Proyecto de Ley N° 2318/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Proyecto de Ley N° _____

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
09 JUN 2022
RECIBIDO
Firma: _____ Hora: 5:50PM

LEY QUE ESTABLECE EL OTORGAMIENTO DE UNA BONIFICACIÓN ESPECIAL POR UBICACIÓN DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA: ÁMBITO RURAL, DE FRONTERA Y ALTURA PARA TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR EDUCACIÓN.

Los Congresistas miembros del **Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos Por el Perú**, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política y conforme lo establece el literal d) del numeral 2.2 del inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

I. FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DISPONE EL OTORGAMIENTO DE BONIFICACIÓN ESPECIAL POR UBICACIÓN DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA: ÁMBITO RURAL, DE FRONTERA Y ALTURA PARA TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR EDUCACIÓN

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto establecer que se realice el otorgamiento de un bono temporal por ubicación de la institución educativa a los trabajadores según el ámbito rural, de frontera y altura para los trabajadores administrativos del sector educación, sin distinción del régimen laboral al que pertenezcan.

Artículo 2.- Otorgamiento de la bonificación temporal

Se otorgará a los trabajadores administrativos, la asignación temporal o bonificación por prestar servicio efectivo en una institución educativa pública ubicada en zona rural, de frontera o de altura; conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N. ° 296-2016-EF y sus posteriores modificaciones.

Artículo 3.- Aplicación.

El cálculo de la bonificación a la que hace referencia el artículo 2 de la presente ley se realizará para todos los trabajadores administrativos comprendidos en la norma, sin distinciones en su régimen laboral, en función de la remuneración total del trabajador.

Artículo 4.- Características de la bonificación especial, incentivos y beneficios

La bonificación especial reconocida por la presente ley no se incorpora a la remuneración del trabajador, no tienen carácter remunerativo ni pensionable y no se encuentra afecta a cargas sociales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES Y TRANSITORIAS

Primera. Determinación de los ámbitos rurales, de frontera y altura

El Ministerio de Educación, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática, actualizará la determinación de los ámbitos territoriales considerados como rurales, de frontera y de altura, a fin de efectivizar el pago de estas asignaciones en los términos de la presente Ley. Asimismo, la institución educativa debe estar incluida en los padrones habilitantes que anualmente aprueba el Minedu.

Segunda. Vigencia de la Ley
La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación.

Lima, junio de 2022

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
Directiva Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Juntos por el Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. ANTECEDENTES

El presente proyecto de Ley surge de las reuniones sostenidas con la Federación Nacional de Trabajadores Administrativos del Sector Educación – FENTASE, conjuntamente con una de sus bases, SITASE – PASCO. Federación que representa a más de 26000 trabajadores administrativos del sector educación; es decir más de la mitad del total de trabajadores de este sector.

La presente iniciativa, tiene como objeto establecer el otorgamiento de una bonificación especial por ubicación de la institución educativa, sea por ámbito rural, de frontera y altura, a los trabajadores administrativos del sector educación, indistintamente del régimen laboral en el que laboran, ello toma en cuenta el Régimen Laboral de la actividad privada, Decreto Legislativo N.° 728, Decreto Legislativo N.° 276 y Decreto Legislativo N.° 1057.

Asimismo, el presente proyecto de Ley tiene el fundamento en el ejercicio del derecho a la igualdad entre los trabajadores administrativos del sector educación frente a otros trabajadores del mismo sector y otros regímenes especiales que laboral en la misma condición.

Así también, la bonificación especial que busca otorgar la presente norma a los trabajadores administrativos del sector educación se sustenta en lo establecido en el artículo 147° del Decreto Supremo N.° 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa, la cual toma en consideración lo siguiente:

> **"Artículo 147.-** Los programas de incentivos atenderán los siguientes aspectos:
> (...)
> f) Subsidio por la prestación de servicios en zonas geográficas de alto riesgo y menor desarrollo de acuerdo a las prioridades que se establezcan en cada región

Al respecto, se toma de referencia que, en el mismo sector, los profesores de las instituciones educativas ganan esta bonificación adicional debido a las condiciones de trabajo en las cuales desempeñan funciones, de acuerdo con la zona en donde cumplen labores, los cuales se encuentran regulados por el Decreto Supremo N.° 296-2016-EF.

Del mismo modo, en otras áreas de trabajo se puede apreciar la existencia del mismo concepto de bonificación adicional, cuya naturaleza es el mismo criterio: la de condición de trabajo en donde se cumplen labores; en ese sentido se puede apreciar que los profesionales de salud, tanto técnicos y administrativos, del mismo régimen laboral, tanto del Decreto Legislativo N.° 276 como otros, a los que se les asignan una bonificación adicional por trabajar en Zona Selva, zona de Frontera y zona del VRAEM; asimismo también los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú. No obstante lo que ocupa este presente proyecto es la homologación en cuanto a bonificación por condición de trabajo dentro del sector educación.

Cabe mencionar que este injustificado trato diferenciado dentro del sector educación se realiza, a pesar de que, conforme al artículo 4° del Decreto Legislativo N. ° 276, Ley de

Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público establece que ***"la carrera administrativa es permanente y se rige por los principios de retribución justa y equitativa, regulada por un sistema único homologado".***

Este acto diferenciador entre los trabajadores del sector administrativos y los docentes de la misma entidad educativa configura un acto de discriminación, dado que no hay una razón objetiva para establecer esta distinción. Dicha situación, en contradicción a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N. ° 276, es una vulneración al derecho de igualdad ante la ley de los trabajadores administrativos del sector educativo.

Este mencionado derecho implica que todas las personas, sin hacer distingo de su condición -en condición, tampoco el régimen laboral- deben ser tratadas en forma igual por parte del Estado. Consiguientemente, el trato diferenciado entre dos sujetos o, para el caso, grupos de trabajadores, sin ningún tipo de fundamento, está fuera del marco legal constitucional, constituyendo un acto discriminatorio. Para ello, se trae a colación el clásico apotegma de que debe existir un trato igual entre iguales, y desigual a los diferentes.

En el mismo sentido, nuestra Constitución señala que como derecho fundamental, toda persona tiene derecho a ***"la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".***

En este orden de ideas, estableciendo una analogía en el marco constitucional, el presente Proyecto de Ley toma como referencia la Resolución N.° 00021-2012- PI/TC el Tribunal Constitucional, la cual declara la constitucionalidad del artículo 56° de la Ley de Reforma Magisterial, el mismo que estableció lo siguiente:

> "81. Por mandato de la Constitución, una ley debe ser la encargada de establecer los derechos y obligaciones de los docentes de la carrera pública magisterial (artículo 15). **La cuestión sobre cuáles son o deberían ser los derechos u obligaciones no forma parte de lo que es constitucionalmente necesario (lo que está ordenado por la Constitución), sino que se encuentra dentro de lo que es constitucionalmente posible** (lo que está confiado a la discrecionalidad del legislador democrático, con los límites que la propia Constitución impone). Sobre esta base, el legislador, en ejercicio de su facultad constitucional ha incorporado, en el artículo 56 de la ley impugnada, el concepto de preparación de clases y evaluación como parte de la remuneración mensual íntegra — RIM, debido a que se trata de un rubro inseparable de la función docente."
>
> **(Las negritas son nuestras)**

Asimismo, respecto al derecho de la igualdad frente a la ley, siguiendo con la misma sentencia del Tribunal Constitucional, dicho ente menciona lo siguiente:

> "185. En diversas oportunidades este Tribunal ha hecho referencia al contenido constitucionalmente protegido de la **igualdad jurídica**. En la STC 00045-2004-AI/TC afirmó que la igualdad [...] **detenta una doble condición, de principio y de derecho fundamental**. En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. **En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo**, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario.

Se trata de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) **o por otras ("motivo" "de cualquier otra índole") que, jurídicamente, resulten relevantes**" [fundamento 20]."

Ya del mismo modo el Tribunal Constitucional sentó jurisprudencia por medio del Exp. 018-2003-AI/TC sobre el principio de igualdad referido al asunto de la homologación del siguiente modo:

"2. [...] **[La] igualdad es un principio-derecho que instala a las personas, situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia**. Ello involucra una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancia, calidad, cantidad o forma, **de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra**, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones. Por consiguiente, supone la afirmación a priori y apodíctica de la homologación entre todos los seres humanos, por la identidad de naturaleza que el derecho estatal se limita a reconocer y garantizar."

(Las negritas son nuestras)

Habiendo precisado lo anterior, el marco normativo al cual se debe realizar el ejercicio de comparación son los regímenes docentes existentes en el sector educación, del cual forman parte a su vez los trabajadores administrativos del mismo sector.

Como primer antecedente en el sector, se tiene que con Decreto Supremo N.° 357-2019-EF se dispuso para el personal docente, lo siguiente:

Artículo 1.- Monto y condiciones de las asignaciones de los docentes de la carrera pública
1.1 Apruébese los montos de las asignaciones de los docentes de la carrera pública docente de los Institutos de Educación Superior (IES) o las Escuelas de Educación Superior (EES) públicos, a los que hace referencia el artículo de la Ley N.° 30512, conforme al siguiente detalle:

ASIGNACIONES	Monto S/
Asignación por trabajo en ámbito rural	600, 00
Asignación por trabajo en ámbito de frontera	120, 00
Asignación por servicio en IES o EES públicos bilingües	120, 00
Asignación por desempeño de cargo de gestión pedagógica en IES o EEST	480, 00

Por otro lado, también existe un reconocimiento expreso respecto a bonificaciones de la misma naturaleza a los auxiliares de educación que persigue el presente proyecto de ley es el Decreto Supremo N.° 296-2016-EF, norma que *Establece monto, criterios y condiciones de la remuneración mensual, las asignaciones y bonificaciones por condiciones especiales del servicio, los beneficios, la remuneración vacacional y las vacaciones truncas a otorgarse a los Auxiliares de Educación nombrados y contratados.*

En la norma citada anteriormente se establece un monto de asignación temporal por servicio prestado en una institución educativa ubicada en el sector rural, en el siguiente modo:

> "Artículo 2.- Asignación temporal o bonificación por prestar servicio efectivo en una institución educativa pública ubicada en zona rural y/o de frontera
> Establézcase el monto de las asignaciones temporales o bonificaciones por prestar servicio efectivo como auxiliar de educación nombrado o contratado en una institución educativa pública de zona rural y/o de frontera, determinadas como tales en el marco de lo dispuesto por la Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley Nº 29944, Ley de Reforma Magisterial y la Segunda Disposición Complementaria Final de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 004-2013-ED y el numeral 5.6 del artículo 5 de la Ley Nº 30493, según el siguiente detalle:
> 1. Por prestar servicio efectivo en una institución educativa pública ubicada en zona rural, según clasificación de ruralidad:
> **1.1 Rural 1: Quinientos y 00/100 Soles (S/ 500,00)**
> **1.2 Rural 2: Cien y 00/100 Soles (S/ 100,00)**
> **1.3 Rural 3: Setenta y 00/100 Soles (S/ 70,00)**
> 2. Por prestar servicio efectivo en una institución educativa pública ubicada en zona de frontera: Cien y 00/100 Soles (S/ 100,00).
> La percepción de estas asignaciones temporales o bonificaciones no son excluyentes entre sí, de corresponder."
>
> **(Las negritas son nuestras)**

Es preciso mencionar que la igualdad que se persigue con la emulación de los trabajadores del sector administrativo y el sector docente no persigue el reconocimiento de la misma labor o funciones, puesto que las actividades son de naturaleza distinta; sino la de la bonificación adquirida por el trabajo en la misma condición de estos y aquellos.

En este sentido, los trabajadores administrativos realizan funciones en las mismas condiciones climáticas y sociales que los trabajadores docentes sin percibir la bonificación adicional que sirve para paliar dicha situación del que gozan estos últimos. Dichas bonificaciones son destinadas en mayor sentido tanto a reconocer la labor en condiciones especiales que realizan los trabajadores en la zona, así como a sobrellevar las condiciones mencionadas anteriormente del trabajo en lugares de especial consideración.

De este modo, a pesar de que la Ley N.° 28044, Ley General de Educación, reconoce de manera expresa al trabajador administrativo como parte integrante de la Comunidad Educativa, en la práctica su labor en condiciones idénticas de sus pares no era considerado del mismo modo al no tener un reconocimiento por estas por medio de una bonificación especial.

A continuación, se presentará un cuadro en donde, a pesar de tener funciones claramente distintas, la situación del personal administrativo está en desventaja frente a los otros puestos de trabajo toda vez que realizan labores en jornadas completas. Esta situación se agrava tomando en cuenta el no reconocimiento de la bonificación rural por realizar las mismas funciones en condiciones iguales que el personal homólogo.

	ZONA	DOCENTE	AUXILIAR	ADMINISTRATIVO
Hora de trabajo	Rural 1, 2 y 3	Pedagógica	30 horas	40 horas
Función	Rural 1, 2 y 3	Dictado de clase	Control del alumnado	Trabajo de limpieza, oficina, biblioteca, laboratorio, secretaria
Refrigerio	Rural 1, 2 y 3	Trabaja horas pedagógicas	Trabaja 06 horas	08 horas diarias
Bono VRAEM	Rural 1, 2 y 3	Sí recibe el bono	Sí recibe el bono	No percibe el bono

Cabe señalar, que el mencionado bono asignado a los trabajadores administrativos no constituye una contraprestación por las labores ordinarias de los trabajadores del sector, sino que, por su naturaleza, representa un beneficio adicional destinado a compensar labores excepcionales o circunstancias de trabajo especiales.

En consecuencia, por lo dicho anteriormente, es menester que desde el Poder Legislativo, por medio de nuestra función legisladora, terminar con situaciones de tratos discriminatorios dentro del sector público.

De otro lado, el Proyecto es justo y equitativo, dado que acaba con la situación de discriminación para con el trabajador administrativo del sector de educación contraviniendo el Decreto Legislativo N. ° 276 y el principio de igualdad establecido por nuestra Constitución.

B. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Decreto Legislativo N.° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Supremo N.° 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa.
- Decreto Supremo N.° 296-2016-EF, Establecen monto, criterios y condiciones de la remuneración mensual, las asignaciones y bonificaciones por condiciones especiales del servicio, los beneficios, la remuneración vacacional y las vacaciones truncas a otorgarse a los Auxiliares de Educación nombrados y contratados.
- Decreto Supremo N.° 357-2019-EF, Aprueban montos, criterios y condiciones de las asignaciones de los docentes de la carrera pública docente, de los docentes contratados, de los asistentes y auxiliares de educación superior contratados y del subsidio por luto y sepelio de los docentes de la carrera pública docente.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El efecto de lo dispuesto en la presente Ley no trasgrede normas vigentes y tiene por finalidad garantizar derechos constitucionales de la igualdad ante la ley y la no discriminación para los trabajadores administrativos del sector educación, los cuales son derechos previstos en la Constitución Política del Perú.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Lo dispuesto en la presente ley se implementará de forma progresiva conforme al presupuesto del sector Educación y de las unidades ejecutoras de educación de los gobiernos regionales, sin demandar recursos adicionales del tesoro público y sin afectar los gastos de las variables de beneficios en términos cuantitativos y cualitativos, toda vez que se trata de modificaciones funcionales y programáticas, con la finalidad de que no se presuma que existe un gasto no previsto que debe ser cubierto con recursos destinados a otros fines.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa encuentra coincidencia en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional siguientes:

Política 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.
Política 4. Institucionalización del diálogo y la concertación.
Política 14. Acceso al empleo digno y productivo.
Política 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos.