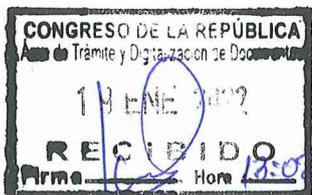




Proyecto de Ley N° 1168/2021-CR



**LEY QUE DETERMINA EL CÁLCULO DE PAGO DE LA DEUDA SOCIAL MAGISTERIAL SIN LA EXIGENCIA DE SENTENCIA JUDICIAL Y MENOS EN CALIDAD DE COSA JUZGADA.**

El Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a propuesta de la Congresista de la República que suscribe **Isabel Cortez Aguirre** en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

**I. PROYECTO DE LEY.**

**LEY QUE DISPONE EL CÁLCULO DE PAGO DE LA DEUDA SOCIAL MAGISTERIAL POR BONIFICACIÓN ESPECIAL MENSUAL POR PREPARACIÓN DE CLASES Y BONIFICACIÓN ADICIONAL POR EL DESEMPEÑO DEL CARGO SIN LA EXIGENCIA DE SENTENCIA JUDICIAL Y MENOS EN CALIDAD DE COSA JUZGADA.**

**EL CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Ha dado la Ley siguiente:

**Artículo 1.- Objeto de la Ley.**

La presente Ley tiene por objeto establecer que se realice el cálculo de los pagos sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada, a los docentes beneficiarios, tanto activos como cesantes, de la bonificación por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, dispuestas durante la vigencia de la Ley N° 24029, modificada por la Ley N° 25212, -Ley del Profesorado.

**Artículo 2.- Aplicación.**

La bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, así como, la bonificación adicional por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, de ser el caso, deben ser calculadas en base a la remuneración total íntegra y no en base a la remuneración total permanente.

En el caso de los docentes, tanto activos como cesantes, comprendidos durante la vigencia de la Ley N° 24029 – Ley del Profesorado, modificada por la Ley N° 25212, tienen derecho a recibir el cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, así como la bonificación adicional por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, de ser el caso, solo por el periodo de ejercicio comprendido desde el veintiuno de mayo de mil novecientos noventa hasta el veinticinco de noviembre de dos mil doce.



Artículo 3.- Descarga procesal y prohibición.

Los procesos en curso, iniciados por los beneficiarios no son impedimento para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo precedente; para tal efecto y bajo responsabilidad, la administración por medio de las procuradurías regionales que corresponda debe desistirse de los procesos iniciados en contra de aquellos.

El Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales, las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local o las que hagan sus veces, quedan prohibidas de requerir sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada para proceder con el cálculo del monto a pagar a los beneficiarios de la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA.- Padrón de Beneficiarios

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, dispondrá de acuerdo con sus funciones, competencias y atribuciones, la creación de un padrón de docentes, activos o cesantes, beneficiarios del artículo 48° de la Ley N° 24029, modificada por la Ley N° 25212, para el cálculo total de la Deuda Social.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en el término de sesenta (60) días útiles a partir de la vigencia de la presente Ley.

La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente ley no es impedimento para su aplicación y vigencia.

Lima enero de 2022



Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 18/01/2022 13:18:55-0500



Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 18/01/2022 10:33:01-0500



Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 18/01/2022 09:35:00-0500



Firmado digitalmente por: REYMUNDO MERCADO Edgard Cornelio FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 18/01/2022 19:10:28-0600



Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 18/01/2022 09:34:37-0500



Firmado digitalmente por: SANCHEZ PALOMINO Roberto Helbert FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 19/01/2022 10:01:19-0500



## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### A. INTRODUCCIÓN

La presente exposición de motivos y la fórmula legal se nutren de las establecidas en el Proyecto de Ley 2504/2017-CR presentado en el periodo Parlamentario anterior por el Ex Congreso Edgar Ochoa Pezo, se dialogó con el autor y es con sus contribuciones y observaciones que se elabora la presente iniciativa legal.

Asimismo, la presente iniciativa legal trabaja sobre las observaciones establecidas por el OFICIO 472-2021-PR remitida por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de Ley que dispone el pago de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada, autógrafa de Ley inspirada en los proyectos de ley 2504/2017-CR del Ex congresista Edgar Ochoa, 00832/2016-CR del Ex Congreso Alberto Quintanilla, 03372/2018-CR del Ex Congreso Guillermo Martorel.

La observación fue enviada al Congreso de la República el 20 de julio de 2021 por el entonces Presidente Francisco Sagasti y la Primera Ministra Violeta Bermúdez.

### B. ANTECEDENTES

El Poder Ejecutivo ha puesto en marcha, en el curso de los últimos años, procesos de pago de la "Deuda Social Magisterial" que incluían montos distintos para cada año ya que se manejaban con saldos presupuestales.

Todos estos procesos de pago de la "Deuda Social Magisterial" se han circunscrito por lo general en el pago de las sentencias por "Cosa Juzgada" estableciendo como base legal la Ley N° 30137 que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales y el Artículo 70 de la Ley N° 28411 que desarrolla el pago de sentencias judiciales, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Esta modalidad de pago ha motivado que los profesores inicien sus juicios ante las direcciones regionales de educación, incurriendo en gastos por asesoría jurídica, procesos administrativos y desbordando el trabajo de las procuradurías regionales.

Estos hechos han tenido como consecuencia la precarización del sistema jurídico de los gobiernos regionales que no pueden asumir las cargas procesales, y además no pueden asumir sus responsabilidades ante otros procesos judiciales que representan grandes desafíos a nivel presupuestal.

Por ello es necesario iniciar un proceso de descarga procesal de las procuradurías regionales sobre los procesos de deuda social magisterial el cuál es permitido por la presente fórmula legal.

En ese sentido, la finalidad de la presente normativa es la de avanzar en todo lo desarrollado sobre el pago de deuda social magisterial sin sentencia judicial establecida.

Este avance lo podemos encontrar en los proyectos de Ley, dictámenes y observancias, que sobre la materia han desarrollado el Legislativo y el Ejecutivo.



Entonces, en lugar de desarrollar todo el argumentativo sobre la necesidad de calcular las deudas sociales magisteriales sin sentencia judicial, nos hemos orientado a levantar las observaciones remitidas por el ejecutivo a las autógrafas ya emitidas sobre el tema.

Cabe mencionar por otro lado, que, el pago de la "Deuda Social Magisterial" no se pone en cuestión en cada proceso judicial llevada a cabo por los beneficiarios del mismo, sino únicamente el establecimiento de su monto. De este modo podemos observar que dentro del marco de la consideración del pago de esta deuda social, el Tribunal Constitucional mediante Exp. N° 2351-2013-PC/TC, reconoció la labor docente del siguiente modo:

"8. Del tenor del derogado artículo 48 de la Ley 24029, modificado por el artículo 1° de la Ley 25212, **se desprende con meridiana claridad que la finalidad de la bonificación que otorga es retribuir la labor que efectúa el docente en actividad (principalmente fuera del horario de clases)**, que consiste en la preparación de clases y evaluación, actividades que necesariamente importan la prestación efectiva de la labor docente; (...)"

(El énfasis es nuestro)

Como se sostiene en el presente Proyecto de ley, por parte del Tribunal Constitucional, mediante Exp. N.° 0203-2012-PC/TC, también se ha reconocido con anterioridad que dicho pago debe responder a lo siguiente:

"(...) señalando que **"el reconocimiento del pago de la bonificación por preparación de clases y evaluación, dispuesto por sentencias judiciales, debe ser calculado solo hasta el 25 de noviembre de 2012, para su reconocimiento por devengados**, teniendo en cuenta que a partir del 26 de noviembre de 2012 se implementa lo dispuesto por la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, la cual considera en un solo concepto la Remuneración Íntegra Mensual-RIM" (artículo 56 de la Ley 29944).

(El énfasis es nuestro)

Solo en tal sentido nos encontramos acorde a lo dispuesto por el artículo 103° de nuestra actual Constitución, que consagra la teoría de los hechos cumplidos, la misma que señala que los efectos de las normas y leyes decretadas se apliquen de manera inmediata a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. Ello formó parte de las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo, las cuales son absueltas en el siguiente punto.

Es así que bajo la misma senda del artículo 103° de nuestra constitución, el cual menciona que: **"Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos (...)"**, que se han reconocido, y no entra en discusión, el pago de la Deuda Social a quienes han tenido el derecho durante la vigencia de la Ley N.° 29944, modificada por la Ley N.° 24029, modificado por la Ley N.° 25212.

Es en ese sentido que se establecen en sendas sentencias por parte de las Corte Suprema, como en el presente caso particular mediante Casación N° 4018- 2012 Ayacucho, lo siguiente respecto al pago del tema en mención:



"Décimo primero.- De la naturaleza remunerativa de la bonificación por preparación de clases y evaluación.- Que, conforme al texto del artículo 48° de la Ley N.º 24029, Ley del Profesorado, se concluye que la percepción de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, tiene como finalidad compensar el desempeño del cargo atendiendo a las funciones especiales encargadas al docente, puesto que la labor de éste no se limita al dictado de clases, sino que ello implica prepararlas previamente o desarrollar la temática que se requiera, labores efectivas que son propias de un profesor en actividad."

En este reconocimiento pacífico del pago de la "Deuda Social Magisterial" descansa el presente proyecto de ley que propone a su vez un camino hacia la descarga procesal de las procuradurías regionales, toda vez que, como reiteramos, la exigencia de una sentencia judicial en calidad de cosa juzgada solo alimenta un gasto del erario nacional, siendo el derrotero de estos procesos judiciales, el reconocimiento del pago de esta deuda y su posterior cálculo por parte de la entidad correspondiente.

A continuación, se analizan las modificatorias en la redacción y se explican las correcciones realizadas en la fórmula legal propuesta.

### **C. MODIFICATORIAS SOBRE LA OBSERVACIÓN REALIZADA POR EL PODER EJECUTIVO**

Las principales observaciones que le hace el Poder Ejecutivo a la autógrafa de Ley enviada por el Congreso de la República el 28 de junio de 2021, radica en lo siguiente:

- Se observa el hecho que la autógrafa se remite a la compensación económica originada por la Ley N° 24029 y que fue vigente hasta el 25 de noviembre de 2012, por lo que extender estas vulneraría la adopción que hace la Constitución respecto a la "teoría de los hechos cumplidos" y no la "teoría de los hechos adquiridos". Sobre este punto, el proyecto de Ley no considera que se deba de realizar ningún pago a los maestros y maestras por los rubros determinados en la Ley N° 24029 después del 25 de noviembre del 2012, por lo que se sitúa dentro de la "teoría constitucional de hechos cumplidos".
- La observación del Ejecutivo señala también que la autógrafa "... *no solo fracciona la actual política remunerativa establecida por la Ley N° 29944, sino que también afecta de manera directa al conjunto de las políticas planteadas y ejecutadas al amparo de esta (siendo una de ellas la mejora de la calidad educativa) ...*" Sobre este punto cabe señalar que la presente normativa no alude en ninguno de sus extremos a que su ejecución contribuirá al desarrollo del sistema educativo, sino específicamente a la necesidad existente de simplificación de procesos para el pago de una deuda reconocida por el Estado frente a su acreedor que en este caso son los maestros.
- Las observaciones a la autógrafa de Ley también hacen alusión a la Ley N° 30137 que establece una serie de criterios para que las entidades cumplan con el pago de las sentencias judiciales que cuentan con la calidad de cosa juzgada. Es necesario mencionar que la Ley N° 30137 establece criterios de "priorización" y no la exigencia de judicialización o no de una deuda pendiente. Asimismo, el sistema de priorización establecida en la Ley N° 30137 no podría vulnerarse si se incluye a los acreedores de la deuda social magisterial en los listados, ya que



la deuda social magisterial se considera en un rango particular reconocido en cada uno de los presupuestos anuales, a los que se asigna una partida específica. Asimismo, los pagos de la deuda social magisterial y los sistemas de priorización ya son establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2021-MINEDU que aprueba los criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución del Sector Educación.

- Se señala también en la observación de la autógrafa, una "VULNERACIÓN a los principios de separación de poderes y competencias". Sobre este punto, es necesario señalar que la presente normativa en ningún momento pretende tomarse atribuciones respecto a las acciones exclusivas del poder ejecutivo que están establecidos en el capítulo IV y V de la Constitución Política del Perú.
- Sobre la observación a la vulneración de disposiciones presupuestales, la presente propuesta normativa, corrige la mención que se hace en el Proyecto de Ley 2504/2017-CR sobre el hecho que el Proyecto de Ley exige al poder ejecutivo a pagar la "deuda social magisterial". La corrección se realiza quitando la frase "pago de la deuda" y colocando la frase "cálculo del pago". Esta última exige una determinación administrativa jurídica mientras que el "pago de la deuda" es una determinación presupuestal<sup>1</sup>.

### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no genera gasto al erario nacional, por el contrario, reduce costos operativos que asumen los gobiernos regionales por procesos administrativos y costos procesales para las procuradurías y oficinas de planeamiento y presupuesto de las regiones.

Asimismo, en ninguno de sus extremos se establece el pago de la "deuda social", elemento consecuente que es determinado por el Poder ejecutivo y el Ministerio de Economía y Finanzas en la presentación de la Ley de Presupuesto cada año.

Por otro lado, la cantidad total de docentes estimada por el despacho acreedores de deuda social supera los 100mil, mientras el estimado de aquellos que no han iniciado proceso judicial superan los 30mil.

30 mil juicios en las 24 regiones corresponden aproximadamente un costo de 4 millones y medio de soles en costos procesales que no serán cargados a las administraciones regionales. Además, se reducirán los trámites en el poder judicial que no se pueden estimar específicamente.

### IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

<sup>1</sup> Todas las observaciones a la autógrafa de Ley se encuentran establecidas en el OFICIO 472-2021-PR remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República en fecha 20 de julio de 2021. Documento que se encuentra en el link siguiente:  
[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Observacion\\_a\\_la\\_Autografa/OBAU00832-20210720.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU00832-20210720.pdf)



Esta propuesta legislativa no contraviene el ordenamiento legal vigente, ni colisiona con otras normas, toda vez que busca, acelerar el proceso de cálculo de pago de deudas sociales por parte de los gobiernos regionales.

En ese sentido contribuye, por el contrario, al reforzamiento del respeto de derechos laborales del personal en Educación.

#### **V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

La iniciativa legislativa encuentra coincidencia en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional siguientes:

- Política 4. Institucionalización del diálogo y la concertación.
- Política 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos.