

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

Esta Sala Suprema advierte que la menor hija de la demandante no cumplía, en efecto, con la edad requerida por la normativa reglamentaria que regulaba el requisito para cursar el Nivel Primaria; sin embargo, atendiendo al principio de interés superior del niño, negar la matrícula de la menor en dicho nivel constituye una medida que, en principio, desconoce el proceder que tuvo la autoridad administrativa cuando la admitió previamente y la validó por toda esa etapa –tres años–, y que, además, no toma en consideración los efectos que la misma tendría en el proceso formativo de la menor.

Lima, diez de abril
de dos mil diecinueve

**TERCERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA DE
LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA:**

I. VISTA:

La causa número veinticuatro mil trescientos noventa y siete - dos mil diecisiete, en audiencia pública llevada a cabo en la fecha, conformada por los señores Jueces Supremos Aranda Rodríguez, Vinatea Medina, Wong Abad, Cartolin Pastor y Bermejo Ríos; de conformidad con el dictamen del Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo y luego de verificada la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

II. MATERIA DEL RECURSO:

Es de conocimiento de esta Sala Suprema el recurso de casación de fecha veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete¹, interpuesto por **Mirian Esmeralda Agurto Lupu** contra la sentencia de vista de fecha trece de junio de dos mil diecisiete², que revocó la sentencia de primera instancia de fecha treinta y uno de enero de dos mil diecisiete³, que declaró fundada la demanda; y reformándola, declaró infundada la demanda.

1. Obrante a fojas 234 del expediente principal.

2. Obrante a fojas 206 del expediente principal.

3. Obrante a fojas 142 del expediente principal.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

III. ANTECEDENTES DEL PROCESO

3.1. De lo actuado en la vía administrativa

Se aprecia de lo actuado en el expediente administrativo lo siguiente:

- 1) A través de la Solicitud de fecha veintidós de abril de dos mil quince⁴, Mirian Esmeralda Agurto Lupu –**en adelante “Mirian Agurto”**– solicitó a la Dirección de la Institución Educativa Privada (IEP) Divino Niño que gestione ante la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Tumbes la realización de una evaluación excepcional a su menor hija de iniciales BLBA, a fin de evaluar su coeficiente intelectual para cursar el Primer Grado de Primaria, por considerar que se encontraría apta para continuar sus estudios en dicho nivel.
- 2) Mediante el Oficio N.º 013-2015-GRT-DRET-IEPDN-D, de fecha veintitrés de abril de dos mil quince⁵, la Dirección Académica de la IEP Divino Niño solicitó a la Dirección de la UGEL de Tumbes que, en atención a la petición de Mirian Agurto y el Acta suscrita por especialistas de educación inicial y educación primaria de la UGEL 01 Tumbes, se aplique a la alumna con iniciales BLBA la “Evaluación por Excepcionalidad”, emitiéndose el informe y resolución que corresponda.
- 3) A través del escrito de fecha doce de mayo de dos mil quince⁶, Mirian Agurto solicitó a la Dirección de la UGEL de Tumbes que se sirva disponer la inmediata evaluación por excepcionalidad de su menor hija de iniciales BLBA, toda vez que hasta la fecha no se había dado cumplimiento a lo solicitado a través del Oficio N.º 013-2015-GRT-DRET-IEPDN-D.
- 4) Con fecha dos de julio de dos mil quince⁷, Mirian Agurto interpuso recurso de apelación contra la denegatoria ficta de su pedido presentado el doce de mayo de dos mil doce (relacionado con el Oficio N.º 013-2015-GRT-DRET-

⁴. Obrante a fojas 109 del expediente principal.

⁵. Obrante a fojas 110 del expediente principal.

⁶. Obrante a fojas 116 del expediente principal.

⁷. Obrante a fojas 98 del expediente principal.

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

IEPDN-D), al considerarlo rechazado debido al silencio administrativo de la entidad demandada.

- 5) Mediante la Resolución Regional Sectorial N.º 00070 9, de fecha veintiséis de agosto de dos mil quince⁸, la Dirección Regional de Educación de Tumbes del Ministerio de Educación resolvió declarar improcedente el recurso de apelación interpuesto por Mirian Agurto.
- 6) Por el Acta de Coordinación y Acción Inmediata del treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis⁹, la Dirección de la IEP Divino Niño dejó constancia de que en la fecha se procedió a realizar el procedimiento de matrícula de la menor de iniciales BLBA en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa - Siagie, en el marco de una medida cautelar tramitada por la demandante ante el Juzgado Especializado en lo Civil de Tumbes.

3.2. De lo actuado en sede judicial

1) Objeto de la pretensión demandada

De la revisión de autos se observa que a través del escrito de demanda de fecha diez de septiembre de dos mil quince¹⁰, Mirian Agurto interpuso demanda contencioso administrativa contra la Dirección Regional de Educación de Tumbes y la UGEL de Tumbes, solicitando como *pretensión* que se declare la nulidad de la resolución denegatoria ficta por silencio administrativo de la UGEL de Tumbes, respecto de su pedido de que a su menor hija se practique por única vez una evaluación por excepcionalidad, y se declare la nulidad total de la Resolución Regional Sectorial N.º 000709, de fecha veintiséis de agosto de dos mil quince.

La demandante señaló que con fecha siete de agosto de dos mil trece se aceptó el traslado de matrícula de su menor hija al aula de cuatro (4) años de edad de la IEP Divino Niño de Tumbes, lo cual se realizó en nómina adicional y a través del Siagie, se puso en conocimiento de la UGEL 1 de Tumbes,

⁸. Obrante a fojas 85 del expediente principal.

⁹. Obrante a fojas 136 del expediente principal.

¹⁰. Obrante a fojas 23 del expediente principal.

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

siendo aprobado y, por ende, visado por la especialista del nivel inicial de dicha entidad estatal. En ese sentido, afirmó que la UGEL 1 de Tumbes tuvo total conocimiento de que la referida menor había aprobado satisfactoriamente sus estudios en el aula de cuatro (4) años de educación inicial, sin que surgiera observación o cuestionamiento; y que incluso en esa oportunidad se utilizaron formatos oficiales emitidos por el Siagie, por lo que fue matriculada a través de dicho sistema al aula de cinco (5) años de edad, cuya acta fue visada por el especialista del nivel inicial de la UGEL 1 de Tumbes, culminado su año académico.

Asimismo, acotó que ante el problema presentado en el proceso de matrícula al primer grado de primaria a través del Siagie, el veintidós de abril de dos mil quince se reunieron en las instalaciones de la IEP Divino Niño de Tumbes el Director Académico y funcionarios de la UGEL 1 de Tumbes, específicamente, el especialista de educación y el especialista de educación inicial (tal como se acredita en el acta respectiva), quienes luego de haber analizado el problema recomendaron *“que la madre de familia (la recurrente), inicie la gestión de una evaluación por única vez por excepcionalidad, que coordine con un equipo SAANNE y así resolver el impase en el sistema SIAGIE”*. No obstante, según expuso, pese a haber tramitado las solicitudes correspondientes, no recibió respuesta a las mismas, por lo que con fecha dos de julio de dos mil quince presentó un recurso de apelación contra la resolución de denegatoria ficta.

Bajo ese contexto, alegó que no se consideró el artículo 13 de la Constitución Política del Perú, que prevé el derecho a la educación; el artículo 3 de la Ley N.º 28044 - Ley General de Educación, en el que se establece que *“[l]a educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad, el Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica”*; ni el artículo 18 del citado cuerpo legal, en el cual se prescribe que *“[c]on el fin de garantizar la equidad en la educación, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias: [...] [a]seguran mecanismos que permitan la matrícula oportuna, la permanencia y la reincorporación de los*

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

estudiantes al sistema educativo y establecen medidas especiales para retener a los que se encuentran en riesgo de exclusión del servicio”.

Manifestó que tampoco se tomó en cuenta lo dispuesto en la mencionada ley, que en su artículo 63, al abordar lo relacionado con la gestión del sistema educativo, señala que “[l]a gestión del sistema educativo nacional es descentralizada, simplificada, participativa y flexible”. Así, indicó que cuando se presenta una circunstancia no prevista en la norma, como es la aceptación y el rechazo del Siage en la matrícula de su menor hija, las autoridades cuentan con herramientas para afrontarla, en virtud al interés superior del niño, que se encuentra comprendido en el artículo IX del Título Preliminar del Código del Niño y Adolescente, aprobado por Ley N.º 27337, cuyo tenor determina lo siguiente: “*En toda medida concerniente al niño y al adolescente, que adopte el Estado través de los Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y el respeto a sus derechos*”.

Finalmente, refirió que debe tenerse en cuenta que el ingreso a la educación inicial de su menor hija se produjo dentro de lo que expresamente señala el primer párrafo del artículo 138 del Decreto Supremo N.º 011-2012-ED, en cuanto establece que el ingreso a una institución educativa (estatal o privada) se produce mediante la matrícula única, registrada en la denominada Ficha Única de Matrícula; situación que, según mencionó, implica que las calificaciones que la menor ha obtenido en el nivel inicial -ya concluido- resultan plenamente válidas, de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del artículo 19 del referido decreto supremo, por lo que le asiste el derecho de continuar de manera ininterrumpida sus estudios en el nivel primario.

2) Auto de saneamiento y de fijación de puntos controvertidos

Mediante la resolución número dos, de fecha dieciséis de octubre de dos mil quince¹¹, se declaró saneado el proceso y, por tanto, la existencia de una

¹¹. Obrante a fojas 78 del expediente principal.

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

relación jurídica procesal válida; asimismo, se fijaron como puntos controvertidos del presente proceso los siguientes:

“a) DETERMINAR SI CORRESPONDE DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN FICTA por silencio administrativo por parte de la UGEL – Tumbes, respecto a la petición del accionante que se practique por única vez una evaluación por excepcionalidad a su menor hija.

b) DETERMINAR SI CORRESPONDE DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN REGIONAL N° 000709, DE FECHA 26 DE OCTUBRE DEL 2015, emitida por la Dirección Regional de Educación de Tumbes, que declara improcedente el recurso de apelación contra la resolución denegatoria ficta”.

3) Fundamentos de la sentencia de primera instancia

Mediante la sentencia comprendida en la resolución número cuatro, de fecha treinta y uno de enero de dos mil diecisiete¹², el Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Tumbes declaró fundada la demanda, en consecuencia: **a)** Nula la resolución denegatoria ficta por silencio administrativo por parte de la UGEL de Tumbes, respecto a la petición de la demandante para que se practique por única vez una evaluación por excepcionalidad a su menor hija de iniciales BLBA; y **b)** nula la Resolución Regional Sectorial N.º 000709, de fecha veintiséis de agosto de dos mil quince, que declaró improcedente su recurso de apelación contra la resolución denegatoria ficta, y ordenó a la Dirección de la UGEL de Tumbes la inmediata evaluación por excepcionalidad de dicha menor, de primer grado de educación primaria de la IEP Divino Niño, y que realizado ello se proceda a concretar su respectiva matrícula en el sistema Siagie, utilizando su Código N.º 61846531, en el primer año de educación primaria correspondiente al año dos mil quince, sin costas ni costos procesales.

La Judicatura señaló que ha quedado establecido que en el sistema Siagie se registró correctamente a la mencionada menor bajo el Código de Matrícula N.º 61846531, cuando cursó tres (3), cuatro (4) y cinco (5) años de educación inicial en la IEP Divino Niño, sin embargo, el mismo sistema presentó problemas para registrar a la menor en el primer año de su educación

¹². Obrante a fojas 142 del expediente principal.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397–2017
TUMBES**

primaria en la institución educativa antes señalada. Asimismo, anotó que en el Acta de revisión y resolución del caso se recomendó a la demandante que gestione una evaluación por excepcionalidad y coordine con un equipo Saanne, a fin de resolver el impase sobre la matrícula de su menor hija en el Siagie, para lo cual debía emitirse la resolución respectiva.

De acuerdo a tales hechos, sostuvo que el caso materia de controversia está íntimamente relacionado con el interés superior del niño, el cual garantiza la satisfacción de los derechos del menor y, como estándar jurídico, implica que dicho interés deberá estar presente en primer orden en toda decisión que afecte al niño o adolescente, debiendo tenerse presente, para el caso concreto, los fundamentos recaídos en el Expediente N.º 02079-2009-PHC/TC, el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 13, 14 y 17 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 17 del Código de los Niños y Adolescentes.

Bajo ese marco normativo, argumentó que los problemas del proceso de matrícula en el Siagie no pueden ser trasladados a la accionante, y menos aún pueden ser obstáculo para la continuidad de la educación de la menor, pues ello es causa atribuible exclusivamente a los servidores encargados de las matrículas en los años correspondientes, dado que permitieron, en un principio (cuando la menor fue registrada por primera vez en el nivel inicial), su matrícula sin que cumpla con los requisitos establecidos por ley (edad cronológica); ello, según determinó, de ninguna forma puede afectar la educación de la menor.

Por lo tanto, concluyó que la resolución denegatoria ficta por silencio administrativo y la Resolución Regional Sectorial N.º 000709, de fecha veintiséis de agosto de dos mil quince, a través de las cuales se denegó la petición de la recurrente –referida a que se practique por única vez una evaluación por excepcionalidad a la menor BLBA para que pueda continuar sus estudios en primer año de primaria, y sea registrada correctamente en el sistema Siagie–, adolecen de vicios estructurales que acarrear su nulidad, pues las mismas no fueron emitidas conforme a derecho al no haberse tenido

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

en cuenta el interés superior del niño ni el derecho a la educación de la referida menor.

4) Fundamentos de la sentencia de vista

Frente a los recursos de apelación interpuestos por la Dirección Regional de Educación de Tumbes¹³ y el Gobierno Regional de Tumbes¹⁴, se expidió la sentencia de vista recaída en la resolución número once, de fecha trece de junio de dos mil diecisiete¹⁵, por la cual la Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Tumbes revocó la sentencia apelada que declaró fundada la demanda, y reformándola, declaró infundada la demanda.

La Sala Superior señaló que si bien se deben tener en cuenta normas que amparan el interés del niño, también debe considerarse el proceso de acción popular tramitado en el Expediente N.º 1857-2012. Refirió que en el citado proceso, Juan Carlos Elías Quispe pidió que se declare la nulidad de la Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2011, aprobada por la Resolución Ministerial N.º 348-2010-ED, de fecha veintiséis de noviembre del dos mil diez, debido a que a su menor hija no se le había permitido iniciar su vida escolar en el nivel inicial por el simple hecho de haber nacido nueve (9) días después del límite fijado por la mencionada directiva, que obliga a todas las entidades educativas a que solo admitan a niños que hayan cumplido tres (3) años hasta el treinta y uno de marzo del año escolar dos mil once; al respecto, manifestó que el Ministerio de Educación le indicó que debía esperar todo un año para poder ingresar al salón de tres (3) años, lo que a su criterio constituía un acto arbitrario e injustificado, pues ni siquiera se le había permitido rendir un examen que pudiera verificar que su hija se encontraba apta para ingresar al nivel inicial, vulnerando así su derecho a la educación y a la igualdad ante la ley.

Sobre dicho proceso, expuso que la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República¹⁶ sostuvo en el

¹³. Obrante a fojas 162 del expediente principal.

¹⁴. Obrante a fojas 175 del expediente principal.

¹⁵. Obrante a fojas 206 del expediente principal.

¹⁶. En la sentencia de vista se consigna por error que el Tribunal Constitucional es el órgano que se pronunció en dicho proceso de acción popular, cuando lo correcto es la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

fundamento décimo segundo de su sentencia, que la regla sobre la edad a que se refiere la Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2011 en la Institución Educativa de Educación Básica y Técnico Productiva, aprobada por la Resolución Ministerial N.º 348-2010-ED, interpretada a la luz de las normas constitucionales y normas legales, constituye un criterio técnico establecido por el órgano de gobierno nacional competente, y que tiene como sustento estudios e investigaciones que responden a un proceso gradual e integral en el desarrollo físico, emocional, cognitivo y afectivo de los niños que al cumplir la edad de seis (6) años están en aptitud para ingresar al nivel primario, conforme se explica y sustenta en el Oficio N.º 377 -2011-ME/SGOAJ, por lo que no se trata de un criterio que restrinja el derecho a la educación de los niños o niñas que al treinta y uno de marzo no hayan cumplido con los tres (3) años de edad, pues la cuestionada regla no excluye del sistema educativo a dichos menores, sino que en realidad busca un desarrollo coherente en el aprendizaje de acuerdo a su edad cronológica, de manera que la edad fijada para el ingreso al nivel inicial no puede tomarse como un criterio excluyente sino inclusivo, aunque el Estado debe evaluar la posibilidad de ampliar o extender la cobertura del sistema educativo en el nivel inicial, tratándose de niños que, por tener aptitudes especiales o cumplir los tres (3) años de edad pocos días después del treinta y uno de marzo, han adquirido habilidades básicas en todas las dimensiones de su personalidad (socio-afectiva, cognitiva y psicomotriz) para el aprendizaje de la lectura y escritura; por lo que tal órgano jurisdiccional resolvió confirmar la sentencia que declaró infundada la demanda.

Así, la Sala Superior señaló que si bien el presente caso no versa sobre una menor que va a empezar estudios de educación inicial de tres (3) años, sino de una que ha seguido estudios de inicial de tres (3), cuatro (4) y cinco (5) años, cuyo siguiente paso sería cursar el primer grado, a ese momento no cumplía los seis (6) años de edad, por lo que los parámetros utilizados por la referida Sala Suprema pueden aplicarse al presente caso, en el sentido de que por un lado la madre de la menor había decidido libre y voluntariamente

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

que su menor hija inicie los estudios de educación inicial cuando aun legalmente no podía hacerlo, para lo que incluso decidió cambiarla de institución educativa al parecer ante el descubrimiento de la entidad de educación (UGEL de Tumbes) de que existían niños, entre ellos la aludida menor, que cursaban inicial de tres (3) años sin tener el requisito de la edad y, por otro, que en la referida entidad de educación (UGEL de Tumbes), a la que pertenecía la institución educativa donde estudiaba la menor, no había cumplido con regularizar la situación de tales menores.

Siendo así, el Colegiado de Mérito concluyó que no existió vulneración alguna de la Constitución Política ni vulneración del principio del interés superior del niño, dado que el Ministerio de Educación analizó y fijó la edad para poder seguir estudios primarios, teniendo en cuenta el aludido principio de interés superior del niño.

Por último, indicó que en atención a los aspectos señalados por el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 3067-2013-PA/TC , los cuales también son válidos para el presente caso, no puede utilizarse el parámetro de la capacidad de un menor para que pueda o no iniciar sus estudios iniciales o básicos, dejando en todo caso a salvo el derecho de la accionante de recurrir contra la entidad que la acogió para que su menor hija siga estudios sin tener el requisito de la edad.

IV. RECURSO DE CASACIÓN:

Mediante la resolución de fecha tres de julio de dos mil dieciocho¹⁷ se declaró procedente el recurso casatorio interpuesto por Mirian Agurto, mediante el cual se denunciaron las siguientes infracciones normativas:

a) Infracción normativa de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política, el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el inciso 4

¹⁷.Obrante a fojas 96 del cuaderno de casación.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

del artículo 122 Código Procesal Civil (normas referidas al debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva y debida motivación)

Sostiene que la Sala Superior transgredió el derecho al debido proceso, ya que esta debió advertir que la demanda fue interpuesta en el año dos mil quince, cuando debía determinarse la matrícula de la menor en el primer grado de educación primaria, y que en cumplimiento de una medida cautelar, dicha menor fue matriculada, siendo admitida por el Siagie; ello, según refiere, ha permitido que en el año dos mil dieciséis haya cursado el segundo año de educación primaria y que, lógicamente, en el año dos mil diecisiete cursara el tercer año de educación primaria, sin que el Siagie haya rechazado la matrícula en tales años. En ese sentido, alega que no se ha precisado cómo se va a ejecutar la decisión, qué efectos tendrá la desestimación de la demanda, o qué debe ocurrir con los años ya superados por la menor; más aún si, conforme anota, en la parte decisoria dejó a salvo su derecho de recurrir contra las entidades que permitieron que su menor hija siga estudios sin tener el requisito de la edad; afirmando que la resolución impugnada no contiene motivación alguna que guarde coherencia con esta parte de la decisión.

b) Infracción normativa del principio del interés superior del niño

Alega que la sentencia de vista fue emitida en absoluto apartamiento del interés superior del niño, a pesar de que dicho principio garantiza los derechos del menor y, como estándar jurídico, implica que debe estar presente en primer orden de toda decisión que afecte al niño o adolescente. De ahí que asevera que con la decisión contenida en la resolución de vista se pone en riesgo el normal desarrollo del proceso educativo de la menor de iniciales BLBA, quien a la fecha venía cursando el tercer grado de educación primaria.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPREMA:

PRIMERO: Del recurso de casación

El recurso de casación tiene como fines esenciales la correcta aplicación e interpretación del derecho objetivo y la unificación de la jurisprudencia nacional de la Corte Suprema de Justicia, conforme se señala en el artículo 384 del Código Procesal Civil.

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

Respecto a la causal de infracción normativa, según Rafael de Pina: *“El recurso de casación ha de fundarse en motivos previamente señalados en la ley. Puede interponerse por infracción de ley o por quebrantamiento de forma. Los motivos de casación por infracción de ley se refieren a la violación en el fallo de leyes que debieran aplicarse al caso, a la falta de congruencia de la resolución judicial con las pretensiones deducidas por las partes, a la falta de competencia etc.; los motivos de la casación por quebrantamiento de forma afectan [...] a infracciones en el procedimiento”*¹⁸. En este sentido, se entiende que la causal de infracción normativa supone una violación a la ley, la que puede presentarse en la forma o en el fondo¹⁹.

De acuerdo con ello, el recurso de casación es un medio impugnatorio de carácter excepcional, cuya concesión y presupuestos de admisión y procedencia están vinculados a los “fines esenciales” para los cuales se ha previsto, esto es, la correcta aplicación e interpretación del derecho objetivo y la unificación de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia, como se señala en el primer párrafo del presente considerando; siendo así, sus decisiones en el sistema jurídico del país tienen efectos multiplicadores y, a su vez, permiten la estabilidad jurídica y el desarrollo de la nación, de allí la importancia de aquellas.

De otro lado, corresponde mencionar, de manera preliminar, que la función nomofiláctica del recurso de casación garantiza que los Tribunales Supremos sean los encargados de salvaguardar el respeto del órgano jurisdiccional al derecho objetivo, evitando así cualquier tipo de afectación a normas jurídicas materiales y procesales, procurando –conforme se menciona en el artículo 384 del Código Procesal Civil– su adecuada aplicación al caso concreto.

SEGUNDO: Cuestión fáctica asentada en sede judicial

En principio, resulta conveniente precisar que en sede casatoria no se evalúan pruebas ni se introducen hechos que no hayan sido discutidos y dilucidados a nivel administrativo y judicial; siendo así, se procede a señalar la situación fáctica que ha quedado sentada durante el proceso:

¹⁸. De Pina, Rafael (1940). *Principios de Derecho Procesal Civil*. México: Ediciones Jurídicas Hispano Americana; p. 222.

¹⁹. Escobar Fornos, Iván (1990). *Introducción al proceso*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis; p. 241.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

- 1) La menor de iniciales BLBA tiene como fecha de nacimiento el dieciocho de mayo de dos mil nueve; cursó en el año dos mil doce el nivel inicial de tres (3) años en el IEP “Jesús de la Divina Misericordia”, y durante los años dos mil trece y dos mil catorce, los niveles iniciales de cuatro (4) y cinco (5) años en el IEP “Divino Niño”, de acuerdo con las respectivas Actas Consolidadas de Evaluación Integral del Nivel de Educación Inicial del II Ciclo de la EBR (3-5 Años), emitidas por la Dirección Regional de Educación del Gobierno Regional de Tumbes, de los años dos mil doce a dos mil catorce²⁰.
- 2) La menor fue matriculada en el nivel inicial de tres (3) años para el año dos mil doce, a través del Siagie, con lo cual se formalizó su ingreso al sistema educativo nacional. Cursó dicho año en la IEP “Jesús de la Divina Misericordia”, según se indica en el Informe N.º 052-2012-GR-TUMBES-DRET-UG ELT-D-AGP-EI, de fecha uno de octubre de dos mil quince²¹, elaborado por la Unidad de Gestión Educativa Local Tumbes de la Dirección Regional de Educación de Tumbes del Gobierno Regional de Tumbes y el Acta Consolidada de Evaluación Integral del Nivel de Educación Inicial del II Ciclo de la EBR (3-5 años) del año dos mil doce.
- 3) Para cursar el nivel inicial de cuatro (4) años la menor fue trasladada de la IEP “Jesús de la Divina Misericordia” a la IEP “Divino Niño”, lo cual se realizó en una Nómina Adicional y también a través del Siagie, la que se remitió a la UGEL 1 de Tumbes, siendo aprobada y visada por el Especialista de la UGEL – Nivel Inicial, conforme consta en el Oficio N.º 013-2015-GRT-DRET- IEPDN-D²² y el Informe N.º 052-2012-GR-TUMBES-DRET-UGELT-D-AGP-EI.
- 4) En los años dos mil trece y dos mil catorce el proceso de matrícula de la menor en los niveles iniciales de cuatro (4) y cinco (5) años se realizó sin inconvenientes; para ello la IEP “Divino Niño” remitió la Nómina de Matrícula junto con el Reporte de Formatos Oficiales emitidos por el Siagie, la que fue aprobada y visada por la Especialista del Nivel Inicial de la UGEL 1 de Tumbes, todo lo cual consta en el Oficio N.º 013-2015-GRT-DRET-IEPDN-D y se desprende de las Actas Consolidadas de Evaluación Integral del Nivel de

²⁰. Obrantes a fojas 18, 20 y 22 del expediente principal.

²¹. Obrante a fojas 46 del expediente principal.

²². Obrante a fojas 16 del expediente principal.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397–2017
TUMBES**

Educación Inicial del II Ciclo de la EBR (3-5 años) de los años dos mil trece y dos mil catorce.

- 5) Mediante el escrito de fecha veintidós de abril de dos mil quince²³, Mirian Agurto solicitó a la Dirección de la IEP “Divino Niño” que gestione ante la Dirección de la UGEL de Tumbes la realización de una evaluación excepcional a su menor hija, con el fin de examinar su coeficiente intelectual para cursar el primer grado del nivel primaria y así continuar sus estudios, sin que se vean interrumpidos ni afectados.
- 6) Ante la falta de respuesta de la entidad administrativa a su solicitud, Mirian Agurto interpuso recurso de apelación²⁴ con fecha dos de julio de dos mil quince contra la denegatoria ficta, el que fue declarado improcedente mediante la Resolución Regional Sectorial N.º 000709, de fecha veintiséis de agosto de dos mil quince²⁵.
- 7) Finalmente, la Dirección de la IEP “Divino Niño” procedió a matricular a la menor de iniciales BLBA en el Siagie para que curse el primer grado del nivel primaria, en el marco de la medida cautelar –como consecuencia del presente proceso contencioso administrativo– solicitada por la demandante ante el Juzgado Especializado en lo Civil de Tumbes, según consta en el Acta de Coordinación y Acción Inmediata de fecha treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis²⁶.

TERCERO: Cuestión en debate

La cuestión controvertida del presente caso consiste en determinar si la sentencia de vista objeto de casación, que declaró infundada la demanda interpuesta por Mirian Agurto, ha sido aprobada respetando los derechos al debido proceso y a la debida motivación de las resoluciones judiciales; y si resulta válida la inaplicación del principio del interés superior del niño.

CUARTO: Infracción normativa de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política, el artículo 10 de la Declaración Universal de

²³. Obrante a fojas 109 del expediente principal.

²⁴. Obrante a fojas 126 del expediente principal.

²⁵. Obrante a fojas 85 del expediente principal.

²⁶. Obrante a fojas 136 del expediente principal.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

Derechos Humanos, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el inciso 4 del artículo 122 Código Procesal Civil (normas referidas al debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva y debida motivación)

- 4.1. La recurrente alega que la Sala Superior no tomó en consideración que su demanda fue interpuesta en el año dos mil quince, fecha en que debía determinarse si su menor hija podía cursar el primer grado de educación primaria, y que fue en cumplimiento de una medida cautelar que se matriculó en tal año, siendo admitida al Siagie, lo que le ha permitido cursar luego el segundo grado de educación primaria en el año dos mil dieciséis y el tercer grado de educación primaria en el año dos mil diecisiete. En ese sentido, afirma que la sentencia de vista se emitió sin se explique cómo se va a ejecutar la decisión impugnada, qué efectos tendrá el declarar infundada su demanda y qué ocurrirá con los años educativos que su menor hija ya superó, más aún si se dejó a salvo el derecho para recurrir contra las entidades que acogieron a la menor sin cumplir con el requisito de la edad.
- 4.2. En principio, el debido proceso es un principio y derecho de la función jurisdiccional, consagrado en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú –que la recurrente sustenta, además, en el texto del artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos–, y cuya función es velar por el respeto irrestricto de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales que lo integran, dando a toda persona la posibilidad de recurrir a la justicia para obtener la tutela jurisdiccional de sus derechos, a través de un procedimiento regular en el que se dé oportunidad razonable y suficiente de ser oída, ejercer el derecho de defensa, de producir pruebas y obtener una sentencia debidamente motivada.
- 4.3. El Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho al debido proceso es uno de configuración legal, en el sentido de que para la delimitación concreta de su contenido constitucional protegido es preciso tomar en consideración lo establecido en la respectiva ley, lo que implica que esta se convierte en un

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

requisito *sine qua non* para la culminación de la delimitación concreta del contenido directamente atribuible al mencionado derecho fundamental²⁷. Siendo ello así, corresponde tomar en cuenta lo establecido en la normativa procesal aplicable, como la Ley N.º 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo y, supletoriamente, el Código Procesal Civil.

- 4.4.** Por otra parte, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, consagrado en el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, y reconocido a su vez en el inciso 4 del artículo 122 Código Procesal Civil, garantiza que los jueces, cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan, expresen el proceso lógico que los ha llevado a decidir la controversia, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución Política del Perú y a la ley, pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables; bajo ese contexto, el contenido esencial del derecho y principio de motivación de las resoluciones judiciales se presenta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma la resolución judicial exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión²⁸.
- 4.5.** En consecuencia, este derecho no solo tiene relevancia en el ámbito del interés particular correspondiente a las partes involucradas en la controversia, sino que también juega un papel esencial en la idoneidad del sistema de justicia en su conjunto, pues no debe olvidarse que una razonable motivación de las resoluciones constituye una de las garantías del proceso judicial, directamente vinculada con la vigilancia pública de la función jurisdiccional, por la cual se hace posible conocer y controlar las razones por las cuales el juez ha decidido una controversia en un sentido determinado; implicando, por lo tanto, un elemento limitativo de los supuestos de arbitrariedad.

²⁷ Según el fundamento 47 de la sentencia de fecha 27 de octubre de 2006 emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 0023-2005-PI/TC.

²⁸ Según el fundamento 11 de la sentencia de fecha 20 de junio de 2002 emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 1230-2002-HC/TC.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

- 4.6.** Cabe agregar que el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada y uniforme jurisprudencia²⁹, que el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no garantiza una motivación extensa de las alegaciones expresadas por las partes, y que tampoco cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación, sino que basta con que las resoluciones judiciales expresen de manera razonada, suficiente y congruente las razones que fundamentan la decisión del juzgador respecto a la materia sometida a su conocimiento.
- 4.7.** Tomando en consideración lo expuesto, de la revisión de la sentencia de vista esta Sala Suprema advierte que la misma contiene un pronunciamiento suficiente respecto de los agravios expuestos por la Dirección Regional de Educación de Tumbes y el Gobierno Regional de Tumbes en sus respectivos recursos de apelación (dirigidos a sostener la legalidad de la Resolución Regional Sectorial N.º 000709 y de la resolución ficta denegatoria recaída en la petición de la demandante sobre evaluación por excepcionalidad de su menor hija), los que fueron amparados por la Sala Superior a partir de la siguiente fundamentación: **a)** señaló que debe tomarse en cuenta lo resuelto por el Poder Judicial en la sentencia emitida en el proceso de acción popular tramitado en el Expediente N.º 1857-2012, seguido por Juan Carlos E lías Quispe con el objeto de que se declare la nulidad de la Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2011 en la Institución Educativa de Educación Básica y Técnico-Productiva (aprobada por la Resolución Ministerial N.º 348-201 0-ED), en el cual argumentó que a su menor hija no se le había permitido iniciar su vida escolar por el hecho de haber nacido nueve (9) días después del límite fijado por la mencionada norma, que obligaba a todas las entidades educativas a que solo admitan niños que hayan cumplido tres (3) años hasta el treinta y uno de marzo de dos mil once, por lo que le manifestaron que debía esperar un (1) año para poder ingresar al salón de tres (3) años; **b)** al respecto, refirió que en la mencionada sentencia de acción popular se señaló que la regla sobre la edad a que hace referencia la mencionada Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2011,

²⁹ Como en el caso de la resolución de fecha 11 de diciembre de 2006 recaída en el Expediente N.º 3943-2006-PA/TC.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

interpretada a la luz de las normas constitucionales y legales, constituye un criterio técnico establecido por el órgano de gobierno nacional competente, y que tiene como sustento los estudios y las investigaciones, que responde a un proceso gradual e integral en el desarrollo físico, emocional, cognitivo y afectivo de los niños que al cumplir la edad de seis (6) años están en aptitud para ingresar al nivel primario, por lo que no se trata de un criterio que restrinja el derecho a la educación de los niños o niñas que al treinta y uno de marzo no hayan cumplido los tres (3) años de edad, pues la cuestionada regla no excluye del sistema educativo a dichos menores, sino que busca un desarrollo coherente en el aprendizaje de acuerdo con su edad cronológica, de manera que la edad fijada para el ingreso al nivel inicial no pueda tomarse como un criterio excluyente, sino inclusivo, aunque, claro está, el Estado debe evaluar la posibilidad de ampliar o extender la cobertura del sistema educativo en el nivel inicial, tratándose de niños que, por tener aptitudes especiales o cumplir los tres (3) años de edad, pocos días después del treinta y uno de marzo, han adquirido habilidades básicas en todas las dimensiones de su personalidad para el aprendizaje de lectura y escritura; **c)** la instancia de mérito sostuvo que tales parámetros podían ser aplicados al presente caso pues si bien la menor hija de la demandante no iba a empezar estudios de educación inicial de tres (3) años, sino que había seguido estudios de educación inicial de tres (3), cuatro (4) y cinco (5) años, y cuyo siguiente paso era cursar el primer grado de educación primaria, en esos momentos aún no tenía seis (6) años de edad; de ahí que consideró que la accionante fue quien decidió libre y voluntariamente que su menor hija inicie estudios de educación inicial cuando aún no podía hacerlo, habiendo incluso decidido cambiarla de institución educativa, al parecer ante el descubrimiento de la UGEL de Tumbes de que existían niños que cursaban nivel inicial de tres (3) años sin cumplir con el requisito de edad; **d)** así, de la revisión de lo actuado concluyó que la resolución administrativa impugnada tiene motivación suficiente y no vulnera la Constitución Política, y que tampoco resulta viable acoger el pedido de evaluación excepcional solicitado por la demandante, no solo porque no existe vulneración alguna, sino también porque atendiendo a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en el proceso de amparo seguido en el Expediente N.º 03067-2013-PA/T C, una medida como la solicitada no puede utilizarse como parámetro de la capacidad de un menor

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

para que pueda o no iniciar sus estudios iniciales o básicos; en todo caso, dejó a salvo el derecho de la accionante de recurrir contra las entidades que acogieron a su menor hija para que siga sus estudios sin tener en cuenta el requisito de la edad.

- 4.8.** De lo anotado podemos advertir que la Sala Superior cumplió con expresar las razones de hecho y de derecho que la llevaron a revocar la sentencia apelada y, reformándola, declarar infundada la demanda, conclusión a la que arribó luego de efectuar el análisis pertinente de las alegaciones expuestas por la recurrente en el decurso del proceso –las que se centraron en sostener la invalidez de la Resolución Regional Sectorial N.º 0 00709 y de la denegatoria ficta recaída en el pedido de esta parte para que se practique a su menor hija una evaluación por excepcionalidad–, así como la revisión de las normas involucradas en la controversia, las cuales han sido interpretadas de forma racional, exponiéndose motivadamente las consecuencias de dicha interpretación, más allá de que la impugnante esté en desacuerdo o discrepe con ella.
- 4.9.** En ese sentido, esta Sala Suprema no evidencia un defecto en la motivación de la sentencia de vista recurrida que exija declararla nula, en tanto se cumplió con examinar y resolver los asuntos objeto de cuestionamiento planteados por la recurrente en su escrito de demanda, así como los argumentos formulados por las entidades apelantes en sus recursos de apelación; debiendo recordarse que conforme a lo señalado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no garantiza una motivación extensa de las alegaciones expresadas por las partes, ni tampoco cualquier error en el que se incurra constituye automáticamente la violación de dicho derecho, sino que basta con que se expresen de manera razonada, suficiente y congruente los motivos que sustentan la decisión del juzgador, situación que, según lo expuesto, se ha dado en este caso con la sentencia de vista, por lo que esta causal deviene en infundada.
- 4.10.** Con relación al argumento de la demandante referido a que la Sala Superior no se habría pronunciado en la sentencia de vista sobre la situación actual de su

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

menor hija, quien ha cursado el primer, segundo y tercero año de educación primaria –años dos mil doce a dos mil catorce–; corresponde señalar que al haberse declarado que no cumplió con lo establecido en la norma legal pertinente a fin de matricular en el año que le corresponda a la menor de acuerdo a su edad, la Sala Superior dejó a “*salvo el derecho de la accionante de recurrir contra la entidades que la han acogido para que su menor hija en mención siga estudios sin tener el requisito de la edad*”, lo que evidencia que sí tuvo respuesta el cuestionamiento planteado por la demandante.

- 4.11. En este sentido, al no encontrar amparo esta infracción normativa de carácter procesal, corresponde ahora analizar la infracción de carácter material alegada por la recurrente.

QUINTO: Infracción normativa al principio del interés superior del niño

- 5.1. La recurrente sostiene que la sentencia de vista fue emitida apartándose del principio del interés superior del niño, aun cuando este garantiza los derechos de la menor, y como estándar jurídico implica que deberá estar presente en el primer lugar de toda decisión que afecte al niño o adolescente. De igual manera, señala que, efectivamente, con la decisión contenida en la resolución de vista se pone en riesgo el normal desarrollo del proceso educativo de la menor, quien a la fecha venía cursando el Tercer Grado de Educación Primaria.
- 5.2. En relación con los derechos de los menores, corresponde señalar que en muchas ocasiones las autoridades encargadas de resolver los problemas concernientes al derecho de familia, en los que se discuten intereses de menores de edad, han considerado a los adultos intervinientes como los únicos afectados en el proceso judicial, mientras que los menores de edad han sido valorados no como sujetos de derecho –esto es, personas–, sino como objeto de protección jurídica; por lo que es de suma importancia que aquellos quienes conozcan y decidan derechos de menores deben actuar con suma responsabilidad, realizando un adecuado ejercicio de ponderación que tutele de manera efectiva el interés superior del menor, motivo por el cual lo que se estime en cada caso concreto debe sujetarse a lo señalado en el artículo 3 de

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

la Convención del Niño y del Adolescente, no en el sentido de considerar a la protección del menor como el fin de la norma, sino por el contrario, el menor y su bienestar deberá ser la base que conduzca las actuaciones de la sociedad y el Estado. Bajo ese concepto, consideramos que el sistema normativo debe interpretarse de la manera más favorable para el menor.

Ser sujeto de derecho, en su categoría de ser persona natural, y lo que representa el objeto de protección jurídica implica que “[l]os ‘derechos de la persona’ tienen la característica fundamental de que el objeto de protección jurídica se encuentra situado en el ámbito de la persona misma, del sujeto de derecho. El que el objeto de aquellos derechos se halle en el mundo personal, dentro del contorno mismo del ser humano, no significa, por cierto, que pueda haber una confusión entre el sujeto y el interés materia de tutela jurídica. El sujeto de derecho, en este caso, es el ser de la persona, lo que el hombre es en cuanto hombre. El objeto o interés sujeto a protección jurídica está constituido por aquello que sirve a la persona para existir, para ser ella misma, para realizarse conforme al llamado de su vocación dentro del contexto social al cual pertenece”³⁰.

5.3. Sobre el interés superior del niño y adolescente

El principio de interés superior del niño se encuentra previsto en el primer párrafo del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño³¹, en el que señala que en todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, se atenderá como una consideración primordial al interés superior del niño.

Este principio se encuentra plasmado a nivel nacional en el artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por la Ley N.º 27337³², en el que –con similar énfasis– se reconoce que en toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los

³⁰ Fernández Sessarego, Carlos (1985). *Exposición de motivos y comentarios. Código Civil (IV)*. Compiladora: Delia Revoredo de Debakey; p. 56.

³¹. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Resolución 44/25, de fecha 20 de noviembre de 1989.

³². Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 7 de agosto de 2000.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará este principio a favor del niño y adolescente, así como el respeto a sus derechos.

Tal como se evidencia, el interés superior del menor constituye un elemento rector al cual han de ceñirse las acciones de los Estados a través de sus autoridades, e incluso las instituciones privadas y la sociedad, en lo que concierne a la protección especial de la infancia; debiendo reconocerse que el interés superior del menor es polifacético, ya que es ilimitado al emplearse o servirse para resolver o determinar la situación del niño o niña en todas sus esferas sociales³³.

El Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General N.º 14 (2013)³⁴ sobre el derecho del niño a que su interés superior sea considerado primordial, señala que este es un concepto triple:

- a) **Un derecho sustantivo**: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general.
- b) **Un principio jurídico interpretativo fundamental**: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño.
- c) **Una norma de procedimiento**: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una

³³. Cantoral Domínguez, Karla y López Muñoz, Zuleima del Carmen. "El interés superior del niño como principio rector de las políticas públicas en México, función justificativa y directiva". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 29 (1), I Semestre 2018; p. 56. En <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/10757/13448>.

³⁴. Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño; p. 260. En https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/3990_d_CRC.C.GC.14_sp.pdf.

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho.

A su vez, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de desarrollar este principio en la sentencia recaída en el Expediente N.º 3330-2004-AA/TC, en cuyo fundamento 35 refuerza la función tutiva del Estado para con los menores, por la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran: “[...] *El fundamento constitucional de la protección del niño y del adolescente que la Constitución les otorga **radica en la especial situación en que ellos se encuentran; es decir, en plena etapa de formación integral en tanto personas.** En tal sentido, el Estado, además de proveer las condiciones necesarias para su libre desarrollo, debe también velar por su seguridad y bienestar*” (resaltado añadido).

Mediante la sentencia recaída en el Expediente N.º 3247-2008-HC/TC, el mismo órgano –en su fundamento 10– enumeró a su vez los elementos principales de la doctrina de protección integral de los menores: **a)** La consideración del niño y el adolescente como sujetos de derechos y no como mero objeto de protección; **b)** la obligación de la sociedad y del Estado en la adopción e implementación de políticas públicas de carácter prioritario –entre otras, en materia de educación– hacia el niño y adolescente; **c)** un sistema de protección basado en la Constitución y la ley; **d)** el diseño de un sistema de responsabilidad penal especial para aquellas personas menores de dieciocho (18) años; **e)** un sistema de responsabilidad penal juvenil que desarrolle un mecanismo de pesos y contrapesos; y **f)** en casos excepcionales, se permita una privación de la libertad pero bajo un régimen especial; elementos a tener en cuenta por los administradores de justicia en conflictos de menores.

De lo expuesto, esta Sala Suprema evidencia que el interés superior del niño constituye un parámetro rector importante y necesario que coadyuva a la toma de decisiones en las que se encuentre involucrado o se vea afectado, directa o

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397–2017
TUMBES

indirectamente, un menor; el que exige valorar con especial importancia cómo la decisión asumida, sea en el ámbito público o privado, repercutirá en los intereses o en la vida del menor, la cual no solo puede afectarlos como parte de un colectivo –principalmente, en el marco de políticas públicas– sino también en el desarrollo y resolución de cada caso concreto.

Cabe anotar que según la Convención sobre los Derechos del Niño, “[...] se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (artículo 1). En nuestra legislación, el Código de los Niños y Adolescentes establece en el artículo I de su Título Preliminar que se considera niño a todo ser humano desde la concepción hasta los doce (12) años, y a adolescente desde los doce (12) hasta los dieciocho (18) años.

5.4. Sobre el derecho a la educación

En cuanto al derecho a la educación, que tiene estrecha relación con el interés superior del niño y del adolescente, en el artículo 13 de la Constitución Política se establece que tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. Por su parte, en el artículo 14 de la norma fundamental se reconoce 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, de manera que prepara para la vida, el trabajo y fomenta la solidaridad.

De manera similar, el inciso 1 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados parte 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. Asimismo, acuerdan 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.

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

Sobre la educación ofrecida a los menores en su temprana edad, la Comisión de los Derechos del Niño, en la Observación General N.º 7, sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, recomienda que los Estados Partes presten atención y brinden su apoyo activo a un enfoque de los programas para la primera infancia basado en los derechos, “[...] *en particular iniciativas relacionadas con la transición a la escuela primaria que garanticen la continuidad y el progreso, a fin de desarrollar la confianza del niño, sus aptitudes para comunicarse y su entusiasmo para aprender mediante su participación activa en, entre otras cosas, actividades de planificación*” (resaltado añadido).

A nivel nacional, el Tribunal Constitucional ha expuesto sobre el proceso educativo, en el fundamento 11 de la sentencia emitida en el Expediente N.º 02595-2014-PA/TC, que este no se restringe a la mera acción de los centros educativos ni tampoco al entorno familiar, pues además de ello es necesario que el Estado, a través de su aparato administrativo, asuma, ante todo, un rol tutelar dentro de dicho proceso y no únicamente en cuanto al contenido prestacional se trate “[...] *por ende, se encuentra obligado a adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para que el ejercicio del derecho a la educación sea efectivo, lo que incluye, entre otras cosas, el reconocimiento de los que satisfactoriamente hubieren sido realizados*” (énfasis agregado).

5.5. Sobre el criterio de la edad para determinar la matrícula del menor

En la Sexta Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N.º 28044 - Ley General de Educación³⁵ se estableció que el Ministerio de Educación fijará, con criterio flexible, la edad de ingreso a los diferentes niveles de la educación básica, previa evaluación, así como la organización de los ciclos en cada nivel, tratando de asegurar la permanencia de los alumnos hasta finalizar sus estudios.

En atención a dicha disposición legal, mediante la Resolución Ministerial N.º 0348-2010-ED³⁶, que aprobó la Directiva para el desarrollo del año escolar 2011, se estableció que la matrícula en Educación Inicial, para los niños de tres

³⁵. Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 29 de julio de 2003.

³⁶. Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 27 de noviembre de 2010.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

(3), cuatro (4) y cinco (5) años en Jardines o Programas no Escolarizados, se debía realizar de acuerdo con su edad cronológica cumplida hasta el treinta y uno de marzo.

Posteriormente, mediante las Resoluciones Ministeriales N.ºs 0622-2011-ED y 0431-2012-ED³⁷, que aprobaron las respectivas Directivas para el desarrollo del año escolar dos mil doce y dos mil trece, respectivamente, la autoridad sectorial conservó la mencionada fecha del treinta y uno de marzo como el momento que determinará si un menor cumple con la edad requerida para efectos de su matrícula en los respectivos niveles educativos.

Luego, por la Resolución Ministerial N.º 0044-2012-ED³⁸ se dispuso por única vez que los niños y niñas que tuvieron matrícula irregular por motivo de edad durante el año dos mil once, en las aulas de tres (3), cuatro (4) y cinco (5) años, puedan continuar progresivamente sus estudios en el aula o grado correspondiente, siempre y cuando cumplan la edad requerida hasta el treinta y uno de julio y si los padres de familia así lo decidieran.

Por lo tanto, en el año dos mil doce, fecha en que se matriculó la menor BLBA en el nivel inicial de tres (3) años, se encontraba claramente establecido que los menores que no tuviesen cumplidos tres (3) años al treinta y uno de marzo de dos mil doce no podían cursar aún ese nivel educativo pues no cumplían con el requisito de la edad necesaria, aprobada por la glosada normativa aprobada por el Ministerio de Educación.

5.6. Principio de predictibilidad

El principio de predictibilidad se encuentra previsto en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, por el cual se prevé –según el texto vigente a la fecha de producidos los hechos– que la autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable

³⁷. Publicadas en el diario oficial "El Peruano" el 19 de diciembre de 2011 y el 7 de noviembre de 2012, respectivamente.

³⁸. Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 28 de enero de 2012.

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES

sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

Este principio tiene dos finalidades diferentes: la primera es la que permite al administrado poder determinar previamente el posible resultado de un procedimiento, lo cual le permitirá elaborar los mecanismos de defensa más adecuados a sus intereses; y por otro lado, permitirá desincentivar la presentación de solicitudes sin mayor efectividad o legalidad, pues el administrado podrá conocer con cierta certeza la inviabilidad de su petición, pudiendo decidirse por la abstención en el ejercicio de la misma³⁹.

En suma, este principio constituye un reflejo en el ámbito de las relaciones administrativas del principio de seguridad jurídica⁴⁰, que ha sido calificado por el Tribunal Constitucional como un principio consustancial al Estado Constitucional de Derecho, que transita todo el ordenamiento, incluyendo, desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside, y su reconocimiento se encuentra implícito en nuestra Constitución –de acuerdo con la sentencia recaída en el Expediente N.º 0016-2002-AI/TC–.

5.7. Análisis del caso en concreto

En el presente caso, de acuerdo con las cuestiones fácticas asentadas por las instancias de mérito, la Dirección Regional de Educación de Tumbes del Gobierno Regional de Tumbes formalizó en el año dos mil doce la admisión de la menor hija de la demandante de iniciales BLBA al nivel inicial de tres (3) años, a través del Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa - Siagie, permitiendo así su ingreso al sistema educativo nacional, hecho que le habilitó cursar luego los niveles iniciales de cuatro (4) y cinco (5) años en los períodos subsiguientes: dos mil trece (2013) y dos mil catorce (2014).

Ha sido posteriormente, en la etapa de matrícula de la mencionada menor al primer grado de primaria para el año dos mil quince, que la autoridad

³⁹. Guzmán Napurí, Christian (2016). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima, Perú: Instituto Pacífico; p. 51.

⁴⁰. Morón Urbina, Juan Carlos (2011). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica; p. 92.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

administrativa cuestionó su ingreso para cursar el grado dado que al treinta y uno de marzo de dos mil quince no contaba con la edad de seis (6) años exigida para iniciar el nivel primaria, según la normativa reseñada, pues su fecha de nacimiento data del dieciocho de mayo de dos mil nueve, por lo que para ese entonces tenía solo con cinco (5) años de edad.

Esta Sala Suprema advierte que, en efecto, la menor hija de la demandante no cumplía con la edad requerida por la normativa reglamentaria que regulaba el anotado requisito; empero, el análisis para resolver el conflicto planteado en sede judicial no puede quedarse en una interpretación literal, basado en la constitucionalidad de las normas que regulan la edad para el ingreso al nivel escolar inicial declarado en un proceso de acción popular; sino que corresponde analizar cada caso concreto con el fin de no afectar el derecho del niño a una educación. Por consiguiente, atendiendo al principio de interés superior del niño, esta Sala Suprema considera que negar la matrícula de la menor en el nivel primaria para el año dos mil quince constituye una medida que, en principio, desconoce el proceder que tuvo la autoridad administrativa cuando para el año dos mil doce la matrícula de la menor fue admitida en el nivel inicial, y que además, no toma en consideración los efectos que la misma tendría en el proceso formativo de la menor dado que esta ha venido siguiendo sus estudios en los niveles que fue admitida inicialmente.

En efecto, consideramos que desconocer los años de estudios llevados por la menor durante todo el nivel inicial –tres años– con el fin de exigirle luego que cumpla el requisito de la edad, implicaría un impacto negativo en el proceso formativo de la menor, quien vería paralizados sus estudios hacia el nivel primaria hasta por un (1) año, lo cual atenta contra el mencionado principio de interés superior del niño, que exige adoptar una decisión que sea favorable a sus intereses, debiendo procurarse una solución que impida interrupciones en su desarrollo educativo.

Aunado a ello, es válido asumir que la situación descrita generó en la demandante una expectativa legítima y genuina de que el requisito de la edad, en el caso de su menor hija, habría sido superado por la autoridad administrativa y que tal validación se conservaría en los siguientes niveles

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397–2017
TUMBES**

educativos en aplicación del principio de predictibilidad, que reconoce que los administrados pueden prever un resultado atendiendo a la información brindada por las autoridades administrativas. Así, en este caso, ha sido la matrícula y transcurso de la etapa inicial de la menor –años dos mil doce (2012) a dos mil catorce (2014)– los que otorgaron a la demandante el derecho de reclamar la conservación de una situación que la propia autoridad ahora asume como inexigible en su caso.

Cabe agregar que en este caso la Administración Pública ha reconocido, con la matrícula de la menor en el año dos mil doce (2012) para el nivel inicial, una solución que tendría como antecedente la medida excepcional aprobada normativamente por el Ministerio de Educación para el año anterior (dos mil once) a través de la Resolución Ministerial N.º 004 4-2012-ED, por la que se permitió a los menores continuar sus estudios siempre que cumplan la edad requerida hasta el treinta y uno de julio, en cuyo caso se hubiera encontrado la menor, quien cumplía años el dieciocho de mayo; por lo que no puede admitirse que los errores de la Administración perjudiquen la educación de la menor.

En consecuencia, si bien la hija de la demandante no se encontraba en dicho supuesto normativo, pues su matrícula se realizó en el año siguiente (dos mil doce) y los efectos de la misma no se extendieron hasta entonces, la autoridad administrativa admitió en la práctica una medida similar mediante la aprobación de las actuaciones administrativas desplegadas a su favor –matrícula en el año dos mil doce (2012) y continuidad de estudios hasta el año dos mil catorce (2014)–, cuya legalidad y vigencia no son objeto de controversia en esta causa.

Finalmente, resulta importante tomar en consideración lo expuesto por el Tribunal Constitucional en los fundamentos 17 y 18 de la sentencia del Expediente N.º 2595-2014-PA/TC, en la que analizó un caso similar al desarrollado en esta causa y expuso lo siguiente:

“Aunque es innegable que se ha incumplido con la citada resolución ministerial debido a que la menor inició prematuramente sus estudios escolares, es **desproporcionado e irrazonable desconocer los estudios que materialmente ha realizado** (folios 5 a 13, 64 y 65), **en tanto tal decisión impide la continuidad de sus estudios de manera**

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

regular y, en consecuencia, se contraviene manifiestamente el derecho al libre desarrollo de la personalidad de aquella. Por consiguiente, queda claro que la emplazada no cumplió con el mencionado especial deber de protección del interés de la menor.

A mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional considera necesario agregar que en aras de no vulnerar el derecho a la educación de la menor, no puede actuarse contrariando la razonabilidad y la proporcionalidad, pues, de lo contrario, se ocasionaría un daño irreparable a la menor. Así, las disposiciones dictadas en torno a la edad cronológica requerida no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que el Estado, a través de su aparato administrativo, debe efectuar una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, tomando en cuenta las circunstancias de las posibles afectaciones que pudieran acarrear sus decisiones. El resultado de esta valoración llevaría a adoptar una decisión razonable y proporcional, lo que no ha ocurrido en el caso de autos; por ende, la demandada se encuentra obligada a reconocer los estudios cursados por la menor así como aprobar su registro en el SIAGIE, siempre y cuando hayan sido aprobados satisfactoriamente” (resaltado añadido).

Por consiguiente, a juicio de esta Suprema Sala, resulta fundado el recurso formulado por Mirian Esmeralda Agurto Lupu por la causal invocada sobre infracción del principio de interés superior del niño; en consecuencia, corresponde casar la sentencia de vista y, actuando en sede de instancia, por las consideraciones, confirmar la sentencia apelada que amparó la demanda incoada por esta parte.

VI. DECISIÓN:

Por los fundamentos expuestos, de conformidad en el dictamen del Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo y en aplicación del artículo 396 del Código Procesal Civil: **Declararon FUNDADO** el recurso de casación de fecha veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, interpuesto por Mirian Esmeralda Agurto Lupu; en consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista comprendida en la resolución número once, de fecha trece de junio de dos mil diecisiete, y actuando en sede de instancia, **CONFIRMARON** la sentencia recaída en la resolución número cuatro, de fecha treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, que declaró **FUNDADA** la demanda, con lo demás que contiene; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 24397-2017
TUMBES**

diario oficial “El Peruano”; en el proceso seguido por la recurrente contra la Dirección Regional de Educación de Tumbes y la Unidad de Gestión Educativa Local de Tumbes, sobre impugnación de resolución administrativa; y devolvieron los actuados. Interviene como ponente el señor Juez Supremo Cartolin Pastor.

S.S.

ARANDA RODRÍGUEZ

VINATEA MEDINA

WONG ABAD

CARTOLIN PASTOR

BERMEJO RÍOS

Rrrr/Atgm