

Informe del Grupo de Trabajo sobre el Decreto de Urgencia N° 011-2017, que dicta medidas extraordinarias para continuar con la revalorización de la profesión docente y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial

INFORME N° 003/2017-2018

GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO

SEÑORA PRESIDENTE:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, el **Decreto de Urgencia N° 011-2017, que dicta medidas extraordinarias para continuar con la revalorización de la profesión docente y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de agosto de 2017.

El presente Informe fue aprobado **por UNANIMIDAD**, en la Primera Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 15 de setiembre del 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales y Vicente Zeballos Salinas**.

El Congresista **Javier Velásquez Quesquén** presentó licencia oportunamente.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia N° 011-2017, que dicta medidas extraordinarias para continuar con la revalorización de la profesión docente y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 24 de agosto del 2017, mediante Oficio N° 239-2017-PR, y fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 118, inciso 19, de la Constitución y 91 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Decreto de Urgencia N° 011-2017, mediante Oficio N° 007-2017-2018-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Decreto de Urgencia N° 011-2017 se recibió en el Grupo de Trabajo el 05 de setiembre del 2017, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la Sesión Ordinaria de fecha 15 de setiembre de 2017.

II. MARCO NORMATIVO

- 2.1. Constitución Política del Perú, artículo 118, inciso 19; 123, inciso 3.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 91.
- 2.3. Ley General de Educación, artículos 3, 12, 56, 79 y 80.
- 2.4. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, artículo 6

III. ANALISIS DEL DECRETO DE URGENCIA

3.1 El control constitucional de los Decretos de Urgencia

El artículo 118, inciso 19, de la Constitución Política del Perú establece que corresponde al Presidente de la República dictar Decretos de Urgencia, para establecer medidas extraordinarias por un plazo determinado, en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional; dicha disposición establece la obligación del Presidente de dar cuenta al Congreso, que podrá modificar o derogar el referido Decreto de Urgencia.

En tal sentido, el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República establece que dentro de las veinticuatro (24) horas posteriores a la publicación del Decreto de Urgencia, el Presidente dará cuenta por escrito al Congreso, adjuntando copia del texto normativo (y de la Exposición de Motivos), para su derivación a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio. Dicha Comisión califica si el Decreto establece medidas, siempre en materia económica y financiera, fundamentadas en la urgencia de situaciones extraordinarias e imprevisibles que representan un riesgo para la economía nacional o las finanzas públicas.

El artículo 91 del Reglamento del Congreso establece que si se considera que las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia no se encuentran adecuadamente justificadas, o exceden lo dispuesto en el artículo 118, inciso 19, de la Constitución, entonces el Dictamen recomienda su modificación o derogación.

artículo 118, inciso 19, de la Constitución, entonces el Dictamen recomienda su modificación o derogación.

Adicionalmente se debe tener presente que el Tribunal Constitucional interpretó sistemáticamente la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso y estableció los siguientes criterios para evaluar la constitucionalidad de los Decretos de Urgencia:

- **Materia económica y financiera**

La Constitución exige que las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia versen sobre materia económica y financiera. El Tribunal Constitucional señaló en el Exp. N° 008-2003-AI/TC que: *"Este requisito, interpretado bajo el umbral del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues, en sentido estricto, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74° de la Constitución). Empero, escaparía a los criterios de razonabilidad exigir que el tenor económico sea tanto el medio como el fin de la norma, pues en el común de los casos la adopción de medidas económicas no es sino la vía que auspicia la consecución de metas de otra índole, fundamentalmente sociales"* [Fundamento Jurídico 59].

- **Excepcionalidad**

Con respecto a este requisito el Tribunal Constitucional, en el Exp. N° 00025-2008-PI/TC, señaló que: *"La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables"* [Fundamento Jurídico 6]. Es decir, para el análisis de este requisito es necesario evaluar la situación concreta que da origen a la dación del Decreto de Urgencia.

- **Necesidad**

El requisito de necesidad hace referencia al análisis comparativo que debe realizarse con respecto a otra medida alternativa, que en este caso no es otra que el proceso legislativo ordinario a cargo del Congreso de la República. Es decir, el requisito de necesidad obliga al Poder Ejecutivo a justificar la necesidad de recurrir a la dación de un Decreto de Urgencia, y no recurrir a presentar un Proyecto de Ley que se tramitará con carácter de

urgencia ante el Congreso de la República. Al respecto el Tribunal Constitucional ha precisado, en el Exp. N° 00025-2008-PI/TC, que: *"Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pueda impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables"* [Fundamento Jurídico 6].

- **Transitoriedad**

Este requisito se refiere a que el Decreto de Urgencia debe establecer medidas que tengan vigencia por un plazo determinado. Al respecto el Tribunal Constitucional precisó, en el Exp. N° 00025-2008-PI/TC, que: *"Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa"* [Fundamento Jurídico 6].

- **Generalidad**

El Tribunal Constitucional señaló, en el Exp. N° 00025-2008-PI/TC, con respecto a este requisito que: *"El principio de generalidad de las leyes que [...] puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depara la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad"* [Fundamento Jurídico 6].

- **No contenga normas en materia tributaria**

El artículo 74 de la Constitución Política del Perú establece, en el tercer párrafo, que: *"[l]as leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación"*. En tal sentido, por mandato expreso de la Constitución, el Decreto de Urgencia no puede contener medidas que se relacionen con materia tributaria.

- **Conexidad**

Finalmente, el requisito de conexidad hace referencia a que las medidas aprobadas deben guardar relación con la situación

excepcional. El objetivo es que no se utilice un Decreto de Urgencia para establecer una medida que por regla general debe ser aprobado por el Poder Legislativo (Exp. N° 00025-2008-PI/TC, Fundamento Jurídico 6).

En conclusión, en el presente Informe se utilizará como parámetro de control del Decreto de Urgencia a la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso y la Jurisprudencia que sobre los Decretos de Urgencia del Tribunal Constitucional.

3.2 Contenido del Decreto de Urgencia N° 011 - 2017

En el presente caso se tiene que el Decreto de Urgencia N° 011-2017, que dicta medidas extraordinarias para continuar con la revalorización de la profesión docente y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial, prevé fundamentalmente lo siguiente:

- Autoriza, desde el 01 de noviembre de 2017, el incremento de la Remuneración Íntegra Mensual – RIM de los profesores de la Carrera Pública Magisterial, en el marco de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial; así como de los profesores contratados bajo los alcances de la Ley N° 30328, Ley que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones.
- Dispone, desde el 01 de setiembre de 2017, el pago a los profesores contratados, en el marco del Contrato de Servicio Docente previsto por la Ley N° 30328, Ley que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones, de los conceptos de Compensación por Tiempo de Servicio y Subsidio por Luto y Sepelio.
- Dispone, desde el mes de noviembre de 2017, que los profesores en un cargo directivo o jerárquico de institución educativa multigrado o polidocente, así como el encargado de especialista de educación, percibirán la asignación por jornada de trabajo adicional según la escala magisterial en la que se encuentran.
- Dispone, desde el mes de noviembre de 2017, que los profesores en un cargo directivo o jerárquico de institución educativa unidocente, así como el encargado de especialista de educación, percibirán la asignación por jornada de trabajo adicional según la escala magisterial en la que se encuentran.
- Autoriza al Ministerio de Educación a realizar las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a su presupuesto institucional hasta por el monto de S/. 275 000 000.00, a fin de financiar las medidas previstas en el Decreto de Urgencia.
- Se establece que los montos, criterios y condiciones para la aplicación de las medidas dispuestas se aprueban por Decreto

Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación, a propuesta del último Ministerio.

A continuación se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 011-2017.

3.3 Análisis de constitucionalidad

Conforme señalamos antes, la Constitución Política del Perú en el artículo 118, numeral 19, establece que el Poder Ejecutivo está facultado a *"dictar medidas extraordinarias, mediante Decretos de Urgencia, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional"*. Asimismo, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Decreto de Urgencia debe cumplir con los requisitos de conexidad, excepcionalidad, necesidad y transitoriedad.

- **Excepcionalidad: Decreto de Urgencia responde a situación extraordinaria que requiere medidas urgentes**

La situación de excepcionalidad exige que exista una situación extraordinaria e imprevisible que requiera para su atención medidas urgentes. En este caso, la exposición de motivos señala que la continuidad del servicio educativo se interrumpió debido a huelgas que fueron declaradas ilegales, condicionado la continuidad del servicio educativo al cumplimiento de requerimientos exigidos por los docentes. Tal situación fue excepcional e imprevisible, así, según la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia: *"[e]n las últimas semanas, la continuidad de la prestación del servicio educativo público se ha visto interrumpida de manera imprevisible en diversas regiones del país, habiendo suspendido los docentes sus actividades a través de huelgas. (...) Si bien el Ministerio de Educación ha sostenido diversas reuniones con representantes de los docentes, acordándose, entre otros aspectos, su mejora remunerativa, así como el reconocimiento de beneficios y pago de encargaturas, no se ha podido llegar a una solución por estas vías y a través de los instrumentos legales ordinarios con los que cuenta el Poder Ejecutivo, motivo por el cual se hace indispensable y urgente, dictar medidas en materia económica y financiera, que garanticen la continuidad de servicio esencial de educación"*¹.

Por lo expuesto, el Decreto de Urgencia N° 011-2017 sí cumple con el requisito de excepcionalidad en la medida que responde a una situación extraordinaria e imprevisible que requiere una atención urgente por parte del Poder Ejecutivo y que no puede ser atendido por

¹ Página 2 de la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 011-2017.

el Ministerio de Educación mediante sus instrumentos normativos ordinarios.

- **Las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia deben versar sobre materia económica y financiera**

El Decreto de Urgencia N° 011-2017 autoriza el incremento de la Remuneración Íntegra Mensual – RIM de los profesores de la Carrera Pública Magisterial y de los Profesores contratados; dispone el pago a los profesores contratados de los conceptos de Compensación por Tiempo de Servicio y Subsidio por Luto y Sepelio; asimismo, se otorga, a los profesores en un cargo directivo o jerárquico de institución educativa multigrado, polidocente y unidocente, la asignación por jornada de trabajo adicional según la escala magisterial en la que se encuentran. Para financiar estas medidas, el Decreto de Urgencia autoriza al Ministerio de Educación a realizar las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a su presupuesto institucional hasta por el monto de S/. 275 000 000.00.

El Decreto de Urgencia N° 011-2017 cumple con contener medidas en materia económica y financiera, por tanto cumple con este parámetro constitucional.

- **Necesidad del Decreto de Urgencia**

En este requisito se evalúa que la aprobación del Decreto de Urgencia responda a una necesidad real, que justifique omitir el proceso legislativo que normalmente correspondería para aprobar tales medidas. En tal sentido, en la Exposición de Motivos y los considerandos del Decreto de Urgencia N° 011-2017 se menciona que la continuidad del servicio educativo se interrumpió debido a huelgas, declaradas ilegales, condicionando de esa manera la continuidad del servicio educativo al cumplimiento de requerimientos exigidos por los docentes (situación extraordinaria e imprevisible).

En consecuencia, asegurar el restablecimiento del servicio educativo requería medidas urgentes y rápidas para evitar que los niños y adolescentes se perjudiquen con la huelga docente. Siendo así, el Decreto de Urgencia N° 011-2017 aprueba unas medidas urgentes para atender los requerimientos de los docentes y asegurar la prestación del servicio público educativo, por lo que cumple con el requisito de necesidad.

- **Conexidad**

Este requisito exige que las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia guarden relación con la situación extraordinaria. De la lectura de la Exposición de Motivos se concluye que la situación extraordinaria consiste en la interrupción del servicio educativo debido a la huelga docente. En tal sentido, el Decreto de Urgencia N° 011-2017 contiene medidas que guardan relación directa con la situación. Así, el incremento de la Remuneración Íntegra Mensual – RIM de los profesores de la Carrera Pública Magisterial y de los Profesores contratados; el pago a los profesores contratados de los conceptos de Compensación por Tiempo de Servicio y Subsidio por Luto y Sepelio; el otorgamiento a los profesores en un cargo directivo o jerárquico de institución educativa multigrado, polidocente y unidocente, de la asignación por jornada de trabajo adicional según la escala magisterial en la que se encuentran, son medidas que coadyuvan a resolver la huelga docente y reestablecer el servicio educativo.

- **Generalidad**

Como se explicó antes, el principio de generalidad de las leyes admite excepciones, cuando estas se encuentren justificadas y responden a un interés nacional. Así, el Tribunal Constitucional, en el Exp. N° 0008-2003-AI/TC señaló lo siguiente: "*[e]l principio de generalidad de las leyes que (...) puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad*" [Fundamento jurídico 60; resaltado nuestro].

En el caso del Decreto de Urgencia N° 011-2017, este responde a la interrupción del servicio educativo debido a la huelga docente. En tal sentido, las medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo están destinadas a atender las demandas de los docentes en huelga, lo que no vulnera el principio de generalidad dado que existe un interés nacional en reestablecer la continuidad del servicio educativo.

- **No contenga normas en materia tributaria**

El artículo 74 de la Constitución Política del Perú establece, en el tercer párrafo, que los Decretos de Urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Siendo así, de la revisión del DU N° 011-2017, se concluye que esta no contiene norma tributaria alguna, por lo que se

encontraría acorde con lo establecido en la Constitución Política del Perú.

- **Transitoriedad**

Conforme señalamos, este requisito se refiere a que el Decreto de Urgencia debe establecer medidas que tengan vigencia por un plazo determinado; el cual debe ser el estrictamente necesario para revertir los efectos de la situación extraordinaria. Las medidas establecidas por el Decreto de Urgencia N° 011-2017, entre las que se encuentran el incremento de la Remuneración Íntegra Mensual – RIM de los profesores de la Carrera Pública Magisterial y de los Profesores contratados; el pago a los profesores contratados de los conceptos de Compensación por Tiempo de Servicio y Subsidio por Luto y Sepelio; el otorgamiento a los profesores en un cargo directivo o jerárquico de institución educativa multigrado, polidocente y unidocente, de la asignación por jornada de trabajo adicional según la escala magisterial en la que se encuentran; tienen vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017. Este plazo es razonable para atender las demandas de los profesores que se encontraban en huelga, en consecuencia se ha cumplido con este requisito.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del Decreto de Urgencia N° 011-2017, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 24 de agosto del 2017, considera que esta **CUMPLE** con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 15 de 09 del 2017



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro



VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Miembro

