



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 269/2021

EXP. N.º 03688-2017-PA/TC  
SULLANA  
MARCELINO MORE FLORES

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 25 de febrero de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por unanimidad, la siguiente sentencia que resuelve declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo que dio origen al Expediente 03688-2017-PA/TC.

Asimismo, el magistrado Sardón de Taboada formuló un fundamento de voto.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03688-2017-PA/TC  
SULLANA  
MARCELINO MORE FLORES

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de febrero de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Sardón de Taboada conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada. Sin la participación del magistrado Blume Fortini por encontrarse con licencia el día de la audiencia pública.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Marcelino More Flores contra la resolución de fojas 450, de fecha 6 de junio de 2017, expedida por la Sala Civil - Mixta de Sullana de la Corte Superior de Justicia de Sullana, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 20 de julio de 2014, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Educación, la Dirección Regional de Educación de Piura y la Unidad de Gestión Educativa Local de Sullana. Solicita que se declaren inaplicables el Decreto Supremo 003-2014-MINEDU y la Resolución Ministerial 204-2014-ED, de fecha 21 de mayo de 2014, las cuales convocan a una evaluación excepcional de las plazas de directores y subdirectores de las instituciones educativas. El demandante refiere que mediante dichas normas se pretende desplazarlo arbitrariamente de la plaza de director en la que ha sido reasignado desde el año 1991 y en la cual se ha desempeñado por 23 años; con lo cual se vulneraría su derecho constitucional al trabajo y otro.

El director de la UGEL Sullana deduce la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado y contesta la demanda. Aduce que la Resolución Ministerial 204-2014-ED, de fecha 21 de mayo de 2014, no pretende imponer nuevas condiciones laborales de manera arbitraria e ilegal, sino establecer un procedimiento con el objeto de evaluar a los profesores que ejercen funciones de directivos en instituciones educativas públicas de gestión directa o en instituciones educativas públicas de gestión privada por convenio de educación básica o técnico-productiva.

La procuradora pública del Gobierno Regional de Piura deduce las excepciones de falta de legitimidad para obrar del demandado y de falta de agotamiento de la vía administrativa. Asimismo, contesta la demanda alegando que la adjudicación de la plaza que obtuvo el demandante no le otorgó derecho a reclamar titularidad alguna, ya que no tiene ninguna resolución que indique que su nombramiento es definitivo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03688-2017-PA/TC  
SULLANA  
MARCELINO MORE FLORES

La procuradora pública adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación deduce las excepciones de incompetencia en razón de la materia, falta de agotamiento a la vía administrativa y de oscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda. Contesta la demanda señalando que las normas cuestionadas tienen por objeto evaluar de manera objetiva, transparente y con meritocracia a los profesores que vienen ejerciendo funciones de directivos en el marco de las normas derogadas por la Decimosexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial. Por otro lado, refiere que en el proceso de amparo no se pueden cuestionar normas de carácter heteroaplicativo.

El Segundo Mixto de Sullana, con fecha 9 de diciembre de 2014, declaró infundadas las excepciones de falta de legitimidad para obrar del demandado y de falta de agotamiento de la vía administrativa. Posteriormente, mediante resolución 4 de fecha 16 de marzo de 2015, declaró infundadas las excepciones de oscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda y de incompetencia en razón de la materia.

Así también, con fecha 28 de abril de 2016, la juez *a quo* declaró improcedente la demanda de amparo, por considerar que de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, corresponde dilucidar la controversia en una vía igualmente satisfactoria, en tanto el demandante pertenece al régimen laboral público. Por otro lado, aduce que el Sindicato de Directivos del Departamento de Lambayeque interpuso una demanda en el proceso de acción popular contra el Decreto Supremo 003-2014-MINEDU y las Resoluciones Ministeriales 204 y 214-2014-MINEDU, la misma que originó el Expediente 00129-2014-0-1801-SP-LA-01; proceso en el cual, con fecha 5 de agosto de 2014, se declaró infundada la demanda.

La Sala revisora confirma la apelada por estimar que, al entrar en vigencia la Ley 29944 -y en virtud de la teoría de los hechos cumplidos (consagrado en el artículo 103 de la Constitución)-, resulta constitucionalmente válido que los efectos de dicha ley se apliquen de manera inmediata a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. Y que como consecuencia de ello, las directivas y normas destinadas a su aplicación no deben ser consideradas vulneradoras de derechos fundamentales.

## FUNDAMENTOS

### **Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda**

1. La presente demanda tiene por objeto que se declaren inaplicables el Decreto Supremo 003-2014-MINEDU y la Resolución Ministerial 204-2014-ED de fecha 21 de mayo de 2014, las cuales convocan a una evaluación excepcional de las plazas de directores y subdirectores de las instituciones educativas, toda vez que, según el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03688-2017-PA/TC  
SULLANA  
MARCELINO MORE FLORES

demandante, se pretende desplazarlo arbitrariamente de la plaza de director; con lo cual se vulneraría su derecho constitucional al trabajo y otro.

### Cuestión previa

2. En la Sentencia 02383-2013-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio de 2015, este Tribunal estableció en el fundamento 15, con carácter de precedente, que la vía ordinaria será “igualmente satisfactoria” a la vía del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de los siguientes elementos: i) Que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho; ii) Que la resolución que se fuera a emitir pueda brindar tutela adecuada; iii) Que no existe riesgo de que se produzca irreparabilidad; y, iv) Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.
3. Este Tribunal estima pertinente emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, puesto que existe necesidad de tutela urgente debido a la especial situación del actor. Ello dado que, en el presente caso, el demandante es una persona con discapacidad, de acuerdo con la Resolución de Presidencia 17597-2013-SEJ/REG-CONADIS, de fecha 20 de diciembre de 2013, que obra a fojas 21.

### Análisis del caso concreto

4. En el presente caso, el actor solicita la inaplicación del Decreto Supremo 003-2014-MINEDU, que modifica la Decimoprimer Dispositión Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, aprobado por el Decreto Supremo 004-2013-ED, en los siguientes términos:

Los profesores que vienen ejerciendo funciones de directivos (...), serán evaluados, excepcionalmente, en las habilidades requeridas para el desempeño en el cargo.

La superación de dicha evaluación determina la asignación de la plaza de director o subdirector por un periodo de tres años, conforme a la normatividad vigente.

(...)

Los profesores que: i) no aprueben la mencionada evaluación excepcional, ii) sean retirados del procedimiento de evaluación, iii) no se presenten a la evaluación excepcional, o iv) no cumplan los requisitos establecidos por el MINEDU para ejercer funciones de director o subdirector, permanecerán desempeñando dicha función, según corresponda, hasta el término del año 2014; retornando al cargo de docente de aula en la institución educativa de origen o en una similar de la jurisdicción de la UGEL a la que pertenece la referida institución, a partir del inicio del año escolar 2015. (...)

Se declararán vacantes las plazas ocupadas por los profesores que se encuentren en alguna de las condiciones descritas en el párrafo precedente y se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03688-2017-PA/TC  
SULLANA  
MARCELINO MORE FLORES

incorporarán en la primera convocatoria del concurso público para acceso a cargos de director y subdirector de instituciones educativas a que se refiere la Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley. En dicha convocatoria, podrán presentarse los profesores mencionados en el párrafo precedente.

(...). (Subrayado nuestro).

Asimismo, solicita la inaplicación de la Resolución Ministerial 204-2014-ED de fecha 21 de mayo de 2014, que aprueba la norma técnica denominada "Normas para la Evaluación Excepcional prevista en la Décima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial".

5. Conforme a lo expuesto en la demanda, el actor solicita la inaplicación de las normas señaladas en el fundamento 4, *supra*, con el objeto de no ser removido del cargo que ocupa, esto es, como director en la Institución Educativa "El Cucho", Bellavista, UGEL Sullana; ello en atención a las evaluaciones excepcionales que se pretenden implementar.
6. Al respecto, cabe precisar que si bien el demandante plantea su pretensión bajo los alcances de un amparo contra norma, de los actuados se advierte que mediante la Resolución Directoral 000984-2015, de fecha 27 de febrero de 2015, ya se llevó a cabo el concurso público para cubrir la plaza de director del I.E. "El Cucho" - Bellavista, convocado precisamente por haberse aplicado las normas cuya inaplicabilidad se solicitan (f. 202). De igual forma, mediante Resolución Directoral 001596-2014 de fecha 8 de abril de 2015, se dispuso reubicar al actor del cargo de director al de profesor de aula a partir del 1 de enero de 2015 (f. 203).

En tal contexto, carece de sentido analizar en este caso si las normas invocadas como lesivas cumplían con el requisito de la autoaplicabilidad, sino que corresponde, en cambio, verificar si dichos actos resultan vulneratorios.

7. Sobre el particular, es oportuno recordar que este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia el carácter binario de la educación, pues no sólo constituye un derecho fundamental, sino que también es un servicio público esencial (fundamento 50 de la Sentencia 00020-2012-PI/TC). En ese sentido, "[...]el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como, de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos, debiendo tener siempre como premisa básica [...], que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales [...] tienen como fundamento el principio de la dignidad humana" (fundamento 7 de la STC 4232-2004-AA/TC). Uno de los mecanismos que ha considerado para lograr una mejor educación ha sido tener una plana docente más preparada, con los incentivos económicos necesarios" (fundamento 54 de la STC 0020-2012-PI/TC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03688-2017-PA/TC  
SULLANA  
MARCELINO MORE FLORES

8. En esa lógica, el Tribunal Constitucional ha destacado la importancia de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la administración pública, estableciendo que ésta constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad docente, a fin de lograr la eficiencia plena para la prestación de un servicio público esencial y de calidad (Sentencia 00020-2012-PI/TC, fundamento 56). Ello en concordancia con el principio meritocrático que rige para el ingreso y permanencia en la carrera pública en general (Sentencia 05057-2013-PA/TC).
9. Dicho ello, las evaluaciones de los directores de las distintas instituciones educativas públicas se realizan en aras de determinar si estos cuentan con las habilidades requeridas para el desempeño del cargo. Así, dicha medida se encuentra estrechamente vinculada con el principio de mérito, el cual asegura que el servicio de educación se encuentre compuesto -a nivel directivo- por personal que reúna o tenga el mérito personal y la capacidad profesional requerida.
10. Ello tomando en consideración que de acuerdo con el artículo 55 de la Ley 28044, Ley General de Educación, "el director es la máxima autoridad y el representante legal de la Institución Educativa. Es responsable de la gestión en los ámbitos pedagógico, institucional y administrativo". Asimismo, dicho artículo precisa que al cargo de director le corresponden las siguientes funciones:
  - a. Conducir la Institución Educativa de conformidad con lo establecido en el artículo 68º de la presente ley.
  - b. Presidir el Consejo Educativo Institucional, promover las relaciones humanas armoniosas, el trabajo en equipo y la participación entre los miembros de la comunidad educativa.
  - c. Promover una práctica de evaluación y autoevaluación de su gestión y dar cuenta de ella ante la comunidad educativa y sus autoridades superiores.
  - d. Recibir una formación especializada para el ejercicio del cargo, así como una remuneración correspondiente a su responsabilidad.
  - e. Estar comprendido en la carrera pública docente cuando presta servicio en las instituciones del Estado. El nombramiento en los cargos de responsabilidad directiva se obtiene por concurso público. Los concursantes están sujetos a evaluación y certificación de competencias para el ejercicio de su cargo, de acuerdo a ley.
11. Por ello es que el desplazamiento del demandante del cargo de director al de profesor de aula, como consecuencia de las evaluaciones excepcionales, no constituye un acto arbitrario, ya que el objetivo de estas ha sido determinar qué directores cuentan con las capacidades y habilidades para seguir ocupando ese cargo, en atención a las responsabilidades y funciones que devienen del mismo.
12. Más aún, corresponde precisar que la legalidad y la constitucionalidad del Decreto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03688-2017-PA/TC  
SULLANA  
MARCELINO MORE FLORES

Supremo 003-2014-MINEDU y las Resoluciones Ministeriales 204 y 214-2014-MINEDU, fue ratificada en su validez mediante sentencia de acción popular emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, de fecha 12 de mayo de 2015 (Expediente 12875-2014 LIMA). En dicha sentencia, precisamente, se analizó y ratificó la constitucionalidad de las normas cuestionadas en el presente proceso; decisión de la Corte Suprema que, valga precisarlo, tiene calidad de cosa juzgada, con los efectos correspondientes previstos en el artículo 82 del Código Procesal Constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

#### **HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE FERRERO COSTA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03688-2017-PA/TC  
SULLANA  
MARCELINO MORE FLORES

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Si bien es cierto coincido con declarar **INFUNDADA** la demanda, emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones.

Me aparto del fundamento de la sentencia en el que se cita el precedente Elgo Ríos, contenido en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, donde suscribí un voto singular al que me remito. En el señalé que, en mi opinión, los criterios allí detallados constituyen una regla compleja que genera un amplio margen de discrecionalidad, en perjuicio de la predictibilidad que requiere el Estado de Derecho.

La emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, se justifica en la existencia de una necesidad de tutela urgente debido a la especial situación del actor. Ello dado que, en el presente caso, el demandante es una persona con discapacidad, de acuerdo con la Resolución de Presidencia 17597-2013-SEJ/REG-CONADIS, de 20 de diciembre de 2013, que obra a folios 21.

Por otro lado, me aparto también de la alusión a la educación como un servicio público.

No existe fundamento constitucional para calificar a la educación como un servicio público. Como señalé en el voto singular que emití en el Expediente 00014-2014-PI/TC y otros acumulados, el artículo 58 de la Constitución dice:

el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Desde que la Constitución enumera a la educación *junto* con los servicios públicos, queda claro que se trata de conceptos distintos. No puede subsumirse uno dentro del otro.

La educación no es una *industria de redes* donde, por razones estructurales, su provisión tenga que estar limitada a pocos ofertantes. En la perspectiva constitucional, múltiples actores pueden y deben participar en la provisión del servicio educativo.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**