

Proyecto de Ley N° 722/2021-CR

PROYECTO DE LEY QUE LEY QUE GARANTIZA
EL PAGO DE LA DEUDA SOCIAL DEL SECTOR
EDUCACIÓN SIN JUDICIALIZAR Y ESTABLECE
SANCIONES PARA EL PERSONAL QUE DEMORE
O RETRASE LOS PAGOS

El congresista de la República Nivardo Edgar Tello Montes a través del Grupo Parlamentario Perú Libre, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución y 76 del Reglamento del Congreso de la República presenta el siguiente proyecto:

I. FORMULA LEGAL

El Congreso de la Republica;

Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE GARANTIZA EL PAGO DE LA DEUDA SOCIAL DEL SECTOR EDUCACIÓN SIN JUDICIALIZAR Y ESTABLECE SANCIONES PARA EL PERSONAL QUE DEMORE O RETRASE LOS PAGOS

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones que viabilicen y garanticen el pago de la deuda social del sector educación sin necesidad de que se encuentre judicializado, y en caso se encuentre con sentencia incentivar el cumplimiento oportuno del pago reconocido con sentencia judicial. Asimismo, se tiene como objeto el establecer infracciones y sanciones para el personal que cause retraso en el pago de la indicada deuda.

Artículo 2. Sobre el pago de la deuda social del sector educación

2.1 Se encuentran comprendidos como parte de la deuda social del sector educación los siguientes conceptos:

1. 30% por preparación de clases
2. Reconocimiento de tiempo de servicios 20, 25 y 30 años, según corresponda
3. Bonificación por sepelio y luto

2.2. Se encuentran comprendidos en la presente ley aquellos docentes que cuenten con sentencia judicial firme, aquellos que se encuentren en proceso de judicialización y aquellos que no hayan iniciado ningún proceso, siempre y cuando sean legalmente beneficiarios de los conceptos señalados en el presente artículo.

2.3 Para fines del cálculo al personal docente activo y cesante por concepto del pago de la bonificación especial mensual por preparación de clases se realiza en base a la remuneración total, más los intereses legales correspondientes.

2.4 Para fines del pago por reconocimiento de tiempo de servicios, bonificación por sepelio y luto al personal docente activo y cesante se realiza en base a la remuneración total.

Artículo 3. Sobre la judicialización de la deuda social

3.1 El Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales, los procuradores públicos y otros funcionarios competentes solo están facultados a interponer acciones judiciales de expedientes referidos a la deuda social del sector educación, de los conceptos referidos en el artículo 2, únicamente cuando se haya realizado un informe técnico, incluyendo un análisis costo-beneficio de los costos y gastos que se incurre en los procesos judiciales.

3.2 En caso el proceso judicial tenga resultados desfavorables a la entidad, todos los gastos incurridos por la entidad serán asumidos o descontados de la remuneración y/o patrimonio de los funcionarios y servidores involucrados en el sustento que permitió el inicio y seguimiento de las acciones judiciales que retrasaron el pago de la deuda social.

Artículo 4. Infracciones y sanciones por retraso injustificado

4.1 Constituyen infracciones administrativas Graves y Muy Graves las siguientes conductas:

1. Muy grave:
 - a) Retraso mayor a 10 días hábiles del plazo previsto para el trámite al reconocimiento de pago de la deuda social del sector educación
 - b) Incumplir con notificar debidamente al solicitante del pago de la deuda social
 - c) En caso se cuente con sentencia firme, constituye una infracción el demorar más de 30 días hábiles el cumplimiento de la ejecución de las sentencias que ordenan el pago de la deuda social
 - d) Impedir el cobro del pago de la deuda social
2. Graves
 - a) Retraso menor de 10 días hábiles del plazo previsto para el trámite al reconocimiento de pago de la deuda social del sector educación



- b) En caso se cuente con sentencia firme, constituye una infracción el demorar menos de 29 días hábiles el cumplimiento de las sentencias que ordenan el pago de la deuda social

4.2 Las infracciones previstas en el párrafo anterior son sancionadas con:

1. Las infracciones muy graves se sancionan con destitución de la entidad e inhabilitación de 2 a 3 años en la administración pública.
2. Las infracciones graves se sancionan con inhabilitación del ejercicio de la función pública de 1 mes a 2 años.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Plazo de aprobación de disposiciones que regulan la prestación del servicio educativo

El Poder Ejecutivo en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles, emite las disposiciones complementarias correspondientes.

Lima, 20 de Octubre del 2021


Germán Tacuri


NIVARDO EDGAR TELLO MONTES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


Waldemar Cerro
Vice R.L.


MARÍA AGÜERO
GUTIERREZ


Brando Quispe


Elizabeth Medina Hermosilla


Katy Ugarte M.


QUIRO BELIDO



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La pandemia del Covid-19 impactó de forma directa en la economía y en las familias del Perú, entre ellos se encuentran los miles de docentes que vienen siendo postergados consecutivamente por el Estado, no reconociéndoles sus justos pagos por más de 20 años, tal es así que muchos se ven obligados a recurrir al poder judicial donde luego de gastar en abogados, en tasas judiciales, entre otros gastos, con el paso de los años les reconocen sus derechos incluso con intereses por la demora del pago. No obstante, y pese a tener sentencias favorables muchos docentes murieron como consecuencia de la pandemia sin si quiera habersele hecho efectivo sus pagos, aunado a ello, parecería existir un régimen o disposición perversa en la que se busca todas las formas o mecanismos para evitar cumplir con el pago de la deuda social que fuese reconocido en vía administrativa, y siempre termina siendo apelado o cuestionado por el mismo Estado en vía judicial, impidiendo que los miles de maestros puedan acceder al pago que por ley le corresponde.

Es preciso recordar que, dentro de la deuda social que hace referencia la presente iniciativa se encuentra contenido lo referido al concepto de preparación de clases y evaluación, el cual se encontraba regulado en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificada por la Ley 25212 que la prorrogó. Según las mencionadas normas, el Poder Ejecutivo, en el uso de sus facultades, otorga el financiamiento correspondiente en las leyes anuales de presupuesto.

Sin embargo, este concepto no fue reconocido por un largo periodo de tiempo y eso conllevó a que al dejarse de hacer efectivo el mencionado concepto los docentes recurrieron ante el Poder Judicial para el reconocimiento de sus beneficios laborales. En casi todos los casos el Poder Judicial ha dado la razón a los docentes que han judicializado sus casos, pero en la mayoría de los casos el Estado no hace efectivo el pago pese a que los docentes tienen juicios ganados. En algunas regiones se han ido pagando de a pocos, pero en Lima no se ha efectivizado el 100% de los pagos a nadie. En peor situación se encuentran los docentes que tienen sus procesos en marcha o los que no han iniciado proceso, ellos



esperan que se les pague de oficio por ser un derecho laboral contemplado en Ley.

Los beneficiados no pueden cobrar pese a que el Poder Ejecutivo ha puesto en marcha diversos procesos de pago de la deuda social del magisterio. Estos procesos no han sido ordenados ni sistematizados, lo que genera una gran incertidumbre entre los maestros con deuda pendiente.

Asimismo, la cantidad que el Estado les adeuda se sigue acumulando y cada vez es más cuantiosa. Son miles los docentes cesados por su edad avanzada, otros ya fallecieron sin que les hayan honrado el beneficio por el pago de la deuda social con el magisterio. Desde el año fiscal 2018, se aprobó 200 millones de soles para ejecutar dichos pagos, pero estos recursos son insuficientes.

Los beneficiados de esta Ley son los docentes que han laborado entre los años 1990 al 2012. La fundamentación legal de los pedidos del concepto del 30% por preparación se basa en la ley del Profesorado N° 24029, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 25212 que establecía lo siguiente en su artículo 48:

“El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total”.

Así como en el Decreto Supremo N° 019-90-ED que es el Reglamento de la Ley del Profesorado, que en su artículo 210 señaló también lo siguiente:

Artículo 210°.- “El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total.”

En ese sentido, es oportuno enfatizar que de acuerdo a Pérez, este ha señalado que *“las Salas Superiores de los Diferentes Distritos Judiciales de la Republica, vienen resolviendo conforme al criterio jerárquico, haciendo prevalecer por las razones expuestas, la normas contenidas en el Artículo 48° , 51° y 52° de la Ley del Profesorado N° 24029; es decir, el cálculo de la Bonificación por Preparación de Clases y evaluación, subsidio por luto y gastos de sepelio y gratificaciones al cumplir los 20,*



25 y 30 años de servicios, debe efectuarse sobre la base de la Remuneración Total, el cual ha sido asumido a su vez por el colegiado de la Corte suprema, concluyendo la prevalencia de la Ley sobre el Decreto Supremo”¹

Es preciso tener en cuenta que el gran problema para el reconocimiento justo del pago por los conceptos de deuda social, se origina por la forma de cálculo, para ello resulta pertinente recordar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta materia en el sentido que reconoció como base para el cálculo del pago de los beneficios por cumplir 20, 25 y 30 años el concepto de la remuneración total:

*“De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 52° de la Ley N.° 24029, Ley del Profesorado, el docente, de sexo femenino, tiene derecho a una bonificación por haber cumplido veinticinco años de servicios, ascendente a tres remuneraciones íntegras; situación que ha sido precisada por el Decreto Supremo N.° 041-2001-ED, al señalar que el concepto de remuneración íntegra a que se refiere el artículo antes mencionado **debe ser entendido como remuneración total**, el cual se encuentra regulado el Decreto Supremo N.° 051-91-PCM.”² “[Énfasis agregado]*

*“En uniforme jurisprudencia, **este Tribunal ha señalado que el pago de la asignación que se reclama deberá efectuarse en función de la remuneración total** y no sobre la base de la remuneración total permanente, conforme se encuentra establecido en el inciso b) del artículo 8° del Decreto Supremo N.° 051-91-PCM.”³*

“En uniforme jurisprudencia este Tribunal ha señalado que el pago de la asignación que se reclama deberá efectuarse en función de la remuneración total y no sobre la base de la remuneración total permanente, conforme está establecido en el⁴ inciso b) del artículo 8° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM”

¹ Pérez Yumbati, Javier, "Análisis de la deuda social que tiene el Estado con el Magisterio Peruano y Loretano", 2015. Disponible en:

<http://repositorio.ucp.edu.pe/handle/UCP/125>

² Disponible en:

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00428-2001-AA.html>

³ Disponible en:

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02766-2002-AA.html>

⁴ Disponible en:

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/03360-2003-AA.html>



En ese sentido, existiendo ya pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su calidad de supremo interprete de la constitución resulta imperante que el actuar de toda la administración pública sea coherente con dichos mandatos.

Asimismo, la deuda social del magisterio ha sido un derecho legítimo postergado dejando en estado de abandono a miles de docentes que les recortaron sus legítimos derechos, lo que ha conllevado a que se fortalezca un régimen perverso en la que todo tenga que judicializarse provocando de esta manera un desgaste económico, emocional, y una constante pérdida de tiempo para los maestros, que solo reclaman un pago basado en normativa preexistente.

Es necesario que desde los diversos poderes del Estado se cumpla con tomar acción para devolver los derechos postergados del magisterio, entre ellos el pago de la deuda social, y recordemos que Pérez señaló que *“el Tribunal Constitucional en reiteradas Sentencias se ha pronunciado Declarando inaplicable los actos resolutiveos que otorgaban subsidios calculados en base a lo establecido en el Decreto Supremo N° 051-91-PCM; en consecuencia, ordena se expida nueva resolución modificando el monto por concepto de subsidio por luto y sepelio en base a remuneraciones totales o íntegras”*, por lo cual la presente propuesta no hace más que dar herramientas expresas y claras para el cumplimiento de dichas disposiciones.

1.2 NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA

El actuar del Estado desconectado de la realidad magisterial y notoriamente ajeno a cumplir con el reconocimiento de pago para miles de maestros debe ser solucionado de forma inmediata, esto pues con propuestas audaces para evitar que el tiempo o la enfermedad terminen con la vida de los maestros y que ellos nunca puedan ver materializados sus pagos que vienen siendo pospuestos indolentemente. Así tenemos un sinsentido en la administración pública que prefiere pagar los procesos legales de exfuncionarios acusados de actos de corrupción, pero no destina el pago de los maestros que solo reclaman que les paguen lo que el Estado les debe.

Ese tipo de accionar público conlleva a que se deslegitime la institucionalidad de diversas entidades del Estado y fragmenta la confianza en el actuar de las autoridades y funcionarios públicos.



Cabe precisar que este proyecto va en sintonía con la política de este gobierno, ya que el Presidente Constitucional de la República Pedro Castillo en su mensaje a la Nación por asunción de mandato señaló expresamente que se destinará 1 000 millones de soles hasta diciembre para el pago de la deuda social del magisterio⁵

1.3 PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La solución planteada en la presente iniciativa legislativa consiste en los siguientes puntos:

- Se precisa que, para fines del cálculo por concepto del pago de la deuda social, es decir, por preparación de clases, se realiza en base a la remuneración total más los intereses legales y no a otros criterios que terminan por perjudicar a los maestros.
- Se establece que, para la forma del pago por reconocimiento de tiempo de servicios, bonificación por sepelio y luto, se realiza en base a la remuneración total.
- Se regula que esta ley será aplicable a todas las solicitudes del pago de deuda social del sector educación, cuenten o no con sentencia judicial, es decir tanto para los que tienen juicios ganados, para los que se encuentran en proceso de judicialización y para los que no han iniciado ningún proceso.
- Se desincentiva la judicialización innecesaria del pago de la deuda social, cediéndole responsabilidad económica a los funcionarios y autoridades que dispongan la judicialización sin contar con elementos técnicos que lo sustenten, y en caso el fallo judicial les resulta desfavorable asumirán los gastos de su propio patrimonio y/o remuneración.
- Finalmente, se regula infracciones y sanciones para todos los funcionarios o servidores que no cumplan con hacer los pagos en los tiempos previstos. Las sanciones van desde la inhabilitación de la función pública hasta la destitución de la entidad.

⁵ Disponible en:

<https://andina.pe/agencia/noticia-lea-aqui-mensaje-a-nacion-del-presidente-pedro-castillo-855372.aspx>



II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

- **Sobre la Constitución Política**

La presente iniciativa legislativa no colisiona ni modifica la Constitución Política del Perú.

- **Sobre la legislación nacional.**

La presente iniciativa legislativa no modifica la legislación nacional vigente.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no genera mayor egreso para el erario nacional, ya que es una iniciativa que se encuentra en sintonía con la política de gobierno. Asimismo, los beneficios sociales que causará repercutirán de forma positiva en el país ya que las instituciones se legitimarán al contar con mayor eficiencia en el pago de las deudas que tienen los docentes, así como darle mayor capacidad de consumo a un gran número de personas lo que contribuirá a la reactivación económica del país.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Respecto a la vinculación con el Acuerdo Nacional, la propuesta obedece a:

PRIMERA POLÍTICA DE ESTADO

Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

“Con este objetivo el Estado: (...) (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad. (...)”

14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO

“Con este objetivo el Estado: (...) (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo (...)”



24. AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE

“Con este objetivo el Estado: (...) (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites, así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (...) (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral. (...)”

31. SOSTENIBILIDAD FISCAL Y REDUCCIÓN DEL PESO DE LA DEUDA

“Con este objetivo el Estado: (...) (c) asegurará la calidad del gasto público social; (d) reperfilará el servicio de la deuda pública en forma prudente y transparente (...)”