

Proyecto de Ley N° **3372/2018-CR**



PROYECTO DE LEY: QUE PRECISA ALCANCES DEL PAGO DE LA BONIFICACIÓN ESPECIAL MENSUAL POR PREPARACIÓN DE CLASES Y EVALUACIÓN, EQUIVALENTE AL 30% DE SU REMUNERACIÓN TOTAL, Y POR LA PREPARACIÓN DE DOCUMENTOS DE GESTIÓN EQUIVALENTE AL 5% DE SU REMUNERACIÓN TOTAL, DE LOS PROFESORES QUE ESTUVIERON BAJO EL RÉGIMEN DE LA LEY N° 24029.

El congresista que suscribe **GUILLERMO MARTORELL SOBERO**, miembro del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto en el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la Republica, presentan el siguiente proyecto de ley;

Fórmula Legal

El Congreso de la Republica ha dado la siguiente ley:

LEY QUE PRECISA ALCANCES DEL PAGO DE LA BONIFICACIÓN ESPECIAL MENSUAL POR PREPARACIÓN DE CLASES Y EVALUACIÓN, EQUIVALENTE AL 30% DE SU REMUNERACIÓN TOTAL, Y POR LA PREPARACIÓN DE DOCUMENTOS DE GESTIÓN EQUIVALENTE AL 5% DE SU REMUNERACIÓN TOTAL, DE LOS PROFESORES QUE ESTUVIERON BAJO EL RÉGIMEN DE LA LEY N° 24029.

ARTÍCULO ÚNICO. - CÁLCULO DEL PAGO DE A BONIFICACIÓN ESPECIAL MENSUAL POR PREPARACIÓN DE CLASES Y EVALUACIÓN, EQUIVALENTE AL 30% DE SU REMUNERACIÓN TOTAL, Y POR LA PREPARACIÓN DE DOCUMENTOS DE GESTIÓN EQUIVALENTE AL 5% DE SU REMUNERACIÓN TOTAL, DE LOS PROFESORES QUE ESTUVIERON BAJO EL RÉGIMEN DE LA LEY N° 24029.



194445/ATD

Precítese que para el cálculo del pago de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total y por la preparación de documentos de gestión equivalente al 5% de su remuneración total, de los profesores que fueron cesados al amparo de la Ley N° 24029, debe tomarse en cuenta la Remuneración Total. Entiéndase por Remuneración total a la remuneración total permanente, sumada a los conceptos remunerativos adicionales otorgados por ley expresa, que se otorgan por el desempeño de cargos que implican exigencias o condiciones distintas a los demás.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. La implementación de lo dispuesto en la presente ley, se ejecuta de forma progresiva, conforme al presupuesto del Ministerio de Educación, sin demandar recursos al tesoro público y sin afectar los gastos en infraestructura, bienes y servicios necesarios para la prestación de los servicios de educación, respetando las disposiciones legales presupuestales.

Handwritten signature
ARIMBONEO
Juan Carlos Gonzales
Beccina

Handwritten signature
.....
GUILLERMO MARTORELL SOBERO
Congresista de la República



Handwritten signature
.....
Ursula Letona Pereyra
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

Handwritten signature
Juan Carlos
Don Avila

EXPOSICIÓN DE MOTIVO

I. ANTECEDENTES

El 25 de noviembre de 2012, se aprobó la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, que considera al profesor como una agente fundamental de la educación, que contribuye a la familia, la comunidad y el Estado, a la formación integral del educando, tal como se encuentra estipulado en el artículo 1° de la citada norma.

Disponiendo el de la Ley bajo comento el pago de bonificaciones especiales, tales como:

- Bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total.
- Bonificación especial por preparación de documento de gestión equivalente al 5% de su remuneración total.
- Bonificación especial por servicios brindados en zona frontera, selva, zona rural, altura excepcional, zona de menor desarrollo relativo y emergencia equivalente al 10% de su remuneración permanente.

Sin embargo, mediante la Décima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial, se derogó expresamente la Ley N° 24029 y su modificatoria la Ley N° 25212, entre otras normas.

Mediante Decreto Supremo N° 051-91-PCM, se aprobó la norma reglamentaria orientada a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones, donde se encontraban incluidos los profesores; disponiéndose en el artículo 10°:

"(...) Precisase que lo dispuesto en el Artículo 48° de la Ley N° 24029 modificado por Ley N° 25212, se aplica sobre la Remuneración Total Permanente establecida en el presente Decreto Supremo".

Disposición que contravenía taxativamente lo dispuesto por la Ley N° 24029, en el extremo referido a que las bonificaciones, debían ser calculadas sobre la "Remuneración Total" y no sobre la "Remuneración Total Permanente".

II. OBJETO

El objeto, del presente proyecto de ley es reconocer la bonificación especial mensual por preparación de clases, evaluación y la bonificación por la preparación de documentos de gestión, bonificaciones que a la fecha vienen siendo mal interpretados en el marco del Artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM.

III. FUNDAMENTOS

Existen sentencias casatorias, interpuesto por diferentes profesores de diversas provincias, quienes han solicitado el reconocimiento de las bonificaciones especiales, toda vez que debido a una mala interpretación normativa el cálculo de las bonificaciones se habría realizado de manera distinta a lo estipulado en la Ley N° 24029.

Las sentencias han definido:

- a) **Remuneración Total Permanente.** - Aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; está constituida por la Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la Bonificación por Refrigerio y Movilidad.
- b) **Remuneración Total.** - Es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por Ley expresa, los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común."

Mediante Resolución de la Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TSC, de fecha 14 de junio de 2011, se establecieron precedentes administrativos **de observancia obligatoria** relativos a la aplicación de la remuneración total para el cálculo de

subsidios, bonificaciones especiales y asignaciones por servicios al Estado; que resuelven la controversia generada por la vigencia del Decreto Supremo N° 051-91-PCM y el Decreto Legislativo N° 276, que constituyen una divergencia normativa entre lo dispuesto por el artículo 9° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, que señala la remuneración total permanente como base de cálculo para las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos percibidos por los servidores y funcionarios públicos y lo previsto por el Artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276 y de los artículos 51° y 52° de la Ley N° 24029, que disponen la aplicación de la remuneración mensual total para el cálculo de los conceptos.

La generalidad de la definición contenida en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM permitió a priori determinar que los beneficios especiales otorgados a los servidores, funcionarios y docentes, los conceptos remunerativos, funcionarios y docentes, los conceptos remunerativos señalados en el párrafo anterior se encuentran en el ámbito de aplicación de dicha norma.

Ahondando la controversia el artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276, los artículos 51° y 52° de la Ley N° 24029 y los artículos 219° y 220° del reglamento de la Ley N° 24029, no disponen específicamente si el cálculo de los beneficios debe establecerse respecto a la remuneración total o a la remuneración total permanente.

Lo que ha traído como consecuencia que existan en el sistema normativo peruano normas que se oponen respecto al cálculo de los beneficios por lo que es necesario concurrir a tres criterios que la teoría general del derecho plantea sobre la determinación de la norma aplicable: jerarquía, especialidad y temporalidad cuya aplicación ha sido resumida por **Neves Mujica** del siguiente modo: *"si las normas divergentes tienen rango distinto, debe preferirse la superior sobre la inferior si su rango es el mismo, la escogida debe ser la de alcance especial sobre la general, pero si tienen igual ámbito ambas especiales o ambas generales debe preferirse la posterior sobre la anterior."*

Conforme a lo dispuesto en el octavo considerando de la Sentencia Casatoria del Expediente N° 000435-2008-AREQUIPA, se ha establecido la igualdad en jerarquía normativa entre las normas en controversia (Decreto Legislativo N° 276 y el Decreto Supremo N° 051-91-PCM) en consecuencia corresponde realizar el Test de especialidad, entendido como la "preferencia aplicativa de la norma reguladora de

una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad".

Jurisprudencia:

1. Para establecer la naturaleza del concepto *remuneración total o íntegra*, debe tenerse presente la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 1281-2000-AA/TC, que dispone:

"(...) Primera Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, lo jurisprudencial constituye un criterio que los Jueces deben observar obligatoriamente en el sentido que dispone que, dichos beneficios al igual que los subsidios por luto y gastos de sepelio: "...deben otorgarse sobre la base de la remuneración total y no sobre la base de la remuneración total permanente", consecuentemente, el criterio esgrimido por el apelante, respecto al monto de abono por concepto de la bonificación reclamada, debe calcularse en función de la "remuneración total" y no con base a la "remuneración total permanente"; puesto que las directivas del MEF, Gobierno Regional o aplicación del Art. 9 del DS 051-91-PCM, no se condice con el criterio que establece dicha jurisprudencia, emitida por el máximo intérprete de la Constitución Política del Estado".

2. Exp. N° 1847-2005-PA/TC, fundamento jurídico 3, refiere lo siguiente: Tal como lo ha establecido este Tribunal en la Sentencia N.° 1367-2004-AA/TC, de acuerdo con los artículos 52° de la Ley N.° 24029 y 213° del Decreto Supremo N.° 019-90-ED, Reglamento de la Ley del Profesorado, **el beneficio reclamado por los demandantes se otorga sobre la base de las remuneraciones íntegras**, situación que ha sido precisada por el Decreto Supremo N.° 041-2001-ED, al establecer que el concepto de remuneración a que se refiere el segundo párrafo del artículo 52° de la Ley N.° 24029 debe ser entendido como remuneración total, la cual está regulada por el Decreto Supremo N.° 051-91-PCM.

Asimismo, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema, también ha emitido pronunciamiento sobre este tema, en ese sentido, en el considerando vigésimo de la Casación N° 15925-2014 publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de junio del 2016, ha dispuesto lo siguiente: *"En consecuencia, se advierte que esta Corte Suprema, a través de sus Salas Especializadas, ha tomado posición y criterio uniforme en reiteradas ejecutorias supremas, señalando que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación se calcula en base a la remuneración total o íntegra"*; criterio de aplicación y observancia obligatoria para la resolución de demandas sobre la citada materia en cualquier instancia y proceso judicial, cumpliendo con uno de los fines del recurso de casación, consagrado en el artículo 384° del Código Procesal Civil, que es la uniformidad de la Jurisprudencia Nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República.

3. Finalmente, las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los procesos de amparo, Exp. N° 1847-2005-PA/TC y Expediente N° 1281-2000-AA/TC, así como la Casación N° 15925-2014 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema, establecen de forma clara que el beneficio reclamado por preparación de clases y evaluaciones se otorga sobre la base de las remuneraciones íntegras o totales.
4. El CAS N° 7876-2013 - LAMBAYEQUE, dicho proceso ha sido resuelto, conforme al artículo 48° de la Ley de Profesorado, Ley N° 24029, indicando que la bonificación por preparación de clases y evaluación, se calcula en base a la remuneración total. Ante lo cual, mediante Recurso de Casación interpuesto por la entidad demandada Gobierno Regional de Lambayeque, representado por el Procurador Público, interpuso el recurso de casación, el cual ha sido analizado de la siguiente manera:
 - La existencia de una norma jurídica de especialidad jerárquicamente superior como es el artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por Ley N° 25212, que establece que el cálculo de la bonificación reclamada debe hacerse en función a la remuneración total. La Resolución aplica el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, que es una norma de menor

jerarquía; lo cual Fallo en resolver Infundado el recurso de apelación interpuesto por el Procurador Público del Gobierno Regional de Lambayeque, en consecuencia, no casaron la Sentencia de vista de fecha doce de abril de dos mil trece, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema.

IV. DE LA PROPUESTA NORMATIVA

En aplicación del principio de especialidad de las normas - la norma especial prima sobre norma general- se tiene que la Ley del profesorado Ley N° 24029 es la norma que regula la actividad y consecuencias jurídicas en relación a los beneficios de los profesores (dentro de los parámetros de aplicación temporal de las normas), también en aplicación del principio *pro homine o por persona*, desarrollado ampliamente por el Tribunal Constitucional, principio que *establece que ante la existencia de dos o más normas, **se debe preferir aplicar aquella que en mayor medida proteja los derechos fundamentales.*** Lo que nos permite concluir que el beneficio de preparación de clases y evaluaciones se otorga sobre la base de las remuneraciones íntegras o totales (art. 48 de la Ley N° 24029) y no la remuneración total permanente que es diminuto en cuanto a su monto y no satisface plenamente el derecho reclamado, vaciándolo de contenido en cuanto contraprestación por el esfuerzo adicional al desplegado en la jornada pedagógica, al tener que preparar las clases de los alumnos, evaluar su rendimiento académico y/o preparar documentos de gestión.

La bonificación por preparación de clases y evaluaciones debe calcularse en relación a la remuneración total o íntegra y no a la remuneración total permanente, siendo que su pago corresponde únicamente por el tiempo de vigencia de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado.

El sistema normativo está constituido por un conjunto de reglas de conducta obligatoria, cuya finalidad es mantener el orden social¹ donde la norma moral, regula la totalidad de los actos de cada ser humano con la finalidad de alcanzar su perfeccionamiento mediante el ejercicio del bien.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la Ley, no irrogará gasto al Tesoro Público, ello debido a que el reconocimiento del beneficio, estará a cargo al Presupuesto asignado al Ministerio de Educación, los cuales debieron ser reconocidos y aplicados correctamente desde la publicación de la Ley N° 24029.



ASOCIACION NACIONAL DE CESANTES Y JUBILADOS DE EDUCACIÓN

ANCIJE

Paseo Colón 215 LIMA - PERÚ

Telefax: 330-4656 ☎ 423-9829

presidencia@ancije.com

DATOS DEL 30% DE PREPARACION DE CLASE DE LAS BASES DE ANCIJE

BASES	CON	EN	CON	NO	TOTAL
REGIONALES	SENTENCIA	TRAMITE	CONTINUA	TRAMITA	
AMAZONAS	70	20	13	941	1044
ANCASH	150	400	10	3557	4117
APURIMAC	20	180		1186	1386
AREQUIPA	1200	300	700	4485	6685
AYACUCHO	350	20		1840	2210
CAJAMARCA	118	135		3307	3560
CUSCO	230	300		4026	4556
HUANCAVELICA	80	50		751	881
HUANUCO	138	189	3	1617	1947
ICA	224	158	8	3819	4209
JUNIN	498	197	49	4674	5418
LA LIBERTAD	95	242	6	7430	7773
LAMBAYEQUE	150	256	18	2551	2975
LIMA	87	120		37666	37873
LORETO	219	70	1	6953	7243
MADRE DE DIOS	11	60		150	221
MOQUEGUA	120	43		418	581
PASCO	68	120		391	579
PIURA	10	87		4610	4707
PUNO	178	135		3217	3530
SAN MARTIN	190	152	9	1802	2153
TACNA	978	230		191	1399
TUMBES	150	25	15	518	708
UCAYALI	200	20		869	1089
TOTAL	5534	3509	832	96969	106844

*Información remitida por la Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de Educación – ANCIJE, sobre la deuda del 30% por preparación de clases.



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

Esta propuesta legislativa se enmarca dentro de lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, respecto a la naturaleza obligatoria de la Ley y el respeto irrestricto de los derechos laborales y fundamentales.

Deja sin efecto el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, cuya vigencia no se constrañe a la concepción de derecho como un sistema normativo ordenado, por contravenir lo dispuesto en la Ley N° 24029.

En ese sentido la presente propuesta contribuye, al reforzamiento del sistema normativo nacional de los derechos laborales de los profesores cesantes en armonía con la Ley N° 24029 – Ley del Profesorado.

