PAUL SILVIO GUTIERREZ TICONA
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

CONGRESO
REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional "

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
02 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ... Hora 3:51 pm

SUMILLA: LEY QUE RESTITUYE EN SUS CARGOS A LOS DIRECTORES O SUBDIRECTORES UBICADOS EN EL CARGO DE DOCENTE POR APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE SECRETARÍA GENERAL 2074-2014-MINEDU.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Bloque Magisterial de Concertación Nacional", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107º de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE RESTITUYE EN SUS CARGOS A LOS DIRECTORES O SUBDIRECTORES UBICADOS EN EL CARGO DE DOCENTE POR APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE SECRETARÍA GENERAL 2074-2014-MINEDU

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto restituir al cargo de director o subdirector, según corresponda, a quienes ingresaron a laborar en los alcances de la Ley 24029, modificada por Ley 25212, y que fueron ubicados como docentes, en aplicación de la Resolución de Secretaría General 2074-2014-MINEDU, que a su fecha de emisión, contaban con un acto administrativo firme desempeñando el cargo de director o subdirector.

Artículo 2. Restitución en el cargo de Director o Subdirector.
El director o subdirector, que ejercieron su cargo durante la vigencia de la Ley 24029, modificada por Ley 25212 y que fueron ubicados como docentes por aplicación de la Resolución de Secretaría General 2074-2014-MINEDU, por esta única vez a petición de parte, serán repuesto a su cargo en la plaza que ocupaban antes de su ubicación como docentes; y, en caso de no estar vacante, serán ubicados en otra plaza equidistante.

Para ser acreedor de la reposición solo y únicamente deberá acreditarse con acto administrativo firme en donde reconoce el cargo o sus efectos que mantengan su vigencia y no haya sido declarado nulo expresamente en concordancia al artículo 9 de la Ley 27444.

Edif. Juan Santos Atahualpa - Av. Abancay Esq. Jr. Ancash Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reglamento
El Ministerio de Educación, reglamenta la presente Ley en un plazo de hasta treinta (30) días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia.

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

SEGUNDA.- Implementación de la Ley
La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación, y de los gobiernos regionales se autoriza, además, a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para cumplir con lo dispuesto en la presente Ley, respetando las disposiciones legales presupuestales.

Lima, 27 de abril del 2023

PAÚL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA
Congresista de la República

Germán Tacuri

Elizabeth Medina H.

PAUL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA
Congresista de la República
Vocero del Grupo Parlamentario
Bloque Magisterial Concertación Nacional

Francis J. Paredes G.

NIVARDO EDGAR TELLO MONTES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Edif. Juan Santos Atahualpa - Av. Abancay Esq. Jr. Ancash Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **4** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4845/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
2. **EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. INTRODUCCION Y MARCO NORMATIVO

En la presente propuesta legislativa se busca regular un derecho laboral prestacional y ello debe partir desde el análisis del principio de progresividad en los derechos humanos y estas no están aisladas más por el contrario se encuentran interrelacionadas con el derecho internacional. Por ello, es necesario llegar al análisis del artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del artículo 26° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[1] donde se infiere que la teoría de la progresividad está referida a las medidas que el Estado ha de tomar en cuenta para lograr la debida aplicación del derecho humano[2], en lo que se refiere a la dimensión que hemos denominado la progresividad de las normas sobre derechos humanos que puede ser interpretada en dos sentidos: "*En un **primer sentido** la expresión se refiere al gradualismo admitido por varios instrumentos internacionales y textos constitucionales para la puesta en aplicación de las medidas adecuadas, como admitía el artículo 427 del Tratado de Versalles... y ...en un **segundo sentido** la progresividad puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales, perfectamente aplicable a los derechos laborales*". En este sentido se sostiene que el orden público internacional tiene una vocación de desarrollo progresivo en el sentido de mayor extensión y protección a los derechos sociales" (Mohamed Bedjanui "Por una carta mundial de trabajo humano y de la justicia social, BIT, 75º Aniv., Ginebra, 1994, p.28)[3]." Así mismo, por otra parte el principio de progresividad también se encuentra interrelacionado con el derecho al acceso a la función pública propiamente dicha la misma que comprende el de tener acceso y ejercer en condiciones de igualdad las funciones públicas[4], ello es concordante con lo resuelto por el tribunal constitucional, en la STC Nº 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, en donde puntualiza el concepto "función pública" en este derecho comprende dos tipos de función que suele distinguirse: la función pública representativa y la función pública no representativa[5]. La *función pública representativa* está formada por funciones de representación política y la *no representativa* alude a la función pública profesionalizada, La función pública representativa -a la que se designa específicamente como "cargo"- ya se encuentra comprendida en nuestro ordenamiento de alguna forma en el derecho a ser elegido

[1] Artículo 26. Desarrollo Progresivo
Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. (énfasis añadido)

[2] Barbagelata, Héctor-Hugo, " Dimensión del Derecho a la Progresividad"

[3] En "La Renovación del Nuevo Derecho", Revista Derecho y Sociedad N° 30, Año XIX, Lima 2008, pag.63

[4] Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

[5] *Pulido Quecedo, Manuel El acceso a los cargos y funciones públicas, cit., pp. 71 Y sgte. 177, 351 Y ss.*

Edif. Juan Santos Atahualpa - Av. Abancay Esq. Jr. Ancash Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

(art 31°, Const), es decir, en el denominado derecho de sufragio pasivo. No obstante, ello no es óbice para que el derecho de acceso a la función pública comprenda también este tipo de función pública. Como ejemplos típicos de él se encuentran los cargos políticos desde las más altas magistraturas, como las de congresista o la de presidente de la República, hasta las de alcalde o regidor de las municipalidades, En el caso de la función pública no representativa, son ejemplos típicos los servidores públicos de la administración, estatal, regional, o municipal, y desde luego, los de los poderes del Estado y, en general, de toda entidad pública, tanto la función pública representativa como la no representativa deben ser interpretados de la manera más amplia posible, es por ello que el derecho de acceso a la función pública en condiciones iguales constituye un derecho de participación, por ello parte sustancial de su contenido es la facultad de todo ciudadano de participar o intervenir en los procesos para acceder a la función pública. Por lo tanto, una restricción innecesaria del ejercicio del mismo constituye una restricción inconstitucional. La restricción innecesaria tiene lugar aquí en el establecimiento de una prohibición de la facultad de intervenir en un proceso como consecuencia de un requisito optado por el legislador para la prosecución de un objetivo, el cual, no obstante, podría ser alcanzado a través de otro medio que también es idóneo para realizar el mismo objetivo, pero sin ocasionar la mencionada prohibición de intervenir en el proceso para acceder a la función pública. La restricción innecesaria se produce, en otros términos, cuando el legislador adopta un medio que restringe el ejercicio de un derecho, no obstante la existencia de otro medio que también es idóneo para realizar el objetivo, pero que, a diferencia del optado por el legislador, no restringe el ejercicio del derecho del ejercicio de la función pública.

Así mismo el estado peruano en 1994 promulgó la Ley 26368, autorizando al Ministerio de Educación cubrir las plazas vacantes presupuestadas de Directores y Subdirectores de Centros Educativos, mediante una prueba de selección que elaboró para tal efecto, y en cumplimiento de la ley se emitió la Resolución Ministerial 016-95-ED, mediante la cual se aprobó las Normas para la Ejecución del Concurso Público para el nombramiento de Docentes y Directivos, poniendo en consideración en la presente propuesta legislativa los directores y/o subdirectores de las instituciones educativa ingresaron por concursos público y, en un estado derecho es oportuno garantizar el derecho de progresividad de los servidores públicos y el derecho al acceso a la función pública en protección a la seguridad jurídica del estado de derecho, es aquí donde los Directores y Subdirectores de Centros Educativos en donde accedieron por concursos públicos y otras formas de acceso adquieren el derecho al acceso a la función pública y el ejercicio de la función pública que debe garantizado por el estado peruano sobre actos administrativos que adquieran la calidad de cosa decidida por ello es menester fortalecer las garantías mínimas en un estado de derechos sobre la seguridad jurídica.

Edif. Juan Santos Atahualpa - Av. Abancay Esq. Jr. Ancash Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

Conforme lo advertimos precedentemente el 18 de noviembre del 2014 el Ministerio de Educación emitió la Resolución de Secretaria General 2074-2014-MINEDU, en donde antes de fortalecer el ejercicio de la función pública desnaturalizó el verdadero espíritu de la meritocracia al no haber profundizado el verdadero interés de revalorar el derecho al ejercicio de una función pública y la garantía de la seguridad jurídica que a la fecha de su emisión de la norma de menor de menor jerarquía los directores y/o subdirectores de las instituciones educativas contaban con un acto administrativo vigente con calidad de cosa decidida la misma que gozan de protección constitucional conforme lo ha advertido la Ley Nº 27444[6] y también el tribunal constitucional precisó que es necesario reiterar el criterio establecido en cuanto a que contra resoluciones que constituyen cosa decidida, al haber quedado consentidas y, por ende, firmes, sólo procede determinar su nulidad a través de un proceso regular en sede judicial. [7]", también es concordante con lo señalado por la Corte Suprema de Justicia de la República ha establecido que, efectivamente, realizar lo contrario, implicaría dejar de lado la calidad de "cosa decidida" de la actuación administrativa materia de autos, contrario a lo estipulado en el Art. 139º inciso 2) de la Constitución Política del Estado, por otro lado, la Resolución Ministerial Nº 0444-90-SA-P de fecha 23 de julio de 1990, tiene la naturaleza de cosa decidida que la hace plausible de seguridad jurídica. Igual forma el tribunal Constitucional ha señalado en precedente sentencia (Exp. Nº 0413-2000-AA/TC. Fojas 3. Caso Ingrid rosario Peña Alvarado), que el principio de cosa decidida forma parte del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa, por lo que frente a su transgresión o amenaza, necesariamente se impone el otorgamiento de la tutela constitucional correspondiente [8]. Estando ampliamente amparados en la seguridad jurídica el estado debe optar las medidas necesarias para resolver los problemas que las atañen.

II. FUNDAMENTACIÓN

El proyecto de ley que se presenta, tiene como objetivo **restituir al cargo de director y/o subdirector de las Instituciones Educativas que ingresaron a laborar en los alcances de la Ley 24029, modificada por Ley 25212, que fueron ubicados del cargo de director a docente en aplicación de la Resolución de Secretaría General 2074-2014-MINEDU**, que a su fecha de emisión contaban con un acto administrativo firme desempeñando el cargo de director y/o subdirector, con la finalidad de mejorar la gestión educativa en las instituciones educativas a nivel nacional.

No obstante, pese a la claridad de las normas citadas, el Ministerio de Educación

[6] Art. 9 de la Ley Nº 27444
[7] Fund. 2 de STC Nº 1239-2001-AC/TC
[8] Fund. Décimo primero de Casación Nº 652-2012 LIMA, publicada en el diario oficial el peruano el 03 de julio del 2014

Edif. Juan Santos Atahualpa - Av. Abancay Esq. Jr. Ancash Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

emitió la Directiva N° 018-2013-MINEDU/VMGP-DIGGED por la cual aprobaba las "Normas para el Concurso de Acceso a cargos de Director y Sub Director de Instituciones Educativas Publicas de Educación Básica Regular - 2013", estableciendo un límite de 15,000 plazas, sin que se haya sometido previamente a evaluación de desempeño a quienes venían ocupando estas plazas y que habían accedido a ellas mediante concurso público, violando así en forma flagrante el mandato del artículo 38 de la Ley N° 29944 y sus normas reglamentarias. Esta situación motivo la protesta de los directivos afectados y la interposición de acciones judiciales que fueron amparadas por los juzgados de diversas jurisdicciones.

Al respecto es necesario analizar a la vigencia de la Ley N° 29944, ya existían varios miles de directivos que habían accedido a sus cargos en mérito conforme los advertimos previamente con normas de rango legal (Leyes N° 24029, N° 26368, N° 26815, N° 26974, N° 27142 y la Resolución Ministerial N°491-2005-ED). Estas normas también señalaban que su ejercicio era por el plazo de tres años, al cabo del cual deberían ser igualmente evaluados en su desempeño, lo cual el estado como ente rector de desarrollo de la política educativa nacional y como garante de la seguridad jurídica del estado, nunca se cumplió en su integridad en fortalecer y desarrollar políticas laborales a favor de los Directores y Sub Directores de Instituciones Educativas Publicas y cuando se pretendía implementarlas los actos administrativos reconocidos ya habían adquirido la calidad de cosa decidida las mismas que gozan de protección constitucional.

Así mismo en el periodo congresal anterior se presentaron proyectos de ley de naturaleza similar en donde precisaron, el ministerio de educación como órgano rector emitió el Decreto Supremo N° 003-2014-MINEDU, del 20 de mayo del 2014, en donde el Gobierno aprobó una modificación al Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, por la cual dispuso que los docentes que estaban, hasta entonces, ejerciendo funciones de directivos en instituciones educativas públicas de Educación Básica o Técnico Productiva, en virtud de resoluciones emitidas por normativas vigentes antes de la entrada en vigencia de la referida ley, *"serán evaluados, excepcionalmente, en las habilidades requeridas para el desempeño en el cargo"*. Posteriormente tales evaluaciones "excepcionales" fueron implementadas mediante las resoluciones ministeriales 204-2014-MINEDU; 423- 2014-MINEDU; 426-2014-MINEDU; 430-2014-MINEDU, modificadas por la Resolución Ministerial 471-2014-MINEDU y las Resoluciones de Secretaria General N° 1551-2014-MINEDU, N° 2074-2014-MINEDU, modificadas por las Resoluciones de Secretaria General 2080-2017-MINEDU y 2076-2014-MINEDU de fecha 17 y 18 de noviembre de 2014 y la Resolución Ministerial 549-2014-MINEDU, las normas señaladas con crasos vicios de inconstitucionalidad, lo que en fondo buscó es avasallar derechos laborales protegidos constitucionalmente, menoscabando la seguridad jurídica del estado de

Edif. Juan Santos Atahualpa - Av. Abancay Esq. Jr. Ancash Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

derecho.

Por ello es razonable que el estado garantice el derecho al acceso a la función pública, que guarda estrecha relación con el derecho al ejercicio de una función pública y la garantía de la seguridad jurídica, por ello para desarrollar el principio de seguridad jurídica no constitucionaliza la estática social si no interrelacionarla con el principio de progresividad laboral. Por otra parte la vida en comunidad y la sociedad está en constante transformación y, con ella, también las reglas que aspiran a disciplinarla. Por ello, constituyendo nuestro ordenamiento jurídico esencialmente dinámico, el principio de seguridad jurídica no impide que el legislador pueda modificar el sistema normativo [Cf. STC 0009-2001- AUTC, Fund. N° 18]. En realidad, lo que se busca es que cuando se tenga que modificarlo esta deba necesariamente considerar sus efectos entre sus destinatarios, encontrándose vedado de efectuar cambios irrazonables o arbitrarios para cumplir las garantías mínimas de un estado de derecho.

Sin embargo, posterior a la ubicación del cargo de Directores y Subdirectores a las plazas docentes muchos fueron otorgados la responsabilidad directiva para cubrir las plazas que ellos mismos dejaron, por lo que en acto contradictorio, si en verdad los Directores y Subdirectores no contaban con la expertis de gerencia administrativa institucional ¿Por qué se les volvió a disponer las encargaturas?, por ello existe razón justificado que se restituya solo a los Directores y Subdirectores de Centros Educativos que a la fecha de emisión de la Resolución de Secretaria General 2074-2014-MINEDU, contaban con una acto administrativo firme en donde los reconocía en el cargo de Director y/o Subdirectores.

PROYECTOS DE LEY DE NATURALEZA SIMILAR

En el congreso de la republica existen diverso proyectos de ley en la misma línea y a fin de ampliar con mayor información que sustente el presente proyecto de ley, es oportuno señalar que existen diversos proyectos de ley en trámite:

- Proyecto de Ley 2311/2017-CR, iniciativa multipartidaria, mediante la cual se propone la Ley que restituye en sus cargos a los directores y subdirectores cesados.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está alineada a lo que dispone la Constitución Política del Perú, la legislación vigente concordante con normas relacionadas al Estado de Derecho y jerarquía de las leyes.

Edif. Juan Santos Atahualpa - Av. Abancay Esq. Jr. Ancash Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

IV. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación y promulgación de la presente iniciativa legislativa, no le significará ningún tipo de egreso adicional al Estado, pues se financiará con cargo al presupuesto del sector educación, ya que las plazas en donde fueron asignados en cargo de Directores y Subdirectores de Centros Educativos tienen la calidad de plazas orgánicas presupuestada; es decir, las plazas estarán consideradas en los documentos normativos de cada institución educativa, llámese Cuadro de Asignación de Personal y Presupuesto Analítico de Personal, no se está buscando crear plazas lo único que se busca es restituir cobre las plazas vacantes que ya existen.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con las Políticas 12 "Acceso Universal a una Educación Pública, Gratuita y de Calidad" y 14 "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo" del Objetivo II, Equidad y Justicia Social del Acuerdo Nacional.

Y, así mismo, vinculado a los Temas 24 y 35 de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR.

Edif. Juan Santos Atahualpa - Av. Abancay Esq. Jr. Ancash Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284