

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL PERIODO 2024-2025

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante CTSS) el **Proyecto de Ley 1288/2021-CR**, Ley que garantiza el derecho a la seguridad social del docente, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, de autoría del congresista Flavio Cruz Mamani.

Al respecto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social ha verificado que el proyecto de ley cumple con los requisitos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, tales como la exposición de motivos, los efectos de la vigencia de la norma que se propone para el ordenamiento jurídico, el análisis costo-beneficio y el vínculo con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Asimismo, cuenta con la firma del portavoz del grupo parlamentario, así como de las firmas correspondientes de los demás congresistas integrantes que apoyan la propuesta.

I. SITUACION PROCESAL

Antecedentes Procedimentales

El Proyecto de Ley 1288/2021-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario el 11 de febrero de 2022, siendo decretado a las comisiones de Educación, Juventud y Deporte y Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el 21 de febrero de 2022, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

Antecedentes Parlamentarios

Cabe precisar, que en la Primera Legislatura Ordinaria 2018, se presentó el Proyecto de Ley 4081/2018-CR, Ley que modifica el artículo 53 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial que regula el cese por límite de edad de los docentes comprendidos en la Carrera Pública Magisterial, con el fin de permitir que se prevenga las medidas necesarias para garantizar la conclusión del año académico y las evaluaciones finales del alumnado.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

Dicha iniciativa legislativa era de autoría de la ex congresista Lizbeth Hilda Robles Uribe, presentado al Área de Trámite Documentario el 21 de marzo del 2019.¹

En la Primera Legislatura Ordinaria 2024, se ha presentado el Proyecto de Ley 10156/2024-CR, Ley que amplía la edad de cese para los médicos del Decreto Legislativo 728, con el fin de ampliar de forma voluntaria y a solicitud, la edad del cese laboral de médicos asistenciales y médicos del régimen del Decreto Legislativo 728 con contrato indefinido en el sector público, garantizando cobertura especializada en los centros de salud. Dicha iniciativa legislativa es de autoría de la Congresista Patricia Rosa Chirinos Venegas, presentado al Área de Trámite Documentario el 07 de febrero de 2025².

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa materia del presente dictamen plantea la implementación del literal d) del artículo 53° de la Ley N° 29944, referido a la terminación de la relación laboral por la causal de límite de edad.

A continuación, pasamos a transcribir la fórmula legal propuesta en el proyecto de Ley 1288/2021-CR:

LEY QUE GARANTIZA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el literal d) del artículo 53° de la Ley 29944, referido a la terminación de la relación laboral por la causal de límite de edad.

Artículo 2. Modificación al artículo 53 de la Ley de Reforma Magisterial

Modifíquese el artículo 53°, en los términos siguientes:

Artículo 53° Término de la relación laboral

El retiro de la Carrera Pública Magisterial de los profesores se produce en los siguientes casos:

(...)

¹ <https://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>

² <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/10156>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

d) Por límite de edad, al cumplir 65 años, **siempre y cuando que el docente cuente con un mínimo de 20 años de aportaciones y que además el empleador acredite haber realizado los aportes en forma real y efectiva al Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley 19990.**

(...)

Artículo 3. Derogatoria

Déjese sin efecto todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

III. MARCO NORMATIVO

a) Legislación Nacional

- Constitución Política del Perú (artículos 3, 10 y 55).
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley N° 29944, Ley de la Reforma Magisterial
- Ley N° 30541, Ley que modifica la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial e Institutos y Escuelas de Educación Superior.
- Decreto Ley N° 19990, Decreto Ley que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
- Acuerdo Nacional – Política de Estado 13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.
- Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR, por la que se aprueba la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2024 – 2025.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Análisis Técnico

La iniciativa legislativa aborda la problemática referida a la terminación de la relación laboral por la causal de límite de edad, generando el drama para cientos de docentes, esto es ante la imposibilidad de obtener una pensión en el régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19990, debido a dos razones, por no acreditar el mínimo de aportes al Sistema Nacional de Pensiones, esto es cuando el trabajador no ha aportado un mínimo de 20 años y otra razón es cuando el trabajador ha realizado aportaciones superiores a 20 años, pero dichos aportes no se encuentran registrados en el Sistema Nacional de Pensiones de la ONP.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Sobre el análisis de la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta normativa, resulta necesario, viable y oportuno modificar el literal d) del artículo 53 de la Ley 29944 que establece como una de las causales del término de la relación de trabajo el cese por límite de edad al cumplir 65 años de edad, siempre que el docente cuente con un mínimo de 20 años de aportaciones y que además el empleador acredite haber pagado los aportes en forma real y efectiva al Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley N° 19990.

SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) fue creado por el Decreto Ley N° 19990, vigente desde el 1 de mayo de 1973, y es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) desde el 1 de junio de 1994³.

- Los aportes como trabajadora/trabajador son de carácter solidario e intangible.
- Los requisitos mínimos para que obtengas una pensión de jubilación completa son contar con 20 años de aportes acreditados y tener 65 años de edad.
- Los requisitos mínimos para que obtengas una pensión de jubilación proporcional son contar con entre 10 a 14 años o entre 15 a 19 años de aportes acreditados y tener 65 años de edad.
- El monto de pensión depende de los años de aportaciones y del promedio de tus últimas remuneraciones efectivas de tu vida laboral, según la ley vigente.
- El monto máximo de pensión de jubilación es de S/ 893.00
- La pensión mínima es de S/ 600.00 para los pensionistas con 20 o más años de aportes.

EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El derecho a la seguridad social ha sido entendido por los países industrializados europeos como pilar fundamental del Estado de Bienestar habiéndolo constitucionalizado como uno de los derechos económicos y sociales más importantes, primero en las Constituciones estatales de la postguerra y, más

³ <https://www.gob.pe/516-elegir-sistema-de-pensiones-sistema-nacional-de-pensiones-snp>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

tarde, ya en la década de los 50, en los tratados fundamentales de la hoy llamada Unión Europea (en especial el artículo 118 del tratado de Roma de 1957, por la que se creó la Comunidad Económica Europea). Por otra parte, el derecho a la Seguridad Social penetra en los textos internacionales a nivel mundial. Así la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobado por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, prescribe en el artículo 22° que “Toda persona en cuanto miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social: ésta fundada en obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, gracias al esfuerzo nacional y a la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada país”.

Oportunidad de la propuesta legislativa

Actualmente, se cuenta con cerca de 585,000 docentes en la educación básica regular, especial, alternativa y técnico-productiva. De ellos, cerca de 530,000 están en la educación básica regular (INEI, 2022). Según la Encuesta Nacional de Docentes 2021, el 46 % es contratado y el 54 % es nombrado, es decir, está dentro de la Carrera Pública Magisterial (Ministerio de Educación, 2021)⁴.

Problemática que se pretende solucionar⁵

La Ley de reforma Magisterial dispone en su artículo 53, inciso d) que el término de la relación laboral se produce al cumplir los 65 años. Posteriormente, el reglamento de la citada ley dispuso en su artículo 114 que el retiro se comunica de oficio, debiendo la administración comunicar al profesor afectado de tal hecho en un plazo no menor de 15 días calendario previos al retiro.

La norma empezó a implementarse y se calcula que los profesores afectados serían aproximadamente 10 mil. En varios casos las unidades de gestión educativa local se han mostrado prestas a realizar la comunicación respectiva. No obstante, algunas preocupaciones existen sobre el particular. Planteándose tres de ellas: ¿Se los debe retirar y por qué razones?

⁴ <https://pirka.pe/el-tamano-del-cuerpo-docente-en-peru/>

⁵ <https://educared.fundaciontelefonica.com.pe/desafios/cumplir-los-65/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

- ¿Está preparado el sistema para retirarlos a los 15 días sin afectar el normal funcionamiento de una Institución Educativa y la percepción de los derechos del trabajador?
- ¿Se han dado normas para proceder a los reemplazos de quienes dejan los cargos?

La decisión de jubilar al personal que cumple 65 años y ser retirado casi compulsivamente es bastante discutible. Si bien algunos argumentan que una persona que siente los agotamientos propios de su edad, hay otros que se interrogan respecto a si el sistema estaría dejando de aprovechar personal con experiencia, sobre todo en un país en donde la calidad de la formación docente habría disminuido notoriamente en las dos últimas décadas. Adicionalmente a la edad sería conveniente preguntarse si la decisión debe ignorar el desempeño del que es retirado del servicio. Por ejemplo, ¿si un director lleva muy bien su colegio y tiene el respeto de toda la comunidad educativa o si un profesor en las evaluaciones de rendimiento de sus estudiantes logra buenos resultados, debe ser jubilado? ¿o no podría aprovecharse para una función de asesoría o capacitación? El país no está para desperdiciar profesionales que pueden aportar positivamente a la mejora de la calidad del sistema.

En segundo lugar, la desorientación de muchos maestros empieza a expresarse. Por un lado, porque tuvieron recientemente una mejora de sus remuneraciones o porque la misma empezó a ser superior al promedio al haber concursado e ingresado a la Carrera Pública Magisterial. El retiro podría significar en muchos casos pasar de una remuneración de 2 mil o más a una pensión de menos de mil nuevos soles.

Está la preocupación respecto a cuándo cobrarán su compensación por tiempo de servicios y cuándo empezarán a recibir regularmente su pensión. Optimistamente un trámite de pensión podría demorar seis meses, pero lo normal es que dure un tiempo mayor. El estar afiliado a la Oficina Nacional de Pensiones o a una AFP podría variar ese tiempo para el pago de la pensión. En tanto, la pregunta que se hacen los afectados es ¿de qué viviré? ¿cómo enfrentaré el descenso de mis ingresos?

Una tercera arista derivada de la aplicación de esta norma se refiere al reemplazo del personal que se retira. Para ello también es importante mirar los antecedentes de ejecución de tales procedimientos. Por ejemplo, cuando se pretende cubrir una licencia los trámites son muy lentos. La persona que solicita la licencia

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

retorna a su centro de trabajo y el reemplazo para cubrir la licencia nunca pudo llegar. En este caso las preguntas son: ¿quién asegura la atención de los estudiantes? ¿cuántas horas de clase dejan de recibir?

Varios especialistas han hecho una sugerencia muy razonable: que los reemplazos del que cumple 65 años se produzcan al año siguiente. Se evitaría la improvisación. Los procedimientos para reemplazar el personal que se retira no están establecidos.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese sentido el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 008-96-IITC, ha señalado que "(...) la seguridad social es un derecho humano fundamental que supone el derecho que le asiste a la persona para que la sociedad provea instituciones y mecanismos a través de los cuales pueda obtener recursos de vida y soluciones para problemas preestablecidos, de modo tal que pueda obtener una existencia en armonía con la dignidad, teniendo presente que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Asimismo, en la STC 1396-2004-AA/TC, se ha establecido que este derecho es uno de configuración legal, puesto que corresponde al legislador determinar cuáles son las condiciones y requisitos que debe cumplir una persona para que pueda gozar de los beneficios según el régimen pensionario al que pertenezca. Sin embargo, no por ello puede considerarse que la ley pueda establecer requisitos que hagan imposible la realización de los fines de la seguridad social o que nieguen sus principios tales como los de universalidad, solidaridad o igualdad, entre otros, pues de ser así terminaría por vaciar de contenido el referido derecho fundamental.

Como consecuencia de la problemática expuesta el Tribunal Constitucional ha emitido en la sentencia en el expediente 07468-2006-PA/TC, señalando expresamente: “Declarar FUNDADA la demanda, y en consecuencia se ordena a la emplazada realizar el pago de las aportaciones a la Oficina de Normalización Previsional a efectos de cubrir los meses que faltan para obtener una pensión de jubilación⁶.

⁶ EXP. N° 07468-2006.PA/TC, de fecha 23 abril de 2007.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS RECAÍDAS EN LOS EXPEDIENTES 1396-2004-AA/TC y e0746S-2006-PA/TC

El artículo 10 de la Constitución Política del Perú establece de forma expresa el derecho universal y progresivo a la seguridad social. La relevancia constitucional de este derecho radica en su doble función:

- Primero, constituye un mecanismo esencial de protección frente a contingencias específicas que afectan la calidad de vida de las personas, como son la vejez, invalidez, enfermedad o muerte, entre otras situaciones que generan vulnerabilidad económica y social.
- Segundo, persigue la finalidad última de garantizar condiciones mínimas para una vida digna, asegurando que las personas no vean menoscabado sustancialmente su estándar de vida una vez que se presenten tales contingencias. En este sentido, la seguridad social no puede entenderse únicamente desde una perspectiva económica o asistencialista, sino esencialmente desde una perspectiva constitucional y de derechos fundamentales. Ello implica que toda interpretación normativa o administrativa en la materia debe ser coherente con principios como la dignidad humana, solidaridad social, y la progresividad del derecho, los cuales tienen un carácter vinculante para las autoridades públicas.

El Tribunal Constitucional ha desarrollado esta concepción amplia y garantista del derecho a la seguridad social en diversas sentencias, entre ellas la recaída en el Expediente N° 008-96-I/TC, en la que se indicó claramente que:

"(...) la seguridad social es un derecho humano fundamental que supone el derecho que le asiste a la persona para que la sociedad provea instituciones y mecanismos a través de los cuales pueda obtener recursos de vida y soluciones para problemas preestablecidos, de modo tal que pueda obtener una existencia en armonía con la dignidad, teniendo presente que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado".

Lo que implica esta declaración jurisprudencial es que cualquier régimen previsional, incluido el regulado por el Decreto Ley 20530 (Cédula Viva), no puede ser interpretado en abstracto ni en forma aislada del contexto constitucional. Por el contrario, las autoridades administrativas y judiciales tienen la obligación constitucional de verificar que las condiciones impuestas por la legislación previsional sean aplicadas en concordancia con estos principios fundamentales, especialmente cuando se trate de evaluar la adquisición o pérdida de beneficios previsionales por parte de los ciudadanos.

En este contexto, cualquier revisión administrativa que implique la exclusión de una persona del régimen previsional al que inicialmente fue incorporado, debe ser realizada bajo un escrutinio especialmente riguroso. Dicho escrutinio exige evaluar no solo la literalidad de los requisitos legales, sino también la afectación potencial al derecho fundamental a la seguridad social del ciudadano implicado, debiendo analizarse

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

minuciosamente si la actuación administrativa respeta los principios constitucionales antes indicados, especialmente la estabilidad jurídica de situaciones administrativas consentidas, y la protección de expectativas legítimas derivadas de decisiones anteriores.

Así pues, el rol del Tribunal Constitucional en casos vinculados al régimen del Decreto Ley N° 20530, no puede limitarse a un análisis meramente formalista, sino que debe considerar también una dimensión material y sustantiva, garantizando que la aplicación normativa no sea arbitraria ni desproporcionada, y que, en última instancia, prevalezca la garantía efectiva.

Aplicado esto al cese por límite de edad, si un trabajador cumple todos los requisitos exigidos por la ley para acceder a una pensión, el solo hecho de haber cumplido 70 años o cualquier edad límite no puede implicar automáticamente la pérdida o denegación del derecho adquirido a recibir su pensión. La Constitución prohíbe claramente estas interpretaciones restrictivas, pues vulnerarían el derecho fundamental a la seguridad social.

- Fundamento 8 y 9: Reafirman que el cumplimiento estricto de los requisitos legales determina la existencia legítima del derecho previsional. Sin embargo, la edad avanzada (70 años en adelante) no puede operar como criterio para negar, menoscabar, o poner en cuestión derechos ya adquiridos, pues la Constitución prioriza proteger a la persona mayor frente a la vulnerabilidad económica y social propia de la vejez.

RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

El Tribunal del Servicio Civil, ha emitido el pronunciamiento (RESOLUCIÓN 00245-2015-SERVIR/TSC-Primera Sala)⁷, en la cual señala expresamente: “Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor BERNARDO MOLLOCONDO HUARACHA contra el silencio administrativo negativo recaído sobre su recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral 00636-UGEL.03, del 24 de enero de 2014, emitida por la Dirección del Programa Sectorial de la Unidad de Gestión Educativa Local 03; por encontrarse dentro del supuesto de excepción para el cese por límite de edad, relativa al número de años de aportes mínimos previstos para la obtención de su pensión de jubilación.

En relación a lo expuesto el Tribunal del Servicio Civil, ha emitido el pronunciamiento (RESOLUCIÓN 000548-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala)⁸, en

⁷ RESOLUCIÓN N° 00245-2015-SERVIR/TSC-Primera Sala de fecha 26 de febrero de 2015.

⁸ RESOLUCIÓN N° 000548-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala de fecha 8 de marzo de 2019.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

la cual señala expresamente: “Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor LEONCIO MAURICIO SACAYCO HUERTA contra la denegatoria ficta del recurso de reconsideración presentado contra la Resolución Directoral 06353-2018-UGEL 03, del 25 de julio de 2018, toda vez que no cuenta con el número de años de aportes mínimos previstos para la obtención de su pensión de jubilación en el régimen del Decreto Ley 19990, perteneciente al Sistema Nacional de Pensiones, supuesto de excepción para el cese por límite de edad.

LA OIT Y LA SEGURIDAD SOCIAL⁹

Desde una perspectiva legal global, el reconocimiento del derecho a la seguridad social se ha desarrollado a través de instrumentos universalmente negociados y aceptados que proclaman que la seguridad social es un derecho fundamental de todo ser humano de cualquier sociedad. Este principio se establece en, entre otros:

- los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y
- el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La seguridad social como derecho humano, es parte del mandato de la OIT y está consagrado en una serie de convenios de la OIT, siendo el más destacado el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que pasó a ser el anteproyecto del Código Europeo de Seguridad Social y al que se hace referencia en otros instrumentos regionales, como:

- La Carta Social Europea;
- El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea; y
- Los instrumentos regionales desarrollados en África y América Latina.

El derecho a la seguridad social ha sido reconocido en algunos países como un derecho protegido por la propia Constitución. Tal es el caso, por ejemplo, de Alemania, Brasil y de la India.

Las perspectivas universales, regionales y nacionales reflejan, sin duda alguna, el pensamiento, los instrumentos y los documentos que se desarrollaron y

⁹ Seguridad social para todos. Una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico. Oficina Internacional del Trabajo

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

promovieron en la propia OIT. La Constitución de la OIT, la Declaración de Filadelfia y, más recientemente, la Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, adoptadas en la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2001, han venido a confirmar el compromiso de los Estados miembros de la OIT con la seguridad social como derecho humano básico fundamental y su acuerdo con «... extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar atención médica completa». El centro de ese mandato se ha visto renovado en la actualidad por la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 97.^a reunión de junio de 2008. Esta perspectiva implica que todo Estado que haya decidido pasar a ser miembro de las Naciones Unidas y de la OIT, tiene la obligación legal general y fundamental de establecer una protección social digna para su población.

En este amplio marco de derechos humanos, algunos de los principios pueden derivarse de las Conclusiones de 2001, para sentar las bases del enfoque del trabajo de la OIT en la seguridad social en los próximos años, como se presenta en este documento:

- La cobertura debería ser universal y las prestaciones adecuadas;
- El Estado tiene la última y general responsabilidad de garantizar un marco de buena gobernanza y la seguridad de que se pagarán las prestaciones de la manera que corresponda y a tiempo;
- Los sistemas de seguridad social deben ser sostenibles;
- El imperio de la ley debe prevalecer tanto en el plano nacional como en el internacional.

EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD – CONVENCIONALIDAD DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL¹⁰

La Constitución política del Perú establece en su artículo 55° la incorporación directa de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico peruano, mientras que su artículo 3° dispone que la enumeración de los derechos establecidos en el capítulo de derechos fundamentales “no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre”. Por ello, Villavicencio Ríos (Villavicencio: 2009)¹⁵ indica que el artículo 3° de la Constitución peruana constituye una cláusula de

¹⁰ <file:///C:/Users/gvera/Downloads/Laborem21-187-211.pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

reconocimiento de derechos implícitos que conduce a otorgarles rango constitucional.

El Estado peruano ha ratificado una serie de tratados internacionales que reconocen el derecho a la seguridad social, entre ellos el Convenio 102 OIT (norma mínima de seguridad social)¹⁶. La cláusula constitucional de derechos implícitos debería conducir a considerar estos tratados y en particular el Convenio 102, en las partes aplicables¹⁷, como parte del bloque de constitucionalidad.

Por otro lado, la 4ª Disposición Final de la Constitución establece que las normas relativas a los derechos que ella reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú (cláusula interpretativa).

La cláusula constitucional de derechos implícitos y el reconocimiento del Convenio 102, en sus partes obligatorias, como parte del bloque de constitucionalidad deberían significar la aplicación directa de esta norma internacional, por lo que resultaría irrelevante la cláusula interpretativa. Sin embargo, en diversas sentencias del Tribunal Constitucional peruano sobre derechos sociales, se hace referencia únicamente a la cláusula interpretativa relativizando la aplicación directa de las normas internacionales sobre derechos humanos.

Al respecto en su informe del año 2009 la CEACR (CEACR: 2009)¹¹ señaló que aun cuando una decisión del Tribunal Constitucional peruano reconoce que los tratados internacionales relativos a derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, no parece incluir los principios mínimos garantizados por el Convenio 102 en el contenido esencial del derecho a la seguridad social (Decisión 1417-2005-PATC del 8 de julio de 2005). Por ello señala que esta sentencia constitucional estaría privando al derecho a la seguridad social del contenido concreto garantizado por el Convenio 102, y destaca que, el reconocimiento de los principios básicos garantizados por los convenios de la seguridad social de la OIT, contribuiría eficazmente en la puesta en práctica en

¹¹ CEACR (2009). Informe de la CEACR sobre informaciones y memorias comunicadas por los Estados respecto de la aplicación de convenios y recomendaciones. 80ª Reunión de la CEACR. Ginebra del 26 de noviembre al 11 de diciembre de 2009. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra-Suiza. 2010. Pág. 820.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

el Perú de un Estado de Derecho basado en la solidaridad, la gobernanza participativa y el reconocimiento de mínimos sociales.

EFFECTO DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL, CON PRECISIÓN DE LAS NORMAS CUYA DEROGACIÓN O MODIFICACIÓN SE PROPONE

Estando a la necesidad de garantizar el derecho a la seguridad social del docente de forma oportuna, el artículo 10 de la Constitución Política del Estado, garantiza a toda persona el derecho universal y progresivo a la seguridad social, dicho derecho constitucional tiene una doble finalidad por un lado, proteger a la persona frente a determinadas contingencias, y por el otro, elevar su calidad de vida, lo cual se concreta a través de los distintos regímenes de pensiones que pudieran establecerse, así como de la persona que, en este caso, resulta ser el medio fundamental que permita alcanzar dichos fines.

En ese sentido, se acoge la recomendación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que por técnica legislativa, se modifique el artículo 3 del Proyecto de Ley sobre la derogatoria de todas las disposiciones que se le opondan, considerando el “Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República” aprobado por el Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, que establece que las disposiciones finales derogatorias son aquellas donde “la derogación es expresa y se consigna con el término se deroga seguido de la norma o normas que deben ser derogadas. Se evita la derogación tácita, imprecisa o la genérica indeterminada, que suele expresarse con fórmulas como se deroga todo lo que se oponga”¹².

IV. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El texto propuesto plantea la modificación del literal d) del artículo 53° de la Ley N° 29944 Ley de Reforma Magisterial, referido a la terminación de la relación laboral por la causal de límite de edad, a continuación, se muestra en el Cuadro 1, el texto que se quiere modificar y se compara con la modificación propuesta.

¹² <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU1Njc=/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

Cuadro 1. Comparación del texto vigente con la modificatoria propuesta

| Ley N° 29944 Ley de Reforma Magisterial | |
|---|---|
| Texto Vigente | Texto Propuesto |
| <p>Artículo 53. Término de la Relación Laboral El retiro de la Carrera Pública Magisterial de los profesores se produce en los siguientes casos:</p> <p>(...)</p> <p>d) Por límite de edad, al cumplir 65 años.</p> <p>(...)</p> | <p>Artículo 53. Término de la Relación Laboral El retiro de la Carrera Pública Magisterial de los profesores se produce en los siguientes casos:</p> <p>[...]</p> <p>d) Por límite de edad, al cumplir 65 años, siempre y cuando que el docente cuente con un mínimo de 20 años de aportaciones y que además el empleador acredite haber realizado aportes en forma real y efectiva al Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Legislativo N° 19990.</p> <p>[...]</p> |

Fuente: Elaboración propia

VI. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIONES RECIBIDAS

Opiniones solicitadas¹³

| Entidad | Documento | Fecha |
|--|------------------------------------|---------------------------|
| Central Autónoma de Trabajadores del Perú - CATP | OFICIO 001535-2021-2022/CTSS-CR | Lima, 10 de marzo de 2022 |
| Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo | OFICIO 001538-2021-2022/CTSS-CR | Lima, 10 de marzo de 2022 |
| Secretario General de la Central Unitaria de | OFICIO N° 001536-2021-2022/CTSS-CR | Lima, 10 de marzo de 2022 |

¹³ [PL N° 01288/2021-CR \(congreso.gob.pe\)](http://congreso.gob.pe)

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

| | | |
|--|------------------------------------|---------------------------|
| Trabajadores del Perú - CUT | | |
| PRESIDENTE EJECUTIVO DE ESSALUD | OFICIO N° 001540-2021-2022/CTSS-CR | Lima, 10 de marzo de 2022 |
| Presidenta Ejecutiva de Servir | OFICIO N° 001541-2021-2022/CTSS-CR | Lima, 10 de marzo de 2022 |
| Secretario General de la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP | OFICIO N° 001534-2021-2022/CTSS-CR | Lima, 10 de marzo de 2022 |
| Secretario General de la Confederación de Trabajadores del Perú - CTP | OFICIO N° 001537-2021-2022/CTSS-CR | Lima, 10 de marzo de 2022 |
| Ministro de Economía y Finanzas | OFICIO N° 001539-2021-2022/CTSS-CR | Lima, 10 de marzo de 2022 |

Opiniones recibidas

| Entidad | Documento | Fecha | Descripción |
|--|--|-----------------------------|--|
| Autoridad Nacional del Servicio Civil | INFORME TÉCNICO 000488-2022-SERVIR-GPGSC | Lima, 05 de abril del 2022 | Traslada análisis y conclusiones del proyecto de ley |
| Presidenta Ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil | OFICIO 000196-2022-SERVIR-PE | Lima, 13 de abril del 2022. | Remite informes técnicos |
| Autoridad Nacional del Servicio Civil | INFORME TÉCNICO 000099-2022-SERVIR-GPGSC | Lima, 08 de abril del 2022 | Remite informe técnico |
| Presidente de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú CATP | OFICIO 055-2022-SE-CATP | Lima, 28 de marzo del 2022 | Opinión Desfavorable |
| Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo | OFICIO 0413-2022-MTPE/1 | Lima, 12 de julio del 2022 | No es competente |

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

Análisis de las opiniones recibidas

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Mediante el INFORME TÉCNICO 000488-2022-SERVIR-GPGSC¹⁴, del 05 de abril del 2022, dicha institución nos remite su opinión institucional, elaborado por la Coordinadora de Gestión Jurídica, en la que trasladan las siguientes conclusiones:

- El Proyecto de Ley modifica el literal d) del artículo 53 de la Ley N° 29944, complementándolo para que se considere que, en la carrera pública magisterial, el retiro de los profesores se produzca, entre otros supuestos, al cumplir 65 años. Es decir, efectúa una mención expresa a los veinte (20) años de aportaciones como mínimo; y, a su acreditación por parte del empleador.
- Al respecto, cabe señalar que la competencia de SERVIR para emitir opinión en relación con los proyectos normativos se encuentra delimitada al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH) y al servicio civil peruano comprendiendo así únicamente al personal activo sujeto a las diversas modalidades de vinculación con las entidades públicas.
- Los aportes al Sistema Nacional de Pensiones tienen connotación económica, por lo que estaría enmarcado dentro de las competencias exclusivas de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas; en ese sentido, se sugiere solicitar opinión a dicha entidad.
- Se deberá adecuar el artículo 3 del Proyecto de Ley al “Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República”, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, que establece que las disposiciones finales derogatorias son aquellas donde “la derogación es expresa y se consigna con el término se deroga seguido de la norma o normas que deben ser derogadas. Se evita la derogación tácita, imprecisa o la genérica indeterminada, que suele expresarse con fórmulas como se deroga todo lo que se oponga”.

¹⁴ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU1Njc=/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Mediante el OFICIO 000196-2022-SERVIR-PE¹⁵, del 13 de abril de 2022, la presidencia ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, remite el Informe 000099-2022-SERVIR-GPGSC y el Informe Técnico 000488-2022-SERVIR-GPGSC, elaborados por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Mediante el INFORME TÉCNICO 000099-2022-SERVIR-GPGSC¹⁶, del 08 de abril de 2022, la Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil, remite el INFORME TÉCNICO 000488-2022-SERVIR-GPGSC, que se ha detallado líneas arriba.

Central Autónoma de Trabajadores del Perú CATP

Mediante el OFICIO 055-2022-SE-CATP¹⁷, del 28 de marzo de 2022, el Presidente de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú CATP, **remite opinión desfavorable** al proyecto de ley, porque consideran no soluciona el problema de manera real de los trabajadores docentes que deben jubilarse al cumplir 65 años de edad conforme lo establece la Ley de Reforma Magisterial, - ya que debería de acuerdo a los fundamentos expuestos en el proyecto establecer de manera clara la finalidad del proyecto de ley- **“que si no se tienen los aportes requeridos al momento de llegar a la edad de jubilación el docente no perderá el empleo hasta completar los años requeridos”**, de igual manera al parecer no se ha tomado en cuenta que en la actualidad existen leyes que permiten obtener pensiones al Sistema Nacional de Pensiones con 10 años de aportes como mínimo las cuales alcanzan a los docentes.

Asimismo, consideran que al haberse señalado entre los fundamentos que los empleadores no aportan los recursos descontados para el fondo de pensiones se debe agregar un artículo que **establezca ese acto como un delito penal** para

¹⁵ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU1Njg=/pdf>

¹⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU1NjY=/pdf>

¹⁷ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU1Njk=/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

evitar que los trabajadores sufran las consecuencias de actos que puedan prevenirse con leyes más enérgicas.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Mediante OFICIO 0413-2022-MTPE/1¹⁸, dicho sector nos remite su opinión institucional adjunta en el Informe 0271-2022-MTPE/4/8, del 11 de abril de 2022, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en la que concluyen que el tema materia de consulta no es de su competencia, pero recomiendan que, se considere la opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Finalmente, mediante OFICIO 001539-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 10 de marzo de 2022, se solicitó opinión institucional al Ministerio de Economía y Finanzas, a la fecha de la elaboración del presente dictamen, no se contó con la respuesta de dicho sector.

VII. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

Respecto al análisis costo – beneficio del proyecto de ley, la CTSS considera que, la modificación del literal d) del artículo 53° de la Ley 29944, está orientada a solucionar la problemática que se les presenta a cientos de docentes para obtener una pensión en el régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19990, generando los siguientes beneficios:

| BENEFICIOS PARA LOS DOCENTES | |
|-------------------------------------|---|
| Pensión completa: | Garantiza una mayor estabilidad económica en la jubilación. |
| Mayor monto de pensión | La pensión se calcula en función de los aportes realizados, por lo que cumplir con los 20 años de aportaciones asegura un mayor monto de pensión |
| Reconocimiento y valoración | Cumplir con los 20 años de aportaciones es un reconocimiento a la dedicación y servicio de los docentes, lo que puede mejorar su autoestima y satisfacción laboral. |

¹⁸ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU1NzM=/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

| BENEFICIOS PARA EL SISTEMA EDUCATIVO | |
|---|---|
| Mantenimiento de la experiencia y conocimiento | Al permitir que los docentes trabajen hasta cumplir los 20 años de aportaciones, se logrará mantener la experiencia y conocimiento en el sistema educativo. |
| Mejora de la calidad educativa: | La continuidad de los docentes experimentados logrará contribuir a mejorar la calidad de la educación y los resultados de los estudiantes. |
| Reducción de costos de capacitación y selección: | La ampliación del plazo de servicio podrá reducir los costos de capacitación y selección de nuevos docentes. |

| BENEFICIOS PARA LA SOCIEDAD | |
|---|--|
| Mejora de la calidad de vida de los docentes | Asegurar que los docentes cumplan con los 20 años de aportaciones garantizará una mayor estabilidad económica en la jubilación, lo que podrá mejorar su calidad de vida. |

La propuesta legislativa está conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de nuestro país, no contradiciéndola en ninguna parte, al contrario, reconociendo lo señalado por el artículo 10 de nuestra Constitución.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 1288/2021-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1288/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DOCENTE.

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL PROFESOR

Artículo Único. Modificación del artículo 53 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial

Se modifica el artículo 53 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, con el siguiente texto:

Artículo 53. Término de la relación laboral

El retiro de la Carrera Pública Magisterial de los profesores se produce en los siguientes casos:

[...]

d) Por límite de edad, al 31 de diciembre del año correspondiente, en que el profesor cumple 65 años de edad, **siempre que cuente con un mínimo de veinte años de aportaciones y el empleador acredite haber pagado los aportes al Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley 19990, Ley del Sistema Nacional de Pensiones. En caso de no cumplir con el mínimo de aportaciones establecido en la presente disposición, el límite de edad se extiende, según sea necesario, hasta el 31 de diciembre del año en que el profesor cumple los 70 años de edad.**

[...]

Dese cuenta,
Sala de Comisión.
Lima, abril del 2025.

Elva Edith Julón Irigoín
Presidente
Comisión de Trabajo y Seguridad Social.