

GOBIERNO REGIONAL DE LORETO

Ordenanza Regional

Nº 004-200 8 -GRL-CR

Villa Belén, 09 de Febrero del 2008

El Presidente del Gobierno Regional de Loreto

POR CUANTO:

El Consejo Regional de Loreto en Sesión Ordinaria de fecha 09 de Febrero del 2008, en uso de sus atribuciones aprobó por Unanimidad la Ordenanza Regional siguiente:

CONSIDERANDO:

Que, en el marco de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley Nº 27867, modificado mediante Ley Nº 27902, en su artículo 45º - Concordancia de políticas sectoriales y funciones generales - literal a), segundo párrafo, confiere a los Gobiernos Regionales atribuciones de definir, normar, dirigir y gestionar sus políticas regionales y ejercer sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales, y en el literal b), numeral 1) y 2) se le atribuyen las funciones de elaborar y aprobar normas de alcance regional; de diseñar políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa conforme a ley de Bases de la Descentralización.

Que, La Ley del Profesorado Nº 24029, establece en el Artículo 8º que “El título de los profesionales en educación es el de profesor; otorgado por los Institutos Superiores Pedagógicos. Las Universidades otorgan este título, o el de Licenciado en Educación, **siendo estos equivalentes para el ejercicio profesional y para el ascenso en la carrera pública (...)**”

Que, la Ley Nº 28044 – Ley General de Educación-, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 29 de julio del año 2003, señala los requisitos para el ejercicio del profesorado en el Artículo 58º expresando que “**En la Educación Básica, es requisito indispensable el título pedagógico para el ejercicio de la docencia.** Profesionales con títulos distintos de los profesionales en educación, ejercen la docencia si se desempeñan en áreas afines a su especialidad. Su incorporación en el escalafón magisterial está condicionada a la **obtención del título pedagógico o postgrado en educación**”.

Que, mediante el Decreto Supremo Nº 004-2008-ED, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, con fecha 12 de enero del año 2008, el Ministerio de Educación aprobó las políticas sectoriales para la contratación de personal docente en las Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Educación Técnico-

Productiva, estableciendo en el Artículo 1º, numeral 1) “es requisito fundamental para ser contratado como docente a partir del año lectivo 2008 en las Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Educación Técnico Productiva, **ser profesor egresado, dentro del tercio superior del cuadro de méritos** promocional de las Instituciones en Educación Superior No Universitaria y Facultades de Educación de las Universidades del País (...)”.

Que, el glosado Decreto Supremo 004-2008-ED vulnera los principios de supremacía de la Constitución y de Legalidad, debido a que dicha norma (Decreto Supremo) está ubicado dentro del tercer rango de la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico, es decir, sobre él se encuentran la ley en sentido formal y, más aún, la Constitución como norma jurídica suprema. En este sentido, los decretos supremos deben respetar lo que estos dos tipos de normas superiores determinan, porque, de lo contrario, sería inconstitucional o ilegal, según corresponda. Para el Tribunal Constitucional: ***“un Decreto Supremo, como norma reglamentaria, se encuentra subordinada directamente a las leyes e indirectamente a la Constitución. Así, cuando se trata de materia tributaria, atendiendo al principio de reserva de ley del artículo 74º de la Constitución, cuando un Decreto Supremo regula esta materia, constituye un reglamento secundum legem, el cual sólo puede desarrollar la ley más no trasgredirla ni desnaturalizarla.”*** Ello en concordancia con el art. 51º de la Constitución, cuando señala que : *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado*

Que, con ello, se postula en nuestro ordenamiento jurídico una prelación normativa con arreglo a la cual, las normas se diversifican en una pluralidad de categorías que se escalonan en consideración a su rango jerárquico. De esta manera, la validez de una norma inferior está en que sea concordante, y no se oponga la norma de mayor jerarquía; porque posee el rango de norma válida precisamente porque ha sido promulgada respetando los procedimientos legales establecidos para su dación, y porque no contradice lo que dispone la norma superior.

Que, el Decreto Supremo No. 004-2008-ED, no puede disponer mayores requisitos (más si son irrazonables) a los establecidos tanto en la Ley General de Educación como en la Ley del Profesorado, respecto a los requisitos necesarios para formar parte de la carrera educativa. Ello, significa que la norma reglamentaria es más restrictiva que la propia ley, lo cual es inconcebible en un ordenamiento constitucional que tutela la vigencia del principio de legalidad, y de jerarquía de normas, como efectivamente lo hemos señalado. En este caso, la Ley General de Educación sólo exige el título profesional para poder concursar por una plaza. En su artículo 58º señala: ***“Requisitos para el ejercicio del profesorado” “En la Educación Básica, es requisito indispensable el título pedagógico para el ejercicio de la docencia. Profesionales con títulos distintos de los profesionales en educación, ejercen la docencia si se desempeñan en áreas afines a su especialidad. Su incorporación en el escalafón magisterial está condicionada a la obtención del título pedagógico o postgrado en educación”.*** En este orden, La Ley del Profesorado establece en su artículo 8º que: ***“El título de los profesionales en Educación es el de Profesor otorgado por los institutos superiores pedagógicos. Las universidades otorgan este título o el de Licenciado de Educación, siendo estos equivalentes para el ejercicio profesional y para el ascenso en la Carrera Pública (...);***

Que, como se puede observar, en ambas normas con RANGO DE LEY, se establece como único requisito para ejercer la docencia contar con el título pedagógico; estableciendo el mismo requisito para formar parte de la Carrera Pública, es decir, el simple hecho de contar con el título de profesor o licenciado en educación. En ninguna de las dos normas, se establece como restricción que aquél que posee título haya terminado dentro del tercio superior o de algún otro rango académico, para que acceda a la docencia o la carrera pública educativa.

El Tribunal Constitucional ha señalado que los criterios de ingreso y permanencia de los docentes que ingresan al profesorado, están establecidas en la Ley del Profesorado. Así lo ha establecido en la Sentencia emitida en el Exp. No. 0485-2002-AA/TC: “La Norma Fundamental establece que el profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. Sin embargo, delega a la Ley la regulación de las formas de ingreso y permanencia de los docentes que ingresan al profesorado, así como los derechos y deberes que le asisten. Esta ley de desarrollo constitucional no puede ser otra que la Ley N° 24029 - Ley del Profesorado, que, si bien es de existencia preconstitucional, el legislador actual no ha visto conveniente derogarla ni modificarla sustancialmente en tanto considera que sus preceptos se adecuan a la actual Carta Magna. Y no podía ser de otro modo: la vigencia de la legislación anterior a la Constitución se mantiene (como garantía de seguridad jurídica) mientras no se oponga a la Norma Fundamental, y este parece ser el caso de la referida ley.

Que, el reglamento cuestionado, no sólo contradice normas de superior jerarquía, sino que sus disposiciones son en sí mismas, inconstitucionales, pues vulneran los derechos a la igualdad y al trabajo de las personas sobre los que recaen los efectos de la norma. La igualdad no es solo un derecho subjetivo del cual gozan todos los particulares; además, el derecho a la igualdad es también un principio rector del Estado Social y Democrático de Derecho, que debe ser respetado por todos los órganos estatales en sus decisiones, esto incluye a los Ministerios cuando ejercen su potestad reglamentaria.

Que la exigencia del tercio usado para excluir, resulta discriminatoria y lesiva del principio de igualdad, a partir del trato irrazonable e injustificado de la norma, por lo que es discriminatorio y violador del artículo 2º inciso 2) de la Constitución. En este caso, **la norma es en sí misma discriminatoria**, por lo tanto se ha **vulnerado el derecho a la igualdad en la ley**. Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional: *“Constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda **implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable**”*

Que, si bien, todo trato desigual no comporta una discriminación, esta desigualdad solo se justifica si cumple con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y tenga una justificación objetiva y razonable. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional: *“Sin embargo, la igualdad, además de ser un derecho*

fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables;

Que, en el presente caso, el Decreto Supremo en mención carece de una justificación objetiva y razonable. La diferenciación hecha en la norma materia de impugnación, no alcanza los estándares constitucionalmente admitidos, por lo tanto, es una discriminación de trato porque la diferencia no es ni razonable ni proporcional, con lo cual concluimos que es constitucionalmente intolerable;

Que, el tercio superior dentro de la etapa formativa profesional puede ser un elemento positivo a considerar en una elección, pero uno entre otros como pueden ser más estudios, experiencia o publicaciones. No puede ser el elemento determinante y menos puede ser un argumento para excluir por lo que la exigencia es irrazonable y vulnera el principio de igualdad, así como lo dispuesto en el artículo 200° de la Constitución.

Que, toda vez que se han establecido directivas que se traducen en la exigencia, por los encargados de la selección, de que en la carpeta de postulación se exija la Constancia del Tercio Superior para admitir a trámite, se está vulnerando el derecho constitucional al trabajo, consagrado en los artículos 2° inc. 15, 22° y 26° de la Constitución. En este orden, el Tribunal Constitucional ha establecido: “*El derecho al trabajo está reconocido por el artículo 22° de la Constitución. Este Tribunal estima que el contenido esencial de este derecho constitucional implica dos aspectos. El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. Aunque no resulta relevante para resolver la causa, cabe precisar que, en el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho es el que resulta relevante para resolver la causa. Se trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa.*”

Que, asimismo, el examen de hecho en la región supone la constatación, denunciada al Gobierno Central, mediante sendas comunicaciones a la oficina competente, de que la misma presenta una realidad compleja y con problemas de conectividad. En ese sentido, aplicar la exclusión que supone el Decreto Supremo significa, de hecho, condenar a zonas sin maestros. Con o sin tercio superior, la región presenta déficit de oferta educativa que se verá agravada si se aplica el supuesto excluyente del tercio. Así las cosas, por se afecta directamente a dos sectores: el derecho al trabajo de los profesores de la región y el derecho a la educación de la población infantil de Loreto. Es por ello que este Gobierno Regional asume competencia en ejercicio del **principio de efecto útil y los poderes implícitos de los**

Gobiernos Regionales, los cuales, según el Tribunal Constitucional, a propósito de su sentencia STC 020-2005-AI/TC, habilita: *76. El principio del efecto útil, así, pretende flexibilizar la rigidez del principio de taxatividad, de modo que la predeterminación difusa en torno a los alcances de una competencia por la ley orgánica o la Constitución, no termine por entorpecer un proceso que, en principio, se ha previsto como progresivo y ordenado conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias (artículo 188° de la Constitución). Así, el principio de taxatividad de competencias no es incompatible con el reconocimiento de que los gobiernos regionales también pueden realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente, pero que sin embargo son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos), o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los gobiernos regionales dentro de un Estado unitario y descentralizado.*

Que la presente Ordenanza interpreta jurídicamente un acuerdo adoptado por todas las instituciones comprometidas en el tema educativo: SUTEP, UNIVERSIDADES, INSTITUTOS PEDAGÓGICOS y otros GREMIOS VINCULADOS, así como autoridades políticas; analizando la realidad particular de la Región Loreto;

De conformidad con lo dispuesto por los Artículos 191° y 193° de la Constitución Política del Estado, inciso a) del Artículo 37° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el Consejo del Gobierno Regional de Loreto emite la siguiente:

ORDENANZA

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR COMO REQUISITOS EXIGIBLES PARA LA POSTULACIÓN Y EJERCICIO DE LA DOCENCIA LO PREVISTO EN LA LEY N° 28044 - LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LA LEY N° 24029 - LEY DEL PROFESORADO PARA EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE DOCENTES EN EL PRESENTE AÑO LECTIVO 2008 EN LAS DIVERSAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA Y EDUCACIÓN TÉCNICO-PRODUCTIVA DE LA REGIÓN LORETO.

ARTÍCULO SEGUNDO.- ENCÁRGUESE AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO EL CUMPLIMIENTO DE LA PRESENTE ORDENANZA REGIONAL.

ARTÍCULO TERCERO.- AUTORIZAR A LA SECRETARÍA DEL CONSEJO REGIONAL, DISPONER LA PUBLICACIÓN DE LA PRESENTE ORDENANZA REGIONAL EN EL DIARIO OFICIAL “EL PERUANO”, EN EL DIARIO DE MAYOR CIRCULACIÓN DE LA REGIÓN Y EN EL PORTAL WEB DEL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO.

ARTÍCULO CUARTO.- LA PRESENTE ORDENANZA REGIONAL ENTRARÁ EN VIGENCIA AL DÍA SIGUIENTE DE SU PUBLICACIÓN.

POR TANTO:

De conformidad con los artículo 21° inciso o) y 38° de la Ley N°. 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias las Leyes N°. 27902, 28013, 28926,

28961, 28968 y 29053, concordante con el inciso o) del artículo 15° del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Loreto.

Regístrese, publíquese y cúmplase.


GOBIERNO REGIONAL DE LORETO
LIC. YVANE E. VÁSQUEZ VALERA
PRESIDENTE