

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO N° 240 -2023 -PR

Lima, 25 de julio de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 30493, Ley que regula la política remunerativa del auxiliar de educación en las instituciones educativas públicas, en el marco de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo 1 de la Autógrafa de Ley propone modificar el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 30493, Ley que regula la política remunerativa del auxiliar de educación en las instituciones educativas públicas, en el marco de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial – LRM (en adelante, **Ley N° 30493**), en los siguientes términos:

Ley N° 30493	Autógrafa de Ley
Artículo 5. Montos, criterios y condiciones 5.1. Los montos, criterios y condiciones de los derechos y beneficios del auxiliar de educación nombrado y contratado, establecidos en los artículos 2, 3 y 4, se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, y el ministro de Educación, a propuesta de este último, con excepción de los establecidos en los literales c) y d) del artículo 2 y los literales c) y e) del artículo 3. (...)	Artículo 5. Montos, criterios y condiciones 5.1. Los montos, criterios y condiciones de los derechos y beneficios del auxiliar de educación nombrado y contratado, establecidos en los artículos 2, 3 y 4, se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, y el ministro de Educación, a propuesta de este último, con excepción de los establecidos en los literales c) y d) del artículo 2 y los literales c) y e) del artículo 3. Los montos de las remuneraciones mensuales de los auxiliares nombrados y contratados no pueden ser menor del 85 % de la remuneración íntegra mensual (RIM) prevista para la primera escala magisterial, regulada en la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial. (...)

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que, si bien mediante la Ley N° 31638, se ha autorizado el incremento de remuneraciones a favor de los auxiliares de educación, la mencionada ley también establece en su artículo 6, que se encuentra prohibido el reajuste o incremento de remuneraciones por parte de las entidades que ya cuentan con un crédito presupuestario aprobado, como es el caso del sector educación.

Adicionalmente, se debe señalar que en los artículos 215, 216 y 217 del Reglamento de la LRM, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2013-ED y modificado por Decreto Supremo N° 008-2014-MINEDU, se establece lo siguiente acerca de los

¹ Sobre la base del Informe N°00869-2023-MINEDU/GS-OGAJ, Informe N° 0051-2023-EF/46.01 y el Informe N° 0712-2023-MTPE/4/8.

auxiliares de educación y el proceso para acceder a un puesto:

Artículo 215.- Definición

El Auxiliar de Educación presta apoyo al docente de Educación Básica Regular: Niveles Inicial y Secundaria, y de Educación Especial: Niveles Inicial y Primaria, en sus actividades formativas y disciplinarias, coadyuvando con la formación integral de los estudiantes, conforme a las disposiciones de la presente norma.

El Auxiliar de Educación depende funcionalmente del Director de la institución educativa.

El MINEDU establece las funciones generales y específicas que corresponden a los Auxiliares de Educación, según el nivel y modalidad educativa en el cual se desempeña.

Artículo 216.- Concurso Público para Ingreso

El acceso al cargo de Auxiliar de Educación es por concurso público, el cual es convocado por el MINEDU.

Artículo 217.- Requisitos para el Concurso Público

Para participar en el concurso público de acceso a una plaza vacante de Auxiliar de Educación, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

a) Para el nivel de Educación Inicial, acreditar haber culminado como mínimo el sexto ciclo de estudios pedagógicos o el sexto ciclo de estudios universitarios en educación, y en caso dichos estudios no correspondan al nivel inicial, adicionalmente, acreditar una capacitación mínima de cincuenta (50) horas relacionada a la atención y cuidado en la primera infancia; para el nivel de Educación Secundaria, acreditar haber culminado como mínimo el sexto ciclo de estudios pedagógicos o el sexto ciclo de estudios universitarios en educación; y para la modalidad de Educación Básica Especial, acreditar haber culminado como mínimo el sexto ciclo de estudios pedagógicos o el sexto ciclo de estudios universitarios en educación, psicología o tecnología médica con mención en terapia ocupacional.

(...)

Asimismo, cabe mencionar que, mediante la Resolución Viceministerial N° 107-2021-MINEDU, se aprobó el documento normativo denominado "Disposiciones que regulan las situaciones administrativas y otros aspectos laborales del auxiliar de educación", en cuyo numeral 6 se establecen los siguientes requisitos para acceder al puesto de auxiliar de educación²:

- Para el nivel de educación inicial, se debe acreditar haber culminado como mínimo el sexto ciclo de estudios pedagógicos o el sexto ciclo de estudios universitarios en educación y en caso dichos estudios no correspondan al nivel inicial, adicionalmente acreditar una capacitación mínima de cincuenta (50) horas, relacionadas a la atención y cuidado de la primera infancia.
- Para el nivel de educación secundaria, se debe acreditar haber culminado como mínimo el sexto ciclo de estudios pedagógicos o el sexto ciclo de estudios universitarios en educación.
- Para la modalidad de educación básica especial en los niveles de inicial y primaria, se debe acreditar haber culminado como mínimo el sexto ciclo de estudios pedagógicos o el sexto ciclo de estudios universitarios en educación, psicología o tecnología médica con mención en terapia ocupacional.

También corresponde señalar que, a través del Decreto Supremo N° 013-2021-MINEDU, se aprobó la norma reglamentaria de la Ley N° 31185, Ley que autoriza el

2 Además, en los numerales 6.2.1 y 6.2.2 de la referida norma, se aprueban las funciones generales y funciones específicas de los auxiliares de educación.

nombramiento de auxiliares de educación que laboran en las instituciones y programas públicos de Educación Básica Regular y Especial para el año 2021. Al respecto, en el numeral 5.4.2 de dicha norma se establecen los requisitos específicos mínimos para postular a una plaza vacante para nombramiento de auxiliar de educación, disponiendo, entre otros, que el postulante, como mínimo, debe haber culminado el VI ciclo de estudios pedagógicos o el VI ciclo de estudios universitarios en educación.

Del mismo modo, con Resolución Viceministerial N° 007-2023-MINEDU, se aprobó la norma técnica denominada "Norma que regula disposiciones para la contratación de Auxiliares de Educación en Instituciones Educativas de Educación Básica Regular y Educación Básica Especial". En el numeral 5.6.2 de la citada norma se establecen los requisitos específicos para postular a una plaza vacante para contrato de auxiliar de educación, señalando entre otros, que el postulante, como mínimo, debe haber culminado el VI ciclo de estudios pedagógicos y/o universitarios en educación.

Conforme se puede apreciar, el auxiliar de educación no es considerado como personal docente, ya que, de conformidad con el Reglamento de la LRM, el primero es un personal de apoyo al docente; siendo que, para acceder a dicho cargo –tanto por nombramiento como por contratación–, se requiere, entre otros, que el postulante haya culminado el VI ciclo de estudios pedagógicos o el VI ciclo de estudios universitarios en educación.

Asimismo, debe tenerse presente que el auxiliar de educación es el personal de apoyo del docente de Educación Básica Regular (de los niveles de inicial y secundaria) y de Educación Básica Especial (de los niveles de inicial y primaria), en sus actividades formativas y disciplinarias; y, que su labor contribuye con la formación integral de los estudiantes, según lo establece el artículo 215 del Reglamento de la LRM.

De acuerdo con lo anterior, no corresponde equiparar la remuneración que percibe un docente por sus servicios, con las funciones realizadas por el auxiliar de educación, al ser servidores de naturaleza y responsabilidades distintas.

Por último, si bien es necesario continuar impulsando las mejoras salariales a los auxiliares de educación nombrados y contratados, puesto que su labor en la institución educativa contribuye a mejorar la calidad del servicio educativo, para sustentar un aumento de remuneraciones se debe tomar en consideración la disponibilidad presupuestal y el factor fiscal, así como los incrementos que se encuentren establecidos en el ordenamiento jurídico vigente.

3. En ese sentido, es pertinente señalar que la Septuagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023 (en adelante, **Ley N° 31638**), estableció un habilitante para que, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el MINEDU, a propuesta de este último, se incremente la remuneración mensual de los auxiliares de educación, nombrados y contratados, en el marco de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial (en adelante, **LRM**)³. Mediante el Decreto Supremo N°

³ Ley N° 31638

Septuagésima Primera Disposición Complementaria Final.- Incremento de la remuneración de los auxiliares de educación nombrados y contratados en el marco de la Ley N° 29944

Se exceptúa al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales, durante el Año Fiscal 2023, de lo establecido en el artículo 6 y en el numeral 9.1 del artículo 9 de la presente ley, según corresponda, a efectos de incrementar, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y por el ministro de Educación, a propuesta de este

035-2023-EF, se efectuó dicho incremento -ascendiente a S/ 800.00 (ochocientos soles)-; siendo que, el nuevo monto de la remuneración mensual asciende a S/ 2,230.00 (dos mil doscientos treinta y 00/100 soles). Considerando lo anterior, no se ha evidenciado que existan razones para justificar la necesidad de modificar la Ley N° 30493 para incrementar las remuneraciones de los auxiliares de educación.

Ahora bien, a fin de realizar un correcto análisis de la propuesta legislativa, se proyectó el costo que generaría el incremento del pago de la remuneración a los auxiliares de educación nombrados y contratados. Para ello, se tomó en cuenta que: (i) a partir de marzo de 2023, los auxiliares perciben la suma de S/ 2,230.00 como remuneración mensual; (ii) que la Remuneración Integral Mensual (en adelante, **RIM**) que percibe un docente nombrado ubicado en la Primera Escala Magisterial actualmente asciende a S/ 2,850.00; y, (iii) que, a partir de noviembre de 2023, la citada RIM se incrementará a **S/3,100.50**.

En ese sentido, de aplicarse la propuesta de que los auxiliares perciban una remuneración no menor al 85% de la RIM, se obtendrían los siguientes resultados:

Propuesta de incremento de remuneración de auxiliares de educación (85% de la RIM)					
Total de Auxiliares de Educación: 22 052					
Diferencia Mensual para un auxiliar de educación					
RM 2023	RIM 2023 (85%)	Diferencial	Carga Social	Meses financiados	Costo del Incremento por cada auxiliar (por mes)
2,230.00	2,422.50	192.50	11.26	3	203.76
2,230.00	2,635.43	405.43	23.72	2	429.15
Diferencia total					
RM 2023	RIM 2023 (85%)	Diferencial	Carga Social	Meses financiados	Costo del incremento para el total de auxiliares (por mes)
147,527,880.00	160,262,910.00	12,735,030.00	744,999.26	3	13,480,029.26
98,351,920.00	116,233,004.72	17,881,084.72	1,046,043.46	2	18,927,128.18
TOTAL					32,407,157.43

Notas

Desde marzo a octubre de 2023, la RIM de la primera escala de docentes es de S/. 2,850.

Desde noviembre de 2023, la RIM de la primera escala de docentes será de S/. 3,100.

El finamiento por 3 meses corresponde a agosto, septiembre y octubre de 2023.

El finamiento por 2 meses corresponde a noviembre y diciembre de 2023.

Como se puede apreciar, para que el sector educación abone mensualmente al auxiliar de educación en condición de activo, la suma equivalente al 85% de la RIM de un docente nombrado ubicado en la primera escala magisterial, durante los meses de

último, la remuneración mensual, regulada por la Ley N° 30493, Ley que regula la política remunerativa del Auxiliar de Educación en las instituciones educativas públicas, de los auxiliares de educación, nombrados y contratados, en el marco de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial. Dicho incremento se efectúa en el mes de marzo del Año Fiscal 2023 y el nuevo monto de la remuneración mensual asciende a la suma de S/ 2 230,00.

Para efectos de financiar lo dispuesto en el primer párrafo de la presente disposición, autorícese al Ministerio de Educación, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de los gobiernos regionales, hasta por la suma de S/ 186 888 760,00 (CIENTO OCHENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SESENTA Y 00/100 SOLES). Dichas modificaciones presupuestarias se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el ministro de Educación, a solicitud de este último.

agosto a octubre del 2023, se requeriría un incremento mensual de S/ 203.76 (doscientos tres y 76/100 soles) por cada auxiliar de educación (y por los 3 meses sería S/ 611.28). Por su parte, para realizar el pago por los meses de noviembre y diciembre de 2023, se necesitaría un incremento mensual de S/429.15 (cuatrocientos veintinueve y 15/100) por cada auxiliar de educación (y por 2 meses sería S/ 858.30). Es decir, de aprobarse la propuesta legislativa, para cada auxiliar de educación, durante los meses de agosto a diciembre de 2023, se requiere de un presupuesto adicional de S/. 1,469.58 (mil cuatrocientos sesenta y nueve y 0058/100 soles).

En tal sentido, para abonar a los 22,052 auxiliares de educación activos el 85% de la RIM vigente durante 5 meses (de agosto a diciembre de 2023), se requeriría una demanda adicional o incremento total en la planilla de remuneraciones de S/ 32,407,157.43 (treinta y dos millones cuatrocientos siete mil ciento cincuenta y siete y 43/100 soles).

4. Por lo expuesto, se formula observación a la modificación propuesta en la Autógrafa de Ley, toda vez que, el numeral 3 de la Séptima Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto establece lo siguiente:

*'SÉTIMA.- Distribución porcentual, sistemas remunerativos vinculantes y mecanismos de indexación
(...)*

3. *Déjase sin efecto todas las disposiciones legales o administrativas que establezcan de referencia o indexación, percibiéndose en los mismos montos en dinero recibidos actualmente, las remuneraciones, bonificaciones, beneficios, pensiones, dietas y en general, toda cualquier otra distribución por cualquier concepto de los trabajadores y pensionistas de los organismos y Entidades del Sector Público.'*

Al respecto, dicha disposición restringe las medidas remunerativas, entre otras, que contengan carácter indexatorio, toda vez que, las mismas generan una obligación permanente que puede afectar las finanzas públicas, así como, contraviene la Séptima Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 y conlleva a obligaciones de gastos permanentes en los próximos años.

Cabe señalar que, los recursos para el año fiscal 2023 se encuentran asignados a cada pliego presupuestario según la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, y se encuentra efectivamente equilibrado entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, no contemplando los recursos para la implementación de la medida propuesta.

Por ello, de aprobarse la presente propuesta normativa, genera la obligación del financiamiento y sostenibilidad para los siguientes años, dada la naturaleza de su gasto permanente, comprometiendo recursos fiscales con los cuales no cuenta el tesoro público, toda vez que, dichos recursos deben atender obligaciones asumidas en el presente año, tales como: incremento de docentes de EBR, incremento de auxiliares de educación, incrementos de docentes universitarios, entre otros.

De otro lado, la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Numeral 3 de la Séptima Disposición Transitoria vigente en mérito de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1440) prohíbe que se establezcan mecanismos de referencia o indexación en los ingresos del personal del Sector Público. En ese sentido, el artículo propuesto en la presente autógrafa de ley contraviene la Ley N° 28411 y el DL N° 1440.

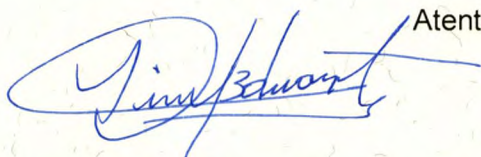
La Autógrafo de Ley no realiza un adecuado análisis cuantitativo y cualitativo que identifique a los posibles beneficiarios de la medida propuesta, el impacto que generaría y el costo de su implementación⁴, es decir, no observa que de conformidad con el marco normativo presupuestal, los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

Adicionalmente, contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú⁵ y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440⁶, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, debido a que su implementación implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

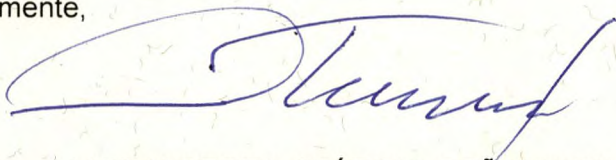
Finalmente, teniendo en consideración que la Autógrafo de Ley corresponde a una iniciativa congresal, se vulnera lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, referido a la prohibición de iniciativa de gasto por parte de los representantes del Congreso de la República para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafo de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República



LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros



4 De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

5 "Artículo 78.- [...]"

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.

[...]"

6 "Artículo 2. Principios

[...]"

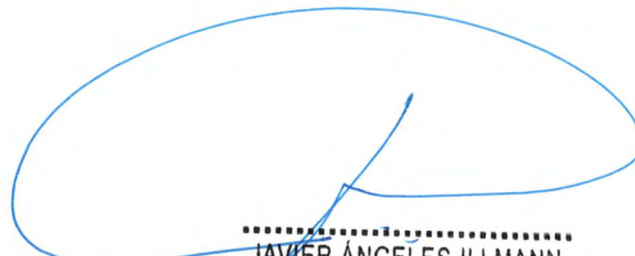
1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente."



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **julio** de **2023**

Pase a la Comisión de **EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.



.....
JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 30493, LEY QUE REGULA LA POLÍTICA
REMUNERATIVA DEL AUXILIAR DE EDUCACIÓN EN LAS
INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS, EN EL MARCO DE LA LEY
29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL**

**Artículo único. Modificación del artículo 5 de la Ley 30493, Ley que regula la
política remunerativa del auxiliar de educación en las instituciones educativas
públicas, en el marco de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial**

Se modifica el numeral 5.1. del artículo 5 de la Ley 30493, Ley que regula la
política remunerativa del auxiliar de educación en las instituciones educativas
públicas, en el marco de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, en los
siguientes términos:

“Artículo 5. Montos, criterios y condiciones

- 5.1. Los montos, criterios y condiciones de los derechos y beneficios del
auxiliar de educación nombrado y contratado, establecidos en los
artículos 2, 3 y 4, se aprueban mediante decreto supremo refrendado
por el ministro de Economía y Finanzas, y el ministro de Educación, a
propuesta de este último, con excepción de los establecidos en los
literales c) y d) del artículo 2 y los literales c) y e) del artículo 3. Los
montos de las remuneraciones mensuales de los auxiliares nombrados
y contratados no pueden ser menor del 85 % de la remuneración
íntegra mensual (RIM) prevista para la primera escala magisterial,
regulada en la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.

[...]”.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los seis días del mes de julio de dos mil veintitrés.



JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República



MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República



A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA