

PROYECTO DE LEY N° 3812/2022-CR



LEY QUE OTORGA SEGURO DE VIDA A LOS PROFESORES Y AUXILIARES DE EDUCACION DE LAS ZONAS DE FRONTERA

Los Congresistas miembros integrantes del Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa de la Congresista **ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA**, y demás congresistas firmantes, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE OTORGA SEGURO DE VIDA A LOS PROFESORES Y AUXILIARES DE EDUCACION DE LAS ZONAS DE FRONTERA

Artículo 1°. - Titulares del seguro

Los profesores y auxiliares de educación al servicio del Estado, que presten servicios en las zonas de frontera tienen derecho a un seguro de vida, a partir del inicio de su relación laboral.

Para los efectos de la presente ley, se entiende como zonas de frontera a aquellas poblaciones de menos de 5,000 habitantes que se encuentren ubicados a menos de cinco (5) kilómetros de distancia de las fronteras nacionales.

Artículo 2°. - Beneficiarios

Serán beneficiarios del seguro de vida, las personas que a continuación se señalan, en el siguiente orden de prelación:

- a) Cónyuge o sobreviviente de la unión de hecho a que se refiere el artículo 326 del Código Civil, y descendientes o ascendientes en el orden previsto en el artículo 816 del Código Civil.

b) Las personas libremente designadas por el trabajador en los porcentajes que este señale en la declaración jurada que está obligado a presentar conforme al artículo 3 de la presente Ley; salvo que exista disposición testamentaria otorgada bajo cualquiera de las modalidades previstas en el Código Civil, posterior a la declaración, en cuyo caso se optará por esta última.

c) Los declarados como herederos mediante disposición testamentaria otorgada bajo cualquiera de las modalidades previstas en el Código Civil o en mérito a sucesión intestada, según corresponda, en caso de no haberse presentado la declaración jurada a que se refiere el artículo 3 de la presente Ley.

La declaración jurada de beneficiarios presentada conforme al artículo 3 de la presente Ley, debe adecuarse al orden de prelación señalado; caso contrario, se tendrá por no puesta la inclusión de personas no comprendidas en el indicado orden.

Para los efectos del literal a), aquellos hijos que se encuentren en la condición de huérfanos de padre y madre, el Juez Especializado de Familia designa un tutor legal, con la obligación de dar cuenta al Juzgado, semestralmente, de la disposición del dinero y la justificación del gasto, mientras dure la minoría de edad.

La declaración jurada a que se refiere el artículo 3 de la presente Ley debe ser presentada adjuntando copia del documento de identidad de cada uno de los beneficiarios.

Artículo 3°. - Declaración Jurada

El profesor o auxiliar de educación deberá entregar a la Unidad de Gestión Educativa y/o a la Dirección Regional de Educación según corresponda, una declaración jurada, con firma legalizada notarialmente, o por el Juez de Paz a falta de notario, sobre los beneficiarios del seguro de vida, con estricta observancia del orden establecido en el artículo 2 de esta Ley y con indicación del domicilio de cada uno de los beneficiarios.

Artículo 4°. - Cobro del seguro por el empleador

La Unidad de Gestión Educativa y/o la Dirección Regional de Educación según corresponda, tiene derecho a cobrar el capital asegurado en la póliza, si fallecido el profesor o auxiliar docente y vencido el plazo de un (1) año de ocurrida dicha contingencia, ninguno de los beneficiarios señalados en el artículo 2 hubiera ejercido su derecho.

Artículo 5°. - El caso de invalidez permanente

En caso de que el profesor o auxiliar docente sufra un accidente que le ocasione invalidez o incapacidad permanente, tendrá derecho a cobrar el capital asegurado en sustitución del que hubiera originado su fallecimiento; la certificación de la invalidez será expedida por el Ministerio de Salud o EsSalud.

Artículo 6°. - Monto del beneficio

- a) Por fallecimiento natural del profesor o auxiliar de educación, se abonará a sus beneficiarios veinticuatro (24) remuneraciones que se establecen en base al promedio de lo percibido por aquél en el último trimestre previo al fallecimiento;
- b) Por fallecimiento del profesor o auxiliar de educación a consecuencia de un accidente se abonará a los beneficiarios cuarenta y ocho (48) remuneraciones mensuales percibidas por aquél en la fecha previa al accidente;
- c) Por invalidez o incapacidad permanente del profesor o auxiliar de educación, originada por accidente se abonará cuarenta y ocho (48) remuneraciones mensuales percibidas por él en la fecha previa del accidente. En este caso, dicho capital asegurado será abonado directamente al trabajador o por impedimento de él a su cónyuge, curador o apoderado especial.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. - De las pólizas

Teniendo en cuenta que el seguro de vida es un beneficio social, las pólizas deberán sujetarse estrictamente a lo establecido en la presente Ley. Toda cláusula que estipule mayores obligaciones a cargo del empleador, trabajador o beneficiarios, o establezca limitaciones no previstas en la Ley, se tienen por no puestas.

SEGUNDA. - Financiamiento del Ministerio de Educación

Las acciones a cargo del Ministerio de Educación y de los Gobiernos Regionales, que se deban implementar para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente norma, se financian con cargo a su respectivo presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

TERCERA. - Reglamentación

El Ministerio de Educación mediante decreto supremo, reglamentará la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles desde el inicio de su vigencia.

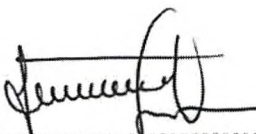
CUARTA. - Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

Lima, 16 de diciembre de 2022



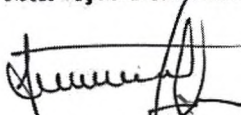
ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



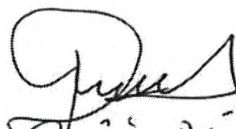
PAUL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA
Congresista de la República
Vocero del Grupo Parlamentario
Bloque Magisterial Concentración Nacional



Katy Ugarte M.



Paul Gutiérrez T.



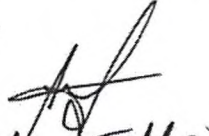
Pasión Dávila



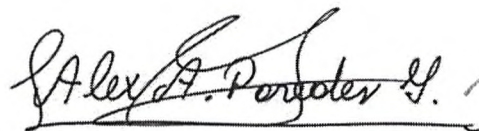
Fernando Quirós B.



Paredes Castro Francis



Edgar Tello Montes



Alex Antonio Paredes Gonzalez

**LEY QUE OTORGA SEGURO DE VIDA
A LOS PROFESORES Y AUXILIARES
DE EDUCACION DE LAS ZONAS DE
FRONTERA**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA NORMA

El Perú comparte fronteras con cinco países Chile, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador y en esta zona que está compuesta por 84 distritos viven un total de 1 millón 412 mil 325 habitantes, que representan aproximadamente el 5% del total de la población nacional y la característica principal de este espacio territorial son las brechas de infraestructura de conectividad:¹

- (i) La mayoría de los 84 distritos fronterizos, se encuentran escasamente vinculados entre sí, distantes de los principales ejes de comunicación y de los centros urbanos gravitantes de los departamentos y del país.
- (ii) El espacio fronterizo más crítico corresponde a los departamentos orientales del país, cuyos límites involucran más del 75% de la longitud del límite internacional del país.
- (iii) En este ámbito, la articulación entre las poblaciones se realiza principalmente por vía fluvial y el traslado de un centro poblado a otro puede tomar semanas.
- (iv) Sin embargo, la situación se torna más aguda cuando sólo es posible acceder a ellas por vía aérea, con tarifas aéreas inaccesibles para la mayoría de su población.

Que, a los problemas de conectividad existentes en las zonas de frontera, hay que sumarles problemas de inseguridad como presencia de actividades delictivas (narcotráfico, contrabando y tala ilegal) y una débil presencia estatal por la ausencia de la Policía, Ministerio Público, Poder Judicial, Aduanas y Migraciones, y es en este contexto peligroso que los profesores y auxiliares de educación prestan servicios, porque lo que se hace urgente y necesaria la intervención del Estado a fin de proteger su vida e integridad física, esto en atención al Principio de Protección.

¹ Anexo del Decreto Supremo N° 019-2018-RE que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos. pág. 25.

El Principio de Protección *“sostiene que los trabajadores tienen derecho a que el Estado y los empleadores aseguren condiciones de trabajo dignas que les garanticen un estado de vida saludable, física, mental y socialmente, en forma continua. Dichas condiciones deben propender a: a) Que el trabajo se desarrolle en un ambiente seguro y saludable. b) Que las condiciones de trabajo sean compatibles con el bienestar y la dignidad de los trabajadores y se ofrezcan posibilidades reales para el logro de los objetivos personales de los trabajadores”*².

Que, la observación realizada por la UNESCO en el Informe GEM 2020 para América Latina y el Caribe *“Ruralidad y Educación en el Perú”*, respecto a la rotación de docentes en la zona rural, también es aplicable a las zonas de frontera porque comparten características similares como son los problemas de accesibilidad y transporte: *“La gestión de los docentes (ej. distribución de plazas, nombramientos, contratos) es un reto en la zona rural: las difíciles condiciones de vida y el aislamiento de sus familias afectan significativamente la permanencia del magisterio en las zonas a las que son destinados (...) Se observa entonces una alta rotación de docentes lo que dificulta la instauración de cambios pedagógicos sustantivos y el desarrollo de relaciones sostenidas y comprometidas entre docentes, estudiantes, padres de familia y autoridades. Las experiencias de reclutamiento de docentes procedentes de la zona pueden ayudar a la permanencia, pero no están exentas de problemas”*³.

La rotación de los docentes impacta en el aprendizaje de los estudiantes porque *“tiene directas consecuencias en el funcionamiento de los establecimientos educacionales. En primer lugar, tiene un efecto disruptivo en la comunidad escolar (Ronfeldt, Loeb, & Wyckoff, 2012), perjudicando el aprendizaje de los estudiantes en dos sentidos: puede afectar la implementación del currículum, por las dificultades que conlleva la transición entre el profesor que abandona y quien lo reemplaza. Adicionalmente, puede perjudicar los recursos sociales de una comunidad escolar, como la cooperación y confianza entre los docentes de un mismo establecimiento, lo que puede alterar indirectamente el desempeño y el funcionamiento escolar (Ronfeldt et al., 2012). Otra consecuencia de la rotación laboral de los profesores es su costo para los establecimientos (Allen, 2013)”*⁴.

² Ospina Salinas, Estela (2011) El Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo Principios. *Derecho & Sociedad* (37), pág. 181-183. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/13170/13783/0>

³ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (2020) *“Ruralidad y Educación en el Perú”* Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374789>

⁴ Carrasco, Diego & Godoy Ávila, María Inés & Rivera, Mauricio. (2017). Rotación de profesores en Chile: quiénes son y cuál es el contexto de quienes dejan su primer trabajo. Recuperado de

Que, el Principio de Protección también está vinculado a la rotación de los trabajadores, porque *"el diseño de este principio toca un tema que muy pocas veces se aborda, y es el relativo a la fidelidad del trabajador a mantener su puesto de trabajo; pues si el ambiente de trabajo es agradable (saludable, física, mental y socialmente) y con expectativas de desarrollo personal, se crea potencialmente la vocación de permanencia del personal en un puesto de trabajo y de esta forma se evita la alta rotación laboral"*⁵

Que, a fin de evitar esta alta rotación de los docentes y auxiliares de educación que trabajan en las zonas de frontera, es necesario que el Estado les otorgue incentivos económicos adicionales a los ya existentes y que fueron establecidos por el Decreto Ley N.º 25951 (bonificación no pensionable), como es el otorgamiento de un seguro de vida que pueda permitir dar un alivio económico a sus familiares por muerte natural, muerte accidental, invalidez total y permanente como consecuencia de un accidente.

Que, el otorgamiento de un seguro de vida a los docentes y auxiliares de educación que trabajan en las zonas de frontera también permite garantizar el derecho de trabajo en condiciones seguras y compatibles con la dignidad de la persona (Principio de Protección).

MARCO CONSTITUCIONAL

Que, al Tribunal Constitucional, ha señalado que *"es deber de los empleadores identificar, evaluar y prevenir los riesgos laborales a los que están expuestos los trabajadores y el de emplear los mecanismos necesarios para asegurar las condiciones de seguridad que permitan a estos últimos desempeñar las labores encargadas. Siendo el empleador el responsable de asumir las consecuencias económicas, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones..."*⁶.

https://www.researchgate.net/publication/344219843_Rotacion_de_profesores_en_Chile_quienes_son_y_cual_es_el_contexto_de_quienes_dejan_su_primer_trabajo

⁵ Del Campo Gaytán, Teobaldo (2014). La configuración del Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo, a partir de los elementos que conforman la Seguridad y Salud en el Trabajo, su regulación normativa y su análisis en la Ley N°29783 y su modificatoria por Ley N°30222 [Tesis para optar por el título de Magister en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36878.pdf>

⁶ Sentencia del 25 de setiembre de 2020, en el Expediente 02208-2017-PA/TC (Fundamento 10).

TRATADOS INTERNACIONALES

Si bien el Perú, aún no ha ratificado el Convenio 155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es pertinente manifestar que este establece la obligación de los Estados de formular y poner en práctica una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores, con el *"objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo"*⁷.

INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la presente propuesta legislativa sobre la legislación nacional implica la dación de una ley que otorgue un seguro de vida a los profesores y auxiliares de educación de las zonas de frontera, como una medida para garantizar el derecho de trabajo en condiciones seguras y compatibles con la dignidad de la persona.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El costo de los incentivos económicos que se plantean en el presente proyecto de ley y que se traducen en el otorgamiento de un seguro de vida a profesores y auxiliares de educación que trabajan en zonas de frontera, es definitivamente menor al (i) costo monetario de la alta rotación de los docentes (contratación, capacitación y curva de aprendizaje) y al (ii) costo social del impacto en el aprendizaje de los estudiantes que ocasiona la rotación de los profesores.

Lima, 16 de diciembre de 2022

⁷ Artículo 4 del Convenio 155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores de la OIT.