

**INFORME DE LA SUBCOMISION RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA N° 011-2017, DECRETO DE
URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS
PARA CONTINUAR CON LA REVALORIZACION DE LA
PROFESION DOCENTE Y LA IMPLEMENTACION DE LA
LEY DE REFORMA MAGISTERIAL.**

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

Señor Presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político encargada de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, el Decreto de Urgencia N° 011-2017, decreto de urgencia que aprueba medidas extraordinarias para continuar con la revalorización de la profesión docente y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial.

El presente informe fue aprobado por MAYORIA, en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 27 de febrero de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Alejandro Aguinaga Recuenco, Wilson Soto Palacios, José Jerí Ore, Luis Arturo Alegría García, Waldemar Cerrón Rojas, Alex Randu Flores Ramírez, Martha Lupe Moyano y el voto en abstención del Congresista Víctor Raúl Cutipa Ccama.

I. ASPECTOS PRELIMINARES

Mediante Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, de fecha 7 de setiembre de 2021 se acordó, en el extremo referido a los decretos de urgencia, continuar con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario y los expedidos por el Poder Ejecutivo hasta antes de la culminación del periodo parlamentario 2016-2021, disponiendo que los dictámenes emitidos retornarán a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Mediante Resolución Legislativa N° 004-2022-2023-CR, publicada el 16 de noviembre del 2022, se modificó el Reglamento del Congreso de la República creándose la Subcomisión de Control Político como órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o proroga regímenes de excepción, la misma que se instaló en la sesión del 11 de enero de 2023.

El Decreto de Urgencia N° 011-2017, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 24 de agosto de 2017 mediante Oficio N° 239-2017-PR, siendo derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Mediante Oficio N° 1679-2022-2023-CCP-CR fue derivado a la Subcomisión de Control Político con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

En ese sentido y de acuerdo a las competencias de la Subcomisión se procede a realizar el control político respectivo.

II.- BASE LEGAL:

- a. Constitución Política del Perú, artículos 74, 118 numeral 1, y 123 numeral 3
- b. Reglamento del Congreso de la República, artículos 5 y 91.
- c. Ley General de Educación - Ley N° 28044, artículo 3, 12, 56, 79 y 80
- d. Ley N° 28988, Ley que declara a la educación básica regular como servicio público esencial. Artículo 1°
- e. Ley de Reforma Magisterial – Ley N° 29944 artículo 55
- f. Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial – DS 004-2013-ED – art. 177
- g. Ley de Contrato Docente – Ley N° 30328
- h. Ley de Presupuesto 2017 – literal c) numeral 26.1 artículo 26

III.- ANTECEDENTES

Que, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política, que en su Capítulo II regula los derechos sociales y económicos, la educación es un derecho fundamental e intrínseco de la persona, en ese sentido el artículo 13° del texto constitucional dispone que la "educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana precisando que el Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza".

Estableciendo, en su artículo 16, que es obligación del Estado el coordinar la política educativa, formular los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos precisando que, el Estado supervisa el cumplimiento y la calidad de la educación.

En la misma línea la Ley General de Educación, Ley 28044, en su artículo 3° dispone que, la educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad precisando que, es el Estado quien está a cargo de garantizar el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica la misma que se consolidará en virtud al reconocimiento y mejora permanente de las condiciones y remuneraciones del profesor.

Dispone además en su artículo 21° que es función del Estado promover la universalización, calidad y equidad de la educación debiendo ejercer un rol normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional, y en su artículo 56, que el profesor que es el agente fundamental del proceso educativo, tiene derecho a percibir remuneraciones justas y adecuadas e integrar libremente sindicatos y asociaciones de naturaleza profesional.

Que, asimismo el artículo 79 de la ley define al Ministerio de Educación como el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado señalando en su artículo 80° que es su función:

"h) Definir las políticas sectoriales de personal, programas de mejoramiento del personal directivo, docente y administrativo del sector e implementar la carrera pública magisterial."

Que, la Ley N° 28988, Ley que declara a la educación básica regular como servicio público esencial dispone en su artículo 1, al constituir la educación básica regular como un servicio público esencial, que la administración dispondrá las acciones orientadas a asegurar los servicios correspondientes.

Que, la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial dispone en su artículo 55 que las remuneraciones, aguinaldos y asignaciones en la Carrera Pública Magisterial son determinados por el Poder Ejecutivo en el marco de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y sus modificatorias precisando el artículo 56 que los profesores perciben una remuneración íntegra mensual de acuerdo a su escala magisterial y jornada de trabajo.

Indica además que adicionalmente, el profesor puede recibir asignaciones temporales que se otorgan por los siguientes conceptos:

- a) Ejercicio de cargos de responsabilidad en las diferentes áreas de desempeño: directivos, especialistas, capacitadores y jerárquicos.
- b) Ubicación de la institución educativa: ámbito rural y de frontera.
- c) Característica de la institución educativa: unidocente, multigrado o bilingüe.

Disponiendo el artículo 177 del reglamento respecto al Tipo de Encargo que estos pueden ser:

"Encargo de puesto: se autoriza en plaza orgánica vacante debidamente presupuestada o en plaza vacante generada por ausencia temporal del titular."

Encargo de funciones: se autoriza únicamente para asumir el cargo de director de institución educativa, en caso ésta última no cuente con la plaza orgánica vacante debidamente presupuestada. En este caso el profesor encargado continúa ejerciendo su labor docente en aula."

Que, la Ley N° 30328, que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones reguló los alcances y naturaleza del Contrato de Servicio Docente, sus derechos, beneficios.

Que, durante los meses de junio a setiembre de 2017, se realizó un paro de los maestros de educación básica a nivel nacional, con 55 días de paralización de clases escolares, afectando a miles de estudiantes del país. Entre los principales reclamos se exigió el aumento de la remuneración base de S/1,780.50 a S/4,0501, así como el pago de otros beneficios.

La denominada huelga magisterial 2017 empezó en Cusco, y se extendió rápidamente a las regiones restantes del Perú durante los meses de julio y agosto, el Ministerio de Educación (MINEDU) calculó que el 63.40% de los docentes del sistema educativo público estaba acatando la huelga magisterial y, en consecuencia, el 61.61% de los estudiantes no estaban asistiendo a clases, afectándose el derecho a la educación de estos niños.

Que, el Decreto de Urgencia bajo análisis dispuso, aprobar medidas extraordinarias para la revalorización de la profesión docente y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial, entre ellas:

1. Autorizar el incremento de la Remuneración Íntegra Mensual - RIM de los profesores de la carrera pública magisterial y de la remuneración mensual de los profesores contratados fijando como fecha de inicio el 01 de noviembre de 2017.
2. Aprobar el pago de nuevos conceptos, como el pago de CTS y subsidios por luto y sepelio, disponiendo que, a partir del 01 de setiembre de 2017, el profesor contratado en el marco del Contrato de Servicio Docente al que se refiere la Ley N° 30328, percibirá los conceptos de Compensación por Tiempo de Servicio y Subsidio por Luto y Sepelio.
3. Aprobar el pago de encargaturas, a partir del mes de noviembre de 2017. Los profesores encargados en un cargo directivo o jerárquico de institución educativa multigrado o polidocente, así como la encargatura de especialista en educación, de acuerdo al artículo 177 del Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, percibirán la asignación por jornada de trabajo adicional, según la escala magisterial en la que se encuentran, así como el 60% de la asignación por cargo que perciben los profesores designados en dichos cargos, en el marco de la citada Ley N° 29944 y su Reglamento; así mismo, que los profesores encargados en un cargo de director en institución educativa unidocente, de acuerdo a la Octava Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, percibirán la asignación por jornada de trabajo adicional según la escala magisterial en la que se encuentran en el marco de la citada Ley N° 29944 y su Reglamento.
4. Exoneración al MINEDU de las restricciones presupuestales previstas en el artículo 6 de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017; y las referidas, a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de los Gobiernos Regionales
5. Realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a los recursos de su presupuesto institucional, hasta por el monto de S/ 275 000 000,00 (doscientos setenta y cinco millones y 00/100 soles), a fin de financiar la implementación de las acciones aprobadas.
6. Exonerar al MINEDU de lo dispuesto por los numerales 9.1, 9.2, 9.4, 9.7 y 9.9 del artículo 9 de la Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, así como de lo establecido en el literal c) del numeral 41.1 del artículo 41 y en el artículo 80 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1 Facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República, los expedidos al amparo del artículo 118, inciso 19, de la Constitución, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que faculta al Poder Ejecutivo legislar mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control diferentes.

En el presente caso, nos encontramos en el primer supuesto de control parlamentario, en tanto, el Decreto de Urgencia N° 011-2017, dicta medidas extraordinarias de carácter económico para continuar con la revalorización de la profesión docente y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial, por lo que el control parlamentario sobre el presente Decreto de Urgencia se realizará bajo los parámetros establecidos en el artículo 118, numeral 19 y el artículo 91 del Reglamento de Congreso.

4.2 Parámetros de control parlamentario sobre los Decretos de Urgencia

Conforme a lo dispuesto en lo dispuesto en los artículos 51 y 200 inciso 4, de la Constitución, los Decretos de Urgencia son actos normativos, con fuerza y rango de ley, emitidos por el Presidente de la República en el marco de lo dispuesto en el artículo 118, inciso 19) de la Constitución, el mismo que a la letra dispone que es facultad del Presidente de la República:

"19. Dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional, con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede derogar o modificar los decretos de urgencia."

Siendo el propio texto Constitucional y el Reglamento del Congreso quienes restringen los asuntos sobre los cuales puede legislar, precisando que únicamente se puede legislar en materia económica financiera y que de los mismos se debe dar cuenta al Congreso de la República al tratarse de una competencia delegada y extraordinaria, estableciéndose el procedimiento de control en el artículo 91 del Reglamento del Congreso disponiendo:

"Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto."

Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente, el Presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles."

La Comisión informante calificará si el decreto de urgencia versa sobre las materias señaladas en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política y

se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. Sólo presentará dictamen si considera que las medidas extraordinarias adoptadas mediante el decreto de urgencia no se justifican o exceden el ámbito material señalado en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, recomendando su derogación.

Si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el Presidente del Congreso debe promulgarlo por ley."

Conforme a lo dispuesto en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución Política del Perú y la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC la expedición de los Decretos de Urgencia exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Cumplimiento de requisitos formales

Loa requisitos formales que deben cumplir los Decretos de Urgencia son:

- 1) Refrendo por parte del Presidente del Consejo de Ministros y
- 2) Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma.

En ese sentido el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, fundamento 58, ha desarrollado que:

"58. En el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso."

b) Cumplimiento de requisitos materiales:

b.1) Versar sobre materia económica y financiera, con excepción de materia tributaria.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado:

"59. (...) 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. (...)”¹

b.2) Los decretos de urgencia deben ser normas extraordinarias y urgentes:

“Excepcionalidad: 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. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español – criterio que este Colegiado sustancialmente comparte – que “en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuando la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma” (STC N° 29/1982, FJ N°3)

“Transitoriedad:

Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.”

“Necesidad: 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), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.”

b.3) Los decretos de urgencia deben versar sobre temas de interés nacional:

Generalidad: [...] 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.

b.4) Los decretos de urgencia deben tener incidencia y conexión directa

¹ Tribunal Constitucional (2003) Sentencia del Expediente N° 008-2003-AI/TC, fundamento 59.

con la situación que busca revertir

Conexidad: *Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él "cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad" (STC N.º 29/1982, F.J. N.º 3). Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada."*

V. ANÁLISIS DEL DECRETO DE URGENCIA 011-2017

4.1 Contenido del Decreto de Urgencia 011-2017

El Decreto de Urgencia 011-2017, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 24 de agosto de 2017, tenía por objeto, en virtud de tutelar el derecho al acceso a la educación, aprobar medidas extraordinarias para la revalorización de la profesión docente y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial autorizando el incremento de la Remuneración Íntegra Mensual –RIM de los profesores de la carrera pública magisterial y de la remuneración mensual de los profesores contratados, el pago de CTS y luto para los profesores contratados y el pago de encargaturas.

Consta de ocho (08) artículos.

En su artículo segundo, autoriza el incremento de la Remuneración Íntegra Mensual - RIM de los profesores de la carrera pública magisterial y de la remuneración mensual de los profesores contratados en el marco de lo dispuesto en los artículos 56 y 57 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, que establece que, el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Educación, establece regula la percepción de la Remuneración Íntegra Mensual – RIM, indicando que está se fija en función a su escala magisterial, jornada de trabajo, considerando las horas de docencia en aula, preparación de clases y evaluación, actividades extracurriculares complementarias, trabajo con las familias y la comunidad y apoyo al desarrollo de la institución educativa.

En su artículo tercero sumillado "Pago de nuevos conceptos" dispone que a partir del 01 de setiembre de 2017 el Servicio docente contratado perciba los conceptos de Compensación por Tiempo de Servicio y Subsidio por Luto y Sepelio, los mismos que no habían sido comprendidos en el Decreto Supremo N° 309-2013-EF, Decreto Supremo que estableció el Monto Único del Subsidio por Luto y Sepelio a otorgarse a

los profesores comprendidos en la Carrera Pública Magisterial a la que se refiere la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

En su artículo cuarto, "pago de encargaturas" dispone, respecto a las encargaturas aprobadas en la Décima Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, que las asignaciones por cargo continuarán siendo percibidas por los docentes por los mismos montos y bajo las mismas condiciones en que fueron otorgados hasta la implementación del segundo tramo, disposición que ha sido prorrogado por las Leyes de Presupuesto del Sector Público de los Años Fiscales 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

El Decreto de Urgencia establece que todos los profesores nombrados que asuman mediante encargatura un cargo directivo o jerárquico de institución educativa multigrado o polidocente y de especialista en educación, perciban a partir de noviembre de 2017, la asignación por jornada de trabajo adicional, según la escala magisterial en la que se encuentra comprendido y adicionalmente perciban el 60% de la asignación por cargo que perciben los profesores designados en dichos cargos.

Asimismo, se propone que los profesores nombrados que asuman mediante encargatura el cargo de Director de Institución Educativa Unidocente perciban la asignación por jornada de trabajo adicional, según la escala magisterial en la que se encuentre.

Asimismo y a fin de viabilizar las medidas aprobadas dispone que el Ministerio de Educación pueda excepcionalmente realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a los recursos de su presupuesto institucional, hasta por el monto de S/ 275 000 000,00 (doscientos setenta y cinco millones y 00/100 soles), a fin de financiar la implementación de las medidas adoptadas, exonerándolo de lo dispuesto por los numerales 9.1, 9.2, 9.4, 9.7 y 9.9 del artículo 9 de la Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, así como de lo establecido en el literal c) del numeral 1 del artículo 41 y en el artículo 80 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto vigente a la fecha de la dación del Decreto de Urgencia materia de estudio que a la letra señalaba:

"Artículo 80.- Modificaciones presupuestarias a nivel institucional entre entidades

No pueden ser objeto de anulaciones presupuestarias los créditos presupuestarios asignados para el financiamiento de los Programas Presupuestales Estratégicos con excepción de aquellos que hayan alcanzado sus metas físicas programadas, en cuyo caso, el monto será reasignado en otras prioridades definidas en los Programas Presupuestales Estratégicos. Las entidades responsables de ejecución de recursos públicos podrán realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional dentro del marco de Presupuesto por Resultados (PpR), mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro del Sector correspondiente, con el objeto de dar un mayor nivel de atención y prioridad a determinadas finalidades según ámbitos geográficos.

En el caso del Seguro Integral de Salud, los recursos destinados a la ejecución de prestaciones del primer y segundo nivel de atención no podrán ser objeto de anulaciones presupuestarias a favor de prestaciones de mayor nivel de complejidad."

Señalando en la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 011-2017, entre otros que, las medidas extraordinarias se dan en el marco del principio de igualdad y en tutela del derecho al acceso de la educación previsto en la Constitución Política como uno de los derechos fundamentales.

a) Respecto a los requisitos formales:

El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, fundamento 58, ha desarrollado que:

"58. En el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso."

El Decreto de Urgencia N° 011-2017, materia de análisis observa:

- 1) Refrendo por parte del Presidente del Consejo de Ministros, que se observa en el Decreto remitido al Congreso la firma del Sr. Fernando Zavala Lombardi, Presidente del Consejo de Ministros.
- 2) Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma requisito que se cumple toda vez que el Decreto de Urgencia N° 011-2017 fue publicado el viernes 24 de agosto de 2017 siendo remitido al Congreso de la República, mediante Oficio N° 239-2017-PR, en el mismo día.

b) Cumplimiento de requisitos materiales:

Versar sobre materia económica y financiera, con excepción de materia tributaria.

El contenido del Decreto de Urgencia debe regular materia económica y financiera

59. [...] En cuanto al primer tópico, el propio inciso 19 del artículo 118° de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre «materia económica y financiera».

*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). Escaparía a los criterios de razonabilidad, empero, 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. [...]

El Decreto de Urgencia N° 011-2017 que aprueba medidas extraordinarias para la revalorización de la profesión docente y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial autorizando el incremento de la Remuneración Íntegra Mensual –RIM de los profesores de la carrera pública magisterial y de la remuneración mensual de los profesores contratados, el pago de CTS y luto para los profesores contratados y el pago de encargaturas y que implica la realización de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a los recursos de su presupuesto institucional versa sobre materia económica y financiera, por lo que, en este extremo el Decreto de Urgencia supera el requisito material.

Asimismo, y como se ha mencionado previamente, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, se señalaron los criterios que se deben tener en cuenta al analizar los Decretos de Urgencia, los mismos que han sido señalados en el 4.2) del presente informe y que nos servirán de base para el análisis:

a.- Excepcionalidad. - El Decreto de Urgencia N° 011-2017 que autorizó las medidas detalladas en los párrafos precedentes encuentra sustento respecto a la excepcionalidad en la naturaleza del paro que se inició el 15 de junio del 2017 en el departamento de Cusco y afectó principalmente, a los docentes y estudiantes de las escuelas públicas del Perú, exigiendo la eliminación de las evaluaciones de desempeño y la reposición de los docentes retirados de la carrera pública magisterial.

Con el paso de los días, y de manera imprevisible, las protestas se intensificaron con más bloqueos y paralizaciones. Al 15 de agosto del 2017, el MINEDU estimó que el 63.4% de los docentes de escuelas públicas estaban en huelga y, como resultado, el 61.1% de estudiantes de escuelas públicas no estaban recibiendo clases. El pico de intensidad de esta huelga no se pudo prever. Los estudiantes perdieron 214 horas lectivas.

La aprobación de la exoneración a las disposiciones presupuestales y una norma que reglamente la remuneración a través de la vía ordinaria iba a traer como consecuencia un mayor perjuicio.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

b.- Transitoriedad. - El Decreto de Urgencia N° 011-2017 señala en su artículo 7 que su vigencia para la adopción de las medidas es hasta el 31 de diciembre de 2017.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

c.- Necesidad. - La necesidad del Decreto se sostiene en la necesidad urgente y en cumplimiento de un mandato constitucional, de tutelar los derechos fundamentales de la población como es el derecho del acceso a la educación.

Lo que se condice con los fundamentos de la sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 00538-2019-PA/TC LAMBAYEQUE - JUAN RAFAEL VILELA HUAMÁN que señala:

El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades [Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 6]. Atendiendo a ello, tiene un carácter binario, ya que no solo se constituye como un derecho fundamental, sino que se trata además de un servicio público.

Asimismo:

"8. El principio constitucional de protección del interés superior del niño, niña y adolescente constituye un contenido constitucional implícito del artículo 4 de la Constitución, en cuanto establece que "La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente (...)". Tal contenido fundamental es reconocido a su vez por la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa 25278 publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 1990. El texto de la mencionada Convención se publicó en Separata Especial el 22 de noviembre de 1990 y mediante Ley 25302, del 4 de enero de 1991, se declaró de preferente interés nacional la difusión del aludido instrumento internacional [Cfr. Expedientes 04058- 2012-PA/TC y 02132-2008-PA/TC]."

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

d.- Generalidad. - El Decreto de Urgencia, materia de estudio es de interés nacional en tanto tiene como finalidad restablecer la prestación del servicio educativo básico y además reducir las brechas que existían entre un profesor designado y uno contratado. El beneficio de su aprobación tuvo un impacto nacional pues restablece la prestación del servicio educativo y la paz social. Siendo además necesaria su aprobación en virtud al principio de igualdad entre los docentes no obstante la naturaleza de su régimen laboral.

e.- Conexidad. - Existe conexión entre las disposiciones que dicta el Decreto de Urgencia N° 011-2017 y la necesidad urgente de restablecer el servicio educativo a nivel nacional que se había visto interrumpido debido a los reclamos de los docentes.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego de la evaluación del Decreto de Urgencia 011-2017, decreto de urgencia que aprueba medidas extraordinarias para continuar con la revalorización de la profesión docente y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 74°, 118, inciso 19), 123° inciso 3 y 125 inciso 2 de la Constitución Política, con los requisitos formales señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, así como con los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, establecidos

jurisprudencia constitucional aplicable; y **ACUERDA** remitir el presente informe a la comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 27 de febrero de 2023