



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO"

JOSÉ ARISTA ARBILDO
MINISTRO

Lima,

03 JUN. 2024

OFICIO N° 1146-2024-EF/10.01

Señor

JOSÉ ENRIQUE JERI ORÉ

Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Av. Abancay S/N, Plaza Bolívar. Cercado de Lima

Presente.-



Firmado Digitalmente por
SOTELO BAZAN Betty
Armida FAU
20131370645 soft
Fecha: 31/05/2024
17:26:23 COT
Motivo: Doy V° B°

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR, Ley que modifica la Ley N° 31495, Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada

Referencia : Oficio 2520-2022-2023-CPCGR/JLLG-CR
(Hoja de Ruta N° 091458-2023)



Firmado Digitalmente
por SAAVEDRA TAPIA
Pierina Elizabeth FAU
20131370645 soft
Fecha: 17/05/2024
21:22:06 COT
Motivo: Doy V° B°

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR, Ley que modifica la Ley N° 31495, Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.

Al respecto, adjunto al presente remito a usted una copia del Memorando N° 0727-2024-EF/53.04, emitido por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de este Ministerio, que anexa el Informe N° 0975-2024-EF/53.04, elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo de la citada Dirección General, mediante los cuales se brinda atención a lo solicitado por su Despacho.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



BICENTENARIO
PERÚ
2024





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

MEMORANDO N° 0727-2024-EF/53.04

Para : Señora
BETTY ARMIDA SOTELO BAZÁN
Viceministra de Hacienda

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR, Ley que modifica la Ley N° 31495, Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada

Referencia : a) Oficio P.O.N.° 1898-2022-2023-CEJYD/CR (Hoja de Ruta N° 091458-2023)
b) Oficio 2520-2022-2023-CPCGR/JLLG-CR

Fecha : Lima, 14 de mayo de 2024



Firmado
Digitalmente por
PÓRTOCARRERO
MENDEZ Rosana
Maria FAU
20131370645 soft

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con los documentos de la referencia, relacionados con la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR, Ley que modifica la Ley N° 31495, Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.

Al respecto, adjunto al presente el Informe N° 0975-2024-EF/53.04, elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo de esta Dirección General, a través del cual se formula observación al citado Proyecto de Ley, que contiene la posición de esta Dirección General.

Atentamente,

Firmado digitalmente
PIERINA ELIZABETH SAAVEDRA TAPIA
Directora General (e)
Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos





Ministerio de
Economía
y Finanzas

Firmado Digitalmente
por PORTOCARRERO
MEÑEZ Rosana
Maria FAU
20131370645 soft
Fecha: 15/05/2024
09:19:31 COT

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

INFORME N° 0975-2024-EF/53.04

Para : Señorita
PIERINA ELIZABETH SAAVEDRA TAPIA
Directora General (e)
Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR, Ley que modifica la Ley N° 31495, Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada

Referencia : a) Oficio P.O.N.° 1898-2022-2023-CEJYD/CR (Hoja de Ruta N° 091458-2023)
b) Oficio 2520-2022-2023-CPCGR/JLLG-CR

Fecha : Lima, 14 de mayo de 2024

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con el asunto de la referencia, con el fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 La Presidencia de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República solicita¹ al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR, Ley que modifica la Ley N° 31495, Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.
- 1.2 La Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República solicita² al MEF opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR.

II. ANÁLISIS

- 2.1 **Competencia:** La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) está a cargo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, definida como la evaluación y validación de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público y la administración del registro de dichos ingresos,

¹ Oficio P.O.N.° 1898-2022-2023-CEJYD/CR.

² Oficio 2520-2022-2023-CPCGR/JLLG-CR.



MEF

Firmado Digitalmente por ORTEGA MATUTE
Marco Antonio FAU
20131370645 soft
Fecha: 14/05/2024
19:05:12 COT
Motivo: Doy V° B°



MEF

Firmado Digitalmente por SERRANO HURTADO
Andrea Milagros FAU
20131370645 soft
Fecha: 14/05/2024
19:02:36 COT
Motivo: Doy V° B°





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

con transparencia, legalidad, eficiencia y eficacia³. Dentro de ella, la Dirección de Gestión de Personal Activo (DGPA) es la unidad orgánica dependiente de la DGGFRH encargada de realizar el análisis financiero y técnico de las medidas relacionadas con los ingresos respecto del personal activo del Sector Público⁴.

- 2.2 **Materia de la opinión:** De la revisión del proyecto de ley, se advierte que tiene por objeto modificar los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 31495, con el fin de reconocer el derecho de los docentes activos, docentes cesantes, docentes jubilados, auxiliares de educación activos, auxiliares de educación cesantes, docentes contratados, auxiliares de educación contratados y herederos legales, en sede administrativa, a percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley N° 24029⁵, tomando como base su remuneración total, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada, desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012 ó desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 31 de octubre de 2016 ó desde el 21 de mayo de 1990 hasta la inclusión en la planilla continúa de pagos, según corresponda en cada caso.

Es preciso señalar, que de la consulta en el portal web del Congreso de la República, se observa que el Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR ha sido recogido en el Dictamen de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, recaído en los Proyectos de Ley 2991/2022-CR, 3813/2022-CR, 3886/2022-CR, 4192/2022-CR, 5122/2022-CR, 5335/2022-CR, 5552/2022-CR, 5568/2022-CR, 5570/2022-CR y 6460/2023-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley N° 31495, con la finalidad de materializar el pago de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación, Bonificación Adicional por Desempeño del Cargo y por Preparación de Documentos de Gestión.

- 2.3 **Dictamen del Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR:** El Texto Sustitutorio aprobado en el Dictamen recaído, entre otros, en el Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR, tiene por objeto modificar los artículos 1, 2 y 5 de la Ley N° 31495, con el fin de disponer que el Ministerio de Educación (MINEDU), los Gobiernos Regionales, Direcciones y/o Gerencias Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) o las que hagan sus veces, expidan de oficio, las resoluciones administrativas de pago de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación, Bonificación Adicional por Desempeño del Cargo y por Preparación de Documentos de Gestión, a favor del personal docente que reclame o este reclamando administrativa o judicialmente las citadas bonificaciones, tomando como base de cálculo su remuneración total establecido en el artículo 48° de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley N° 25212; señalando que la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación es equivalente al 30% y 35% de la remuneración total. Asimismo, establece la derogación de los artículos 3, 4 y 6, las Disposiciones Complementarias Finales,

³ Según el artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

⁴ Artículo 162 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) aprobado mediante Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41.

⁵ Ley del Profesorado.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

Primera, Segunda y Disposiciones Complementarias Derogatorias y Modificadorias Segunda de la Ley N° 31495, así como todas las normas legales que se le opongan.

- 2.4 **Análisis de la medida:** En atención a lo señalado, el Texto Sustitutorio aprobado - en los términos propuestos - busca modificar la Ley N° 31495, con la finalidad de que el MINEDU, los Gobiernos Regionales, Direcciones y Gerencias Regionales de Educación y las UGEL o las que hagan sus veces, expidan de oficio, las resoluciones administrativas de pago correspondientes a los docentes que hayan reclamado y/o reclamen administrativa o judicialmente las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley N° 24029, sobre la base de su remuneración total.
- a. **Sobre el cálculo de los conceptos establecidos en el artículo 48 de la Ley N° 24029**
- 2.5 Sobre el particular, se debe señalar que la Ley N° 24029 reguló, a través de su artículo 48, modificado por la Ley N° 25212⁶, vigente desde el 21 de mayo de 1990, los conceptos de Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación equivalente al 30% de la remuneración total del profesor y la Bonificación Adicional por Desempeño de Cargo y Preparación de Documentos de Gestión equivalente al 5% de su remuneración total; sin embargo, la citada ley fue derogada por la Décima Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 29944⁷, vigente desde el 26 de noviembre de 2012.
- 2.6 En relación con el cálculo de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación y la Bonificación Adicional por Desempeño de Cargo y Preparación de Documentos de Gestión, el artículo 10 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM⁸ estableció lo siguiente: *“Precisase que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado N° 24029 modificada por Ley N° 25212, se aplica sobre la Remuneración Total Permanente establecida en el presente Decreto Supremo”*.
- 2.7 Dicho criterio de cálculo fue reconocido por el Tribunal Constitucional (TC) mediante las sentencias recaídas en los Expedientes N° 419-2001-AA/TC⁹, N° 1252-2001-AA/TC¹⁰, N° 2051-2002-AA/TC¹¹, N° 4735-2011-PC/TC¹² y N° 2023-2012-PC/TC¹³, señalando lo siguiente:

⁶ Prorrogan Ley del Profesorado.

⁷ Ley de Reforma Magisterial, publicada el 25 de noviembre de 2012.

⁸ Establecen en forma transitoria las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones.

⁹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00419-2001-AA.pdf> - Fundamento 1.

¹⁰ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01252-2001-AA.pdf> - Fundamento 2.

¹¹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02051-2002-AA.pdf> - Fundamento 1.

¹² <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04735-2011-AC.pdf> - Fundamento 12.

¹³ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/02023-2012-AC.pdf> - Fundamento 9.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

- a. El Decreto Supremo N° 051-91-PCM, se expidió al amparo del inciso 20) del artículo 211 de la Constitución Política de 1979, significando con ello su jerarquía legal, resultando válido su capacidad modificatoria, en relación a la Ley N° 24029, modificada por la Ley N° 25212¹⁴, y al Decreto Legislativo N° 276¹⁵.
 - b. El Decreto Supremo N° 051-91-PCM, tiene la misma jerarquía normativa que la Ley N° 24029 y el Decreto Legislativo N° 276¹⁶, resultando pertinente su aplicación, en armonía con el principio de especialidad.
 - c. En consecuencia, no existe conflicto de jerarquía entre los dispositivos legales antes señalados, sino una variación en cuanto al tratamiento legal de las cosas, no pudiendo constituir vulneración o amenaza de violación de derechos constitucionales.
- 2.8 Por su parte, el Tribunal del Servicio Civil (TSC), en la Resolución de Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TSC¹⁷, estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria el listado de beneficios en relación con los cuales el concepto de remuneración total permanente no resulta aplicable. En ese sentido, el TC en las sentencias emitidas en los Expedientes N° 04735-2011-PC/TC¹⁸, N° 02023-2012-PC/TC¹⁹, N° 04038-2012-PC/TC²⁰ y N° 1401-2013-PC/TC²¹, realizando un análisis de la Resolución de Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TSC, así como en lo precisado en el Informe Legal N° 326-2012-SERVIR/GG-OAJ²², señaló lo siguiente:
- a. El precedente administrativo, establecido en la Resolución de Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TSC, excluyó la bonificación por preparación de clases del listado de beneficios en los que se aplica, para su cálculo, la remuneración total.
 - b. En el Informe Legal N° 326-2012-SERVIR/GG-OAJ se precisan los alcances de la Resolución de Sala Plena N° 001-2011-SERVIR, señalando que, entre los beneficios calculados en función a la remuneración total, no se encuentra la bonificación por preparación de clases.
- 2.9 Cabe resaltar que el Tribunal Constitucional, en recientes pronunciamientos expedidos de manera posterior a la vigencia de la Ley N° 31495, como, por

¹⁴ Ver FJ 1 de la STC emitida en el Exp. N° 419-2001-AA/TC.

¹⁵ Ver FJ 2 de la STC emitida en el Exp. N° 1252-2001-AA/TC y FJ 1 de la STC emitida en el Exp. N° 2051-2002-AA/TC.

¹⁶ Ver FJ 12 de la STC emitida en el Exp. N° 4735-2011-PC/TC y FJ 9 de la STC emitida en el Exp. N° 2023-2012-PC/TC.

¹⁷ https://storage.servir.gob.pe/tsc/Res_SalaPlena_2011-1-SERVIR-TSC.pdf.

¹⁸ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04735-2011-AC.pdf> - Fundamento 14.

¹⁹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/02023-2012-AC.pdf> - Fundamento 11.

²⁰ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04038-2012-AC.pdf> - Fundamento 12.

²¹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/01401-2013-AC.pdf> - Fundamento 12.

²² http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informes%20Legales/InformeLegal_0326-2012-SERVIR-OAJ.pdf - Numeral 3.1.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

ejemplo, la sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2023-PC/TC²³, ha señalado que *“En el caso de autos, esta Sala del Tribunal advierte que la pretensión de la parte demandante no puede ser atendida en esta sede constitucional porque el mandato cuyo cumplimiento se exige no le reconoce un derecho incuestionable, pues se verifica que el ente emisor ha realizado el cálculo de la bonificación solicitada sobre la base de la remuneración total. Sin embargo, esto habría ocurrido en contravención de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM, ya que para todo cálculo de bonificaciones debe usarse la remuneración total permanente, salvo para las excepciones establecidas en el mencionado artículo y para los supuestos señalados en la Resolución de Sala Plena 001-2011- SERVIR/TSC (ver la sentencia emitida en el Expediente 01401-2013- PC/TC)”*²⁴. (Énfasis nuestro)

- 2.10 En consecuencia, el cálculo de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación y la Bonificación Adicional por Desempeño de Cargo y Preparación de Documentos de Gestión, por el período comprendido del 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012, se realiza considerando la Remuneración Total Permanente, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, la jurisprudencia del TC y el precedente administrativo de observancia obligatoria establecido en la Resolución de Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TSC, razón por la cual, y estando a que el cálculo de los referidos conceptos se efectuaron conforme a la normativa vigente y los pronunciamientos antes citados, no existe deuda imputable al Estado.
- 2.11 Asimismo, es necesario precisar que no sería factible modificar la base de cálculo de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación, del 30% al 35% de la remuneración total permanente del profesor, tal como se propone en el Texto Sustitutorio; toda vez que dicho concepto fue otorgado por una norma que actualmente se encuentra derogada expresamente.
- 2.12 Cabe señalar que de conformidad con el Principio de Legalidad establecido en el numeral 1.1 del Artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444²⁵, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

b. El principio irretroactividad de la Ley

²³ Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Alberto Raúl Chunga Dioses contra la resolución de fecha 2 de agosto de 2022, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró improcedente la demanda de cumplimiento contra la Dirección Regional de Educación de Piura, con el objeto de que se cumpla con la Resolución Directoral Regional 005066- 2021, de fecha 16 de marzo de 2021, y que, en consecuencia, se le pague la suma de S/ 67 349.45 por los conceptos de devengados de la bonificación especial adicional por desempeño de cargo y elaboración de documentos, con base en el 30 % de su remuneración íntegra o total y los intereses legales, a partir del 1 de marzo de 1996 al 31 de diciembre de 2019.

²⁴ Fundamento 5.

²⁵ Ley del Procedimiento Administrativo General.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

- 2.13 El principio de la irretroactividad de la ley es uno de los fundamentos de la *seguridad jurídica* y significa que los derechos creados bajo el amparo de la ley anterior mantienen su vigencia y sobre ellos no tiene efecto la nueva ley, pues las leyes se dictan para prever situaciones futuras, pero no para imponer a hechos ya producidos, efectos distintos de aquellos que fueron previsibles dentro del orden jurídico existente en el momento de producirse.
- 2.14 La garantía constitucional de irretroactividad de la ley sustantiva importa que las leyes se dictan para prever situaciones futuras, pero no para imponer a hechos ya producidos efectos distintos de aquellos que fueron previsibles dentro del orden jurídico existente en el momento de producirse.
- 2.15 Así, el artículo 103 de la Constitución Política del Perú señala:
- “...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; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley...”*
- 2.16 La irretroactividad es el fenómeno que produce que las normas no tengan efectos hacia atrás en el tiempo. De esta manera, se asegura que dichos efectos comiencen en el momento de su entrada en vigor, con la finalidad de dotar al ordenamiento jurídico de seguridad. Tal principio, consagrado en la Constitución Política del Perú, pretende o sustenta estabilidad al ordenamiento jurídico y, también, contribuye a establecer la seguridad jurídica, en tanto en cuanto un individuo puede y debe poder estar seguro de las consecuencias que los actos que realice en cada momento pueden acarrear. Permite que las personas puedan tener confianza en las leyes vigentes y celebren sus acuerdos y negocios en base a ellas, eliminando la incertidumbre que generaría una posible variación de la legislación respecto a hechos ya realizados y que ya no pueden ser cambiados o eliminados.
- 2.17 Nuestro ordenamiento Constitucional recoge la Teoría de los hechos cumplidos, que sostiene que cada norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata. Entonces, si se genera un derecho bajo una primera ley y luego de producir un cierto número de efectos esa ley es modificada por una segunda, a partir de la vigencia de esta nueva ley, los nuevos efectos del derecho se deben adecuar a esta y ya no ser regidos más por la norma anterior bajo cuya vigencia fue establecido el derecho de que se trate
- 2.18 En ese contexto, el Texto Sustitutorio aprobado - en los términos propuestos - busca modificar la Ley N° 31495, con la finalidad de que el MINEDU, los Gobiernos Regionales, Direcciones y Gerencias Regionales de Educación y las UGEL o las que hagan sus veces, expidan de oficio, las resoluciones administrativas de pago correspondientes a los docentes que hayan reclamado y/o reclamen administrativa o judicialmente las bonificaciones **dispuestas en el artículo 48 de**





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

la Ley N° 24029, sobre la base de su remuneración total; propuesta que contraviene el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

2.19 En efecto, el artículo 1 del Texto Sustitutorio, dispone la modificación de los artículos 1°, 2° y 5°, de la Ley 31495, en los términos siguientes:

“Artículo 1°.- Objeto de la Ley

*La presente ley tiene por objeto, disponer que el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales, Direcciones y/o Gerencias Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local o las que hagan sus veces, expidan de oficio, las Resoluciones Administrativas de Pago de la Bonificación Especial por Preparación de clases y Evaluación, Bonificación Adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, **tomando como base de cálculo su Remuneración Total, de conformidad al artículo 48° de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley N° 25212.***

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación de la ley y pago de bonificación

*Están comprendidos en los alcances de la presente ley, el Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales, Direcciones y/o Gerencias Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local o las que hagan sus veces, quienes deben disponer se expidan de oficio, las Resoluciones Administrativas de reconocimiento y pago a favor del personal docente que reclamen o estén reclamando administrativa o judicialmente la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% y 35% de su remuneración total, **tomando como base de cálculo su Remuneración Total, de conformidad al artículo 48° de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley N° 25212.***

Artículo 5°.- Responsabilidad administrativa, civil, penal.

*Los funcionarios públicos de las instituciones señaladas en el artículo 3°, que omitan el cumplimiento de la presente ley, sentencias del poder Judicial y Tribunal Constitucional, **respecto al cumplimiento del artículo 48° de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, modificada por la Ley N° 25212**; Casación N° 6871-2013/Lambayeque; STC N° 3534-2004-AA-TC, La Libertad, entre otras, incurrirán en responsabilidad administrativa, civil, penal.” (Énfasis nuestro)*

2.20 Ahora bien, es importante recordar que la norma aplicable para el cálculo de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación y la Bonificación Adicional por Desempeño de Cargo y Preparación de Documentos de Gestión, es el artículo 10 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM que estableció lo siguiente:

*“Precisase que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado N° 24029 modificada por Ley N° 25212, **se aplica sobre la Remuneración Total Permanente** establecida en el presente Decreto Supremo”. (Énfasis nuestro)*

2.21 Dicho criterio de cálculo, conforme se ha mencionado precedentemente, fue reconocido por el Tribunal Constitucional mediante las sentencias recaídas en los Expedientes N° 419-2001-AA/TC, N° 1252-2001-AA/TC, N° 2051-2002-AA/TC, N° 4735-2011-PC/TC y N° 2023- 2012-PC/TC.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

- 2.22 En ese orden de ideas, para el cálculo de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación y la Bonificación Adicional por Desempeño de Cargo y Preparación de Documentos de Gestión, se aplica la Remuneración Total Permanente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM; norma que estuvo vigente hasta el 25 de noviembre de 2012.
- 2.23 Sin embargo, el Texto Sustitutorio establece una nueva forma de cálculo el cual se aplica de manera retroactiva a situaciones acaecidas entre el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012.
- 2.24 En efecto, el Texto Sustitutorio dispone percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su **Remuneración Total** (entendida como el ingreso total); es decir, **establece una nueva regla (disposición) en la actualidad, pero para aplicarla a situaciones pasadas** (21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012), contraviniendo así el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

c. Análisis cuantitativo y cualitativo

- 2.25 Al respecto, el análisis costo beneficio de la propuesta, contenido en el Dictamen, señala que:

“En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, el presente dictamen realiza un análisis que identifica los efectos cualitativos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la norma propuesta, es decir, los involucrados.

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Educandos	Mejora en las condiciones y beneficios laborales de los integrantes del sistema educativo incentiva a que profesionales participen de manera más productiva en la formación de educandos.	Se podrá atender de una mejor manera las necesidades de los educandos.

- 2.26 Como se advierte, el sustento de la iniciativa legislativa no realiza un adecuado análisis cuantitativo y cualitativo que identifique a los beneficiarios de la medida, el impacto que generaría y el costo de su implementación, 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

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificaciones. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024²⁶.

- 2.27 En efecto, la exposición de motivos no refiere el número de beneficiarios y la estimación del costo del reconocimiento y pago de las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley N° 24029, razón por la cual no resulta posible efectuar el costo que generaría la implementación de la medida propuesta.
- 2.28 No obstante ello, es importante precisar que, establecer que el cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, se realice en base a la remuneración total, tal como lo plantea la iniciativa legislativa, y no en base a la remuneración total permanente, como lo establecen los pronunciamientos del TC y SERVIR, tendrá un impacto en el monto que por dichas bonificaciones percibirán los beneficiarios, y consiguientemente un impacto presupuestal para atender dichos pagos, ascendente a **S/ 40 560 839 346,99**, incluyendo intereses²⁷, lo cual generaría mayores requerimientos presupuestarios de las respectivas entidades, con el consecuente incremento de recursos al Tesoro Público.
- 2.29 En ese sentido, debe tenerse en cuenta que las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público, de acuerdo con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

III. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas, se observa el Texto Sustitutorio recaído en el Proyecto de Ley N° 5122/2022-CR, Ley que modifica la Ley N° 31495, Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada, por lo siguiente:

- 3.1 Las disposiciones que reconocieron los conceptos de Bonificación por Preparación de Clases y Evaluación y la Bonificación Adicional por Desempeño de Cargo y Preparación de Documentos de Gestión, actualmente se encuentran derogadas por la Décima Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 29944.
- 3.2 Se establece una nueva regla (disposición) en la actualidad, pero para aplicarla a situaciones pasadas (21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012),

²⁶ De conformidad con lo establecido en el inciso 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

²⁷ Conforme lo señalado por el Ministerio de Educación en la documentación remitida mediante Oficio N° 2988-2023-MINEDU/SG (Hoja de Ruta N° 034810-2023).





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA
CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO”

contraviniendo el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, al disponer que las bonificaciones se paguen, tomando como base la Remuneración Total.

- 3.3 El cálculo de las bonificaciones mencionadas se realiza considerando la Remuneración Total Permanente, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, la jurisprudencia del TC y el precedente administrativo de observancia obligatoria emitido por TSC.
- 3.4 En tal sentido, considerando que el cálculo de los referidos conceptos se efectuó conforme a la normativa vigente y los pronunciamientos antes citados, no existe deuda imputable al Estado.
- 3.5 No sería factible modificar la base de cálculo de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación, del 30% al 35% de la remuneración total permanente del profesor; toda vez que dicho concepto fue otorgado por una norma que actualmente se encuentra derogada.
- 3.6 Implementar la propuesta normativa tendrá un impacto presupuestal ascendente a S/ 40 560 839 346,99, incluyendo intereses, lo cual generará mayores requerimientos presupuestarios de las respectivas entidades, con el consecuente incremento de recursos al Tesoro Público.
- 3.7 De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público.

IV. RECOMENDACIÓN

De acuerdo con lo señalado, se recomienda derivar el presente informe al Viceministerio de Hacienda, con el fin de que se continúe con el trámite respectivo.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Firmado digitalmente
ROSANA MARÍA PORTOCARRERO MÉNDEZ
Directora
Dirección de Gestión de Personal Activo

