



## SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

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

### LEY QUE AUTORIZA LA CREACIÓN DE NUEVAS PLAZAS ORGÁNICAS DE DOCENTES Y AUXILIARES EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

El congresista de la República que suscribe **Segundo Toribio Montalvo Cubas**, miembro del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente fórmula legal.

#### I. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República  
Ha dado la ley siguiente:

#### LEY QUE AUTORIZA LA CREACIÓN DE NUEVAS PLAZAS ORGÁNICAS DE DOCENTES Y AUXILIARES EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

##### Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar la creación progresiva de nuevas plazas orgánicas de docentes y auxiliares de educación en las instituciones educativas públicas de Educación Básica, comprendidas en el régimen laboral regulado por la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, a fin de garantizar la continuidad, calidad y cobertura del servicio educativo público.

##### Artículo 2.- Creación de plazas orgánicas

El Ministerio de Educación, en coordinación con los Gobiernos Regionales, Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, procede a la creación de nuevas plazas orgánicas de docentes y auxiliares de educación, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- Exista incremento sostenido de la población estudiantil o ampliación del servicio educativo.
- Se acredite la necesidad permanente del servicio educativo en la institución educativa.
- Las plazas se encuentren previstas en los instrumentos de gestión institucional y en la programación multianual de recursos humanos.

##### Artículo 3.- Codificación de plazas

El Ministerio de Educación asigna un código permanente a las nuevas plazas orgánicas creadas en virtud de la presente ley. Las plazas son registradas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) del Ministerio de Economía y Finanzas y en los sistemas de información del Ministerio de Educación.

##### Artículo 4.- Criterios de Priorización

La creación de plazas orgánicas prioriza:

- Instituciones educativas ubicadas en zonas rurales, de frontera, VRAEM y pueblos indígenas u originarios.
- Instituciones educativas con déficit histórico de personal docente o auxiliar.
- Instituciones educativas con crecimiento sostenido de matrícula escolar.
- Servicios educativos con alta demanda y limitada cobertura.





# SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

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

## Artículo 5.- Financiamiento

Se autoriza al Ministerio de Educación y a los pliegos involucrados a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, con cargo a su presupuesto institucional y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, a fin de financiar la implementación de lo dispuesto en la presente ley.

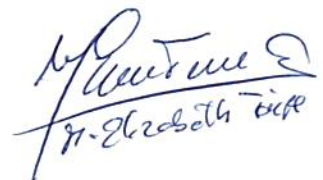
## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL



### Única. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Educación y el Ministro de Economía y Finanzas, aprueba las disposiciones reglamentarias y complementarias necesarias para la aplicación de la presente ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de su entrada en vigencia.


Lima, 18 de mayo de 2026

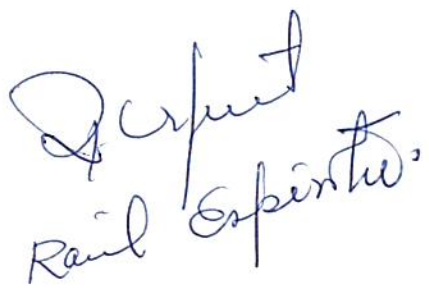
  
-----  
SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

  
M. Elizabeth

  
Kelly Portalatino  


  
Zsac Mita  
Alanoca

  
Kelly Cruz  
VO COM

  
Raúl Espinosa

**II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****2.1. Planteamiento del problema**

El proyecto de ley tiene como finalidad fortalecer el servicio educativo público mediante la creación de nuevas plazas orgánicas de docentes y auxiliares de educación, en atención al incremento sostenido de la matrícula escolar, la insuficiencia histórica de personal y la necesidad de garantizar condiciones adecuadas para la prestación eficiente, continua y oportuna del servicio educativo.

La propuesta toma como referencia los criterios establecidos en la Ley 31609, norma que autorizó la conversión de plazas eventuales en plazas orgánicas, incorporando en esta oportunidad un mecanismo legal orientado a la creación de nuevas plazas permanentes que permitan atender las necesidades estructurales del sistema educativo nacional. Asimismo, la iniciativa se sustenta en la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial; en el derecho fundamental a la educación reconocido por la Constitución Política del Perú; y en los principios de calidad, continuidad, igualdad de oportunidades y equidad que rigen la prestación del servicio educativo público.

**2.2. Fundamento técnico**

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática<sup>1</sup>, se tiene reporte estadístico respecto a la matrícula escolar del período 2014–2024 evidenciándose que el sistema educativo público continúa atendiendo una alta demanda de estudiantes. En el año 2024, más de 6,7 millones de estudiantes pertenecen al sector público, mientras que la Educación Básica Regular concentra más de 8,2 millones de matrículas a nivel nacional. Esta situación demuestra la necesidad permanente de fortalecer el servicio educativo mediante la creación de nuevas plazas orgánicas de docentes y auxiliares, a fin de garantizar una adecuada atención pedagógica, la continuidad del servicio educativo y mejores condiciones de aprendizaje en las instituciones educativas públicas.



<sup>1</sup> <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/tasa-neta-de-matricula-escolar-7756/>



## SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

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

MATRÍCULA ESCOLAR DEL SISTEMA EDUCATIVO, SEGÚN SECTOR, NIVEL Y MODALIDAD, 2014 - 2024											
(Miles de personas)											
Sector / nivel y modalidad	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Total</b>	<b>8 400.4</b>	<b>8 475.0</b>	<b>8 668.6</b>	<b>8 728.9</b>	<b>8 815.8</b>	<b>9 038.9</b>	<b>9 078.0</b>	<b>9 130.0</b>	<b>9 421.1</b>	<b>9 412.8</b>	<b>9 332.1</b>
Público	5 968.1	6 016.8	6 187.2	6 276.4	6 312.7	6 472.9	6 808.7	6 972.9	6 984.0	6 874.6	6 760.5
Privado	2 432.3	2 458.2	2 481.4	2 452.5	2 503.1	2 566.1	2 269.2	2 157.1	2 437.2	2 538.2	2 571.6
<b>A. Educación básica regular</b>	<b>7 542.5</b>	<b>7 600.7</b>	<b>7 729.9</b>	<b>7 731.9</b>	<b>7 821.1</b>	<b>8 024.7</b>	<b>8 175.9</b>	<b>8 152.7</b>	<b>8 405.6</b>	<b>8 345.6</b>	<b>8 280.0</b>
Educación inicial 1/	1 631.0	1 659.9	1 685.1	1 699.1	1 730.8	1 768.8	1 719.6	1 656.5	1 726.2	1 695.4	1 643.6
Educación primaria 2/	3 455.0	3 474.5	3 528.8	3 498.5	3 546.7	3 667.1	3 797.3	3 787.6	3 847.1	3 771.4	3 716.7
Educación secundaria 2/	2 456.5	2 466.3	2 516.1	2 534.3	2 543.6	2 588.8	2 659.0	2 708.6	2 832.3	2 878.7	2 919.7
<b>B. Educación no universitaria</b>	<b>389.7</b>	<b>420.4</b>	<b>444.1</b>	<b>498.0</b>	<b>508.3</b>	<b>526.3</b>	<b>433.2</b>	<b>499.9</b>	<b>591.0</b>	<b>628.2</b>	<b>610.7</b>
Formación magisterial	23.3	25.8	29.8	37.2	44.8	52.2	45.2	59.2	66.3	69.9	69.4
Educación tecnológica	361.4	389.4	408.3	454.1	455.1	467.8	380.7	433.2	516.5	550.5	533.8
Educación artística	5.0	5.2	6.0	6.7	8.4	6.3	7.3	7.4	8.1	7.8	7.5
<b>C. Educación especial</b>	<b>19.0</b>	<b>18.9</b>	<b>19.6</b>	<b>19.9</b>	<b>20.2</b>	<b>20.7</b>	<b>21.2</b>	<b>22.4</b>	<b>25.5</b>	<b>26.9</b>	<b>28.1</b>
<b>D. Educación técnico productiva</b>	<b>244.7</b>	<b>231.1</b>	<b>248.5</b>	<b>253.8</b>	<b>249.9</b>	<b>252.0</b>	<b>249.7</b>	<b>252.8</b>	<b>210.4</b>	<b>221.5</b>	<b>219.7</b>
<b>E. Básica alternativa 3/</b>	<b>204.5</b>	<b>203.9</b>	<b>226.5</b>	<b>225.3</b>	<b>216.4</b>	<b>215.2</b>	<b>198.0</b>	<b>202.3</b>	<b>188.6</b>	<b>190.7</b>	<b>193.5</b>

1/ Incluye matrícula en programas de articulación.  
2/ En la educación primaria y secundaria se incluye a la educación escolarizada y no escolarizada del 2004 al 2010. Del 2011 y 2012 la matrícula es solo escolarizada de acuerdo a su nueva estructura de la actual Ley de Educación.  
3/ Desde el 2006 en la educación básica alternativa no contempla la forma escolarizada y no escolarizada, en esta modalidad se viene realizando la conversión de los centros educativos de la educación de adultos.  
Fuente: Ministerio de Educación - MINEDU - Censo Escolar - Unidad de Estadística Educativa.



Asimismo, considerando el cuadro estadístico sobre alumnos matriculados en el sistema educativo nacional según departamento, durante el periodo 2014–2024, se evidencia que la demanda educativa se mantiene alta y sostenida en todo el país, especialmente en regiones con mayor concentración poblacional como Lima Metropolitana, Piura, La Libertad, Cajamarca, Junín y Cusco<sup>2</sup>.

En efecto, el crecimiento y estabilidad de la matrícula en diversos departamentos demuestra que las necesidades del sistema educativo son estructurales y continuas, situación que justifica la creación de nuevas plazas orgánicas de docentes y auxiliares de educación, medida que permitirá fortalecer la capacidad de atención de las instituciones educativas públicas, reducir la sobrecarga del personal existente y asegurar la continuidad y calidad del servicio educativo en beneficio de los estudiantes a nivel nacional.

<sup>2</sup> <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/tasa-neta-de-matricula-escolar-7756/>



## SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

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

5.7 ALUMNOS MATRICULADOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2014 - 2024											
(Miles de personas)											
Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Total</b>	<b>8 400.4</b>	<b>8 475.0</b>	<b>8 668.6</b>	<b>8 728.9</b>	<b>8 815.8</b>	<b>9 038.9</b>	<b>9 078.0</b>	<b>9 130.0</b>	<b>9 421.1</b>	<b>9 412.8</b>	<b>9 332.1</b>
Amazonas	137.7	139.5	142.9	143.7	143.7	145.4	146.8	151.0	156.0	157.3	155.7
Ancash	317.0	314.2	318.5	316.7	316.4	321.0	323.5	324.9	335.8	333.8	326.0
Apurímac	136.7	133.8	136.3	133.4	132.8	133.9	137.5	138.0	139.8	138.7	135.1
Arequipa	349.3	351.9	363.8	372.9	381.4	390.2	383.7	390.9	402.8	407.4	410.4
Ayacucho	204.5	203.1	207.0	204.2	201.0	203.5	206.2	208.3	213.3	213.2	211.6
Cajamarca	438.3	436.9	442.3	442.3	439.6	440.6	440.5	448.5	454.9	448.9	439.9
Prov. Const. del Callao	240.3	241.6	250.6	252.2	254.9	262.6	269.8	266.6	270.4	265.7	260.2
Cusco	396.5	396.1	401.6	397.2	392.3	395.1	406.6	393.4	399.9	395.4	393.8
Huancavelica	134.8	130.9	128.4	123.9	120.4	118.8	122.0	123.3	120.4	116.3	112.2
Huánuco	228.0	229.3	235.2	233.6	233.9	236.6	241.0	246.5	252.4	253.2	251.9
Ica	229.2	233.8	243.1	248.9	254.6	264.2	267.1	268.2	280.6	285.7	284.3
Junín	364.7	364.7	373.1	369.1	372.4	377.2	390.5	391.5	407.7	404.7	406.9
La Libertad	492.2	501.7	511.8	512.6	515.8	534.2	542.0	541.8	559.1	559.1	553.3
Lambayeque	322.3	324.6	333.7	336.2	343.3	350.6	357.0	363.6	372.0	377.8	375.6
Lima Metropolitana 1/	2,213.8	2,241.5	2,295.6	2,319.5	2,355.7	2,437.9	2,381.9	2,372.5	2,458.5	2,453.0	2,431.2
Región Lima 2/	249.2	258.0	264.5	264.7	273.5	287.8	297.5	298.1	304.5	301.8	304.2
Loreto	350.7	353.5	364.4	375.4	376.2	387.9	385.9	396.7	423.6	422.2	420.3
Madre de Dios	41.9	43.7	46.7	49.7	51.8	55.1	58.1	60.0	66.1	68.1	69.6
Moquegua	46.1	47.0	48.5	48.8	49.0	50.5	53.1	52.3	51.4	51.6	50.7
Pasco	76.9	76.9	78.3	80.1	80.3	81.7	85.3	87.7	88.4	86.4	85.7
Piura	533.0	542.2	549.5	552.1	570.2	585.4	591.9	601.8	618.2	627.0	619.5
Puno	339.3	334.7	334.3	330.3	324.7	326.4	325.2	327.4	331.8	328.3	319.8
San Martín	241.0	252.3	262.0	270.8	274.7	281.7	282.5	290.1	305.2	305.3	303.4
Tacna	86.9	88.3	90.8	93.4	93.8	94.6	94.7	94.7	97.9	96.7	96.9
Tumbes	71.2	71.3	72.9	75.2	74.4	78.2	80.6	81.6	84.3	83.8	81.2
Ucayali	159.0	163.4	172.7	182.1	189.2	197.9	207.0	210.8	226.1	231.4	232.8

Nota: Denominación establecida mediante Ley N° 31140  
1/ Lima Metropolitana comprende los 43 distritos de la provincia de Lima  
2/ Región Lima comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Callao, Huaral, Huacho, Huaranca, Oyón y Yauyas.  
Fuente: Ministerio de Educación - MINEDU - Censo Educativo.



### III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa encuentra sustento jurídico en el deber constitucional del Estado de garantizar el derecho fundamental a la educación y asegurar la prestación continua, eficiente y de calidad del servicio educativo público. En ese sentido, la creación de nuevas plazas orgánicas de docentes y auxiliares de educación constituye una medida necesaria para atender el incremento sostenido de la demanda educativa y fortalecer la capacidad operativa de las instituciones educativas públicas a nivel nacional.

De acuerdo al artículo 13 de la Constitución Política, establece que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana; asimismo, el artículo 16 establece que es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas. Del mismo modo, el artículo 15 reconoce que la formación y capacitación docente constituyen elementos esenciales para el mejoramiento del servicio educativo, lo que obliga al Estado a implementar mecanismos que permitan contar con personal suficiente y debidamente incorporado al sistema educativo público.

La iniciativa también se sustenta en la Ley 28044, Ley General de Educación, la cual establece que corresponde al Estado garantizar la universalización, calidad y equidad de la educación, asegurando las condiciones necesarias para la adecuada prestación del servicio educativo. Asimismo, la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, regula el régimen laboral de los docentes y auxiliares de educación, reconociendo la necesidad de una adecuada planificación y administración de plazas en función de las necesidades del servicio educativo.

De igual manera, la Ley 31609, que estableció la conversión de plazas eventuales en plazas orgánicas, constituye un antecedente normativo relevante, al reconocer expresamente que las necesidades permanentes del servicio educativo deben ser atendidas mediante plazas orgánicas debidamente presupuestadas y registradas. En esa misma línea, la presente propuesta busca incorporar un



**mecanismo legal orientado no solo a la conversión, sino también a la creación de nuevas plazas orgánicas para responder a las demandas estructurales del sistema educativo nacional.**

Desde el ámbito jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que el derecho a la educación posee una dimensión prestacional que obliga al Estado a adoptar medidas concretas para garantizar su acceso, permanencia y calidad. En la Sentencia recaída en el *Expediente 00017-2008-PI/TC*<sup>3</sup>, fundamento 9, señala lo siguiente:

(...)

9. Ahora bien, es imprescindible tener en cuenta que la educación posee un carácter binario, pues no solo constituye un derecho fundamental, sino también un servicio público: "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, como ya se ha mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (e incluso las disposiciones constitucionales que regulan la actuación de los órganos constitucionales) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana".

(...)

En consecuencia, la creación de nuevas plazas orgánicas de docentes y auxiliares en Educación Básica resulta compatible con el marco constitucional, legal y jurisprudencial vigente, constituyendo una medida razonable y necesaria para garantizar la continuidad, cobertura, calidad y eficiencia del servicio educativo público en beneficio de millones de estudiantes del país.

#### IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La propuesta legislativa no infringe el artículo 79 de la Constitución Política, debido a que no genera gasto público inmediato ni crea obligaciones presupuestales adicionales al Tesoro Público. Puesto que, la implementación de la norma se efectuará de manera progresiva y conforme a la disponibilidad presupuestal del Ministerio de Educación y de los pliegos involucrados a futuro, sujeto a condiciones y bajo criterios de priorización, a fin que las autorizaciones de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, reasignación de partidas y otras fuentes autorizadas por la normativa vigente cumplan con el objeto de la ley.

Se añade que, la iniciativa permitirá fortalecer el servicio educativo público mediante la reducción del déficit de docentes y auxiliares, mejorando la atención pedagógica, la continuidad y la calidad educativa en beneficio de los estudiantes de las instituciones educativas públicas del país.

#### V. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa concuerda con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional<sup>4</sup>, en el segundo objetivo Equidad y Justicia Social:

##### Política de Estado N.º 12

"Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la

<sup>3</sup> <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.html>

<sup>4</sup> Acuerdo Nacional recuperado de [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/11108.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11108.pdf)

**cultura y del deporte":**

*Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. Reconoceremos la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples. La educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad.*

*Con ese objetivo el Estado: (a) **garantizará el acceso universal a una educación inicial** que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años, atendiendo la diversidad étnico cultural y sociolingüística del país; (...) (i) **garantizará recursos para la reforma educativa** otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25 % del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6% del PBI;*

La creación de plazas orgánicas permite precisamente asegurar recursos humanos permanentes para garantizar el acceso y garantizar los recursos para del servicio educativo.

**Política de Estado 24****"Afirmación de un Estado eficiente y transparente"**

*Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno.*

*Con este objetivo el Estado: (a) **incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población;** f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.*

Las plazas orgánicas contribuyen a la estabilidad institucional y a una gestión educativa más eficiente.

**VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO DE LA AGENDA LEGISLATIVA.**

El proyecto de ley coincide con la agenda legislativa 2024-2025, aprobada con RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, Objetivo: II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL. Política de estado: 35. LIMITACIONES PARA EL EJERCICIO DE LA DOCENCIA. 36. INCORPORACIÓN Y NOMBRAMIENTOS EN CARGOS REFERIDOS A LA DOCENCIA 37. SOBRE EL DOCENTE Y LOS PAGOS DE CONCEPTOS LABORALES EN EL SECTOR DE EDUCACIÓN 38. LEYES APLICABLES AL AUXILIAR DE EDUCACIÓN EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y AL PROMOTOR EDUCATIVO COMUNITARIO 39. LEYES DE REFORMA MAGISTERIAL.

Lima, 18 de mayo de 2026