



NIVARDO EDGAR TELLO MONTES

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
12383/2025-CR RU 2042859

11 SEPTIEMBRE 2025 05:00 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

**PROYECTO DE LEY QUE
RECONOCE Y GARANTIZA
UNA PENSIÓN DIGNA PARA
LOS AUXILIARES DE
EDUCACIÓN.**

Los Congresistas de la República integrante del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, a iniciativa del congresista, Nivardo Edgar Tello Montes, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY QUE RECONOCE Y GARANTIZA UNA PENSIÓN DIGNA PARA LOS AUXILIARES DE EDUCACIÓN.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reconocer y garantizar el derecho a una pensión digna para los auxiliares de educación, en el marco del régimen previsional correspondiente.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente Ley es establecer las condiciones para que los auxiliares de educación accedan a una pensión que les permita una vida digna, asegurando el respeto de sus derechos laborales y previsionales.

Artículo 3. Ámbito de aplicación de la Ley

La presente Ley es aplicable a los auxiliares de educación comprendidos en la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial. Bajo cualquier régimen laboral o pensionario reconocido por el ordenamiento jurídico, y que cumplan con los requisitos establecidos para acceder a una pensión de jubilación.

Artículo 4. Monto mínimo de pensión

Los montos de las pensiones de los auxiliares de educación nombrados no pueden ser menores del ochenta y cinco por ciento (85 %) de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) prevista para la primera escala magisterial, regulada en la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

Artículo 5. Financiamiento.

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación y de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), dentro del marco de la Ley de Presupuesto del Sector Público.

En el caso de los auxiliares de educación nombrados afiliados al Sistema Privado de Pensiones (AFP), el Estado garantiza, a través de mecanismos de compensación previsional y fondos especiales que determine el Poder Ejecutivo, que el monto de la pensión no sea menor al establecido en el artículo 4.

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación, dictará las disposiciones necesarias para la implementación progresiva y sostenible de la presente Ley.

Disposición Complementaria Final

Única. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia, a través de decreto supremo refrendado por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Disposición Complementaria Transitoria

Única. Implementación progresiva

La aplicación de los beneficios establecidos en la presente Ley se efectúa de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal del sector Educación y las disposiciones que emita el Poder Ejecutivo en el reglamento. Para tal efecto, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas aprueban anualmente las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto, priorizando a los auxiliares de educación cesantes de mayor edad y en situación de vulnerabilidad.

Nivardo Tello Montes

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tuer
Congresista



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/09/2025 11:19:07-0500

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tuer
Congresista

Francisco J. Paredes Castro

Francisco J. Paredes Castro

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES.

En el Congreso de la República se han tramitado diversas iniciativas legislativas orientadas a garantizar pensiones dignas para el personal del sector educación. Un ejemplo es el Texto Sustitutorio de los Proyectos de Ley N° 3864/2022-CR, 4786/2022-CR, 8911/2024-CR, 9097/2024-CR, 9098/2024-CR, 9739/2024-CR, 9946/2024-CR, 10200/2024-CR, 10934/2024-CR, 10941/2024-CR y 11001/2024-CR, aprobado en la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, que dio lugar a la Ley que Garantiza el Pago de la Pensión para la Protección y Seguridad Social de los Maestros Jubilados y Cesantes del Perú.

Hasta la fecha jueves 4 de septiembre se aprobó en la sesión del pleno en segunda votación los mencionados proyectos de ley.

Dicho antecedente legislativo reconoce el derecho de los maestros jubilados a percibir una pensión equivalente a la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) de la primera escala magisterial, como medida para asegurar un nivel de vida adecuado y proteger su seguridad social.

Este precedente resulta relevante porque demuestra la voluntad del legislador de corregir inequidades previsionales en el sector educación, lo que refuerza la necesidad de extender un tratamiento similar a los auxiliares de educación, quienes cumplen funciones esenciales en la Educación Básica y en la Educación Básica Especial, pero históricamente no han sido reconocidos en igualdad de condiciones frente a los docentes en materia de pensiones.

II. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

1. Reconocimiento del rol de los auxiliares de educación

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de reconocer y garantizar el derecho de los auxiliares de educación a una pensión digna que guarde relación con la importancia de las funciones que cumplen en el sistema educativo nacional.

Los auxiliares de educación son parte fundamental del sistema educativo nacional. De acuerdo con la Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial, forman parte de la comunidad educativa y su función es brindar apoyo pedagógico, disciplinario y formativo a los estudiantes en los diferentes niveles de Educación.

Su trabajo abarca desde la asistencia en la organización de actividades escolares hasta el acompañamiento socioemocional, la atención a estudiantes con discapacidad y la participación en la formación integral. El Ministerio de Educación ha reconocido que la presencia de auxiliares contribuye de manera decisiva a la mejora de los aprendizajes, al fortalecimiento de la convivencia escolar y a la inclusión educativa.

Pese a ello, la normativa previsional vigente no le ha otorgado una protección proporcional a la importancia de su función. Mientras que los docentes han sido progresivamente incorporados a regímenes que les aseguran mejores condiciones jubilatorias, los auxiliares de educación permanecen en una situación de vulnerabilidad.

2. Situación previsional de los auxiliares de educación

Los auxiliares de educación nombrados, al momento de su jubilación, reciben pensiones reducidas que en muchos casos no superan los montos mínimos de subsistencia. Esto se debe a que:

- Sus aportes a los regímenes previsionales no se traducen en una pensión proporcional a su remuneración en actividad.
- No existe norma expresa que garantice para ellos un piso pensionario vinculado a la Remuneración Íntegra Mensual (RIM).
- Quedan en desventaja respecto a los docentes, pese a pertenecer al mismo sector y contribuir al logro de los mismos fines constitucionales: la formación y educación de la niñez y juventud del país.

De este modo, se produce una vulneración al principio de igualdad ante la ley (artículo 2 inciso 2 de la Constitución) y al derecho a la seguridad social (artículo 11), que mandata al Estado a garantizar pensiones adecuadas y proporcionales a las necesidades de los jubilados.

3. Fundamentos constitucionales

La Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 1 a la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado. Negar a los auxiliares de educación un régimen previsional que les permita vivir con dignidad en su etapa de jubilación contradice este principio rector.

El artículo 11 establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones, mediante entidades públicas, privadas o mixtas. Este mandato implica que el Estado debe asegurar que las pensiones de jubilación sean justas, suficientes y proporcionales al esfuerzo aportado en la vida laboral.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que el contenido esencial del derecho a la pensión está dado por:

1. El acceso al sistema previsional.
2. La intangibilidad de los fondos.
3. La garantía de un ingreso vital de subsistencia que guarde proporción con la remuneración percibida en actividad (STC N.º 1417-2005-PA/TC, STC N.º 1776-2004-PA/TC, entre otras).

Este criterio jurisprudencial respalda la necesidad de establecer que las pensiones de los auxiliares nombrados no sean menores al 85 % de la RIM de la primera escala magisterial, pues solo así se garantiza proporcionalidad entre actividad y jubilación.

4. Fundamentos internacionales

Diversos instrumentos internacionales de los cuales el Perú es parte refuerzan la obligación estatal de garantizar pensiones dignas:

- Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la norma mínima de seguridad social, que exige prestaciones suficientes para garantizar un nivel de vida digno en la vejez.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 9, reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 26, que dispone la obligación de los Estados de adoptar medidas progresivas para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Protocolo de San Salvador, que establece de manera específica la obligación de los Estados de garantizar la protección de las personas mayores mediante sistemas de seguridad social adecuados.

En este sentido, el Estado peruano tiene un compromiso internacional de no solo mantener, sino fortalecer progresivamente los derechos previsionales de los auxiliares de educación, evitando retrocesos o discriminaciones arbitrarias.

5. Precedentes legislativos en el sector educación

En el ámbito nacional, ya existen antecedentes legislativos recientes que reconocen la necesidad de pensiones proporcionales en el sector educación. El Congreso de la República, mediante diversos proyectos consolidados en texto sustitutorio, aprobó la Ley que Garantiza el Pago de la Pensión para la Protección y Seguridad Social de los Maestros Jubilados y Cesantes del Perú, fijando como referencia la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) de la primera escala magisterial.

Este antecedente resulta crucial porque demuestra la voluntad política y jurídica del legislador de corregir inequidades previsionales en el magisterio. Bajo el mismo criterio de justicia social, corresponde extender un tratamiento similar a los auxiliares de educación, que también forman parte del sistema regulado por la Ley N° 29944.

6. Principios laborales y de seguridad social aplicables

El proyecto se sustenta en principios reconocidos por el derecho laboral y previsional peruano:

- Principio de igualdad y no discriminación: todos los trabajadores del sector educación deben tener acceso a condiciones jubilatorias justas y equitativas.
- Principio de progresividad de los derechos sociales: el Estado no puede retroceder en los niveles de protección ya alcanzados y está obligado a ampliar las coberturas y beneficios.
- Principio de solidaridad: la seguridad social se financia colectivamente y debe atender a quienes, por su condición de jubilados, requieren mayor protección del Estado.
- Principio de proporcionalidad: las pensiones deben guardar relación razonable con la remuneración percibida en actividad.

7. Justicia social y equidad en el sector educativo

Reconocer una pensión digna a los auxiliares de educación nombrados es un acto de justicia social que corrige una deuda histórica. Los auxiliares, al igual que los docentes, han entregado su vida laboral al servicio de la formación de niños y jóvenes, por lo que no resulta coherente que sus pensiones se ubiquen por debajo del mínimo vital.

La propuesta de establecer un piso pensionario del 85 % de la RIM de la primera escala magisterial asegura que el jubilado pueda vivir con dignidad, cubrir sus necesidades

básicas y mantener un nivel de vida acorde al principio de respeto a la persona humana.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La promulgación de la presente Ley tendrá un impacto directo en la legislación previsional y educativa vigente, generando los siguientes efectos:

1. Concordancia con la Constitución y la Ley de Reforma Magisterial

La Ley se aplicará a los auxiliares de educación comprendidos en la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, bajo cualquier régimen laboral o pensionario reconocido por el ordenamiento jurídico. Su vigencia refuerza lo dispuesto por el artículo 11 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho a la seguridad social, y lo vincula a la función esencial de los auxiliares en el sistema educativo público.

2. Modificación implícita del marco previsional

Si bien la norma no deroga de manera expresa a los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530, ni al marco regulador del Sistema Privado de Pensiones (SPP), sí introduce una regla especial para los auxiliares de educación nombrados, al establecer que su pensión mínima debe ser equivalente al 85 % de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) de la primera escala magisterial. En consecuencia, se generará una adecuación obligatoria en la interpretación y aplicación de las normas previsionales vigentes.

3. Reconocimiento de un régimen especial

La norma crea un régimen pensionario especial aplicable únicamente a los auxiliares de educación nombrados, análogo a lo ya reconocido para los docentes jubilados en proyectos y dictámenes legislativos anteriores.

Este efecto contribuye a eliminar una brecha histórica entre docentes y auxiliares, generando un trato equitativo dentro del sector educación.

4. Impacto en el presupuesto y en la Ley de Presupuesto Anual

La vigencia de la Ley exigirá que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación incorporen progresivamente en el Presupuesto General de la República las partidas necesarias para cubrir el incremento de las pensiones de los auxiliares. En consecuencia, tendrá efectos directos en la programación multianual y en la asignación de recursos públicos destinados al sector previsional.

5. Coherencia con políticas públicas y tratados internacionales

La norma coadyuva al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos sociales (OIT, PIDESC, Convención Americana sobre Derechos Humanos), fortaleciendo el principio de progresividad de los derechos sociales y evitando la discriminación de un sector laboral históricamente relegado.

6. Efectos en la jurisprudencia administrativa y judicial

Su entrada en vigencia generará la necesidad de adaptar criterios de la ONP, de las AFP y de los órganos jurisdiccionales a la nueva regla pensionaria. En particular, el Tribunal Constitucional podría reconocer la constitucionalidad de este régimen especial bajo el principio de igualdad material y justicia social, consolidando un precedente favorable para otros sectores educativos.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

1. Costos de la implementación

La aprobación de la presente Ley implica un incremento en el gasto público destinado al pago de pensiones de los auxiliares de educación nombrados que cumplan con los requisitos jubilatorios. Los costos estarán determinados por:

- **Número de auxiliares beneficiados:** Según estimaciones del Ministerio de Educación, existen más de 30,000 auxiliares de educación nombrados en el país, de los cuales un porcentaje significativo se encuentra próximo a la jubilación.
- **Monto de la pensión mínima garantizada:** La norma establece que las pensiones no podrán ser menores al 85 % de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) de la primera escala magisterial, que actualmente supera los S/ 2,850, lo que equivale a una pensión mínima de aproximadamente S/ 2,422 mensuales.
- **Financiamiento:** El costo se cubrirá con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación, a la ONP y, en el caso de afiliados a AFP, mediante mecanismos de compensación previsional determinados por el Poder Ejecutivo.

Aun cuando este incremento generará presión fiscal, su implementación puede ser gradual y progresiva, priorizando a los auxiliares de mayor edad y en situación de vulnerabilidad, lo que reduce el impacto financiero inmediato.

2. Beneficios sociales

Los beneficios sociales derivados de la vigencia de la norma superan ampliamente los costos:

- **Mejora en la calidad de vida de los jubilados:** Garantizar pensiones dignas permitirá que los auxiliares cubran sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud y recreación.
- **Reducción de la pobreza en adultos mayores:** Actualmente, muchos auxiliares jubilados perciben pensiones por debajo de la línea de pobreza. La aplicación de la norma reducirá esta brecha y contribuirá al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 1 y ODS 10).
- **Justicia social y equidad:** Se corrige una situación histórica de desigualdad entre docentes y auxiliares, reconociendo que ambos cumplen funciones esenciales dentro del sistema educativo.
- **Fortalecimiento del sector educativo:** Al mejorar el reconocimiento social de los auxiliares, se incrementa la motivación y la valoración de su rol, lo cual repercute en el fortalecimiento institucional del sistema educativo.

3. Beneficios jurídicos e institucionales

- Cumplimiento constitucional: La norma asegura el derecho a la seguridad social (artículo 11 de la Constitución) y se enmarca en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que exige proporcionalidad entre remuneración y pensión.
- Compatibilidad internacional: Permite al Perú cumplir con compromisos internacionales asumidos ante la OIT y la CIDH en materia de seguridad social.
- Reducción de la conflictividad laboral y judicial: Al reconocer un piso pensionario justo, se disminuye el número de litigios y demandas de auxiliares jubilados contra el Estado, lo que representa un ahorro en costos procesales.

4. Relación costo-beneficio

Si bien la implementación de la Ley generará un gasto fiscal adicional, este debe evaluarse en términos de **inversión social**:

- Por cada auxiliar beneficiado, el Estado asegura que la jubilación no sea una condena a la pobreza, sino una etapa de vida digna.
- El costo económico se compensa con la reducción de brechas sociales, el fortalecimiento de la justicia previsional y la legitimidad del sistema educativo.
- A mediano plazo, el impacto positivo en la cohesión social y en la percepción de justicia puede traducirse en mayor confianza institucional hacia el Estado y el Congreso de la República.

5. Conclusión del análisis costo-beneficio

La relación beneficio/costo es altamente favorable: los gastos fiscales que implica la norma se justifican plenamente frente a los beneficios sociales, jurídicos e institucionales que genera. La medida no solo asegura condiciones de vida dignas para los auxiliares de educación jubilados, sino que también refuerza la equidad en el sector educación y consolida el rol del Estado como garante de derechos fundamentales.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL.

1. Vinculación con la Agenda Legislativa del Congreso de la República.

El presente proyecto de ley se enmarca dentro de las prioridades de la Agenda Legislativa en materia de educación, derechos laborales y seguridad social. En los últimos periodos parlamentarios, se han aprobado o discutido normas orientadas a garantizar pensiones dignas para los docentes y trabajadores del sector público, reconociendo la importancia de establecer condiciones previsionales justas y equitativas.

Este proyecto complementa dichas iniciativas al incluir a los auxiliares de educación nombrados, quienes históricamente no han sido considerados en igualdad de condiciones respecto a los docentes. De esta manera, la propuesta legislativa se alinea con la función representativa y fiscalizadora del Congreso, orientada a cerrar brechas sociales y laborales en el sector educativo.

2. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional establece lineamientos estratégicos que orientan la acción del Estado peruano a mediano y largo plazo. La presente iniciativa se vincula directamente con las siguientes Políticas de Estado:

- **Política de Estado 10: Acceso universal a la seguridad social.**

La norma garantiza el derecho de los auxiliares de educación a una pensión adecuada, cumpliendo con el mandato de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las prestaciones previsionales.

- **Política de Estado 12: Erradicación de la pobreza y promoción de la equidad.**

Al asegurar una pensión mínima equivalente al 85 % de la Remuneración Íntegra Mensual de la primera escala magisterial, se evita que los auxiliares jubilados caigan en condiciones de pobreza, promoviendo equidad social.

- **Política de Estado 13: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte.**

Reconocer la pensión digna de los auxiliares de educación constituye un incentivo para fortalecer su rol en el sistema educativo, lo que repercute en la mejora de la calidad del servicio educativo público.

- **Política de Estado 19: Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.**

La implementación progresiva y sostenible de esta norma contribuye a consolidar la legitimidad del Estado, fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

3. Coherencia con compromisos internacionales

El proyecto también se vincula con los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos humanos y laborales, como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen la obligación de garantizar progresivamente el derecho a la seguridad social y la protección de los adultos mayores.

