

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2022-2023

Señora presidenta:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, Comisión de Trabajo) el Proyecto de Ley 1587-2021-CR, presentado por el Grupo Parlamentario PERU LIBRE, a iniciativa del Congresista Pasión Neomias Dávila Atanacio, mediante el cual se propone establecer medidas en materia educativa con el fin de garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto de ley fue decretado el 4 de abril de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como primera comisión y, a la Comisión de Trabajo como segunda comisión dictaminadora.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El texto normativo del proyecto de ley cuenta con cinco (5) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales. El primer artículo señala que la ley tiene por objeto autorizar al Ministerio de Educación, por única vez, a efectuar el nombramiento automático de aquellos profesores que, a la fecha de entrada en vigencia de la ley, se encuentren laborando en calidad de contratados en plazas de docentes presupuestadas y que cumplan con más de 3 años de servicio como docente contratado.

El segundo artículo dispone que el alcance de la ley abarca a todos los docentes contratados comprendidos en el artículo 1 de la ley, que prestaron servicios acumulados bajo cualquier modalidad de contratación.

El tercer artículo enumera los requisitos para el nombramiento de los docentes: i) ser un docente contratado con 3 o más años de contrato vigente acumulado hasta la actualidad o ii) ser docente cuyo plazo de contratación acumulado supera los 3 años. Se señala asimismo que, dichos docentes podrán tener la condición de nombrados en una plaza organizada luego de haber sido evaluados por una Comisión del Ministerio de Educación.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

El cuarto artículo autoriza al Ministerio de Educación, por única vez, para convocar y ejecutar un concurso público a nivel nacional para la provisión de las plazas que no fueran cubiertas por el procedimiento señalado en los artículos anteriores.

En el quinto artículo se señala que el Ministerio de Educación dispone de un plazo de sesenta (60) días para llevar a cabo el proceso de nombramiento de los docentes contratados comprendidos en la presente ley.

Finalmente, en la primera disposición complementaria y final se señala que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, quedan facultados para dictar las normas que resulten necesarias para el adecuado cumplimiento de la presente ley y; en la segunda disposición complementaria y final, se dispone que la ley entra en vigencia a partir de su publicación en el Diario el Peruano.

III. OPINIONES SOLICITADAS

La Comisión de Trabajo solicitó opinión a las siguientes entidades respecto a la viabilidad del proyecto de ley:

- i. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: mediante Oficio N° 001792-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de 2022.
- ii. Ministerio de Educación: mediante Oficio N° 001793-2021-2022/CTSS-C, de fecha 13 de abril de 2022.
- iii. Ministerio de Economía y Finanzas: mediante Oficio N° 001794-2021-2022/CTSS-C, de fecha 13 de abril de 2022.

Respecto de dichas solicitudes de opinión, se recibieron las siguientes respuestas:

- i. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: mediante Oficio N° 0461-2022-MTPE/1, de fecha 29 de abril de 2022, dicho sector nos remite el Informe N° 0323-2022-MTPE/4/8, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual concluyen que “[e]l Ministerio de

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

Trabajo y Promoción del Empleo no es competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1587/2021-CR, Ley que establece medidas en materia educativa con el fin de garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años.”

- ii. Ministerio de Educación: mediante Oficio N° 444-2022-MINEDU/DM, de fecha 16 de agosto de 2022, dicho sector remitió el Informe N° 00925-2022-MINEDU/SG-OGAJ, elaborado por su Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual señalan que *“[l]a propuesta contraviene los principios de igualdad, mérito y capacidad establecidos en la Ley de Reforma Magisterial (LRM) y su Reglamento, así como el principio de igualdad de oportunidades y competencia, de naturaleza implícita en todo concurso público...”; “[e]l Proyecto de Ley debe incluir un análisis costo beneficio respecto a la implementación de la propuesta, así como el costo que demandará realizar un concurso público a nivel nacional para las plazas no cubiertas...” y “[e]l Proyecto de Ley no se encuentra alineado con los instrumentos de planificación estratégica e institucional del Sector; ni cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en el Pliego 010: Ministerio de Educación para implementar el concurso propuesto...”.*

Por otro lado, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, solicitó opinión a las siguientes entidades respecto a la viabilidad del proyecto de ley:

- i. Autoridad Nacional de Servicio Civil: mediante Oficio N° 1039-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, de fecha 7 de abril de 2022.
- ii. Ministerio de Educación: mediante Oficio N° 1038-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, de fecha 7 de abril de 2022.
- iii. Ministerio de Economía y Finanzas: Oficio N° 1037-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, de fecha 7 de abril de 2022.
- iv. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales: mediante Oficio 1036-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, de fecha 7 de abril de 2022.

Respecto de dichas solicitudes de opinión, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República recibió las siguientes respuestas:

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

- i. Autoridad Nacional de Servicio Civil: mediante Oficio N° 000391-2022-SERVIR-PE, de fecha 12 de julio de 2022, dicho sector remite el Informe N° 001023-2022-SERVIR-GPGSC, elaborado por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, mediante el cual concluyen que *“...no encontramos conforme que el Proyecto de Ley plantee el nombramiento automático de aquellos docentes que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren laborando en calidad de contratados en las plazas docentes presupuestadas, y que cumplan más de 3 años de servicio”*.

IV. MARCO NORMATIVO

- i. Constitución Política del Perú
- ii. Ley 28044, Ley General de Educación.
- iii. Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial
- iv. Ley 30541, Ley que modifica la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.
- v. Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes N(s) 0048-2004-PI/TC; 1124-2001-AA/TC, 00025-2007-PI/TC y 4232-2004-AA/TC.
- vi. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- vii. Pacto internacional de Derechos Civiles y políticos.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Competencia de la Comisión de Trabajo

En el Plan de Trabajo de nuestra Comisión, para el Período Anual de Sesiones 2022-2023¹, se estableció como uno de los objetivos generales afrontar los principales problemas socio laborales del país, redoblando esfuerzos para abordarlos directamente y ejercer la labor legislativa efectuando estudios y análisis técnicos que permitan dictaminar de la mejor manera los Proyectos de Ley que tienen incidencia en las relaciones laborales tanto en el sector público como privado y en la seguridad social. En tal sentido, la propuesta legislativa

¹ Ver Plan de Trabajo en el siguiente enlace:
<https://www.congreso.gob.pe/comisiones2022/Trabajo/sobrelacomision/plan-trabajo/>

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

concuera con los objetivos antes señalados, quedando clara la competencia de la Comisión de Trabajo para emitir el correspondiente pronunciamiento.

5.2. Análisis técnico

a) Respecto a la importancia del Derecho a la Educación en la normativa Internacional y Nacional:

El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, señala:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada, el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos ya las libertades fundamentales”.

El numeral 1 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por su parte, señala:

os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.”

En ese mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostuvo, en su informe sobre el derecho a la educación, que²:

² Observación General N° 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). Diciembre, 1999.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

“La educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico”

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido también en el referido informe que:

“Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana”. En suma, la educación contribuye decididamente a designar el "saber" y el "saber hacer"

A nivel nacional, en nuestra normativa interna, el artículo 13 de la Constitución Política del Perú, señala los fines constitucionales del proceso educativo:

“La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.”

En ese mismo sentido, el artículo 14 de nuestra carta magna, señala lo siguiente:

“La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país. La formación ética y

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa. Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.”

Por su parte, el artículo 16 de la Constitución Política del Perú, respecto de la descentralización del sistema educativo, señala:

“Tanto el Sistema como el régimen educativo son descentralizados. El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación. Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.”

Ahora bien, respecto del marco de la gratuidad de la educación superior universitaria, los artículos 17 y 18 de la Constitución Política determinan lo siguiente:

“En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.”

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado que, dentro de las funciones que condicionan la existencia del Estado, la educación ostenta prelación del más alto rango, pues se fundamenta en los principios esenciales de la democracia y se vincula directamente con el desarrollo económico y social del país (...). *Es decir, la educación debe estar dirigida a fortalecer en la persona humana los principios de solidaridad, justicia social, la dignidad humana y la integridad de la familia.*³

³ Expediente N° 4232-2004-AA/TC.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional⁴ ha señalado que *“La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es, asimismo, democrática, y obligatoria. El Estado la asume como función indeclinable y está obligado a invertir en todos sus niveles y modalidades”*. Señala, asimismo, que la educación *“...es un derecho inherente a la persona. Consiste en la facultad de adquirir o transmitir información, conocimientos y valores a efectos de habilitar a las personas para sus acciones y relaciones existenciales y coexistenciales; amén de ser una guía, dirección u orientación para el desarrollo integral de la persona.”*

Como se puede observar, el derecho a la educación es un “derecho llave”, un derecho multiplicador que cuando se garantiza, aumenta el disfrute de todos los demás derechos, mientras que cuando se niega impide el disfrute de los otros derechos. En la vida social muchos derechos son inaccesibles para quienes fueron privados de educación, en especial los derechos asociados al trabajo, al salario justo, a la seguridad social y a ser elegido en un cargo político. Asimismo, el derecho a la educación implica el poder enseñar, aprender y crecer al máximo nuestras posibilidades⁵.

En ese marco, la figura del docente se consagra como un instrumento indispensable para que el derecho a la educación pueda desplegarse, son agentes de cambio social⁶, por ello, el Estado debe garantizar su bienestar. En efecto, conforme al artículo 4 de la Ley N° 29944, el docente tiene calidad de agente fundamental del proceso educativo, presta un servicio público esencial dirigido a concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia. Coadyuva con la familia, la comunidad y el Estado, a la formación integral del educando, razón de ser de su ejercicio profesional. Siendo ello así, un docente -al igual que cualquier individuo- no podrá mostrar conciencia en su rol como maestro si no cuenta con estabilidad laboral por parte del Estado.

⁴ Ídem.

⁵ Ver: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34228.pdf>

⁶ Ver: <http://revistavarela.uclv.edu.cu/index.php/rv/article/view/260/530>

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio*.

b) Respeto al derecho al trabajo y el derecho a la igualdad

El Tribunal Constitucional⁷ ha estimado en diversas sentencias que el contenido esencial del derecho al trabajo, previsto en el artículo 22 de la Constitución Política del Perú, supone: por una parte, acceder a un puesto de trabajo y, por otra, no ser despedido sin causa justa⁸. En el mismo sentido, Neves Mujica⁹, indica que el derecho al trabajo se entiende de dos maneras. Primero, desde una perspectiva de política de empleo, procurando el acceso al empleo a toda persona. Segundo, desde una perspectiva de derecho, a la conservación del empleo, lo que supone la preferencia de la contratación indefinida sobre la temporal (estabilidad de entrada), y la prohibición de despido injustificado (estabilidad de salida).

Así, la estabilidad de entrada se encuentra referida a la preferencia por la contratación de duración indefinida sobre la temporal, reflejada en la autorización de celebrar contratos temporales únicamente cuando la labor a cumplir sea de tal naturaleza. De esta manera se recogió la tendencia actual de buscar la más amplia protección del trabajador y su continuidad en el trabajo frente al ejercicio arbitrario del poder de dirección del empleador.

Habiendo dicho ello, se tiene que, si bien la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, ha establecido una modalidad de ingreso a la Carrera Pública Magisterial a través de concurso público, es decir, el profesor es nombrado mediante una resolución en la primera escala magisterial; dicha ley, al establecer una serie de requisitos generales y específicos, ha dejado en desamparo a miles de docentes con amplia trayectoria en la enseñanza, sin tener en cuenta los casos particulares y la realidad misma del profesorado quienes por años vienen laborando bajo un contrato injusto, sin los beneficios de ley del que gozan los docentes nombrados, configurándose de esta forma una vulneración al derecho del trabajo en su aspecto de la estabilidad de entrada; ello, en tanto no se les permite

⁷ Fundamento 12 del EXP. N.º 1124-2001-AA/TC –LIMA.

⁸ Fundamento 109 de EXP. N.º 00025-2007-PI/TCLIMA.

⁹ NEVES MUJICA, Javier. “Libertad de Trabajo, Derecho al trabajo y Derecho de Estabilidad en el Trabajo”, Derecho y Sociedad, Año 17, Diciembre, 2001, pp. 24-25

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

ser docentes nombrados sobre la base de un trato diferenciado recogido en la Ley 29944.

Se tiene entonces que, los docentes, al no tener estabilidad laboral por no ser docentes nombrados, se mantiene en un estado de absoluta incertidumbre respecto a su permanencia en el puesto de trabajo como contratados, vulnerando de esta forma la preferencia que la Constitución Política y la ley le otorgan a la contratación a plazo indeterminado (estabilidad laboral de entrada).

En ese contexto, en el artículo 2 de la referida Ley 29944, se señala que es un principio del régimen laboral del magisterio público el Principio del Derecho Laboral¹⁰, el cual dispone que todas las relaciones individuales y colectivas de trabajo aseguran la igualdad de oportunidades y la no discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la constitución y la interpretación más favorable al trabajador en caso de duda insalvable.

Por otro lado, la Ley 28044, Ley General de Educación, en su artículo 17 trata sobre la equidad en la educación, señala que:

"Para compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, el Estado toma medidas que favorecen a segmentos sociales que están en situación de abandono o de riesgo para atenderlos preferentemente".

En dicho contexto normativo, es pertinente trae a colación el principio/derecho de igualdad y no discriminación, reconocido en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución. Así, la igualdad debe entenderse –

¹⁰ "Artículo 2. Principios

El régimen laboral del magisterio público se sustenta en los siguientes principios:

(...)

d) Principio del derecho laboral: Las relaciones individuales y colectivas de trabajo aseguran la igualdad de oportunidades y la no discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la interpretación más favorable al trabajador en caso de duda insalvable"

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

señala Gutiérrez Camacho¹¹ - como una aspiración normativa, un estándar básico del contenido de la dignidad humana, apunta al reconocimiento de una equivalente dignidad atribuible a toda persona – *minimun* de humanidad respecto del cual no cabe distinciones-, que es merecedora de una especial protección frente a otros entes y bienes existentes.

Por otro lado, el derecho a la igualdad también ha sido desarrollado por nuestra jurisprudencia constitucional¹² mediante dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas, establece que la norma debe ser aplicada por igual a quienes se encuentran en la misma situación descrita en el supuesto de hecho de la norma; la segunda, se refiere a que el texto propio de la ley, no puede contener diferencias irrazonables que afecten la situación jurídica de una persona.

Por otro lado, a nivel internacional, el derecho a la igualdad ha sido desarrollado en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

De igual forma, en su artículo 7, se señala que:

"Todos son iguales ante la Ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la Ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal Discriminación".

Por otro lado, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también contempla el principio de igualdad de la siguiente forma:

"Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la Ley. A este respecto,

¹¹ GUTIERREZ CAMACHO, Walter; SOSA SACIO, Juan Manuel. La Constitución Comentada. Lima. Gaceta Jurídica, Tercera Edición, 2015, p. 104.

¹² Fundamento 60 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC del 01/04/2005.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

la Ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

En tal sentido, al haberse efectuado un trato diferenciado entre los docentes sobre la base de requisitos contenidos en la Ley 29944, vulnerándose de esta forma el derecho al trabajo – en el aspecto de acceso a un puesto de trabajo- se ha dejado en desamparo a miles de docentes con amplia trayectoria en la enseñanza, generándose una problemática socio laboral que intenta ser atendida por la norma propuesta.

c) Respecto a la relación del proyecto de ley con la Agenda Legislativa y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país. Las políticas de Estado, proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y afirmar su gobernabilidad democrática¹³.

Así, la presente iniciativa legislativa de reforma se encuentra relacionada con la Décimo Primera política denominada “Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación” que establece que el Estado *“...combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.*

De igual forma, esta iniciativa legal guarda directa correspondencia con la Décimo Segunda política denominada “Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del

¹³ Ver: <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

Deporte" y con la Vigésima Política denominada “Desarrollo de la ciencia y la tecnología”, en las cuales se dispone que el Estado *“promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello” y “asignará mayores recursos, aplicará normas tributarias y fomentará otras modalidades de financiamiento destinado a la formación de capacidades humanas, la investigación científica, la mejora de la infraestructura de investigación y la innovación tecnológica”.*

d) Respeto a la necesidad del proyecto de ley.

Al realizarse un trato injustificado al establecerse en la Ley N° 29944 una serie de requisitos generales y específicos para el Acceso a la carrera magisterial, ha dejado en desamparo a miles de docentes con amplia trayectoria en la enseñanza, problemática que es necesaria abordar a través de la presente iniciativa legislativa, mediante la cual se trata de enmendar este trato diferenciado que ha afectado a profesores quienes por años vienen laborando bajo un contrato injusto, sin los beneficios de ley que gozan los docentes nombrados.

e) Respeto al análisis costo beneficio del proyecto de ley.

Conforme se ha señalado en el contenido del presente dictamen la norma propuesta tiene como destinatarios los docentes contratados que desean ser nombrados, los cuales –conforme a la exposición de motivos del presente proyecto– ascienden a más de doscientos mil (200 000) aproximadamente a nivel nacional, ello teniendo en cuenta la Convocatoria a Concurso Público realizada en diciembre de 2021. Sobre ellos recaerán los impactos favorables que contienen las disposiciones recogidas en el proyecto de ley. En efecto, el nombramiento de los docentes contratados fortalecerá sus capacidades, su desarrollo propio y el desarrollo y satisfacción de sus familiares y, en consecuencia, se fortalecerá el sector educación en el país

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

Respecto al impacto económico o presupuestal de la norma que se propone, debemos precisar que, en el texto sustitutorio contenido en el presente dictamen, se ha establecido que la implementación del presente proyecto de ley es de manera gradual, en función a la disponibilidad de los recursos y de la plaza orgánica y con cargo el presupuesto del pliego respectivo.

Asimismo, el incremento presupuestal que generaría la implementación de la presente iniciativa legislativa se vería respaldado por el incremento en el presupuesto público al Sector Educación, planteado en el Proyecto de la Ley de Presupuesto del año fiscal 2023, sustentado por el Ministro de Economía ante el pleno del Congreso de la República. Este proyecto indica que el presupuesto del Sector Educación incrementará en 6 mil 71 millones de soles al 2023, es decir, un aumento presupuestal de 16,9% respecto del año fiscal 2022.

f) Respecto a las opiniones recibidas por las entidades sobre el proyecto de ley.

Mediante Oficio N° 444-2022-MINEDU/DM, de fecha 16 de agosto de 2022, el Ministerio de Educación remitió el Informe N° 00925-2022-MINEDU/SG-OGAJ, elaborado por su Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual señalan que:

“La propuesta contraviene los principios de igualdad, mérito y capacidad establecidos en la Ley de Reforma Magisterial (LRM) y su Reglamento, así como el principio de igualdad de oportunidades y competencia, de naturaleza implícita en todo concurso público. En ese contexto, el ingreso a la Carrera Pública Magisterial (CPM) se debe realizar basado en la meritocracia, principio que coadyuva a tener profesores idóneos en las aulas asegurando un servicio educativo de calidad en el país, tal como lo establece la LRM; no siendo compatible con ello permitir un ingreso directo sin evaluación a los profesores contratados sólo porque tengan cierta cantidad de años de experiencia profesional en el sector público o privado. Cabe resaltar que, en la etapa descentralizada del

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

Concurso de Ingreso a la CPM, se evalúa las competencias pedagógicas del postulante y, además, se valora la experiencia profesional a través de la Matriz de Trayectoria Profesional, por lo que este proceso comprende la evaluación la experiencia profesional de cada profesor.

Sobre el particular, el tercer artículo del proyecto de ley señala que, dichos docentes podrán tener la condición de nombrados -es decir, ingresar a la Carrera Pública Magisterial- en una plaza organizada luego de haber sido evaluados por una Comisión del Ministerio de Educación; en tal sentido, no es cierto que se configure un ingreso “directo y sin evaluación”, siendo la referida Comisión la encargada de realizar la respectiva evaluación.

Por otro lado, mediante Oficio N° 000391-2022-SERVIR-PE, de fecha 12 de julio de 2022, la Autoridad Nacional de Servicio Civil remitió el Informe N° 001023-2022-SERVIR-GPGSC, elaborado por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, mediante el cual concluyen que:

“En el marco de la regulación que provee Ley N° 29944 se identifica la existencia de dos situaciones jurídicas diferenciadas; por un lado, la situación jurídica de los profesores que pertenecen a la carrera pública magisterial y, por otro lado, la situación jurídica de los profesores contratados, quienes no pertenecen a la carrera pública magisterial. En el primer caso, los profesores ingresaron por concurso público de méritos desarrollado en dos etapas, que es diferente al de los profesores contratados. Al respecto, la Exposición de Motivos no justifica sobre la base de estudios, datos estadísticos, legislación comparada u otros, cómo el período de tres (3) años de los docentes contratados genera en ellos la experiencia, idoneidad y demás atributos que los equiparen con el perfil de los docentes nombrados y/o que ello sea equivalente a pasar un riguroso proceso de selección como el que se realiza en el marco de la Ley 29944.

En ese sentido, no encontramos conforme que el Proyecto de

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio*.

Ley plantee el nombramiento automático de aquellos docentes que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren laborando en calidad de contratados en las plazas docentes presupuestadas, y que cumplan más de 3 años de servicio”.

Al respecto, como bien se ha desarrollado en el literal b) del presente documento, el derecho a la igualdad proscribiera un tratamiento diferenciado entre dos grupos de personas (docentes contratados y docentes nombrados) que ostenten las mismas características, en este caso, la condición de ser docente. Este trato diferenciado, como ya hemos señalado, se ha materializado en una vulneración al derecho al trabajo, en su aspecto de “acceso al empleo”, conforme a la jurisprudencia nacional citada. Siendo ello así, se ha configurado una problemática socio laboral que no puede ser ajena a esta Comisión.

Asimismo, es pertinente señalar que la propia Ley 29944 recoge supuestos en los que el vínculo laboral se extinguiría para el caso de los docentes de la Carrera Magisterial; así, por ejemplo, el artículo 23¹⁴ de la referida norma señala que la evaluación del desempeño docente es condición para su permanencia y se realiza como máximo cada cinco años. Como se puede observar ante el supuesto negado de que un docente con amplia experiencia no cumpla con la idoneidad y demás atributos necesarios para el perfil docente, existe la posibilidad de retirarlo de la carrera sobre la base de las evaluaciones obligatorias que realiza el Ministerio de Educación.

¹⁴ “Artículo 23. *Permanencia en la Carrera Pública Magisterial*

La evaluación del desempeño docente es condición para la permanencia, en concordancia con el artículo 28 de la presente Ley, en la Carrera Pública Magisterial, y se realiza como máximo cada cinco años.

Esta evaluación es obligatoria, con excepción de aquellos profesores que, durante todo el período de evaluación, se encuentren gozando de las licencias con o sin goce de remuneraciones previstas en la presente Ley o que se encuentren ocupando un cargo en otras áreas de desempeño laboral.

Los profesores que no aprueben en la primera oportunidad reciben una capacitación destinada al fortalecimiento de sus capacidades pedagógicas. Luego de esta capacitación participan en una evaluación extraordinaria. En caso no aprueben esta evaluación extraordinaria, nuevamente son sujetos de capacitación. Si desaprueban la segunda evaluación extraordinaria, son retirados de la Carrera Pública Magisterial. Entre cada evaluación extraordinaria no puede transcurrir más de doce (12) meses.

Los profesores retirados de la Carrera Pública Magisterial pueden acceder a los servicios de promoción del empleo, empleabilidad y emprendimiento que se brindan a través de los Centros de Empleo”

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 1584-2021, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO LABORAL DE LOS DOCENTES CONTRATADOS CON MÁS DE 3 AÑOS DE SERVICIO

Artículo 1. Autorización para nombramiento

Se autoriza al Ministerio de Educación, por única vez, a efectuar el nombramiento de aquellos docentes que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren laborando en plazas docentes presupuestadas y cuenten con un tiempo de servicios acumulado de 3 o más años.

Artículo 2.- Comisión de Evaluación

Los docentes que cumplan con la condición prevista en el artículo 1, previa evaluación por una Comisión del Ministerio de Educación, pasan a tener la condición de docente nombrado en una plaza orgánica.

Artículo 3. Concurso público a nivel nacional

- 3.1 Se autoriza al Ministerio de Educación, por única vez, para convocar y ejecutar un concurso público a nivel nacional para la provisión de las plazas presupuestadas, no cubiertas por el procedimiento señalado en el artículo anterior. El Ministerio de Educación crea una comisión encargada de dirigir y supervisar el concurso público a nivel nacional.
- 3.2 El concurso se realiza mediante una prueba de selección única, objetiva y anonimizada. Para ello, el Ministerio de Educación podrá contratar los servicios de instituciones especializadas.
- 3.3 El concurso público se inicia, como máximo, a los noventa (90) días de culminado el proceso de evaluación señalado en el artículo 2.
- 3.4 Podrán participar en dicho concurso, todos los docentes que, sin tener el

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1587/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece medidas para garantizar el derecho laboral de los docentes contratados con más de 3 años de servicio.*

requisito de experiencia mínima señalada en el artículo precedente, deseen hacerlo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación

El Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas dicta las normas que resulten necesarias para el adecuado cumplimiento de la presente ley.

Dentro del plazo de 30 días hábiles contados desde la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación crea la Comisión de evaluación a que se refiere el artículo 2, la misma que cuenta con un plazo de 120 días para llevar a cabo la evaluación a la que se refiere el mismo artículo.

La incorporación de los docentes a los que se refiere el artículo 1 de la presente ley se realizará de manera gradual, en función a la disponibilidad de los recursos, de la plaza orgánica y con cargo el presupuesto del pliego respectivo, hasta el plazo máximo de dos (2) años.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 13 de setiembre de 2022.