



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA INCORPORAR A LOS DOCENTES NOMBRADOS DE EDUCACIÓN EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS A LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Partido Nacional Perú Libre, a iniciativa del Congresista **SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS** ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, QUE INCORPORA A LOS DOCENTES NOMBRADOS DE EDUCACIÓN EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS A LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

ÚNICO. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial

Modifíquese el artículo 1 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, en los siguientes términos:

"Artículo 1. Objeto y alcances de la Ley

La presente Ley tiene por objeto normar las relaciones entre el Estado y los profesores que prestan servicios en las instituciones y programas educativos públicos de educación Básica y Técnico Productiva y en las instancias del Sistema Educativo administrados por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Defensa, el **Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, incluyendo a los docentes que prestan servicios en establecimientos penitenciarios administrados por el Instituto Nacional Penitenciario**. Regula sus deberes y derechos, la formación continua, la Carrera Pública Magisterial, la evaluación, el proceso disciplinario, las remuneraciones y los estímulos e incentivos."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA: Financiamiento

El financiamiento de la presente ley será cubierto con los recursos del presupuesto institucional del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), entidad que forma parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El Ministerio de Economía y Finanzas realizará las transferencias presupuestarias necesarias hacia el sector Educación para garantizar el

cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Reforma Magisterial, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA: Proceso de evaluación e incorporación

Los docentes nombrados que prestan servicios en establecimientos penitenciarios serán evaluados por el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para su incorporación a la Carrera Pública Magisterial. Esta evaluación verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 29944 y su reglamento.

TERCERA: Escalas magisteriales por tiempo de servicios

Para la incorporación a la Carrera Pública Magisterial, se reconocerá el tiempo de servicio efectivo de los docentes nombrados bajo los regímenes del Decreto Legislativo 276 y la Ley 29709, conforme al siguiente detalle:

- De 1 a 2 años: Primera escala.
- De 3 a 5 años: Segunda escala.
- De 6 a 10 años: Tercera escala.
- De 11 a 14 años: Cuarta escala.
- De 15 años a más: Quinta escala.

La ubicación en las escalas magisteriales estará sujeta a la evaluación prevista en la disposición complementaria final segunda.

CUARTA: Régimen de transición

Los docentes que se incorporen a la Carrera Pública Magisterial en aplicación de la presente ley mantendrán sus derechos laborales adquiridos. Durante el proceso de transición, que no excederá de ciento ochenta días calendario, continuarán percibiendo sus remuneraciones bajo el régimen anterior, hasta completar su incorporación efectiva al régimen magisterial.

QUINTA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de noventa días calendario, contados desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano. El reglamento establecerá los procedimientos específicos para la evaluación, incorporación y transición de los docentes penitenciarios a la Carrera Pública Magisterial.

SEXTA. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación.

Lima, 18 de junio de 2025



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 14:31:15-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2025 08:30:41-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 14:14:27-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 09:57:31-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2025 12:03:02-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2025 12:03:11-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 09:20:42-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 Identificación del problema

La educación representa no solo un derecho humano esencial, sino también un pilar estratégico en la transformación de las sociedades democráticas. En el contexto penitenciario, su valor adquiere una significación aún más profunda, al constituirse en un mecanismo clave para la reinserción social, la reconstrucción de la ciudadanía y la reivindicación de la dignidad humana.

Según datos del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el sistema penitenciario peruano alberga aproximadamente 97,000 personas privadas de libertad, de las cuales cerca del 68% no cuenta con educación secundaria completa. Esta realidad evidencia la importancia crítica de fortalecer los programas educativos en establecimientos penitenciarios como herramienta fundamental para quebrar el ciclo de la reincidencia delictiva.

Sin embargo, los docentes que prestan servicios en estos centros enfrentan una situación de inequidad normativa al encontrarse excluidos del marco regulatorio de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, a pesar de desarrollar funciones pedagógicas equivalentes a las de los docentes del sistema educativo regular. Esta exclusión, más allá de constituir un tecnicismo jurídico-administrativo, configura una situación de discriminación normativa que carece de justificación razonable y cuya superación resulta imperativa.

La problemática se manifiesta en múltiples dimensiones:

a) Dimensión laboral: Los docentes penitenciarios se encuentran sujetos al régimen del Decreto Legislativo 276 y la Ley 29709, lo que genera desigualdades significativas en términos remunerativos, de desarrollo profesional y de acceso a beneficios magisteriales, contraviniendo el principio constitucional de igualdad ante la ley.

b) Dimensión pedagógica: La falta de reconocimiento institucional limita las oportunidades de formación continua y actualización pedagógica especializada para el trabajo en contextos penitenciarios.

c) Dimensión social: La exclusión normativa desconoce el mandato constitucional de fortalecer el régimen penitenciario con miras a la rehabilitación, limitando la efectividad de los programas educativos como instrumentos de reinserción social.

1.2 Análisis del estado actual de los docentes penitenciarios

Situación demográfica y laboral

Actualmente, el sistema penitenciario nacional cuenta con aproximadamente 180 docentes nombrados que prestan servicios en 68 establecimientos penitenciarios a nivel nacional. Estos profesionales desarrollan actividades de planificación, implementación y evaluación de procesos educativos en contextos de alta complejidad social, atendiendo tanto programas de educación básica como de formación técnico-productiva.

Los docentes penitenciarios cumplen jornadas de cuarenta horas semanales y asumen responsabilidades tanto pedagógicas como directivas, incluyendo:

- Planificación y desarrollo curricular adaptado al contexto penitenciario
- Implementación de metodologías pedagógicas especializadas para población vulnerable
- Evaluación y seguimiento del progreso educativo de los internos
- Coordinación con equipos multidisciplinarios para la reinserción social
- Elaboración de informes técnico-pedagógicos para los órganos de tratamiento penitenciario
- Participación en programas de capacitación laboral y desarrollo de competencias

Disparidades remunerativas y de beneficios

La exclusión de la Ley de Reforma Magisterial genera las siguientes inequidades:

1. **Remuneraciones:** Los docentes penitenciarios perciben remuneraciones significativamente menores que sus homólogos del sistema educativo regular, con diferencias que pueden alcanzar hasta el 40% en algunos casos.
2. **Bonificaciones:** No acceden a bonificaciones por preparación de clases (30% de la remuneración total), bonificación especial por labor pedagógica efectiva, ni otros incentivos establecidos en la Ley de Reforma Magisterial.
3. **Desarrollo profesional:** Carecen de acceso a las rutas de ascenso profesional, evaluaciones formativas que les permitan mejorar su desempeño, y programas de capacitación y perfeccionamiento docente.
4. **Estabilidad laboral:** No cuentan con las garantías de estabilidad laboral y protección propias de la carrera magisterial.

Impacto en la calidad educativa

Esta situación de inequidad tiene consecuencias directas en la calidad del servicio educativo penitenciario:

- Alta rotación de personal docente, afectando la continuidad de los programas educativos
- Dificultades para atraer y retener profesionales calificados en el sistema penitenciario
- Limitaciones en la implementación de metodologías pedagógicas innovadoras
- Reducida motivación profesional que impacta en el compromiso con la misión educativa

1.3 Contexto internacional y mejores prácticas



Estándares internacionales

Las Reglas Nelson Mandela de las Naciones Unidas establecen en su Regla 104 que "se organizarán cursos de instrucción, comprendida la instrucción religiosa en los países en que esto sea posible, para todos los reclusos capaces de aprovecharlos, incluso instrucción profesional para los reclusos aptos". Asimismo, la Regla 105 señala que "se dará preferencia a la educación de los reclusos jóvenes y de los que tengan necesidades particulares".

La Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos (1997) reconoce específicamente el derecho a la educación de las personas privadas de libertad, estableciendo que "las condiciones de aprendizaje en las cárceles deben aproximarse lo más posible a las que existen en la educación fuera de ellas".

Experiencias comparadas

- **España:** Los docentes que trabajan en centros penitenciarios forman parte del sistema educativo general y tienen los mismos derechos y obligaciones que el resto del profesorado.
- **Argentina:** El personal docente de los establecimientos penitenciarios está integrado al sistema educativo provincial correspondiente.
- **Chile:** Los docentes penitenciarios participan de la carrera docente nacional con adaptaciones específicas para el contexto carcelario.

1.4 Propuesta de solución integral

La presente propuesta legislativa busca corregir esta inequidad estructural mediante la modificación del artículo 1 de la Ley de Reforma Magisterial para incluir expresamente a los docentes que prestan servicios en establecimientos penitenciarios administrados por el Instituto Nacional Penitenciario.

Principios rectores de la propuesta

1. **Principio de igualdad:** A iguales responsabilidades y funciones deben corresponder iguales derechos y condiciones laborales.
2. **Principio de mérito:** La incorporación se realizará manteniendo los criterios de evaluación y mérito establecidos en la normativa magisterial.
3. **Principio de gradualidad:** La transición se realizará de manera ordenada, respetando los derechos adquiridos y estableciendo mecanismos de evaluación apropiados.
4. **Principio de sostenibilidad fiscal:** La implementación no generará gastos adicionales al Tesoro Público, utilizando los recursos del presupuesto institucional del INPE.

Beneficios esperados

Esta incorporación no constituye una reforma estructural del sistema, sino una adecuación normativa que reafirma la centralidad del mérito y la evaluación como principios rectores, garantizando:

- Mejora significativa en las condiciones laborales de los docentes penitenciarios
- Fortalecimiento de la calidad educativa en establecimientos penitenciarios
- Mayor eficacia de los programas de reinserción social
- Cumplimiento efectivo de los estándares internacionales en materia penitenciaria
- Armonización del ordenamiento jurídico nacional

II. ANÁLISIS JURÍDICO CONSTITUCIONAL

2.1 Fundamento constitucional de la propuesta

La presente iniciativa legislativa encuentra sólido respaldo en diversos preceptos constitucionales que establecen tanto el derecho a la educación como los principios de igualdad y no discriminación:

a) Derecho fundamental a la educación (Artículo 13 de la Constitución)

La Constitución establece que "la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana", principio que adquiere particular relevancia en el contexto penitenciario donde la educación constituye un mecanismo fundamental para la resocialización. El Tribunal Constitucional ha establecido en reiterada jurisprudencia que este derecho no se suspende por la privación de libertad (STC Exp. N° 2700-2006-PHC/TC).

b) Principio de igualdad ante la ley (Artículo 2, numeral 2)

El principio de igualdad establece que 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".

La actual exclusión de los docentes penitenciarios de la Ley de Reforma Magisterial constituye una diferenciación no justificada objetiva y razonablemente, toda vez que estos profesionales desarrollan las mismas funciones sustanciales que los docentes del sistema educativo regular.

c) Finalidad resocializadora del sistema penitenciario (Artículo 139, numeral 22)

La Constitución establece expresamente que "el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado en la sociedad". Esta disposición impone al Estado la obligación de implementar programas educativos efectivos en los establecimientos penitenciarios, lo que requiere contar con un cuerpo docente debidamente calificado, motivado y reconocido.

d) Deberes del Estado en materia educativa (Artículo 44)

El Estado tiene el deber fundamental de "garantizar la plena vigencia de los derechos humanos", incluyendo específicamente el derecho a la educación en todos los niveles y modalidades, sin excepción del ámbito penitenciario.

2.2 Jurisprudencia constitucional relevante

El Tribunal Constitucional peruano ha desarrollado importantes precedentes que respaldan la presente propuesta:

STC Exp. N° 0048-2004-PI/TC (Caso Municipalidades) El Tribunal estableció que "la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable", concluyendo que "no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables".

STC Exp. N° 2700-2006-PHC/TC (Caso Educación Penitenciaria) El Tribunal reconoció que "las personas privadas de libertad mantienen todos sus derechos fundamentales, salvo aquellos expresamente restringidos por la medida de privación de libertad", incluyendo específicamente el derecho a la educación.

STC Exp. N° 1429-2002-HC/TC (Caso Tratamiento Penitenciario) Se estableció que "el tratamiento penitenciario tiene como objetivo la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad", siendo la educación uno de sus elementos esenciales.

2.3 Compatibilidad con el ordenamiento jurídico

La propuesta se integra armónicamente con el marco normativo vigente:

a) Ley 28044, Ley General de Educación El artículo 4 establece que "la educación es un servicio público cuando es prestada por el Estado", sin establecer limitaciones territoriales o institucionales que excluyan el ámbito penitenciario.

b) Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial La estructura y principios de la Ley de Reforma Magisterial son plenamente compatibles con la inclusión de docentes penitenciarios, requiriendo únicamente la ampliación de su ámbito de aplicación.

c) Código de Ejecución Penal (Decreto Legislativo 654) Los artículos 69 a 76 establecen la obligatoriedad de la educación penitenciaria y la necesidad de contar con personal docente especializado.

III. ANÁLISIS SOCIOLÓGICO Y CRIMINOLÓGICO

3.1 Realidad penitenciaria nacional

El sistema penitenciario peruano enfrenta una crisis estructural caracterizada por:

a) Sobrepoblación penitenciaria Con una capacidad de albergue para 40,137 internos y una población de 97,121 personas privadas de libertad, el sistema presenta un índice de

hacinamiento del 142%, situación que agrava las condiciones de vida y dificulta la implementación de programas de tratamiento.

b) Déficit educativo de la población penitenciaria

- 32% sin educación primaria completa
- 36% sin educación secundaria completa
- 85% sin formación técnica o superior
- 12% en situación de analfabetismo funcional

c) Altos índices de reincidencia El 60% de la población penitenciaria reincide en la comisión de delitos, evidenciando la limitada efectividad de los actuales programas de reinserción social.

3.2 Impacto de la educación penitenciaria en la reinserción social

Evidencia científica internacional

Múltiples estudios criminológicos demuestran el impacto positivo de la educación penitenciaria:

- **Estados Unidos:** Un estudio del Departamento de Justicia (2013) encontró que los internos que participan en programas educativos tienen 43% menos probabilidades de reincidir.
- **Reino Unido:** Investigación del Ministerio de Justicia (2011) reveló que la educación penitenciaria reduce la reincidencia en un 7.5% y aumenta las posibilidades de empleo post-liberación en 13%.
- **Canadá:** Estudio de Correcciones de Canadá (2014) demostró que los programas educativos reducen la reincidencia hasta en un 30% en delitos graves.

Experiencia nacional

Datos del INPE indican que los internos que completan programas educativos presentan:

- 25% menor probabilidad de reincidencia
- 40% mayor posibilidad de inserción laboral formal post-liberación
- Reducción significativa en reportes disciplinarios durante la reclusión

3.3 Rol del docente penitenciario en la transformación social

El docente penitenciario cumple un rol multidimensional que trasciende la función pedagógica tradicional:

a) Agente de cambio personal Facilita procesos de reflexión y transformación personal, contribuyendo a la construcción de proyectos de vida alternativos al delito.



b) Mediador cultural Actúa como puente entre la cultura institucional penitenciaria y los valores sociales convencionales.

c) Facilitador de reinserción Desarrolla competencias académicas y laborales que incrementan las posibilidades de reinserción social exitosa.

d) Promotor de derechos humanos Contribuye al reconocimiento y ejercicio de derechos fundamentales en el contexto penitenciario.

IV. ANÁLISIS ECONÓMICO Y FINANCIERO

4.1 Análisis costo-efectividad de la propuesta

Costos de implementación

La implementación de la propuesta generará los siguientes costos estimados:

1. **Diferencial remunerativo:** S/ 8.5 millones anuales (estimado para 180 docentes)
2. **Bonificaciones adicionales:** S/ 3.2 millones anuales
3. **Costos administrativos de transición:** S/ 850,000 (costo único)
4. **Capacitación y evaluación:** S/ 420,000 (costo único)

Total estimado: S/ 12.97 millones anuales + S/ 1.27 millones en costos únicos

Beneficios económicos

1. **Reducción de reincidencia:** Considerando una reducción del 10% en la reincidencia, se evitarían aproximadamente 2,400 nuevos ingresos al sistema penitenciario anualmente, generando ahorros de S/ 180 millones en costos de albergue y tratamiento.
2. **Incremento en inserción laboral:** El aumento en la empleabilidad de ex-internos generaría un incremento en la recaudación tributaria estimado en S/ 15 millones anuales.
3. **Reducción de costos sociales del delito:** La disminución de la actividad delictiva genera ahorros en costos de investigación, procesamiento judicial y reparaciones, estimados en S/ 95 millones anuales.

Relación costo-beneficio: 1:22.6 (por cada sol invertido se obtienen 22.6 soles de beneficio social)

4.2 Sostenibilidad fiscal de la propuesta

Fuentes de financiamiento identificadas

1. **Presupuesto institucional del INPE:** S/ 8.5 millones disponibles en partidas de personal
2. **Recursos por canon y sobrecanon:** S/ 2.1 millones anuales asignables

3. **Cooperación internacional:** S/ 1.8 millones en proyectos de fortalecimiento penitenciario
4. **Ahorro por eficiencias operativas:** S/ 540,000 anuales

La propuesta es fiscalmente sostenible sin requerir recursos adicionales del Tesoro Público.

4.3 Impacto en la competitividad nacional

La mejora en los programas de reinserción social contribuye al desarrollo económico nacional mediante:

- Reducción de la inseguridad ciudadana, factor que afecta la inversión privada
- Incremento en la fuerza laboral calificada disponible
- Disminución de costos sociales asociados a la criminalidad
- Fortalecimiento del Estado de Derecho y la institucionalidad democrática

La aprobación de la presente propuesta no contraviene ninguna norma vigente y se encuentra amparada por la Constitución Política del Perú, que reconoce la educación como derecho fundamental. La modificación se alinea con la Ley General de Educación y responde a las políticas públicas de seguridad nacional orientadas a reducir la brecha educativa y la tasa delincuencia.

La norma no genera conflictos normativos, sino que armoniza el ordenamiento jurídico al eliminar una exclusión injustificada del ámbito de aplicación de la Ley de Reforma Magisterial.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

3.1 Beneficios

- **Beneficio social:** Mejora de la calidad educativa en establecimientos penitenciarios, contribuyendo a la reinserción social de la población penitenciaria.
- **Beneficio institucional:** Fortalecimiento del cuerpo docente penitenciario mediante mejores condiciones laborales y desarrollo profesional.
- **Beneficio económico a largo plazo:** Reducción de la reincidencia delictiva a través de una educación más efectiva.

3.2 Costos

El financiamiento será cubierto con recursos del presupuesto institucional del INPE, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público. Los costos incluyen:

- Diferencias remunerativas entre el régimen actual y el magisterial
- Bonificaciones y beneficios establecidos en la Ley de Reforma Magisterial
- Costos administrativos del proceso de transición

El análisis determina que los beneficios sociales e institucionales justifican ampliamente los costos de implementación.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta se alinea con los siguientes objetivos de la Agenda Legislativa:

Objetivo I: Democracia y Estado de Derecho

- Política de Estado 8: Descentralización para el desarrollo integral del país

Objetivo II: Equidad y Justicia Social

- Política de Estado 10: Reducción de la pobreza
- Política de Estado 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
- Política de Estado 12: Acceso universal a educación pública gratuita y de calidad
- Política de Estado 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo

Objetivo III: Competitividad del País

- Política de Estado 18: Búsqueda de la competitividad y formalización
- Política de Estado 20: Desarrollo de la ciencia y la tecnología

V. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La propuesta se sustenta en los siguientes preceptos constitucionales:

- **Artículo 2, numeral 2:** Derecho a la igualdad ante la ley
- **Artículo 13:** La educación como derecho fundamental
- **Artículo 44:** Deberes del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación
- **Artículo 139, numeral 22:** Principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado en la sociedad

VI. MARCO LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial
- Ley 29709, Ley de la Carrera Pública Penitenciaria
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa
- Ley 28044, Ley General de la Educación
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)