



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL
Expediente 0020-2012-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 16 de abril de 2014

STC-01.014-PI Caso Ley de Reforma Magisterial 2

CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el 25% del número legal de congresistas de la República contra el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.

Magistrados firmantes:

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterial 2 | 2

TABLA DE CONTENIDOS

I. CUESTIONES PRELIMINARES.....	3
A. RELACIÓN JURÍDICA-PROCESAL	3
B. PETITORIO CONSTITUCIONAL.....	3
C. VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL INVOCADA	4
D. DEBATE CONSTITUCIONAL	5
§1. Demanda	5
§2. Contestación de demanda.....	5
E. FIJACIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES CONTROVERTIDOS	6
II. FUNDAMENTOS	6
A. ANÁLISIS DE LA MIGRACIÓN DE NIVEL O ESCALA DE LOS PROFESORES DE LA LEY 24029 A LA LEY 29944.....	7
A1. Sobre la existencia de un derecho adquirido a favor de los Profesores	8
A2. Sobre la supuesta violación del derecho a una remuneración	10
A3. Sobre la supuesta violación del principio de dignidad del trabajador.....	27
A4. Sobre la supuesta violación del derecho-principio a la igualdad.....	30
B. ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN DE AUSENCIA DE RECONOCIMIENTO DE LA 'DEUDA LABORAL'	35
III. FALLO	37



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterial 2 | 3

EXPEDIENTE 0020-2012-PI/TC
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de abril de 2014, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, presidente, Vergara Gotelli, vicepresidente, Mesía Ramírez, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

I. CUESTIONES PRELIMINARES

A. RELACIÓN JURÍDICA-PROCESAL

La demanda ha sido interpuesta el 5 de diciembre de 2012, por 33 congresistas de la República, correspondientes al 25% de su número legal, a través de su apoderado, el congresista don Yonhy Lescano Ancieta.

Dado que lo que se impugna es una ley, la defensa de su constitucionalidad ha correspondido al Congreso de la República, a través de su apoderado, don Jorge Campana Ríos, en mérito del Acuerdo de Mesa Directiva 040-2005-2006/MESA-CR, de fecha 5 de octubre de 2005.

B. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Según lo expuesto en la demanda, este Tribunal precisa que el análisis a efectuarse de la Ley 29944 se centrará en dos aspectos:

- En primer lugar, la demanda se dirige a cuestionar la constitucionalidad por el fondo del primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, que textualmente señala:

Ley 29944, de Reforma Magisterial

PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA, TRANSITORIA Y FINAL.
Ubicación de los profesores de la Ley 24029 en las escalas magisteriales. Los profesores nombrados, pertenecientes al régimen de la Ley 24029, comprendidos en los niveles magisteriales I y II, son ubicados en la primera escala magisterial, los del III nivel magisterial en la segunda escala magisterial, y los comprendidos en los niveles magisteriales IV y V son ubicados en la tercera escala magisterial a que se refiere la presente Ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterial 2 | 4

Si bien es cierto que la demanda ha sido planteada también contra la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, de Reforma Magisterial (“*Los profesores comprendidos en el I, II, III, IV y V nivel magisterial de la Ley 29062 son ubicados respectivamente en la segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta escalas magisteriales de la presente Ley*”), tal como fue reconocido en la Resolución de admisibilidad del 7 de mayo de 2013, también lo es que de una revisión más específica de los argumentos expuestos en la demanda se infiere que esta disposición legal realmente no está siendo cuestionada, como se explicará *infra*, sino que únicamente se exhibe como un elemento de justificación de la afectación al derecho a la igualdad de los profesores regidos en su momento por la Ley 24029 con relación a los que se encuentran en la Ley 29062.

- En segundo lugar, la demanda tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad por omisión de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, en la medida en que no reconoce la ‘deuda laboral’ que tiene el Estado con los profesores de la Ley 24029, por incumplimiento en el pago del concepto de preparación de clases y evaluación.

C. VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL INVOCADA

Los demandantes, para argumentar su pretensión, alegan la violación de los siguientes derechos fundamentales y principios previstos en la Constitución:

- La dignidad de la persona humana (artículo 1) y la prohibición de que se desconozca o rebaje la dignidad del trabajador (artículo 23).
- El derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual (artículo 24).
- La obligación del Estado de procurar la promoción permanente de los profesores (artículo 15).
- El derecho a la igualdad (artículo 2.2) y el derecho a la igualdad de oportunidades sin discriminación (artículo 26.1).
- El principio de que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales (artículo 23).
- El carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley (artículo 26.2).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterial 2 | 5

D. DEBATE CONSTITUCIONAL

Los accionantes y el demandado postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad o no de las normas objetadas que, a manera de epítome, se presentan a continuación.

1. DEMANDA

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por congresistas de la República se respalda en las siguientes premisas:

- (i) El primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944 supone una rebaja del nivel alcanzado por los profesores de la Ley 24029, así como una reducción de sus remuneraciones, lo cual vulneraría el principio que prohíbe el desconocimiento de la dignidad del trabajador en conexión con el derecho a la dignidad humana, la obligación del Estado de procurar la promoción permanente de los profesores y el derecho a una remuneración.
- (ii) La disposición legal antes mencionada vulnera además el derecho a la igualdad de oportunidades sin discriminación en conexión con el derecho a la igualdad en comparación con la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, que asciende una escala a los profesores de la Ley 29062.
- (iii) La Ley 29944 no reconoce la “deuda laboral” que tiene el Estado con los profesores de la Ley 24029 por incumplimiento en el pago del concepto de preparación de clases y evaluación.

2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El Congreso de la República, por intermedio de su apoderado, contesta la demanda solicitando que ésta sea declarada infundada, sustentándose en los siguientes argumentos:

- (i) La carrera magisterial está regulada en el primer y segundo párrafos de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944 y no sólo en el primer párrafo como parecen entender los demandantes.
- (ii) El total de la Ley 29944, y en concreto, el primer párrafo de su Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final, no establece el monto de la remuneración, por lo que no existiría fundamento para sostener que la disposición legal impugnada reduce la remuneración de los docentes.
- (iii) La promoción del profesorado debe producirse no sólo teniendo en cuenta el tiempo de servicios, sino también mediante la evaluación de su capacidad y competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterial 2 | 6

- (iv) El tratamiento diferenciado entre los profesores regulados por la Ley 24029 y los docentes bajo el régimen de la Ley 29062 se encuentra debidamente justificado en la medida en que la realización del principio constitucional de la idoneidad del profesorado no es menor que la intensidad de la intervención o afectación al derecho-principio de igualdad.
- (v) La 'deuda laboral' que tiene el Estado con los profesores de la Ley 24029 no se encuentra dentro de lo constitucionalmente necesario, por lo que no es posible requerir su reconocimiento a través de la Ley 29944.

E. FIJACIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES CONTROVERTIDOS

Determinada la posición de las partes del proceso, es preciso que el Tribunal Constitucional defina los temas a desarrollarse a lo largo de la presente sentencia.

- ¿Es válida constitucionalmente la variación de niveles o escalas como producto de la reorganización de la carrera magisterial? En tal sentido,
 - ¿Se está afectando un derecho adquirido establecido en la Ley 24029?
 - ¿Se le ha vulnerado a los profesores el derecho a la remuneración establecida en el artículo 24 de la Constitución? En tal sentido,
 - o ¿Qué es el derecho a una remuneración?
 - o ¿Es posible restringir la intangibilidad del derecho a una remuneración?
 - o ¿De qué manera se concretizan los supuestos de limitación a dicha intangibilidad en el caso de los profesores de la carrera magisterial?
 - o ¿Realmente se produce una afectación al derecho a una remuneración en la Ley 29944?
 - ¿Se observa una violación del principio de la dignidad humana?
 - ¿Existe una discriminación de los trabajadores de la Ley del Profesorado con relación a la Ley de Carrera Magisterial?
- ¿Es admisible que la ley impugnada haya omitido reconocer la 'deuda laboral' a favor de los docentes?

II. FUNDAMENTOS

1. En vista de que la demanda tiene por objeto declarar tanto la inconstitucionalidad por el fondo del primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, como la inconstitucionalidad por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterlal 2 | 7

omisión en lo relativo a la ausencia de regulación de la deuda laboral, la presente sentencia realizará un análisis separado de ambas.

A. ANÁLISIS DE LA MIGRACIÓN DE NIVEL O ESCALA DE LOS PROFESORES DE LA LEY 24029 A LA LEY 29944

2 Con relación al análisis de constitucionalidad del primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, de Reforma Magisterial (“*Los profesores nombrados, pertenecientes al régimen de la Ley 24029, comprendidos en los niveles magisteriales I y II, son ubicados en la primera escala magisterial, los del III nivel magisterial en la segunda escala magisterial, y los comprendidos en los niveles magisteriales IV y V son ubicados en la tercera escala magisterial a que se refiere la presente Ley*”), antes de ingresar al fondo de las impugnaciones realizadas por el accionante, conviene recordar el historial de la carrera magisterial en el país.

3. Antes de la entrada en vigor de la Ley 29944 existían dos regímenes laborales de los profesores de la carrera pública, evolución que puede quedar resumida de la siguiente manera:

- En primer lugar, se encuentra el régimen de la **Ley 24029**, del Profesorado, publicada el 15 de diciembre de 1984. En ella, la carrera magisterial estaba compuesta por cinco niveles.
- No hace mucho se instauró el régimen de la **Ley 29062**, de la Carrera Pública Magisterial, publicada el 12 de julio de 2007, analizada en su constitucionalidad en la STC 0025-2007-PI/TC, y que regiría paralelamente a la Ley 24029. La carrera magisterial también estaba constituida por cinco niveles, diferenciándose con la anterior por los años de servicios requeridos para el ascenso de nivel y la existencia de una evaluación para su ingreso.

En la actualidad rige la **Ley 29944**, de Reforma Magisterial, publicada el 25 de noviembre de 2012, que está siendo impugnada. Ahora, la carrera magisterial está compuesta por ocho escalas magisteriales y unifica los regímenes establecidos por la Ley 24029 y la Ley 29062.

4. De acuerdo al *primer párrafo* de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, los profesores de los cinco niveles magisteriales de la Ley 24029, del Profesorado, deben ser ubicados en las tres primeras



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

escalas magisteriales de la Ley 29944. En efecto, de acuerdo a esta disposición legal, la migración se produce de la siguiente manera:

- Los profesores comprendidos en los niveles magisteriales I y II de la Ley 24029 son ubicados en la Primera Escala Magisterial de la Ley 29944.
- Los profesores del nivel magisterial III de la Ley 24029 son ubicados en la Segunda Escala Magisterial de la Ley 29944.
- Los profesores de los niveles magisteriales IV y V de la Ley 24029 son ubicados en la Tercera Escala Magisterial de la Ley 29944.

Cuadro 1. Migración de la Ley 24029 a la Ley 29944

Ley 24029, del Profesorado	Ley 29944, de Reforma Magisterial
Nivel Magisterial I	I Escala Magisterial
Nivel Magisterial II	
Nivel Magisterial III	II Escala Magisterial
Nivel Magisterial IV	III Escala Magisterial
Nivel Magisterial V	
	IV Escala Magisterial
	V Escala Magisterial
	VI Escala Magisterial
	VII Escala Magisterial
	VIII Escala Magisterial

Fuente: Ley 29944. Elaboración: TC

Asimismo, de acuerdo a la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, los profesores comprendidos en el I, II, III, IV y V nivel magisterial de la Ley 29062 son ubicados respectivamente en la segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta escalas magisteriales de la Ley 29944.

A1. SOBRE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO ADQUIRIDO A FAVOR DE LOS PROFESORES

5. La primera cuestión a resolver por este Tribunal está referida a la capacidad que tuvo el legislador democrático para modificar o derogar la Ley 24029, del Profesorado. A juicio de los demandantes, la migración entre niveles y escalas debió ser voluntaria y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no obligatoria como prescribe ahora la ley objeto de control, dando a entender a su vez que la regulación de la carrera magisterial de la referida Ley 24029 no debió ser modificada o derogada, pues se encontraría protegida por un supuesto "derecho adquirido", argumento que a juicio del demandado no tiene asidero, toda vez que la regulación emitida es constitucionalmente válida.

6. Ante todo, este Colegiado ha señalado que *"La adecuada protección de los derechos fundamentales no puede ser medida con relación a una concreta teoría de aplicación de las leyes en el tiempo. Ni la aplicación inmediata de las leyes a los hechos no cumplidos de las relaciones existentes (teoría de los hechos cumplidos) podría, en sí misma, justificar la afectación de un derecho fundamental, ni, so pretexto de la aplicación de la teoría de los derechos adquiridos, podría negarse la aplicación inmediata de una ley que optimice el ejercicio del derecho, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución"* (fundamento 121 de la STC 0050-2004-AI/TC y otros). Frente a una teoría de derechos adquiridos, según la cual una ley posterior no puede tener efectos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley derogada por aquélla, el mencionado artículo 103 de la Constitución ha establecido como principio general que *"(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos (...)"*.
7. Bajo las consideraciones antes establecidas y el marco constitucional existente, a través de la STC 0025-2007-PI/TC, se ha señalado que nuestro ordenamiento jurídico *"(...) se rige por la teoría de los hechos cumplidos, consagrada en el artículo 103 de nuestra Carta Magna, por lo que una norma posterior puede modificar una norma anterior que regula un determinado régimen laboral"* (fundamento 89), y por obvio que parezca, *"(...) el Congreso, en ejercicio de su función legislativa prevista en el inciso 1) del artículo 102 de la Constitución, tiene la facultad de dar leyes así como modificar las existentes, por lo que resulta constitucionalmente válido que la Ley 29062 modifique el régimen establecido en la Ley 24029 y que, en virtud de la teoría de los hechos cumplidos consagrada en el artículo 103 de la Carta Magna, sus efectos se apliquen de manera inmediata a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes"* (fundamento 91).
8. Así las cosas, nuestro ordenamiento jurídico está regido por la teoría de los hechos cumplidos y no por la teoría de los derechos adquiridos, razón por la cual este Tribunal no puede compartir la tesis propuesta por los accionantes. Constituye una facultad constitucional del legislador el dar, modificar o derogar leyes, y es en ejercicio de esta facultad que precisamente se ha regulado las relaciones y situaciones jurídicas existentes de los profesores de la Ley 24029 estableciendo la obligatoriedad de su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterial 2 | 10

incorporación a la carrera magisterial que prescribe la Ley 29944, y respecto de las que no cabe invocar la teoría de los derechos adquiridos, según el concepto explicado *supra*, correspondiendo por tanto rechazar la demanda en este extremo.

A2. SOBRE LA SUPUESTA VIOLACIÓN DEL DERECHO A UNA REMUNERACIÓN

9. El primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, también es objeto de cuestionamiento por haber vulnerado supuestamente el párrafo inicial del artículo 24 de la Constitución. Los congresistas demandantes sostienen que dicha disposición legal reduce la remuneración de los profesores de la Ley 24029 convirtiéndola en inequitativa e insuficiente para satisfacer las necesidades básicas que garanticen su bienestar material y el de su familia, por implicar un retroceso en el nivel remunerativo; además de dejar de reconocérsele el derecho a percibir remuneraciones actualizadas anualmente que absorban el costo de vida, sólo a un valor nominal y no a un valor real. Para el demandado, en cambio, sólo quien fija el monto de una remuneración puede vulnerarla, y como el dispositivo impugnado no establece monto alguno de remuneración, es materialmente imposible que ésta por sí misma reduzca la remuneración de los docentes, máxime si los artículos 56 y 57 de dicha ley señalan que el profesor percibirá tantas remuneraciones íntegras mensuales (RIM) como lo determine su escala magisterial y jornada de trabajo, siendo el Poder Ejecutivo -a propuesta del Ministerio de Educación- el que establece el valor de la RIM.

10. Para analizar convenientemente la disposición legal impugnada respecto del derecho invocado, este Tribunal considera imperioso discurrir su fundamentación a través de cuatro pasos. Primero, determinando el contenido del derecho a una remuneración, luego analizando la posibilidad de restringir el monto que recibe un trabajador, para continuar con el estudio de la situación concreta de los profesores y terminando en el examen de lo prescrito por el dispositivo de la Ley 29944 impugnado.

a. El derecho fundamental a una remuneración

11. A fin de determinar la posible inconstitucionalidad de la norma objetada corresponde establecer en primer lugar, cuál es el sentido del primer párrafo del artículo 24 de la Constitución, que señala que "*El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual (...)*". Para convertir esta disposición de derecho fundamental en una verdadera norma (sobre ambos términos, STC 1776-2004-AA/TC), se requiere una actividad interpretativa que en el caso concreto contará con el apoyo de instrumentos internacionales, de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Este Colegiado ha señalado que la remuneración, en tanto derecho fundamental, es la retribución que recibe el trabajador en virtud del trabajo o servicio realizado para un empleador, que posee una naturaleza alimentaria al tener una estrecha relación con el derecho a la vida, acorde con el principio-derecho a la igualdad y la dignidad, y que al mismo tiempo adquiere diversas consecuencias o efectos para el desarrollo integral de la persona humana (fundamento 6 de la STC 4922-2007-PA/TC).

13. El derecho a la remuneración, que fluye del principio de que nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento, constituye una contraprestación por los servicios del trabajador; es de libre disposición por parte de éste último; tiene carácter alimentario y su pago tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador (artículos 23 *in fine* y segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución). La remuneración también implica un modelo de competitividad, en tanto se manifiesta como un incentivo para atraer y retener personal idóneo.

14. En cuanto a los conceptos que conforman la remuneración, el artículo 1 del Convenio 100 de la OIT, Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor, debidamente ratificado y suscrito por el Perú, ha señalado que la remuneración "(...) comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último", reflejando una concepción totalizadora de la remuneración establecido en la Constitución. En el ámbito doméstico son diversas normas las que explican qué se incluye dentro del concepto de remuneración.

- El artículo 43 del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, entiende que la remuneración de los funcionarios y servidores públicos está constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios.
- En esa misma línea, para el artículo 6 del Decreto Supremo 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, constituye remuneración el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera que sea la forma o denominación que tenga, siempre que sean de su libre disposición; además, las sumas de dinero que se entreguen al trabajador directamente en calidad de alimentación principal, como desayuno, almuerzo o refrigerio que lo sustituya o cena.
- Por su parte, la reciente Ley 30057, del Servicio Civil, bajo la denominación de "compensación económica", lo desarrolla como el conjunto de ingresos y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterial 2 | 12

beneficios que la entidad destina al servidor civil para retribuir la prestación de sus servicios a la entidad de acuerdo al puesto que ocupa (artículo 28), a través de una contraprestación en dinero (artículo 29.a), estando compuesta, de acuerdo al artículo 31.1, por un elemento principal (directamente relacionado a la familia de puestos), otro ajustado (según el puesto y funciones) y si corresponde por una valoración priorizada (por situaciones atípicas, como accesibilidad geográfica, por altitud, riesgo de vida, riesgo legal o servicios efectivos en el extranjero).

- Siguiendo la lógica establecida en la Ley 30057, la Ley 29944 -impugnada en parte en el proceso de inconstitucionalidad- también establece que la remuneración íntegra mensual, correspondiente a su escala magisterial (artículo 41) y a la jornada de trabajo, comprende las horas de docencia en el aula, la preparación de clases y la evaluación, las actividades extracurriculares complementarias, el trabajo con las familias y la comunidad y el apoyo al desarrollo de la institución educativa, pudiéndose percibir asignaciones temporales por cargos de responsabilidad, por ubicación de la institución educativa en el ámbito rural y frontera y por si la institución educativa es unidocente, multigrado o bilingüe (artículo 56).

15. Más allá de los conceptos que integran la remuneración, este Tribunal considera imprescindible centrar su estudio en la estructura del derecho fundamental. Ésta se encuentra compuesta por elementos diferenciados (fundamento 75 de la STC 0050-2004-AI/TC y otros): el *contenido esencial* es absolutamente intangible para el legislador, definido desde la teoría institucional, y uno *accidental*, claudicante ante los límites proporcionados que el legislador establezca a fin de proteger otros derechos o bienes constitucionalmente garantizados. Por tal razón, corresponde a este Colegiado a fin de resolver la controversia planteada definir, de manera inicial, qué elementos constituyen ambos contenidos.

(i) *Contenido esencial*

16. A criterio de este Tribunal el *contenido esencial* del derecho fundamental a la remuneración, tal y como está reconocido en el marco constitucional, abarca los siguientes elementos:

- *Acceso*, en tanto nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución (artículo 23 de la Constitución).
- *No privación arbitraria*, como reflejo del acceso, en tanto ningún empleador puede dejar de otorgar la remuneración sin causa justificada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- **Prioritario**, en tanto su pago es preferente frente a las demás obligaciones del empleador, de cara a su naturaleza alimentaria y su relación con el derecho a la vida y el principio-derecho a la igualdad y la dignidad (segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución).
 - **Equidad**, al no ser posible la discriminación en el pago de la remuneración (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución).
 - **Suficiencia**, por constituir el *quantum* mínimo que garantiza al trabajador y a su familia su bienestar (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución).
17. En este orden de ideas, y atendiendo a los cuestionamientos invocados en el caso de autos, conviene precisar lo que este Tribunal entiende por las categorías de remuneración “equitativa” y “suficiente”.

(*) *Remuneración equitativa*

18. La Constitución reconoce explícitamente la protección a la remuneración equitativa. El Convenio 100 de la OIT, al respecto, establece que “*Todo miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor*”. De ello se desprende que toda remuneración calculada con base en criterios discriminatorios por razón de género será inequitativa y, por ende, inconstitucional.
19. Sin embargo, a partir del análisis de otras fuentes normativas así como de la jurisprudencia emitida por este Tribunal, tal “remuneración equitativa” no puede limitarse a garantizar el principio-derecho de igualdad por cuestión de género recogido en el artículo 2.2 de la Constitución, sino va más allá. Así, este Colegiado ha establecido que “*(...) la remuneración como retribución que percibe el trabajador por el trabajo prestado a su empleador no debe ser sometida a ningún acto de discriminación*”, no puede ser objeto de diferenciación, como por ejemplo, otorgar a unos una mayor remuneración que a otros por igual trabajo, quedando proscrito, en consecuencia, cualquier trato discriminatorio que, amparándose en causas prohibidas, afecte el derecho fundamental a la remuneración (fundamento 8 de la STC 4922-2007-PA/TC).
20. Por ejemplo, en la Ley 30057, del Servicio Civil, se reconoce como principio de la compensación (remuneración) a la equidad, entendida como un reconocimiento: “*Al trabajo desempeñado en puestos similares pero en condiciones diferentes de exigencia, responsabilidad o complejidad le corresponde diferente compensación económica y al*



trabajo desempeñado en puestos y condiciones similares le corresponde similar compensación económica” (artículo 30.b).

21. Este criterio es concordante con el artículo 7.a.i del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con el artículo 7.a del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, que, en la parte pertinente establecen que los Estados Partes del Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de “(...) *un salario equitativo e igual par trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie*”. Se hace énfasis, como es de suponerse, en la especial protección que merecen las condiciones de trabajo y el salario de las mujeres, en tanto no pueden ser inferiores a las de los hombres.
22. En síntesis, la “remuneración equitativa”, a la que hace referencia el artículo 24 de la Constitución, implica que ésta no sea objeto de actos de diferenciación arbitrarios que, por ampararse en causas prohibidas, se consideren discriminatorios según lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Constitución.

() Remuneración suficiente*

23. La Constitución reconoce también que una remuneración, de acuerdo a la jornada de trabajo y labor realizada por el trabajador, debe ser “suficiente”, concepto que en el ámbito internacional se ve reconocida bajo el término de “satisfactoria” (artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 7 del Protocolo de San Salvador). Vale recordar que, dentro de un mercado laboral de competencia perfecta, la remuneración tenderá a ser por lo menos igual al salario de reserva, monto pecuniario a partir del cual una persona está dispuesta a trabajar, determinando la elección que realiza el individuo entre trabajo y ocio, según los criterios de curvas de indiferencia y restricción presupuestaria.
24. La remuneración suficiente posee una estrecha relación con el concepto de “remuneración mínima”. Al respecto, el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) expresa que la paz y armonía universales requieren de la garantía de un salario vital adecuado. Además, resulta de aplicación el artículo 2.1 del Convenio 131 de la OIT, que señala que “*Los salarios mínimos tendrán fuerza de ley, no podrán reducirse y la persona o personas que no los apliquen estarán sujetas a sanciones apropiadas de carácter penal a de atra naturaleza*”.
25. La remuneración mínima, en el ámbito nacional, puede tener un origen normativo o de negociación colectiva. En primer lugar, el artículo 24 *in fine* de la Constitución prevé



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecer remuneraciones mínimas de forma abstracta mediante la acción del Estado, a través de fuentes normativas de carácter general. En concreto, fijará el monto de la Remuneración Mínima Vital (RMV) mediante decreto supremo, previa discusión en el seno del Consejo Nacional del Trabajo (artículo 13 de la Ley 27711, Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo). Es llamativo que en el lapso de doce años, la RMV ha pasado de S/.410,00 a S/. 750,00.

Cuadro 2. Evolución de la Remuneración Mínima Vital. Del 2000 hasta la actualidad

Base normativa	Vigencia	Monto (S/.)
Decreto de Urgencia 012-2000	10.03.00 al 14.09.03	410,00
Decreto de Urgencia 022-2003	15.09.03 al 31.12.05	460,00
Decreto Supremo 016-2005-TR	01.01.06 al 30.09.07	500,00
Decreto Supremo 022-2007-TR	01.10.07 al 31.12.07	530,00
Decreto Supremo 022-2007-TR	01.01.08 al 30.11.10	550,00
Decreto Supremo 011-2010-TR	01.12.10 al 31.01.11	580,00
Decreto Supremo 011-2010-TR	01.02.11 al 13.08.11	600,00
Decreto Supremo 011-2011-TR	14.08.11 al 31.08.11	640,00
Decreto Supremo 011-2011-TR	01.09.11 a 31.05.12	675,00
Decreto Supremo 007-2012-TR	01.06.12 a la fecha	750,00

Elaboración: Dirección de Investigación Socio Económico Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
<http://www.mintra.gob.pe/archivos/filc/estadisticas/pcel/estadisticas/OTR_OS/RMV_2013_febrero.xls>

26. En segundo término, en la normativa internacional, se observa que el artículo 1 del Convenio 26 de la OIT establece que *“Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los trabajadores empleados en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos”*. Una disposición como ésta se encuentra dirigida a garantizar la suficiencia de las remuneraciones con el establecimiento de salarios piso mediante la negociación colectiva.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. La remuneración suficiente, bajo los epígrafes de RMV o de salario piso por negociación colectiva, según lo establece el mismo artículo 24 de la Constitución, debe procurar, para él y su familia, el bienestar material y espiritual, es decir, que el trabajador deberá gozar de una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social (artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). De lo señalado se desprende que la Constitución resguarda al trabajador a fin de conseguir el aseguramiento, como mínimo, de condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias (artículo 7.a del Protocolo de San Salvador). La protección de la familia a la vez se sustenta en lo estipulado en el artículo 4 de la Constitución.

28. Ahora bien, la coexistencia de la remuneración mínima se explica en tanto es posible establecer una remuneración mínima colectiva mayor que la normativa, en atención a las necesidades y condiciones particulares de cada rubro, y de forma razonable, si éstas no pueden ser adecuadamente cubiertas por la RMV. En ese sentido, si bien esta última podría coincidir con la "remuneración suficiente", ello no ocurrirá en todos los casos, por lo que no corresponde establecer una relación de identidad absoluta entre ambos. Así, la existencia de remuneraciones mínimas de fuente normativa o colectiva tan solo constituye una forma de concretar la exigencia constitucional de que las remuneraciones sean suficientes y permitan, por consiguiente, al trabajador y a su familia alcanzar los niveles de bienestar material y espiritual a los que hace referencia el primer párrafo del artículo 24 de la Constitución.

29. En consecuencia, la *remuneración suficiente*, en tanto parte integrante del contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración previsto en el artículo 24 de la Constitución, implica también ajustar su *quantum* a un criterio mínimo –bien a través del Estado, bien mediante la autonomía colectiva– de tal forma que no peligre el derecho constitucional a la vida o el principio-derecho a la dignidad.

(ii) *Contenido accidental*

30. Frente a los elementos constituyentes del contenido esencial, es preciso también fijarnos en cuál es su contenido accidental; esto es, aquél sujeto a restricciones en virtud de otros bienes y derechos establecidos en la Constitución.

31. El derecho a la remuneración, como todo derecho (o principio constitucional) individual, social o económico, positivo o negativo, puede ser limitado o restringido, y por lo tanto, puede realizarse y optimizarse en una medida gradual, sin tener que aceptar la alternativa del todo o nada. No obstante, cualquier limitación que se



imponga al ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales ha de respetar el contenido esencial.

32. Sólo con carácter enumerativo, no cerrado, este Colegiado, analizando el artículo 24 de la Constitución y sirviéndose de principios establecidos en normas infraconstitucionales, considera que son parte del contenido accidental del derecho fundamental a la remuneración:

- **La consistencia**, en tanto debe guardar relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto que ocupa el trabajador. Para su determinación, ha de tomar en cuenta el efecto ingreso (o renta), según el cual la variación del número deseado de horas de trabajo provocada por una variación del ingreso debe mantener constante el salario.
- **La intangibilidad**, en tanto no es posible la reducción desproporcional de una remuneración, lo que fluye del carácter irrenunciable de los derechos de los trabajadores (artículo 26.2 de la Constitución, definida en múltiple jurisprudencia, como la STC 4188-2004-AA/TC).

33. Tomando en cuenta el cuestionamiento constitucional del primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, es preciso centrarnos en el análisis del elemento "intangibilidad" y ver en qué sentido éste puede ser limitado.

b. Las restricciones a la intangibilidad de las remuneraciones

34. Uno de los supuestos de la restricción o limitación del derecho fundamental a la remuneración se centra en la intangibilidad de la remuneración. Es así como es materia de análisis la posibilidad de que sea reducida.

35. En general, en el ámbito de la relación laboral es posible la reestructuración del escalafón remunerativo siempre que se respete el contenido esencial del derecho a la remuneración si se cumplen determinados requisitos:

- **Excepcionalidad**, es decir, que la reducción de la remuneración sea una medida extraordinaria y coyuntural que tiene lugar en contextos especiales.
- **Razonabilidad**, es decir, que la reducción respeta determinados límites de proporcionalidad de manera tal que no suponga una disminución significativa de la remuneración, ni sea arbitraria.



36. Lógicamente, por más que la reducción de la remuneración sea posible, dicha afectación tiene como límite la RMV o la colectiva, según la jornada de trabajo y según la labor realizada, en la medida en que se trata de una remuneración suficiente que permite al trabajador y a su familia satisfacer sus necesidades básicas, convirtiéndose así en un salario mínimo obligatorio.

37. La reducción de la remuneración puede ser realizada de dos maneras diferenciadas, según este Colegiado pasa a explicar, pero se detendrá en el segundo de los supuestos.

(i) Reducción consensuada

38. La reducción de la remuneración es consensuada si es realizada de manera voluntaria, es decir, si existe un acuerdo libre, espontáneo, expreso y motivado entre el trabajador y el empleador.

39. La posibilidad de reducción consensuada no es nueva en el derecho interno. A esta conclusión se puede llegar de la lectura del artículo único de la Ley 9463, del 17 de diciembre de 1941, que señala que *“La reducción de remuneraciones aceptada por un servidor, no perjudicará en forma alguna los derechos adquiridos por servicios ya prestados (...), debiendo computársele las indemnizaciones por los años de servicios de conformidad con las remuneraciones percibidas, hasta el momento de la reducción. Las indemnizaciones posteriores se computarán de acuerdo con las remuneraciones rebajadas”*, sobre lo cual este Tribunal ha tenido oportunidad de manifestar que la posibilidad de reducir las remuneraciones está autorizada por la Ley 9463 siempre que medie la aceptación del trabajador (fundamento 3 de la STC 0009-2004-AA/TC).

40. También se ha admitido jurisprudencialmente que puede existir una reducción de la remuneración a través de un descuento aceptado por el trabajador (fundamento 6 de la STC 0818-2005-PA/TC),

(ii) Reducción no consensuada

41. La reducción de la remuneración también puede ser adoptada por una decisión unilateral por parte del empleador, particular o el Estado mismo, es decir, sin aceptación previa del trabajador.

42. Esta posibilidad de reducción, aparte de la afectación de las planillas de pago por orden judicial (consentido en el fundamento 6 de la STC 0818-2005-PA/TC), de otro lado, se encuentra contemplada en el derecho interno y resulta de la interpretación y aplicación *a contrario sensu* del artículo 30.b del Decreto Supremo 003-97-TR y del artículo 49



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 001-96-TR, que consideran que la reducción inmotivada de la remuneración o de la categoría es un acto de hostilidad equiparable al despido si es dispuesta por decisión unilateral del empleador que carezca de causa objetiva o legal. Desde esta perspectiva, resulta válida -en términos constitucionales- la reducción de la remuneración o de la categoría por decisión unilateral del empleador si es que posee una causa objetiva o legal.

43. Este Colegiado *ergo* considera viable la reducción no consensuada de remuneraciones por **causa objetiva y justificada**, siempre que dicha disminución de haberes refleje la expresión de los motivos o razones por los que se procede a la reducción de la remuneración o la invocación de la regulación legal que la justifique.

44. De otro lado, requiere establecerse algunas condiciones para la utilización de esta medida excepcional. Puede estar referida a una serie de supuestos, entre los cuales se puede nombrar los siguientes:

– *Necesidad de cumplir los objetivos económicos y financieros*, que implica la reducción de la remuneración sustentada en la necesidad de reducir el déficit o la escasez a fin de garantizar la estabilidad y el equilibrio económicos del Estado -o en su caso de una empresa-, y exige que debe existir una relación directa entre la medida adoptada y la política o planificación económica perseguida. En suma, se trata de una medida excepcional que se encuentra constitucionalmente justificada en aquellos contextos especiales que generen un impacto económico negativo en la actividad desarrollada por el Estado o por la entidad privada que haga propicia la adopción de tales medidas a fin de evitar mayores perjuicios económicos.

– *Necesidad de una reorganización del personal*, que puede incluir la supervisión y reorganización debidamente justificada de la prestación de los servicios -públicos esenciales en caso de que sea el Estado- que brinda el empleador.

45. La reducción de la remuneración no consensuada no implica una vulneración del *principio de progresividad (o de no regresividad) de los derechos sociales*. Este principio supone que las medidas que debe adoptar el Estado con referencia a la plena efectividad de dichos derechos no pueden ser “regresivas”, esto es, no pueden ser medidas que generen un estado de cosas o una situación que sea más perjudicial que la que se encuentre efectivamente establecida. Sin embargo, este principio tampoco supone la absoluta imposibilidad de limitar los avances efectuados por el Estado en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia de derechos sociales, siempre que existan razones de interés general que así lo justifiquen.

46. En efecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General 3, sobre “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”, párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, 5to. Período de Sesiones, 14/1290, estableció que: “(...) *el concepto de progresividad efectiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en general, no podrá lograrse en un breve período de tiempo. Sin embargo, (...) [l]a frase [progresividad] debe interpretarse a la luz del objetivo general (...) que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga*”.

47. Así las cosas, la reducción de la remuneración no contraviene el principio de *no regresividad de los derechos sociales*, siempre y cuando existan razones de interés social que lo justifiquen o, lo que es lo mismo, siempre que exista causa objetiva o legal que la justifique y que, además, se trate de una medida extraordinaria, coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo.

48. En contextos especiales referidos al cumplimiento de los objetivos económicos y financieros del empleador, como de hecho es el Estado, la reducción de la remuneración frente al coste de su mantenimiento *no* puede ser interpretada como sinónimo de regresividad, dado que lo que se pretende con esta medida es precisamente evitar el colapso del fondo económico del empleador a efectos de que no se vean perjudicadas una mayor cantidad de personas, o cuando se quiere realizar una reorganización en búsqueda de una finalidad constitucionalmente válida. Al contrario, este Tribunal entiende que tal estrategia respeta un enfoque de derechos fundamentales en el diseño de la política económica en un contexto de déficit o escasez.

e. Los supuestos de restricción de la intangibilidad de las remuneraciones en materia educativa

49. Ante el cuestionamiento de la posible reducción de la remuneración de los profesores provenientes de la Ley 24029 a consecuencia de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, corresponde a este Tribunal analizar si la disposición legal impugnada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

satisface los estándares de constitucionalidad que exige el supuesto de reducción de remuneración, en especial si responde a una causa objetiva que la justifique, a la luz de los principios rectores que fundamentan la Ley 29944, de Reforma Magisterial, entre otros, la meritocracia en el ingreso y la permanencia en la actividad docente, así como la mejora de la calidad de la educación.

(i) Mejora de la calidad de la educación

50. Jacques Maritain ha señalado que la educación es la vía para la humanización de la persona, distinguiendo al fin primario de la educación como la conquista de la libertad interior siendo el fin secundario la formación de la persona para que pueda llevar una vida normal, útil y de sacrificio en la comunidad, fortaleciendo el sentido de libertad así como el de sus responsabilidades. En el marco del Estado social y democrático de derecho, la educación es un derecho inherente a la persona que consiste en la facultad de adquirir, recibir o transmitir información, conocimientos y valores a efectos de guiar u orientar el desarrollo integral de la persona, así como habilitarlas para sus acciones y relaciones existenciales, vinculada directamente al desarrollo económico, social y cultural del país. Sobre esta base, la educación posee un carácter binario, pues no sólo constituye un derecho fundamental, sino que también es un servicio público esencial.

51. La educación pública, específicamente, es un inmejorable instrumento para la Justicia Social, concretando el principio de Igualdad de Oportunidades. Corresponde al Estado privilegiar sus recursos para brindar a los hijos de los niveles menos favorecidos en la sociedad educación de calidad, permitiéndoles la posibilidad de labrarse un futuro distinto al de sus padres, la consolidación de sus proyectos de vida en un contexto de creatividad, competencia y responsabilidad social.

52. En efecto, este Tribunal ha establecido en el fundamento 7 de la STC 4232-2004-AA/TC, que “(...) la educación se configura también como un servicio público, en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos, debiendo tener siempre como premisa básica (...), que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (...) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana”.

53. Pese a que la educación debe ser uno de los principales objetivos del Estado peruano, por ser esencial para una mayor competitividad económica y ser *conditio sine qua non* para que la transformación de votos en escaños se produzca a través de un sufragio

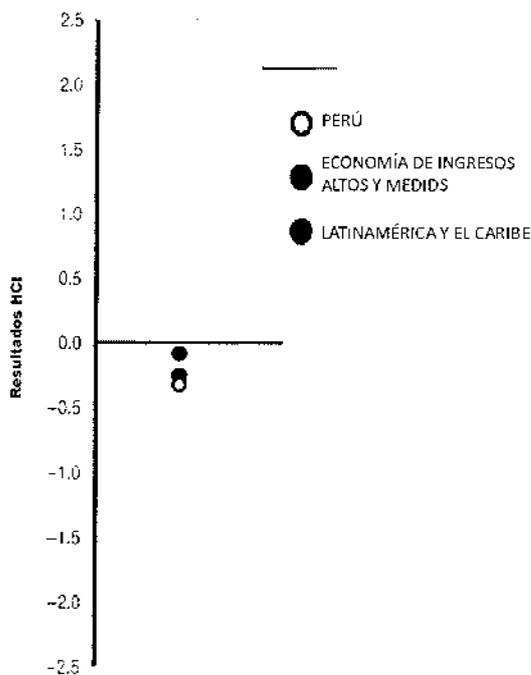


TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

informado, las muestras palpables del deficiente servicio educativo brindado en el país es preocupante:

- Según la UNICEF, el problema de la educación peruana va más allá de la inasistencia a las aulas. Entre quienes participan del sistema educativo, los logros de aprendizaje son poco alentadores. Por ejemplo, al concluir el segundo grado de primaria en áreas urbanas apenas el 29% comprende lo que lee y en zonas rurales lo hace el 12% (*in* http://www.unicef.org/peru/spanish/education_3215.htm).
- Del Reporte de Competitividad Global 2012 - 2013, que elabora el Foro Económico Mundial, se advierte que el Perú ocupa el puesto 84 en educación de un total de 122 países.

Gráfico 1. Nivel de educación en comparación con países desarrollados y de América Latina y El Caribe





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterial 2 | 23

Fuente: Foro Económico Mundial (WEF). Reporte de Competitividad Global 2012–2013. <http://www.weforum.org/reports>

- Los resultados mostrados tienen relación con los obtenidos por las entidades internas (Ministerio de Educación) en sus propias investigaciones. Tras la aplicación de la evaluación censal a 567 mil 304 estudiantes del 2° grado de primaria y 4° grado de primaria de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), en comprensión lectora, un 49,3% se ubica aún en proceso y el 19,8% está todavía debajo del mínimo; en el caso de matemática, sólo el 12,8% logró el nivel satisfactorio (Evaluación Censal de Estudiantes – ECE 2012. <http://umc.minedu.gob.pe/?p=1418>).

54. De lo anterior, es claro que el Estado debe asumir una función indeclinable con relación a este derecho fundamental y servicio público esencial, estando obligado a promover y garantizar la calidad de la educación, así como a invertir, reforzar, supervisar y reorganizar el servicio y la estructura del sistema educativo en todos sus niveles y modalidades. Uno de los mecanismos que ha considerado para lograr una mejor educación ha sido tener una plana docente más preparada, con los incentivos económicos necesarios. En esta reestructuración cabría la posibilidad de que a quienes no deseen someterse a evaluaciones permanentes pueda reducirseles su sueldo.

55. Una adecuada remuneración implica, según la teoría de los incentivos, un estímulo que mueve a hacer o desear una cosa, que en política de personal, se indica por los pagos pecuniarios ligados al rendimiento. Estos conceptos están ligados a la teoría de la agencia, según la cual “(...) el principal delega autoridad al agente para que actúe en su beneficio e interés (...) Sin embargo, la teoría económica cuestiona cómo puede el actor principal estar seguro de que el agente actuará realmente de acuerdo a sus intereses. En ese sentido, se distinguen hasta tres diferentes perspectivas para dar respuesta a esta interrogante, basadas en mecanismos de monitoreo, cooperación e incentivos”, uno de los cuales es el mecanismo de los incentivos, a través del cual “El actor principal podría obtener algunos indicadores respecto del esfuerzo, interés y motivación del agente, a partir de la contribución de un incentivo a este último. Si el agente toma sus riesgos y consigue un mayor ingreso, corresponderá también que su comisión se incremente. En caso de que no tome riesgo alguno, su retribución no sería tan alta como en el caso de que sí lo obtuviera (...)” (fundamentos 70 y 71 de la STC 0001-2013-P1.p, Exp. 0013-2012-PI/TC). Dentro de este esquema, una remuneración ligada a la meritocracia determina un profesor más preparado y, por lo tanto, una mejor educación para los niños y adolescentes del país.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(ii) *Meritocracia, cuya finalidad es la mejor educación en el Perú*

56. Una de las variables idóneas para lograr la consecución de los propósitos que exige el derecho a la educación lo constituye la instauración de determinados criterios estrictamente objetivos basados en la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional del docente) para el ingreso y la permanencia en la actividad docente o carrera magisterial a fin de lograr la eficiencia plena en la prestación del servicio público esencial de la educación y la calidad de su prestación. Además, este Colegiado ha señalado, justamente con relación a la carrera pública magisterial, que "(...) el legislador se encuentra facultado para establecer los requisitos que considere convenientes para el acceso al ejercicio de una función pública, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto en el Texto Constitucional" (fundamento 48 de la STC 0025-2007-PI/TC).
57. En efecto, el establecimiento de criterios objetivos como los meritocráticos para el ingreso y la permanencia en la actividad docente coadyuva de manera directa y decidida a la consecución de la idoneidad del profesorado, así como contribuye de manera importante en la mejora de la calidad educativa, fines constitucionalmente legítimos exigidos por el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución, pues asegura que el servicio público esencial de la educación en todos sus niveles se encuentre compuesto por docentes que reúnan o tengan el mérito personal y la capacidad profesional requeridos para el ejercicio de una actividad docente de calidad, y así garantiza la plena vigencia del derecho a la educación de los estudiantes.
58. Así las cosas, la eventual reducción de la remuneración de los profesores de la Ley 24029 como consecuencia de la reorganización del servicio y la estructura del actual sistema educativo sobre la base de criterios estrictamente objetivos como el mérito personal y la capacidad profesional constituye una medida excepcional que responde a una causa objetiva (la meritocracia en el ingreso y la permanencia en la actividad docente, así como la mejora de la calidad de la educación), y por lo mismo, cualquier reducción en la remuneración se encontraría justificada, tanto más cuanto que dicha medida sería sólo de índole temporal, pues como se señalará *infra* los docentes pueden ver incrementadas sus remuneraciones a través de los ascensos a las siguientes escalas; y en todo caso, se trataría de una reducción razonable y no inferior a la RMV.
59. Lo señalado está íntimamente ligado a la teoría del capital humano, según la cual el agente económico (individuo), a través de un comportamiento racional, en el momento que toma la decisión de invertir o no en su preparación permanente arbitra, entre los beneficios que obtendrá en el futuro, si sigue formándose y los costos de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterial 2 | 25

inversión. Seguirá estudiando para los concursos de méritos si el valor actualizado neto de los costos y de las ventajas es positivo. Por ello, los profesores continuarán preparándose, dentro de una lógica de meritocracia, si tienen los incentivos necesarios para poder ascender dentro de la carrera pública magisterial.

d. La reestructuración remunerativa en la Ley 29944 a la luz de los supuestos de restricción de la intangibilidad de las remuneraciones en materia educativa

60. Sabiendo que sí es posible realizar una reestructuración remunerativa en el caso de los profesores pertenecientes a la carrera magisterial, es preciso determinar que si efectivamente la Ley 29944, a través del primer párrafo de su Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final, establece efectivamente una reducción de las remuneraciones.

(i) Inexistencia de montos remunerativos

61. En primer lugar, este Tribunal advierte que la Ley 29944 y, en concreto, el dispositivo objeto de control constitucional no establecen monto alguno sobre la remuneración de los docentes.

62. Lo más cercano a ello son los artículos 56 y 57 de dicha ley que señalan que el profesor percibe una RIM de acuerdo a su escala magisterial y jornada de trabajo, y que el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Educación, establece el valor de la RIM. En efecto, el artículo 56 de la Ley 29944, en la parte pertinente señala "*El profesor percibe una remuneración íntegra mensual de acuerdo a su escala magisterial y jornada de trabajo*". Asimismo, el artículo 57 prescribe que "*El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Educación, establece el valor de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) a nivel nacional*".

63. Por lo dicho, dado que la disposición objeto de control no establece monto alguno sobre la remuneración de los profesores no es posible concluir que esta disposición *per se* reduce la remuneración de los docentes de la Ley 24029, y por lo mismo, tampoco se puede concluir que dicha disposición vulnera el derecho a una remuneración.

(ii) Posibilidad de promoción en las nuevas escalas

64. Los demandantes sostienen que la disposición legal impugnada es inconstitucional, toda vez que rebaja de nivel a los profesores de la Ley 24029, lo cual es contrario al mandato constitucional que tiene por objeto procurar la promoción permanente de los profesores. Por su parte, el Congreso contesta que si bien la Constitución exige la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

promoción del profesorado, ella debe producirse no sólo teniendo en cuenta el tiempo de servicios, sino también mediante la evaluación de la capacidad y la competencia, por lo que la ubicación de los profesores provenientes de la Ley 24029 en la Ley 29944 se realizó teniendo en cuenta su tiempo de servicios, capacidad y competencia.

65. Si bien el artículo 26.1 de la Constitución establece que en la relación laboral se respeta el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, el ascenso o la promoción en el empleo en igualdad de condiciones es un derecho reconocido en el artículo 7.c del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Según éste, el Estado reconoce el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren la igual oportunidad para ser promovidas, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad. En sentido similar, el artículo 7.c del Protocolo de San Salvador reconoce que el trabajador tiene derecho a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, teniendo en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio.
66. En el caso específico de los profesores, se ha establecido en el artículo 15 de la Constitución que el Estado y la sociedad procuran su promoción permanente. Según se ha señalado *supra*, una de las variables idóneas para lograr los propósitos que exige el derecho a la educación como servicio público esencial lo constituye la instauración de criterios objetivos basados en la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional).
67. Es así como, a juicio de este Tribunal Constitucional, *la obligación del Estado de procurar la promoción permanente de los profesores*, que establece el artículo 15 de la Constitución, se rige también por el principio del ascenso o promoción laboral con base en el mérito y la capacidad, además del tiempo de servicios, o lo que es lo mismo, el ascenso o promoción de la actividad docente requiere también las exigencias de aptitud, tales como los conocimientos personales y las competencias profesionales del docente, sumados a su tiempo de servicios.
68. En el caso, la migración de los profesores de la Ley 24029 a las tres primeras escalas de la Ley 29944 es inmutable. La propia ley prevé facilidades o mecanismos que hacen posible la promoción permanente de los profesores, tanto ordinaria como extraordinaria, eso sí regida por el prisma meritocrático (mérito personal y capacidad profesional).
69. Con relación a las **promociones extraordinarias**, el segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944 dispone que dentro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del primer año de vigencia de dicha ley, el Ministerio de Educación convocará excepcionalmente a dos concursos públicos nacionales para facilitar el acceso de los profesores a la Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Escalas Magisteriales, lo que significa que los profesores de la Ley 24029 pueden, incluso desde el primer año de la vigencia de la Ley 29944 y de acuerdo con criterios estrictamente meritocráticos, ascender a las mencionadas escalas. De modo similar, la Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944 dice que *“En la primera convocatoria de concurso público para acceso a cargos de director y subdirector de instituciones educativas, podrán participar excepcionalmente profesores de la segunda escala magisterial, profesores que se encontraban en el tercer nivel de la Ley 24029 y los profesores del segundo nivel que se encontraban encargados como directores pertenecientes a la Ley 24029, que cumplan el tiempo de servicios y los requisitos señalados al momento de la convocatoria”*.

70. Finalmente, la promoción de los docentes, desde el punto de vista de las **promociones ordinarias**, está regulada por el artículo 26 de la Ley 29944, que indica que el ascenso o promoción a una escala inmediata superior se realiza a través de un concurso público anual y según las plazas previstas; no advirtiéndose la violación de la disposición constitucional mencionada, por lo que corresponde confirmar la constitucionalidad de la disposición legal impugnada, y, en consecuencia también declarar infundada en este extremo la demanda.
71. De todo lo expresado, se puede colegir que no existe vulneración alguna del derecho a la remuneración establecido en el artículo 24 de la Constitución a partir de lo estipulado en el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, por lo que cabe desestimar la demanda en este extremo.

A3. SOBRE LA SUPUESTA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIGNIDAD DEL TRABAJADOR

72. La fórmula o expresión normativa pertinente del tercer párrafo del artículo 23 de la Constitución establece que *“Ninguna relación laboral puede limitar (...) ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”*. Esta disposición constitucional reconoce una concreta manifestación de la dignidad en este caso para favorecer la posición del trabajador convirtiéndola en la parte central de la actividad laboral.
73. Más allá de la alegada afectación al derecho a la remuneración, a juicio de los demandantes, la disposición legal impugnada es inconstitucional por constituir un atropello a la dignidad del profesor toda vez que ubica compulsivamente a los profesores de los cinco niveles de la Ley 24029 en las tres primeras escalas de la Ley 29944, lo que implicaría ponerlos en la situación de reiniciar la carrera magisterial, e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impedírseles avanzar en ella por razones de edad, máxime si muchos de ellos ya la han concluido o están próximos a concluirla, desconociéndoseles -con el pretexto de unificar los regímenes magisteriales y mejorar la calidad de la educación- el estatus o el nivel alcanzado por los profesores para luego ser ubicados en niveles iniciales. El Congreso de la República, por su parte, expresa que si bien la disposición legal impugnada prevé que en el primer año de vigencia de la ley, se convocará a dos concursos para facilitar el acceso a mejores escalas, por lo que la ubicación cuestionada es provisional, carece de sustento sostener que se ocasiona un menoscabo a la dignidad de los profesores de la Ley 24029.

74. La centralidad de la dignidad de la persona en el ámbito laboral se deriva no sólo de la implicación personal del trabajador en la actividad laboral, sino también de la realización misma de la actividad laboral que constituye un espacio que permite desarrollar sus propios proyectos y planes de vida, de ahí que corresponda a este Tribunal, en su función de intérprete último de la Constitución, determinar *infra* el alcance normativo de esta disposición constitucional.
75. A tenor del artículo 1 de la Constitución: “*La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*”. La dignidad humana es una cualidad inherente a la persona en cuanto ser humano, forma parte de ella y es inseparable de ella. Su reconocimiento expreso en el texto constitucional supone que la fundamentación del ordenamiento jurídico no depende de un valor suprapositivo o de un poder político determinado; todo lo contrario, tal configuración jurídica significa que la dignidad humana es el *prius* lógico y axiológico de todo el sistema constitucional. Desde esta perspectiva, la dignidad de la persona se erige como el fundamento ontológico de los derechos fundamentales, desplegando su proyección hacia ellos, y a la vez, como el valor supremo del ordenamiento jurídico en su conjunto.
76. Este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha puesto de relieve que la dignidad humana se configura como un principio-derecho que exige apreciar a la persona como fin en sí mismo, y no como medio para la consecución de alguna finalidad (fundamento 9 de la STC 0047-2004-AI/TC; fundamento 40 de la STC 0030-2005-PI/TC; fundamento 37 de la STC 0024-2010-PI/TC, entre otras). Asimismo, ha señalado que su carácter despliega dos consecuencias jurídicas: “*Primero, en tanto principio, actúa a lo largo del proceso de aplicación y ejecución de las normas por parte de los operadores constitucionales, como: a) criterio interpretativo; b) criterio para la determinación del contenido esencial constitucionalmente protegido de determinados derechos, para resolver supuestos en los que el ejercicio de los derechos deviene en una cuestión conflictiva; y, c) criterio que comporta límites a las pretensiones legislativas,*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativas y judiciales; e incluso extendible a las particulares. Segundo, en tanto derecho fundamental se constituye en un ámbito de tutela y protección autónomo. En ello reside su exigibilidad y ejecutabilidad en el ardenamiento jurídico, es decir, la posibilidad de que los individuos se encuentren legitimadas a exigir la intervención de los órganos jurisdiccionales para su protección, en la resolución de los conflictos sugeridas en la misma praxis intersubjetiva de las sociedades contemporáneas, donde se dan diversas formas de afectar la esencia de la dignidad humana, ante las cuales no podemos permanecer impávidos” (fundamento 10 de la STC 2273-2005-PHC/TC).

77. Ahora, si bien no existe consenso sobre el contenido de la dignidad humana por ser este de carácter dinámico, una manera de aproximarse a este objetivo es otorgar una calificación negativa a las acciones u omisiones impugnadas; es decir, considerando qué acciones u omisiones resultan indignas e intolerables para la persona como ser humano, lo cual indudablemente requiere ser evaluado según las circunstancias de la situación enjuiciada. De lo anterior se puede colegir que la dignidad humana constituye un *minimum invulnerable* que debe ser respetado en toda limitación o restricción que se imponga al ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales. De ese modo, la dignidad actúa como un límite a los límites y como una frontera insalvable para el legislador, a fin de evitar un estado de indignidad.

78. Habiendo llegado hasta aquí corresponde determinar si el enunciado normativo contenido en el artículo 23 de la Constitución, que señala “*Ninguna relación laboral puede limitar (...) ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador*”, es distinto o no al enunciado normativo contenido en el artículo 1 de la Constitución analizado. El Tribunal entiende que ambas disposiciones se refieren a un contenido normativo común: *el respeto de la dignidad de la persona*, pero el artículo 23 lo sitúa en *el ámbito de una relación laboral*.

79. En ese sentido, el enunciado normativo del mencionado artículo 23 está dirigido a proteger al trabajador como ser humano frente a cualquier lesión a su dignidad en la actividad laboral y que se diferencia de la protección de los derechos surgidos de la relación laboral, como es el caso de la remuneración antes examinada. Lo que se está prohibiendo con el artículo 23 es la cosificación del trabajador o, lo que es lo mismo, su tratamiento como objeto y el desprecio de su condición de ser humano, situación que no puede ser objeto de especificación con carácter general sino que debe ser evaluada según las circunstancias de la situación enjuiciada. Esta protección especial de la dignidad del trabajador encuentra su justificación en la implicación personal del trabajador en la actividad laboral y en la realización misma de la actividad laboral como un espacio para desarrollar sus proyectos y planes de vida, pero además en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posición de sujeción del trabajador frente al empleador y en la posición propicia de este frente a aquél para causar lesiones a la dignidad personal.

80. Con lo expuesto, el análisis de este Colegiado debe centrarse en la compatibilidad de la regulación legal por la cual los profesores de los cinco niveles magisteriales de la Ley 24029, del Profesorado, son ubicados en las tres primeras escalas magisteriales de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, que establece una nueva estructura de ocho escalas y la disposición constitucional que prohíbe la rebaja de la dignidad del trabajador. En concreto, la cuestión a dilucidar se sujeta a determinar si la regulación que ubica a los profesores de la Ley 24029 en las tres primeras escalas de la Ley 29944 vulnera la dignidad del trabajador, concretamente de los profesores de la Ley 24029.

81. Este Tribunal advierte que la migración de los profesores de los cinco niveles magisteriales de la Ley 24029 a las tres primeras escalas de la Ley 29944 no constituye un acto que implique tratar como objeto a la persona del profesor (trabajador) y el desprecio de su condición de ser humano. Por el contrario, lo que realiza la ley objetada, tal como fue explicado *supra*, es una reestructuración total de la carrera magisterial sobre la base de criterios razonables y justificados tales como el mérito y la capacidad de los docentes, por la que los profesores de la Ley 24029 han visto modificado sólo su *status* laboral mas no su actividad funcional, por lo que la migración a las tres primeras escalas de la Ley 29944 no supone una modificación en el desarrollo de la actividad docente de los profesores de la Ley 24029. Así las cosas, corresponde confirmar la constitucionalidad de la disposición cuestionada, por lo que en este extremo la demanda también debe ser declarada infundada.

A4. SOBRE LA SUPUESTA VIOLACIÓN DEL DERECHO-PRINCIPIO A LA IGUALDAD

82. Como fue mencionado *supra*, en el petitorio constitucional, la demanda interpuesta no tiene por objeto declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, toda vez que esta disposición únicamente sirve, a entender de los propios accionantes, de parámetro para analizar la migración de nivel de los profesores establecida en la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final.

83. Los congresistas demandantes expresan que no es incorrecto que la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final establezca el ascenso a la escala inmediata superior a los profesores de los cinco primeros niveles de la Ley 29062, lo que deviene en inconstitucional es que dicha disposición no otorgue el mismo trato a los profesores de la Ley 24029, a quienes más bien se les baja a las dos primeras escalas de la Ley 29944, lo cual resulta irracional e inequitativo. En los términos descritos, lo que están



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestionando en el fondo es la migración en la que están incursos los profesores de la Ley 24029, y no los de la Ley 29062. Por su parte, el Congreso sostiene que la existencia de un tratamiento diferente no es suficiente para invocar la violación del principio-derecho a la igualdad, pues tal tratamiento se encuentra debidamente justificado en la medida en que la realización del principio de idoneidad del profesorado no es menor que la intensidad de la intervención o afectación al derecho-principio de igualdad, por lo que a efectos de analizar el carácter constitucional del primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, corresponde realizar el test de comparación (tertium comparationis) con su Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final.

84. Tal como se ha venido explicando, el tratamiento que da la Ley 29944 a los profesores provenientes de la Ley 24029 y a los de la Ley 29062 es distinto:

Los profesores comprendidos en el I, II, III, IV y V nivel magisterial de la Ley 24029 serán ubicados en las tres primeras escalas magisteriales de la Ley 29944: los profesores comprendidos en el I y II nivel magisterial son ubicados en la Primera Escala Magisterial; los del III nivel magisterial en la Segunda Escala Magisterial; y los comprendidos en el IV y V nivel magisterial son ubicados en la Tercera Escala Magisterial.

- Los profesores comprendidos en el I, II, III, IV y V nivel magisterial de la Ley 29062 serán ascendidos respectivamente a la segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta escalas magisteriales de la Ley 29944, que establece ocho escalas magisteriales.

Cuadro 3. Migración de la Ley 24029 a la Ley 29944

Ley 24029	Ley 29944	Ley 29062
I Nivel	I Escala	I Nivel
II Nivel	II Escala	II Nivel
III Nivel	III Escala	III Nivel
IV Nivel	IV Escala	IV Nivel
V Nivel	V Escala	V Nivel
	VI Escala	
	VII Escala	
	VIII Escala	

Fuente: Ley 29944. Elaboración: TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

85. Dentro de la Constitución, se 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” (artículo 2.2), disposición que resulta aplicable a la situación de los profesores de la Ley 24029 en vista de que en la relación laboral se debe respetar el principio de “Igualdad de oportunidades sin discriminación” (artículo 26.1).
86. Este Tribunal en constante jurisprudencia tiene afirmado que la igualdad “(...) ostenta 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 de la STC 0045-2004-AI/TC; fundamento 7 de la STC 0019-2010-PI/TC, entre otras).
87. Igualmente, el Tribunal en diversas oportunidades ha recordado que el principio de igualdad no supone necesariamente un tratamiento homogéneo pues de hecho es constitucionalmente lícito el trato diferenciado cuando éste se encuentra justificado, precisándose que existirá una discriminación cuando para supuestos iguales se hayan previsto consecuencias jurídicas distintas, o cuando se haya realizado un trato semejante a situaciones desiguales y siempre que, para cualquiera de los dos casos, se carezca de justificación (fundamento 10 de la STC 0007-2003-AI/TC; fundamento 43 de la STC 0015-2011-PI/TC, entre otras).
88. Este Tribunal, al desarrollar la estructura del test de proporcionalidad aplicado al principio de igualdad, ha dejado sentado que dicha evaluación ha de realizarse analizando los siguientes presupuestos: (a) la determinación del tratamiento legislativo diferente (la intervención en la prohibición de discriminación); (b) la determinación de la ‘intensidad’ de la intervención en la igualdad; (c) la determinación de la finalidad del tratamiento diferente (objetivo y fin); (d) el examen de idoneidad; (e) el examen de necesidad; y, (f) el examen de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.
89. Así, la primera labor del Colegiado consiste en determinar si el tratamiento distinto establecido en la disposición legal impugnada se considera una intervención en el derecho a la igualdad. Al respecto, se ha dicho que “la intervención consiste en una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

restricción o limitación de derechos subjetivos orientada a la consecución de un fin del poder público. En tanto supone una relación finalista, la intervención del legislador aparece como opción legislativa, un medio del que aquél se sirve para la obtención de un fin. La intervención en la igualdad consiste en la introducción de un trato diferenciado a los destinatarios de la norma que, en cuanto medio, está orientada a la consecución de un fin y que, prima facie, aparece como contraria a la prohibición de discriminación” (fundamento 34 de la STC 0045-2004-AI/TC).

90. Para determinar la existencia de una diferenciación jurídicamente relevante debe constatarse que se aplica diferente trato a quienes se encuentran en condiciones iguales o un trato homogéneo a quienes se encuentran en diferente condición. En otras palabras, la identificación del tratamiento diferenciado debe realizarse mediante la comparación entre el objeto, el sujeto, la situación o la relación que se cuestiona y otro identificable desde el punto de vista fáctico o jurídico pero al que se le asigna diferente consecuencia, que viene a constituir lo que se denomina término de comparación (*tertium comparationis*).

91. Este término de comparación debe presentar una situación jurídica o fáctica que comparta una esencial identidad, en sus propiedades relevantes, con el trato que se denuncia. Al respecto, este Tribunal en anteriores oportunidades ha dejado establecido que “entre lo que se compara y aquello con lo cual éste es comparado, han de existir cualidades, caracteres, rasgos o atributos comunes. La inexistencia de caracteres comunes entre el trato que se cuestiona y la situación que se ha propuesto como término de comparación, impide que se pueda determinar una intervención sobre el principio-derecho de igualdad (...). Por ello, es tarea de quien cuestiona una infracción a dicho derecho proceder con su identificación, así como con la aportación de razones y argumentos por las que éste debería considerarse como un *tertium comparationis* válido e idóneo (...). Y puesto que de la validez e idoneidad del término de comparación depende la determinación (o no) de una intervención al mandato de prohibición de discriminación, su análisis se presenta como un *præ* a la determinación de su lesividad” (fundamento 32 de la STC 0035-2010-PI/TC).

92. El primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944 señala que “Los profesores nombrados, pertenecientes al régimen de la Ley 24029, comprendidos en los niveles magisteriales I y II, son ubicados en la primera escala magisterial, los del III nivel magisterial en la segunda escala magisterial, y los comprendidos en los niveles magisteriales IV y V son ubicados en la tercera escala magisterial a que se refiere la presente Ley”. Se aprecia que esta disposición legal rebaja de nivel a los profesores de niveles I, II, III, IV y V de la Ley 24029, que son ubicados en las tres primeras escalas magisteriales de la Ley 29944, a diferencia de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposición legal contenida en la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, que otorga un ascenso automático a los profesores de la Ley 29062. En efecto, la referida disposición que en este caso funcionará como término de comparación prescribe que “Los profesores comprendidos en el I, II, III, IV y V nivel magisterial de la Ley 29062 son ubicados respectivamente en la segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta escalas magisteriales de la presente Ley”.

93. De lo anterior, se advierte que la regulación contenida en la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944 se refiere a un ascenso otorgado a los profesores de la Ley 29062 por haber ingresado a la carrera magisterial **mediante concurso público de méritos**. La regulación en los términos expuestos da lugar a la configuración de dos situaciones jurídicas diferenciadas:

De un lado, la situación jurídica de los profesores de la Ley 24029 que ingresaron a la carrera magisterial mediante mecanismos diferentes al concurso público de méritos a los que se les ubica en las tres primeras escalas de dicha Ley 29944.

- De otro lado, la situación jurídica de los profesores de la Ley 29062 que ingresaron a la carrera magisterial mediante concurso público de méritos a los que se les asciende a una escala magisterial según la Ley 29944.

94. Así las cosas, este Tribunal observa que el término de comparación con el que se ha sugerido que deba analizarse el trato que se reputa incompatible con el derecho de igualdad resulta inválido. La situación jurídica que funciona como término de comparación es la disposición que asciende a los profesores de la Ley 29062, cuyo ingreso a la carrera magisterial se produjo en función de criterios objetivos tales como el mérito personal y la capacidad profesional de los docentes, situación jurídica a la que los profesores de la Ley 24029 también pudieron o estuvieron en la posibilidad de acceder, pero no lo hicieron.

95. Sobre esta base, a juicio de este Tribunal dicho término de comparación resulta no idóneo o no adecuado, pues no existe identidad esencial o carácter común entre la situación jurídica en la que se encuentra el objeto del juicio de igualdad (el ingreso de los profesores de la Ley 24029 a la carrera magisterial mediante mecanismos distintos al concurso público de méritos) y la situación jurídica propuesta como término de comparación, constituida por el ingreso de los profesores de la Ley 29062 a la carrera magisterial mediante concurso público de méritos.

96. En esta línea argumentativa, siendo distinto el régimen jurídico al cual uno y otros regímenes magisteriales se encontraron sometidos, el uno no puede servir como



término de comparación para analizar la corrección del trato que recibe el otro. Por tanto, siendo no idóneo el término de comparación propuesto, la demanda también debe ser desestimada en este extremo al no afectar el derecho-principio de igualdad y el derecho de igualdad de oportunidades sin discriminación.

B. ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN DE AUSENCIA DE RECONOCIMIENTO DE LA “DEUDA LABORAL”

97. Los accionantes sostienen que la Ley 29944 es inconstitucional, toda vez que no reconoce la deuda laboral que tiene el Estado con los docentes de la Ley 24029, por concepto de preparación de clases y evaluación, equivalente al 30% de su remuneración total, deuda ocasionada por el incumplimiento de pago por los sucesivos gobiernos. Entonces, dado que la ley impugnada omite incluir un artículo que reconozca dicha deuda y establezca las medidas para su pago, ello perjudica los intereses de los profesores de la Ley 24029 en la medida en que dificulta o limita las acciones legales para hacer efectivo el cobro de dicha acreencia laboral que es de carácter irrenunciable, vulnerándose el principio de que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales (*tercer párrafo*, del artículo 23 de la Constitución) y el carácter irrenunciable de los derechos laborales (artículo 26.2 de la Constitución). Por su parte, el demandado sostiene que el reconocimiento de la deuda laboral que tiene el Estado con los maestros de la Ley 24029 y que ha sido ocasionada por el incumplimiento de los sucesivos gobiernos en el pago de este beneficio no se encuentra dentro de lo constitucionalmente necesario, por lo que no es posible requerir su reconocimiento a través de la Ley 29944 ni afirmar que ello constituye una limitación al derecho de obtener el pago de un concepto remunerativo de carácter irrenunciable.

98. Este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha precisado que mediante el proceso de inconstitucionalidad no sólo es posible el control de las actuaciones positivas del legislador, sino también de sus omisiones (fundamento 36 de la STC 0006-2008-PI/TC). En este último caso, la actuación del Tribunal está relacionada con lo que es *constitucionalmente necesario* y que, no obstante ello no ha sido atendido por el legislador (fundamento 16 de la STC 00014-2007-PI/TC), facultad que encuentra su fundamento en los principios de fuerza normativa de la Constitución (fundamento 12 de la STC 5427-2009-PC/TC) y de colaboración de los poderes del Estado, a efectos de lograr desarrollos compatibles con la real vigencia de los derechos fundamentales (fundamento 38 de la STC 0006-2008-PI/TC).

99. Es así como el presupuesto de la inconstitucionalidad por omisión radica en el mandato constitucional del cual deriva una obligación de legislar. En tal sentido, se distingue



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entre las omisiones absolutas u omisiones del legislador, donde se incurre en silencios totales sobre determinadas materias cuya regulación viene exigida desde la Constitución; y las omisiones relativas u omisiones de la ley, referidas al silencio de ésta en el extremo que no haya sido normado causando perjuicio en la tutela de los derechos, es decir, se presentan en el control de constitucionalidad de un precepto normativo en el que se constata la exclusión arbitraria o discriminatoria de un beneficio.

100. Así las cosas, se advierte que los accionantes invocan la existencia de una omisión relativa en tanto plantean la inconstitucionalidad de la Ley 29944 en el extremo en que no reconoce la deuda laboral que tiene el Estado con los docentes de la Ley 24029, por concepto de preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total, por lo que corresponde a este Tribunal dilucidar si la Ley impugnada incurre o no en el supuesto de exclusión arbitraria o discriminatoria de un beneficio en perjuicio de los demandantes.

101. De las disposiciones constitucionales supuestamente vulneradas (tercer párrafo del artículo 23 y artículo 26.2 de la Constitución) no se desprende obligación alguna para que la Ley 29944 establezca el marco normativo de las relaciones entre el Estado y los profesores que prestan servicios para él, que precisamente deba reconocer dicha deuda laboral.

102. Asimismo, el artículo 1 de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, establece que ésta tiene por objeto: "*i) 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 de gestión educativa descentralizada; y, ii) regular sus deberes y derechos, la formación continua, la Carrera Pública Magisterial, la evaluación, el proceso disciplinario, las remuneraciones y los estímulos e incentivos*". De lo expuesto, se infiere que la deuda laboral invocada por los accionantes no forma parte del objeto regulado por la ley cuestionada, por lo tanto, no se puede concluir que ésta excluye o desconoce de manera arbitraria dicha deuda.

103. En consecuencia, su no reconocimiento no implica la inconstitucionalidad por omisión de la ley impugnada, por lo que en este extremo la demanda también debe ser desestimada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Reforma Magisterial 2 | 37

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad en todos los extremos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que ordeno.



OSCAR ZAPATA ALCÁZAR
SECRETARIO GENERAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL