

Comunicado N° 03-2022-CF

Comunicado del Consejo Fiscal sobre la norma que dispone el pago de la bonificación por preparación de clases sin la exigencia de sentencia judicial

El Consejo Fiscal (CF) considera pertinente llamar la atención de la opinión pública sobre la aprobación aparentemente inconstitucional y sin criterios de responsabilidad fiscal, por parte del Congreso de la República, de la autógrafa de ley que dispone el pago en favor de docentes activos, cesantes y contratados, de la bonificación por preparación de clases y otros beneficios dispuestos en el artículo 48° de la Ley del Profesorado N° 24029¹.

A juicio del CF, esta autógrafa ha sido aprobada sin un análisis riguroso sobre sus implicancias presupuestales y fiscales y vulnera los artículos constitucionales que disponen: i) el equilibrio del presupuesto público; ii) la prohibición al Congreso para crear o aumentar gastos públicos; y, iii) la competencia de administrar la hacienda pública al Poder Ejecutivo², por lo que el Poder Ejecutivo tendría que considerar su eventual observación.

Cabe indicar que, los beneficios del artículo 48° de la Ley del Profesorado fueron incluidos mediante la Ley N° 25212 (mayo de 1990) que estableció que los mismos se calcularían sobre la base de la remuneración total. Posteriormente, mediante el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM (marzo de 1991) se precisó que la base de cálculo para los beneficios del artículo 48° de la Ley del Profesorado se calculan sobre la base de la remuneración total permanente³, la cual excluye conceptos remunerativos que se dan de forma especial por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común. Es de recordar que, el Tribunal Constitucional (TC), en su sentencia recaída en el expediente 419-2001-AA/TC, ha señalado que el referido Decreto Supremo tuvo capacidad plenamente válida para modificar la Ley del Profesorado, pues fue expedido al amparo del artículo 211°, inciso 20) de la Constitución para la República del Perú 1979, vigente en ese entonces⁴. Asimismo, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)⁵, concluyó que el cálculo de la bonificación por preparación de clases no debía ser aplicado con base a la remuneración total, si no sobre la base de la remuneración total permanente⁶.

Hasta la actualidad, el pago de estos beneficios únicamente se ha venido realizando en atención de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, las cuales en muchos casos han omitido la modificación realizada mediante el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, desconociendo lo establecido por el TC y SERVIR al respecto, y a pesar de que el Ministerio de Economía y Finanzas

¹ Estas corresponden a: (1) bonificación por preparación de clases y evaluación, equivalente al 30% de su remuneración total, (2) bonificación por desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión, equivalente al 5% de su remuneración total, (3) bonificación por zona diferenciada del 10% de su remuneración permanente.

² Ver artículos 78, 79 y 118 de la Constitución Política del Perú, respectivamente.

³ Definida según el mismo Decreto Supremo como "Aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; y está constituida por la Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la Bonificación por Refrigerio y Movilidad."

⁴ Constitución de 1979, Artículo 211°.-Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

"20.- Administrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso."

⁵ Ver Informe Legal N° 0326-2012-SERVIR-GG-OAJ.

⁶ En esa línea, el TC se ha pronunciado sobre la correcta aplicación de la bonificación por preparación de clases en diversas sentencias como las recaídas en los expedientes 04735-2011-PC/TC y 02023-2012-PC/TC. También precisadas en su no aplicación para los docentes cesantes en las sentencias del TC contenidas en los expedientes 02406-2017-PC/TC y 02415-2017-PC/TC. Ninguna de esas sentencias han sido incluidas en el análisis de la Comisión de Educación del Congreso.

(MEF) ha señalado que por estos conceptos no existe deuda pendiente por la vía administrativa⁷.

Ahora, la autógrafa aprobada por el Congreso, amplía la base de cálculo de los beneficios a la remuneración total y relaja la exigencia de una sentencia judicial para el pago de estos beneficios, menos aún en calidad de cosa juzgada, lo que generaría la obligación de atender automáticamente el pago de estos beneficios para aproximadamente 400 mil personas que estuvieron bajo el régimen de la Ley del Profesorado entre 1990 y 2012. Según estimaciones del Ministerio de Educación (MINEDU), una disposición de este tipo tendría un costo fiscal de aproximadamente S/ 42 mil millones (4,4 por ciento del PBI previsto para 2022)⁸, lo cual supera el presupuesto total de la función Educación del 2022 que asciende a poco menos de S/ 39 mil millones.

Respecto del sustento de la propuesta de ley aprobada, el CF hace hincapié que la exposición de motivos del dictamen correspondiente carece de un análisis costo-beneficio (ACB) riguroso que cuantifique tanto el impacto fiscal de la aplicación de esta medida, como los beneficios de ésta. En dicha exposición de motivos no se hace un esfuerzo por estimar ni el número de personas que se beneficiarían directamente con la propuesta, ni la carga presupuestaria que originaría. Por el contrario, el ACB únicamente señala que la norma se implementará de manera progresiva (lo cual no se establece en la fórmula legal), sin demandar recursos adicionales al tesoro público, y con cargo al presupuesto del MINEDU. Del mismo modo, el CF considera criticable que estas propuestas, con un claro efecto presupuestario, hayan recibido dictamen de inhibición por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, y que en el correspondiente debate en el pleno solo hayan participado 2 congresistas, además del presidente de la Comisión de Educación.

Por lo anteriormente señalado el CF considera que este tipo de propuestas, de cuestionable sustento y en contra de la opinión de órganos competentes (MEF, MINEDU, SERVIR), son contrarias a los principios de responsabilidad y sostenibilidad fiscal. En particular, el asunto tendría que resolverse tomando en consideración los puntos de vista de dichos órganos incluyendo al Tribunal Constitucional, llegando a conclusiones de acuerdo con el marco legal vigente. Por lo tanto, el CF exhorta una vez más a las autoridades de todos los poderes del Estado a actuar con responsabilidad fiscal.

Lima, 26 de mayo de 2022.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ

⁷ Oficio N° 1617-2018-EF/10.01

⁸ Este cálculo considera el costo de la deuda no judicializada calculado en aproximadamente S/ 37 mil millones y el costo de la deuda judicializada que ascendería a aproximadamente S/5 mil millones.