjetivo<sup>9</sup>, como su carácter universal<sup>10</sup>, obligatorio y gratuito en instituciones del Estado. En esa línea, del carácter objetivo que el texto constitucional imprime a la educación, no se puede deducir que la educación constituya solo una garantía institucional de la que se desprenden únicamente mandatos a los órganos del Estado. Tal afirmación supondría desconocer el valor de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y también los tratados internacionales sobre derechos humanos.

En efecto, los diferentes artículos constitucionales que configuran el régimen constitucional de la educación deben ser leídos e interpretados en conjunto con los tratados internacionales sobre derechos humanos. En particular, por lo regulado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>11</sup>, y por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

8 PRIETO SANCHÍS, Luis. *Ley, principios, derechos...* Ob. cit., p. 79.

9 MARTÍNEZ DE PISÓN, José. *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*. Cuadernos "Barloché de las Casas" N° 27. Dykinson - Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2003, p. 69.

10 LAPORTA, Francisco. "Sobre el concepto de derechos humanos". *Est. Doxa* N° 4, 1987, p. 32.

11 Este tratado internacional fue adoptado el 16 de diciembre de 1966 en el seno de Naciones Unidas y fue ratificado e incorporado al ordenamiento jurídico peruano el 28 de abril de 1978.

Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también denominado Pacto de San Salvador<sup>12</sup>. Ello, en atención a lo establecido en el artículo 55 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución que establecen que los tratados internacionales forman parte del Derecho nacional, y que las normas constitucionales que reconocen derechos y libertades se interpretan de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales ratificados por el Perú.

De acuerdo, a la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos". A partir, de esta disposición, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, posteriormente, el Pacto de San Salvador reconocen el derecho a la educación como un derecho humano de carácter universal, del que deben gozar, sin discriminación alguna, todas las personas, y cuya realización plena se encuentra sujeta al principio de progresividad<sup>13</sup>. Vale decir, reconoce la dimensión subjetiva del derecho a la educación.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13) señala que los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a la educación y precisa que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. De igual modo, indica que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, debe favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o

12

13

Este tratado internacional fue adoptado el 17 de noviembre de 1988 en el seno de la Organización de Estados Americanos y ratificado por el Estado peruano el 4 de junio de 1995.

Sobre el principio de progresividad, el artículo 2.1 del Pacto señala que: "Cada uno de los Estados partes del presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. [...]"

En esa misma línea, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala:

"Artículo 1.- Los Estados Partes del presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo" (el resaltado en nuestro).

religiosos. Con esa finalidad, precisa que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente, mientras que la enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por lo que la gratuidad debe implementarse progresivamente. En el caso de la educación o enseñanza superior señala que debe ser igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, pero debe apuntarse a la implantación progresiva de su gratuidad. Finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también reconoce como parte del derecho a la educación la libertad de los padres de escoger la educación y escuelas para sus hijos, de manera que reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

A su turno, el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales reconoce que toda persona tiene derecho a la educación y que esta debe orientarse a lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad. En esa medida, indica también que la educación deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. De igual manera, establece que la educación debe orientarse a capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, así como darle los medios para lograr una subsistencia digna y favorecer la comprensión, la tolerancia entre las naciones y todos los grupos raciales étnicos o religiosos. Para lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación, este tratado internacional también dispone que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente, mientras que progresivamente debe asegurarse el acceso gratuito y general a la enseñanza secundaria, así como a la enseñanza superior en base a la capacidad de cada una de las personas. Asimismo, establece que la legislación interna de los Estados debe reconocer a los padres el derecho a escoger el tipo de educación que quieran darle a sus hijos, siempre que no contradiga los fines previstos para la educación en el tratado internacional.

Asimismo, los dos tratados internacionales indicados, establecen que la plena realización del derecho a la educación se encuentra sujeta al principio de progresividad debido a que la "plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo"<sup>14</sup>. Sin embargo, este principio sí impone a los Estados la obligación

de adoptar, en un plazo razonable, medidas deliberadas, concretas y orientadas a lograr la plena satisfacción de los derechos sociales, como el derecho a la educación. Del mismo modo, el principio de progresividad exige a los Estados que la adopción de toda medida de carácter regresivo respecto a la satisfacción de los derechos sociales sea adoptada luego de una adecuada evaluación y que su justificación esté relacionada con la protección de la totalidad de los derechos reconocidos en el tratado internacional, así como en el contexto del máximo aprovechamiento de los recursos de que disponga cada Estado<sup>15</sup>.

No obstante, es preciso indicar que el carácter progresivo de las obligaciones que se derivan de los derechos sociales, no libera a los Estados de la obligación de cumplir con los niveles mínimos de satisfacción de estos derechos<sup>16</sup>. Vale decir, existen ciertos niveles mínimos de cada derecho que serán exigibles de forma inmediata a los Estados. En esa medida, los niveles mínimos de satisfacción del derecho a la educación, como el derecho a acceder al sistema educativo sin discriminación alguna, no deben entenderse como sujetos al principio de progresividad.

De esa forma, los tratados internacionales sobre derechos humanos complementan las normas constitucionales y contribuyen a identificar el contenido constitucional del derecho a la educación. En ese contexto, la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que realice el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>17</sup>, como órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto, son también relevantes para determinar los elementos del derecho a la educación; en particular, sus observaciones generales en las que definen y precisan el alcance de las obligaciones de los Estados que han ratificado el mencionado tratado internacional.

#### b) La interpretación de las normas internacionales: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Sobre el derecho fundamental a la educación, el mencionado Comité ha señalado que son cuatro los elementos que deben estar presentes en el proceso educativo para satisfacerlo, en particular: la disponibilidad, la accesibilidad; la

<sup>15</sup> *Ibid.*, párrafos 3 y 9.

<sup>16</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 3. Ob. cit., párrafo 10.

<sup>17</sup> Economic and Social Council. Resolution 1985/17. Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 22nd plenary meeting 28 May 1985.

<sup>14</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 3. *Índice de las obligaciones de los Estados partes* (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 14 de diciembre de 1990, párrafo 9.



aceptabilidad y; la adaptabilidad<sup>18</sup>. Respecto al elemento *disponibilidad* el Comité señala que deben existir las instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente respecto al número de población y extensión territorial de cada Estado, así como que los centros educativos estén dotados de docentes calificados, de material educativo de calidad y de servicios sanitarios. De ahí que, con relación a la disponibilidad, se vulneran los elementos mínimos del derecho a la educación si, por ejemplo, se cierran de forma arbitraria escuelas privadas, o no se dota a las escuelas de infraestructura educativa adecuada, o se impide que se creen escuelas privadas en zonas donde no existen<sup>19</sup>.

Con relación a la *accesibilidad*, el Comité señala que exige que las instituciones y los programas de enseñanza sean accesibles a todos, sin discriminación alguna; en esa medida, este elemento tiene tres dimensiones: el respeto al mandato de no discriminación, en especial, respecto a los grupos más vulnerables; la accesibilidad material en términos geográficos o de tecnología; y la accesibilidad económica referida a la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza, inicialmente referida a la educación primaria pero progresivamente extensible a los otros niveles de enseñanza. En esa línea, los elementos mínimos de este aspecto de la educación se afectaría si, por ejemplo, el Estado no evita que los padres impidan a las niñas asistir a la escuela, o si el Estado impusiera la obligación de llevar un uniforme costoso para asistir a los centros educativos, o si se impusieran tasas de matrícula u otros pagos que resulten manifiestamente excesivos para la realidad<sup>20</sup>.

El tercer elemento del derecho a recibir educación, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es la *aceptabilidad*, la cual demanda que los programas de estudio y los métodos de enseñanza sean pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. Asimismo, el diseño de dichos programas debe obedecer a los objetivos y fines de la educación previstos en la Constitución y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En consecuencia, se vulnerarían los elementos mínimos de esta dimensión del derecho a la educación si el Estado impusiera un sistema educativo en lengua distinta a la predominante o si no respeta a las minorías indígenas, o si los contenidos de los programas educativos no tuvieran como referente el medio

18 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), 8 de diciembre de 1999, párrafos 6-7.  
19 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), 8 de diciembre de 1999, párrafo 50.  
20 ídem.

y la cultura de la comunidad, o si la escuela promoviera prácticas que denoten intolerancia a la diversidad cultural<sup>21</sup>.

Finalmente, respecto al elemento *adaptabilidad*, la satisfacción del derecho a la educación exige que la enseñanza —planes y programas de estudio— tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de comunidades y sociedades que cambian o se transforman, y respondan a las necesidades de alumnos y alumnas que provengan de contextos culturales o sociales variados. Los elementos mínimos de la adaptabilidad se verían afectados si, por ejemplo, no se actualizaran periódicamente los planes y programas educativos, o si no se implementaran programas educativos en los centros de readaptación de menores, o si no se adoptan planes y programas de estudio con carácter inclusivo para niños y niñas con discapacidad<sup>22</sup>.

Ciertamente, de los cuatro elementos esenciales del derecho a la educación, que han sido identificados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es posible derivar obligaciones concretas<sup>23</sup>. No obstante, por las dimensiones del presente trabajo, solo destacadas cuando incidían sobre las obligaciones generales que se derivan del derecho a la educación.

Al respecto, el Comité ha señalado que "Si bien el Pacto dispone su puesta en práctica gradual y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone también a los Estados partes diversas obligaciones con efecto inmediato"<sup>24</sup>. Es decir, impone obligaciones generales que implican desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer los distintos elementos mínimos del derecho a la educación, y para ello los Estados deberán utilizar hasta el máximo de los recursos a su disposición. Asimismo, si un Estado adopta medidas regresivas respecto de los niveles de realización del derecho a la educación, debe demostrar que la decisión se justifica en relación con la totalidad de los derechos fundamentales y en el contexto de aprovechamiento máximo de los recursos disponibles<sup>25</sup>.

21 ídem.

22 Cabe mencionar que la educación inclusiva es una manifestación del derecho a la educación, véase: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 127. Educación inclusiva. Educación para todos. Lima, 2007, pp. 24-30.

23 E/CN.4/1999/49 Informe preliminar de la relatora especial sobre el derecho a la educación. Comisión de Derechos Humanos, 55 Período de Sesiones, 13 de enero de 1999, párrafos 51-74.

24 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), 8 de diciembre de 1999, párrafo 43.

25 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), 8 de diciembre de 1999, párrafo 45.

En esa línea, el Comité también señala que a partir del derecho a la educación el Estado no solo está obligado a cumplir con prestaciones, sino que, como sucede con otros derechos humanos, del derecho a la educación se derivan tres tipos de obligaciones para los Estados: a la sazón, las obligaciones de respetar, proteger y cumplir (garantizar o promover)<sup>26</sup>. Así, la obligación de "respetar exige que los Estados partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar el) al derecho a la educación"<sup>27</sup>.

Lo sostenido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituye pauta interpretativa de las normas constitucionales que reconocen el derecho a la educación, tanto en su dimensión subjetiva como en su dimensión institucional. En esa medida, deben orientar la labor que realice el legislador respecto del derecho a la educación, que se configura como un derecho fundamental de configuración legal, no solo porque la mayoría de las normas constitucionales que lo regulan—artículos 13, 14, 15, 16 y 17—están formuladas como normas principios<sup>28</sup>, sino porque el propio Texto Constitucional, en más de una oportunidad, ha establecido que una ley desarrollará el contenido de ciertos dispositivos referidos a la educación. Esto último no debe advertirse como una limitación del derecho a la educación porque la participación del legislador en la configuración de los derechos fundamentales, tanto de los derechos de libertad como de los derechos sociales, debe ser considerada normal e incluso necesaria a efectos de garantizar su eficacia en tanto se articulan en torno a los derechos fundamentales garantías específicas, imponiendo obligaciones concretas a las entidades del Estado<sup>29</sup>.

En efecto, la reserva legal para el desarrollo de los derechos fundamentales no debe ser entendida como disminución de su fuerza normativa, porque esta

se deriva del solo reconocimiento del derecho en el texto constitucional y, ciertamente, en los tratados internacionales, tal como sucede con el derecho a la educación. En esa medida, la reserva de ley debe ser considerada como una garantía que promueve y puede tornar más operativo el ejercicio de los derechos fundamentales, mas no como un obstáculo que difiera en el tiempo la eficacia normativa de estos<sup>30</sup>.

No obstante, no solo el legislador se encuentra vinculado al desarrollo interpretativo que ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la educación también lo está el Tribunal Constitucional (TC). En efecto, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución, el TC debe atender lo dispuesto tanto por los tratados internacionales sobre derechos humanos cuanto por las interpretaciones que realicen los órganos internacionales encargados de la supervisión del cumplimiento de dichos tratados<sup>31</sup>, como el caso del mencionado Comité. En esa medida, en las siguientes líneas se abordará, precisamente, la labor de dicho órgano jurisdiccional.

## II. El Tribunal Constitucional y el derecho a la educación

Para el TC las funciones de carácter social que le corresponde cumplir al Estado social y democrático están relacionadas con la realización de los elementos o fines sociales que lo identifican como modelo de Estado, siendo el derecho a la educación una manifestación de ello. De esta forma, en correspondencia con su jurisprudencia acerca del doble carácter de los derechos fundamentales<sup>32</sup>, el TC afirma que los derechos sociales—como el derecho a la educación—además de derecho subjetivos, son los fines sociales que permiten identificar a un Estado como social y democrático. En efecto, dicho derechos ingresan al catálogo de derechos fundamentales como una ampliación de los derechos fundamentales de autonomía y persiguiendo la misma finalidad de estos; cual es garantizar la dignidad humana y la efectiva participación de la ciudadanía en el sistema democrático, sobre todo de aquellos sectores de la sociedad que padecen inseguridad material<sup>33</sup>.

En ese contexto, en varias oportunidades el TC se ha pronunciado sobre el contenido del derecho a la educación<sup>34</sup>, así como a los fines y principios del

26 ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trota, Madrid, 2002, pp. 29-31.

27 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), 8 de diciembre de 1999, párrafos 46-47.

28 BOROWSKI, Martín. *La estructura de los derechos fundamentales*. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho N° 25, Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 47-53.

29 Sobre los tipos de garantías que se articulan en torno a los derechos fundamentales véase: FERRAOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Segunda edición, Trota, Madrid, 2001, pp. 59-65.

30 PRIETO SANCHÍS, Luis. *Estudios sobre derechos fundamentales*. Debate, Madrid, 1990, p. 118.

31 STC Exp. N° 04587-2004-AA/TC de 29 de noviembre de 2005, f. j. 21.

32 Entre otras, STC Exp. N° 3330-2004-AA/TC de 11 de julio de 2005, f. j. 9.

33 STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC de 19 de julio de 2006, ff. j. 4-5.

34 Al respecto, se destacan: SSTC correspondientes a los Expedientes N° 0052-2004-AA/TC de 1 de septiembre de 2004, N° 0091-2005-PA/TC de 18 de febrero de 2005, N° 4232-2004-AA/TC de 3 de marzo de 2005, N° 10034-2005-PA/TC de 26 de marzo de 2007, N° 4646-2007-PA/TC de 17 de octubre de 2005.

proceso educativo, y las distintas obligaciones que deben cumplir el Estado para garantizar la plena satisfacción del derecho a la educación<sup>35</sup>. En las siguientes líneas veremos los aspectos más relevantes de la jurisprudencia del TC en esta materia.

#### a) El contenido del derecho a la educación

El derecho a la educación ha sido considerado por el TC como un derecho fundamental de la naturaleza compleja, cuyo el contenido constitucionalmente protegido está determinado por: el acceso a una educación adecuada; la libertad de enseñanza; la libre elección del centro docente; el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes; el respeto a la identidad de los educandos; el buen trato psicológico y físico; la libertad de cátedra y; la libre creación de centros docentes y universitario<sup>36</sup>. En consecuencia, se trata de un derecho cuya satisfacción permite a las personas participar plenamente de la vida social y política de sus comunidades, además de ser indispensable para la realización de otros derechos fundamentales<sup>37</sup>. De igual modo, ha precisado que dicho derecho da a las personas el soporte necesario para su desarrollo integral<sup>38</sup>, pues los fines constitucionales de la educación consisten en: (i) promover el desarrollo integral de la persona; (ii) promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo; y (iii) el desarrollo de la acción solidaria<sup>39</sup>.

La relevancia de los fines de la educación exige que esta sea democrática y obligatoria, además, impone al Estado, como principal sujeto obligado, el deber

2007; N° 1391-2007-PA/TC de 13 de noviembre de 2007; N° 00025-2007-PI/TC de 19 de setiembre de 2008.

35 Es preciso mencionar también que el TC en su jurisprudencia también se ha ocupado de desarrollo aspectos importantes del derecho a la educación universitaria como una manifestación del derecho a la educación. Sin embargo, debido a la extensión del presente trabajo, dichos aspectos no serán abordados en el mismo. Al respecto véase, STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC de 19 de julio de 2006, ff. j. 20-46; STC Exp. N° 10034-2005-PA/TC de 26 de marzo de 2007, ff. j. 15-18.

36 STC Exp. N° 0091-2005-PA/TC de 18 de febrero de 2005, f. j. 6. Sobre la naturaleza compleja del derecho a la educación se ha sostenido que "No hay un derecho a la educación sin más, sino que el fenómeno de la educación despliega en el mundo del Derecho un haz de requerimientos, un haz de derechos diversos no siempre de fácil armonización [...] los estudios sobre el derecho a la educación han puesto de manifiesto que no hay un solo derecho a la educación sino que hay varios derechos educativos". MARTÍNEZ DE PILÓN, José. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza... Ob. cit., p. 61.

37 En concreto, el TC señala que la educación tiene como finalidad "desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación, activa consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, enmarcada en una visión latinoamericana y universal". STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC de 19 de julio de 2006, f. j. 10.

39 STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC de 19 de julio de 2006, f. j. 13; STC Exp. N° 4646-2007-PA/TC de 17 de octubre de 2007, f. j. 13.

de invertir en todos los niveles y modalidades en que ellas sea prestada. Por ello, el TC afirma que los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Constitución delimitan el contenido, las facultades y las obligaciones del Estado que se derivan del derecho fundamental a la educación<sup>40</sup>. Asimismo, señala que dichas normas protegen las principales manifestaciones de dicho derecho, como son: "a) el acceder a la educación; b) la permanencia y el respecto a la dignidad del escolar; y c) la calidad de la educación"<sup>41</sup>. En el caso del acceso, el TC ha señalado que se garantiza tanto la cobertura educativa cuanto el acceso en sentido estricto, proscribiéndose los requisitos de admisibilidad a los centros educativos que contengan criterios discriminatorios. En efecto, "los centros escolares, tanto públicos como privados, deben proscribir los criterios de admisión irrazonables o desproporcionados, pues afectan de manera directa el derecho a la educación de los menores [en consecuencia] 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"<sup>42</sup>.

Con relación a la permanencia en el sistema educativo y el respeto de la dignidad del educando, el TC ha sostenido que este no pueda ser separado del centro educativo por motivos que no guarden relación con el principio de proporcionalidad, pero esta norma no exime al estudiante de cumplir un régimen disciplinario al interior de la escuela que sea conforme a dicho principio. Asimismo, esta manifestación del derecho a la educación prohíbe todo tipo de tortura o de trato cruel, inhumano o degradante al interior de las escuelas<sup>43</sup>. Finalmente, respecto a la calidad de la educación, el TC ha señalado que esta se encuentra referida tanto a asegurar el desarrollo cognitivo del educando como a la promoción de actitudes y valores de carácter cívico. Esa sería la razón por la que la Constitución establece la obligación del Estado de supervisar la calidad de la educación, la de regular y promover la carrera magisterial, así como la obligación de brindar formación ética y cívica, sobre la Constitución y los derechos humanos<sup>44</sup>.

De otro lado, el TC, al amparo de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, también ha considerado la normativa internacional prevista en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el

40 STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2006, ff. j. 10-11.

41 STC Exp. N° 4646-2007-PA/TC de 17 de octubre de 2007, f. j. 15; STC Exp. N° 00025-2007-PI/TC de 19 de setiembre de 2008, f. j. 20.

42 STC Exp. N° 4646-2007-PA/TC de 17 de octubre de 2007, f. j. 18.

43 STC Exp. N° 4646-2007-PA/TC de 17 de octubre de 2007, ff. j. 19-20.

44 STC Exp. N° 4646-2007-PA/TC de 17 de octubre de 2007, ff. j. 22-23.

Pacto de San Salvador para precisar el contenido del derecho a la educación. En esa línea, ha acogido en su jurisprudencia los criterios desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los elementos esenciales del proceso educativo. En particular, el TC ha indicado que la educación en todos sus niveles y formas debe tener cuatro características fundamentales que se encuentran interrelacionadas: a la sazón: disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica), aceptabilidad y adaptabilidad<sup>45</sup>. De esta manera, y con relación al derecho a la educación, el TC evidencia la articulación que debe darse entre las normas constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos, así como con los pronunciamientos de los órganos internacionales en materia de derechos fundamentales.

#### b) El proceso educativo y las obligaciones del Estado

De otro lado, la plena realización del derecho a la educación demanda la implementación y desarrollo de un proceso que incentive a las personas a desplegar las potencialidades necesarias para llevar a cabo su proyecto de vida. De ahí que la configuración y desarrollo del proceso educativo obedezca a una serie de principios constitucionales, e imponga al Estado, como principal sujeto obligado del derecho a la educación, una serie de deberes.

En esa línea, a partir del texto constitucional (artículos 13, 14, 15, 16 y 17) el TC ha identificado un conjunto de principios que deben ser la base del desarrollo legislativo del derecho a la educación. Vale decir, son principios que deben regular el proceso educativo. En particular, el TC ha destacado los siguientes principios:

- Coherencia entre los planes y programas educativos con las disposiciones de la Constitución y de los tratados internacionales sobre derechos humanos;
- Libertad y pluralidad de la oferta educativa, garantizándose la libre concurrencia del Estado y los particulares;
- Participación y responsabilidad de las familias en el desarrollo y culminación del proceso educativo que comprende los niveles inicial, primaria y secundaria;

45 STC correspondiente al N° 0991-2005-PA/TC del 18 de febrero de 2005, f. j. 6; STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC del 19 de julio de 2006, f. j. 16; STC Exp. N° 4646-2007-PA/TC del 17 de octubre de 2007, f. j. 32. En estas sentencias, el TC ha acogido en su totalidad los argumentos desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los párrafos 6 y 7 de la Observación General N° 13.

El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), del 8 de diciembre de 1999.

Obligatoriedad en cuanto a los niveles (inicial, primaria y secundaria) y contenidos (cívica, ética, Constitución y derechos fundamentales) del proceso educativo, y;

- Deber general de contribución con el proceso educativo que recae en todos, como por ejemplo los medios de comunicación<sup>46</sup>.

Asimismo, el TC ha identificado y enumerado las responsabilidades del Estado en materia educativa que se derivan de las normas constitucionales referidas al derecho a la educación (artículos 16 y 17)<sup>47</sup>. La mayoría de estas responsabilidades están recogidas en normas principios y establecen mandatos de realización dirigidos a los distintos órganos del Estado:

- Priorizar la asignación de recursos presupuestales para la educación<sup>48</sup>.
- Coordinar la política educativa.
- Formular los lineamientos generales de los planes de estudio.
- Formular requisitos mínimos de organización de los centros educativos.
- Supervisar el cumplimiento y la calidad de la tarea educativa.
- Asegurar que la actividad educativa se extienda a todas la población.
- Procurar la permanente evaluación, capacitación y promoción del profesorado.
- Promover la creación de centros educativos.
- Fomentar la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona, y a la vez promover la integración nacional.
- Garantizar la libertad de enseñanza.
- Garantizar la mayor pluralidad de oferta educativa.
- Promover el desarrollo científico y tecnológico del país.

46 STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2006, f. j. 12. Al respecto, véase también: DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe Defensorial N° 131, *Gratuidad en las escuelas públicas. Un compromiso pendiente*, Lima, 2008.

47 STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2006, f. j. 15. Esta responsabilidad constitucional en materia educativa concreta la obligación internacional de los Estados de cumplir hasta el máximo de sus recursos disponibles para la satisfacción de los derechos sociales, en este caso el derecho social a la educación. Esta obligación está contenida en tratados internacionales que el Perú ha ratificado: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales - Protocolo de San Salvador (artículo 1) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, numeral 19).

- Procurar la permanente evaluación, capacitación y promoción del profesorado perteneciente a la carrera pública.
- Asegurar la erradicación del analfabetismo.
- Asegurar una remuneración a los profesores que sea acorde a su elevada responsabilidad.
- Garantizar la libertad de enseñanza, y;
- Garantizar el acceso irrestricto a la educación a través de la gratuidad en los centros estatales y a través de políticas de subvención de la educación privada.

Las normas-principios de la Constitución que acogen las obligaciones del Estado en materia educativa admiten la adopción de distintas políticas públicas que lleven a la consecución de las metas que ellas fijan, y se adecuan al principio de progresividad. Sin embargo, se debe recordar que dicho principio no supone restarle fuerza normativa a las normas constitucionales o considerar al derecho a la educación como un derecho programático; por el contrario, la falta de adopción de medidas concretas destinadas al cumplimiento de las mencionadas responsabilidades afecta directamente el contenido del derecho a la educación reconocido en la Constitución.

### c) La naturaleza binaria de la educación: derecho fundamental y servicio público

Finalmente, otro aspecto a destacar sobre el desarrollo que ha hecho el TC del derecho a la educación es la doble naturaleza, o "carácter binario" que le ha atribuido. En efecto, el TC ha señalado que la educación no es solo un derecho fundamental sino que se configura también como un servicio público<sup>49</sup>, "en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo la fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios"<sup>50</sup>, así como la ampliación y mejoramiento progresivo de la cobertura

49 Para el TC los elementos que identifican a un servicio público son: (i) la naturaleza esencial para la comunidad que tiene el servicio; (ii) la necesaria continuidad de su prestación en el tiempo; (iii) la regularidad del servicio; (iv) el deber de mantener un estándar mínimo de calidad; y; (v) la necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad. Asimismo, para el TC la educación reúne todos esos elementos y, por ende, debe ser considerada también un servicio público. STC Exp. N° 0034-2004-AJ/TC de 15 de febrero de 2005, f. j. 40.

50 STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2006, f. j. 11; STC Exp. N° 4646-2007-PA/TC de 17 de octubre de 2007, f. j. 25; STC Exp. N° 00025-2007-PJ/TC de 19 de setiembre de 2008, f. j. 22.

y calidad de estos servicios. Esta particularidad también ha sido incorporada en el artículo 4 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación<sup>51</sup>, que forma parte del desarrollo legislativo del derecho fundamental a la educación.

Adicionalmente, el TC ha convalidado el carácter de servicio público esencial atribuido a la educación en la Ley N° 28988, ley que declara a la educación básica regular como servicio público esencial<sup>52</sup>. En esa línea, la educación, como servicio público esencial, se considera una razón legítima para limitar el derecho de huelga de los profesores; así, el ejercicio de este derecho no podría implicar el cese total de actividades vinculadas al servicio educativo. Por ello, si la huelga fuera de larga duración, se "podría requerirse el establecimiento de servicios mínimos en consulta plena con los interlocutores sociales"<sup>53</sup>. Sin embargo, el TC omite indicar cuáles serían los criterios para fijar los servicios mínimos en materia de educación, o cuáles son esos servicios mínimos que correspondería seguir prestando durante la vigencia de la huelga. Tal como si han sido desarrollado respecto del servicio público de salud en el que no se interrumpen los servicios que pueda poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de las personas.

### III. Reflexiones finales

La reflexión jurídica sobre los alcances y dimensiones del derecho a la educación, como derecho social fundamental nos sitúa frente a la necesaria y siempre oportuna confluencia del Derecho Constitucional y el Derecho Internacional de los derechos humanos. En esa medida, la integración de las normas constitucionales y de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto de San Salvador ha permitido al Tribunal Constitucional ir construyendo una incipiente línea jurisprudencial sobre el derecho a la educación, así como afirmar la exigibilidad del derecho fundamental a la educación a partir de la identificación, en cada caso concreto, de la afectación de los elementos mínimos de dicho derecho. Esto último, sin negar el principio de progresividad al que se encuentra sujeta la plena realización del derecho a la educación.

De otro lado, no puede pasarse por alto que las obligaciones del Estado con relación a la educación sobrepasan los límites competenciales del Tribunal

51 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de julio del 2003.

52 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de marzo del 2007. El carácter de servicio público esencial también se afirma en la Ley N° 29062, Ley que modifica la Ley del Profesorado en la carrera pública magisterial, publicada el 12 de julio del 2007.

53 STC Exp. N° 00025-2007-PJ/TC del 19 de setiembre del 2008, f. j. 33.

## LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Constitucional, y que el Estado a través de sus órganos políticos todavía tiene importantes tareas pendientes respecto al cumplimiento de las diversas obligaciones y responsabilidades que se derivan del derecho a la educación. Así, a manera de ejemplo, basta recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus informes finales sobre el estado de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú haya recomendado al Estado peruano incrementar su inversión en educación, es decir, destinar mayores recursos para garantizar el derecho a la educación<sup>54</sup>. No obstante, en tanto ello suceda, el Tribunal Constitucional, como parte de su labor de control y orientación de los órganos del Estado, deberá seguir acogiendo demandas destinadas a reparar afectaciones del derecho a la educación.