Proyecto de Ley N°.....7045/2023-PE

14 FEB. 2024

16:50

"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"

Lima, 14 de febrero de 2024

OFICIO N° 040 -2024 -PR

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, para asegurar que las actividades profesionales se desarrollen en base a una cultura de paz y con respecto a los derechos humanos.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Ley

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA ASEGURAR QUE LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES SE DESARROLLEN EN BASE A UNA CULTURA DE PAZ Y CON RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 18, 44 y 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, en lo referido a los requisitos para postular a la Carrera Pública Magisterial, las medidas preventivas y la destitución.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 18, 44 y 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

Modificar el artículo 44 de la Ley N° 29944 e incorporar el literal f) al numeral 18.1 del artículo 18 y el literal k) al artículo 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, en los siguientes términos:

"Artículo 18. Requisitos para postular a la Carrera Pública Magisterial

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

18.1 Requisitos generales:

(...)

f) No ser a título personal o integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenecer a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o actos sean contrarios al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos.

El reglamento regula este requisito respetando el principio de legalidad."

2324

"Artículo 44. Medidas preventivas
El director de la institución educativa separa preventivamente al profesor y da cuenta al Director de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) correspondiente, cuando exista una denuncia administrativa o judicial contra este, ***por la causal de destitución establecida en el literal k) del artículo 49 de la Ley, o por*** los presuntos delitos de violación contra la libertad sexual, hostigamiento sexual en agravio de un estudiante, apología del terrorismo, delitos de terrorismo y sus formas agravadas, delitos de corrupción de funcionarios, delitos de tráfico ilícito de drogas; así como por incurrir en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio, que impiden el normal funcionamiento de los servicios públicos.

La separación preventiva concluye al término del proceso administrativo o judicial correspondiente."

"Artículo 49. Destitución
Son causales de destitución, la transgresión por acción u omisión de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerado como muy grave.

También se consideran faltas o infracciones muy graves, pasibles de destitución, las siguientes:

a) No presentarse a la evaluación de desempeño docente sin causa justificada.
b) Haber sido condenado por delito doloso.
c) Haber sido condenado por delito contra la libertad sexual, apología del terrorismo o delito de terrorismo y sus formas agravadas.
(...)
k) Ser a título personal o integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenecer a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o actos sean contrarios al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos.
El reglamento regula esta causal, respetando el principio de legalidad y el debido proceso.
(...)"

Ley

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Ministerio de Educación, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, a partir del día siguiente de publicada la presente ley, modifica el Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, a fin de realizar las adecuaciones correspondientes.

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

En Lima, a los días del mes de de dos mil veinticuatro.

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

CONGRESO
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **febrero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **7045/2023-PE** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA ASEGURAR QUE LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES SE DESARROLLEN EN BASE A UNA CULTURA DE PAZ Y CON RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1.1 Identificación del problema público

La Constitución Política del Perú en su artículo 13° establece que la educación tiene como finalidad "el desarrollo integral de la persona humana" y, en su artículo 14°, precisa que "la enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales". De forma primordial, la Constitución también establece que "la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño" (Artículo 4°).

Nuestra Carta Magna enfatiza la necesidad de que la enseñanza se base en principios fundamentales establecidos por la propia Constitución. Esta premisa implica que los profesores deben promover la enseñanza en respeto a los derechos humanos.

La Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial (en adelante, **LRM**) tiene como objetivo normar las relaciones entre el Estado y los profesores que prestan servicios en las instituciones y programas educativos públicos de Educación Básica y Técnico Productiva y en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada (en adelante, **IGED**). Asimismo, regula deberes, derechos, la formación continua, la Carrera Pública Magisterial, la evaluación, el proceso disciplinario, las remuneraciones y los estímulos e incentivos.

En el marco de la carrera pública magisterial, uno de los principios del régimen laboral es el *"Principio de Probidad y Ética Pública"*, el cual se define como la actuación del profesor que se sujeta a lo establecido en la Constitución Política del Perú, la Ley del Código de Ética de la Función Pública y la LRM.

El artículo 3 de la LRM, establece el marco ético y ciudadano que debe contar la profesión docente siendo así precisa que *se ejerce en nombre de la sociedad, para el desarrollo de la persona y en el marco del compromiso ético y ciudadano de formar integralmente al educando. Tiene como fundamento ético para su actuación profesional el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores y el desarrollo de una cultura de paz y de solidaridad, que coadyuven al fortalecimiento de la identidad peruana, la ciudadanía y la democracia. Esta ética exige del profesor idoneidad profesional, comportamiento moral y compromiso personal con el aprendizaje de cada alumno.*

Es ese contexto que el artículo 4 de la LRM, define al profesor como *un profesional de la educación, con título de profesor o licenciado en educación, con calificaciones y competencias debidamente certificadas que, en su calidad de agente fundamental del proceso educativo, presta un servicio público esencial dirigido a concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia. Coadyuva con la familia, la*

comunidad y el Estado, a la formación integral del educando, razón de ser de su ejercicio profesional.

Uno de los objetivos de la Carrera Pública Magisterial (en adelante, **CPM**) regulada por la LRM es *contribuir a garantizar la calidad de las instituciones educativas públicas, la idoneidad de los profesores y autoridades educativas y su buen desempeño para entender el derecho de cada alumno a recibir una educación de calidad.*

El artículo 3 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación (en adelante, **LGE**) establece que el Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica. Bajo dicho marco la LGE precisa que uno de los principios de la educación es *La ética, que inspira una educación promotora de los valores de paz, solidaridad, justicia, libertad, honestidad, tolerancia, responsabilidad, trabajo, verdad y pleno respeto a las normas de convivencia; que fortalece la conciencia moral individual y hace posible una sociedad basada en el ejercicio permanente de la responsabilidad ciudadana.*

La Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Terrorismo 2019-2023[1], define al terrorismo como un conjunto de acciones, intencionales e ilícitas, que emplean, exaltan o hacen apología de la violencia con fines políticos en ocasiones para promover una ideología, religión o un proyecto. Las acciones de esta índole pueden tener la finalidad de instaurar el miedo en una población o emplear el miedo con el propósito de difundir un mensaje político y forzar la satisfacción de sus demandas[2].

MINISTERIO DE EDUCACIÓN · Oficina General de Asesoría Jurídica · VISTO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN · Dirección General de Desarrollo Docente · V°B°

Sin embargo, debe considerarse también que existen acciones indirectas que son aquellas de carácter no violento, principalmente las de agitación y propaganda, que tienen por finalidad difundir la ideología terrorista y crear temor en la población como parte de su guerra psicológica; son sus principales modalidades que son la infiltración en movilizaciones, marchas y concentraciones, además del uso de pintas, embanderamientos, la generación de disturbios, iluminaciones, paneles e invasiones, la distribución de volantes y pegatinas, así como la difusión de pronunciamientos vía internet. Así mismo, entre estas acciones indirectas se consideran aquellas que pueden tener un carácter verbal o escrito[3].

Hemos visto que en la sociedad peruana existen ciudadanos que en el ejercicio de sus derechos constitucionales a la libertad y asociación, conforman y comparten inclinación con agrupaciones o movimientos conformados sobre la base de una ideología violenta y/o que realizan acciones que atentan y resultan contrarias al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos; sin embargo, es claro entender que si bien usualmente dichas agrupaciones se desenvuelven en el anonimato revistiéndose en la clandestinidad o informalidad, existen algunas que buscan ser legalizadas para maximizar la difusión de su ideología, como por ejemplo MOVADEF y su

---

[1] Aprobada con Decreto Supremo N°23-2019-IN

[2] Tomado del DS N° 023-2019-IN. El concepto implicó una revisión y análisis de documentos desarrollados por organizaciones internacionales, normas legales y organizaciones académicas. Para mayor detalle, véase DS 023-2019, pp. 23-34.

[3] Idem

infructuosa inscripción como organización política, que contó con 164,667 firmas válidas que fueron verificadas por el Jurado Nacional de Elecciones en el marco de su competencia.

Bajo dicho contexto, como Estado no podemos ser ajenos a que existen ciudadanos que pertenecen a movimientos u otras formas de agrupación que buscan ser el semillero y medio de difusión de su ideología basada en la violencia; contraviniendo el respeto a los derechos humanos, tales como grupos xenófobos, homofóbicos, racistas, los que realizan acciones de apología a la violencia, al terrorismo, entre otros; y, que dichas organizaciones buscan acceder, a través de sus adherentes, afiliados, miembros o representantes a la carrera pública magisterial, a fin de cumplir con el propósito de difundir su ideología en la población estudiantil del país; situación que pone en riesgo no solo el derecho a la educación de la población más vulnerable del Perú, conformada por niños, niñas y adolescentes, sino también su derecho a la integridad moral y psíquica y a su libre desarrollo y bienestar.

Ante dicho problema público, es necesario recordar que conforme al artículo 44 de la Constitución Política del Perú son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación; razón por la cual es necesario que el Estado adopte acciones positivas para limitar el acceso, permitir la destitución y el otorgamiento de medidas preventivas en la carrera pública magisterial por parte de aquellos que sean titulares o integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenezcan, según se acredite de manera indubitable por órgano competente, a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o actos sean contrarios al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos; a fin de salvaguardar el derecho a la educación, a la integridad moral y psíquica, y al libre desarrollo y bienestar de la población estudiantil de todos los niveles de la Educación Básica Regular del Perú.



Asimismo, cabe precisar que de acuerdo con lo señalado en el artículo 1 de la Declaración del Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas, cultura de paz es aquel conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en el respeto a la vida, la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación; el respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de estos.

Cabe señalar además que desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, no se ha regulado estos supuestos de hechos a pesar que como se ha detallado es parte fundamental del marco ético en el que el profesional de la educación de la CPM se debe de desenvolver acreditando esas competencias como personal idóneo para brindar una educación integral y de calidad.

Tal es así que se tiene por ejemplo como requisito para el ingreso a la CPM: poseer título de profesor o licenciado en educación (capacidad técnica); gozar de buena salud física y mental (capacidad física); no encontrarse inhabilitado

(capacidad legal); entre otros. Así mismo en atención al término de la relación laboral se tiene como causales del retiro de la CPM: no haber aprobado la evaluación de desempeño laboral (capacidad técnica); incapacidad permanente (capacidad física); destitución, límite de edad, renuncia (capacidad legal); entre otros. *Pero en ninguno de ellos se contempla requisitos o supuestos para garantizar la capacidad moral de los docentes*, a pesar que la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, define al principio de idoneidad como la aptitud técnica, legal y moral, condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública[4].

En tal sentido, la ausencia de tipificación en la LRM conlleva a concluir que es necesario incluir mecanismos legales que aseguren que las actividades profesionales del profesor de la CPM se desarrollen en base a una cultura de paz y con respeto a los derechos humanos; más aún cuando han existido casos concretos de organizaciones sociales creadas sobre la base de pensamientos violentos que atentan contra el orden constitucional, que han logrado captar y/o infiltrar a docentes de la carrera pública magisterial.

1.2 Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar

El artículo 3 de la LGE, establece que el Estado debe garantizar el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos, siendo uno de sus fines contribuir a una sociedad democrática, tolerante y forjadora de una cultura de paz.

En esa línea, el artículo 53 de la LGE señala que le corresponde al estudiante contar con un sistema educativo eficiente, con instituciones y profesores responsables de su aprendizaje y desarrollo integral; asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la citada Ley, el profesor es el agente fundamental del proceso educativo y tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano. Cabe precisar que, por la naturaleza de su función, se le exige al profesor idoneidad profesional, probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes.

En adición con lo anterior, le corresponde al profesor, entre otros aspectos, acompañar a las y los estudiantes en el proceso de generar estructuras propias internas, cognitivas y socioemocionales, para que logre el desarrollo de las competencias establecidas en el Currículo Nacional de la Educación Básica (en adelante, **CNEB**).

En efecto, esta responsabilidad del docente como agente del proceso educativo está relacionada con su participación como mediador en el desarrollo y logro de aprendizajes de los estudiantes, formando personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística y afectiva, promoviendo la identidad y autoestima y su integración adecuada y crítica a la sociedad para que el estudiante ejerza su ciudadanía en armonía con su contexto.

Por otro lado, como se ha indicado existen casos concretos de grupos sociales creadas sobre la base de pensamientos violentos que atentan contra el orden

[4] Articulo 6 numeral 4 de la Ley N° 27815, Ley del código de ética de la función pública.

constitucional, y han logrado captar en su condición de adherentes, afiliados o integrantes a profesionales de la educación de actualmente se encuentran infiltrados ejerciendo labor pública docente en la carrera pública magisterial, por ello se hace necesario crear el marco legal como respuesta a ello.

En esa misma línea, cabe acotar que, el profesor de la CPM tiene como fundamento ético para su actuación profesional el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores y el desarrollo de una cultura de paz y de solidaridad, que coadyuven al fortalecimiento de la identidad peruana, la ciudadanía y la democracia. Esta ética exige del profesor idoneidad profesional, comportamiento moral y compromiso personal con el aprendizaje de cada alumno.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 1 de la Declaración del Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas, cultura de paz es aquel conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en el respeto a la vida, la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.

En tal sentido, resulta importante buscar mecanismos idóneos para garantizar que las actividades profesionales en cualquier área de desempeño del profesor de la CPM se desarrollen en base a una cultura de paz y con respeto a los derechos humanos.

La medida propuesta permitirá salvaguardar el derecho a una educación de calidad con docentes idóneos; así como el derecho a la integridad moral y psíquica y a su libre desarrollo y bienestar de las y los estudiantes de las instituciones educativas públicas a nivel nacional. En este caso, debe compatibilizarse la abstención de cualquier actividad de índole violento y la importancia de una educación de calidad que, ayude a formar una cultura de paz, más aún si el grupo etario de estudiantes son menores de edad y están en proceso de formación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN · Oficina General de Asesoría Jurídica · VISTO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN · Dirección General de Desarrollo Docente · V°B°

1.3 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

Considerando que conforme al artículo 44 de la Constitución Política del Perú son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación; es necesario que el Estado adopte las acciones que resulten necesarias para garantizar una educación integral y de calidad para todos, siendo uno de sus fines contribuir a una sociedad democrática, tolerante y forjadora de una cultura de paz.

El Comité de Derechos Económicos y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General N° 13 de 1999, ha tenido a bien precisar que "al *considerar*

la correcta aplicación de [los componentes del derecho a la educación], se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos" [5].

Lo antes señalado no es más que la aplicación concreta del artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, que dispone:

> *"En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".*

Asimismo, de acuerdo al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos sus derechos y su desarrollo holístico[6], el cual puede ser concebido como un derecho sustantivo, pero también como un principio interpretativo y una norma de procedimiento[7].

Mediante la Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, en su artículo 2 establece que "el interés superior del niño es un derecho, un principio y una norma de procedimiento que otorga al niño el derecho a que se le considere de manera primordial su interés superior en todas las medidas que le afecten directa o indirectamente, garantizando sus derechos humanos". Además, el artículo 5 de la citada ley dispone que las autoridades administrativas están obligadas a fundamentar expresamente las decisiones que involucren este derecho.

De igual modo, el numeral 9.4 del artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP, dispone que las autoridades y responsables de las entidades públicas y privadas están obligadas a evaluar la seguridad e integridad de cada niña, niño o adolescente en cada momento. Dicha evaluación supone valorar la posibilidad de riesgos y desprotección, daños futuros y otras consecuencias de la decisión en la seguridad de la niña, niño o adolescente.

Cabe precisar que, el principio del interés superior cumple también una importante función hermenéutica o interpretativa, facilitando del mismo modo resolver eventuales incompatibilidades, así como llenar vacíos legales en la toma de decisiones para las cuales no existe norma expresa. De hecho, el numeral 8.3 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 30466, en concordancia con el artículo 4 *in fine* de la citada Ley contempla expresamente la facultad de efectuar una "ponderación de derechos", la cual se realiza mediante un adecuado análisis de la relación de preferencia entre los derechos que entran en conflicto si entran en conflicto los derechos de otras personas con el interés superior del niño.

En ese orden de ideas, debe indicarse que el Principio del Interés Superior de la Niña y el Niño en sede supranacional, cuenta con los tratados del Derecho

---

5 Fundamento 7 correspondiente al Párrafo 2 del artículo 13 - El derecho a recibir educación, observaciones generales.

6 Comité de los Derechos del Niño. Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Párrafo 4.

7 Comité de los Derechos del Niño. Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Párrafo 6.

Internacional de los Derechos Humanos, que protegen a los menores, así tenemos los principales instrumentos convencionales siguientes: la Declaración de los Derechos del Niño de la ONU, cuyos principios dos y seis consagran «El derecho a tener una protección especial para el desarrollo físico, mental y social del niño» y «El derecho a la comprensión y al amor de los padres y de la sociedad»; la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.2: «La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales [...]»; la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 3.1: «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño»; y demás instrumentos internacionales que protegen la integridad de los menores de edad.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, la propuesta de modificación de la Ley de Reforma Magisterial busca cumplir con la obligación del Estado en brindar una educación integral para todos y todas, y contribuir a una sociedad democrática, tolerante y forjadora de una cultura de paz; evitar poner en riesgo a nuestros estudiantes y ponderar el derecho a una educación de calidad con docentes idóneos para brindar el servicio esencial de la educación.

Es por ello, que la propuesta establece que a través del reglamento se establecerá el procedimiento para determinar la ideología o actos que a título personal o a través de una agrupación social son contrarios al orden constitucional, al sistema democrático o vayan en contra del respeto a los derechos humanos; es en ese mismo sentido, que se debe de demostrar de manera indubitable por parte del órgano competente la condición de autor, integrante, afiliado, miembro, representante o pertenencia a dichas agrupaciones.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN · Oficina General de Asesoría Jurídica · VISTO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN · Dirección General de Desarrollo Docente · V°B°

En tal sentido, se requiere incorporar el literal f) del articulo 18 y el literal k) del artículo 49, así como modificar el artículo 44 de la LRM, a efectos de incorporar un requisito para postular a la CPM y una causal de destitución, así como poder implementar la medida preventiva ante la causal de destitución que se pretende incorporar, aspectos relacionados a la condición esencial e intrínseca que debe tener el profesional de la educación con lo cual se garantiza que las actividades profesionales en cualquier área de desempeño laboral del profesor de la CPM se desarrollen en base a una cultura de paz y con respeto a los derechos humanos, sin poner en riesgo a los estudiantes.

Test de proporcionalidad de la medida propuesta

Se ha señalado, al identificar el problema público que la vigente Ley de Reforma Magisterial no ha regulado supuestos de hechos para prohibir el acceso, dictar medidas preventivas y/o destituir al profesor de la CPM que, en el ejercicio de su derecho constitucional a la libertad y a asociarse, sea integrante o comparta inclinación con agrupaciones o movimientos que tienen como base una ideología violenta o realizan acciones que atentan el orden constitucional, el sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos, a pesar que como se ha detallado es parte fundamental del marco ético que el profesional de la educación pues debe de desenvolverse en una esfera del respeto a los derechos humanos y el desarrollo de una cultura de paz .

En ese sentido, es el derecho a la educación el que busca ser protegido, se trata de hacer más efectiva la protección integral del interés superior del niño, en brindar una educación integral para todas y todos los estudiantes, pues el profesional de educación tiene como condición esencial e intrínseca ser un forjador de la cultura de paz y promover el respeto a los derechos humanos.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la educación tiene un carácter binario: es a la vez un derecho fundamental y un servicio público esencial[8]. En esas condiciones, es el Estado el primer responsable de su control y de la supervisión de sus componentes, entre ellos, su calidad.

De acuerdo al Tribunal Constitucional, el derecho a la educación permite "la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto la formación en valores, técnica y académica es un presupuesto indispensable para participar plenamente en la vida social y política del país"[9].

Por ello, de acuerdo al Comité de los Derechos del Niño de la ONU, "*La Convención contiene numerosos artículos que se relacionan explícita o implícitamente con la violencia y la protección del menor. El artículo 19 debería leerse conjuntamente con esos artículos. Esas referencias exhaustivas son prueba de la necesidad de tener en cuenta la amenaza omnipresente que representa la violencia en todas sus formas para la aplicación de los derechos del niño y de proteger a los niños en todas las situaciones de su vida y su desarrollo.*" (Observación general Nº 13, 2011, "Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia", https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC. C.GC.13)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Oficina General de Asesoría Jurídica VISTO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Dirección General de Desarrollo Docente V°B°

Bajo ese marco fundamental, la presente propuesta normativa tiene por objeto asegurar docentes idóneos con probada solvencia moral que no pongan en riesgo la calidad educativa que se brinda a favor de las y los estudiantes, ni su integridad moral y psíquica y su libre desarrollo y bienestar; en el sentido que sus actividades profesionales se desarrollen en base a una cultura de paz, democrática y con respeto a los derechos humanos y contribuir a una sociedad tolerante y forjadora de una cultura de paz.

De acuerdo a sus obligaciones convencionales y constitucionales, es deber del Estado brindar protección a los niños y adolescentes y no tolerar la más mínima exposición de estos a ningún riesgo que pueda afectar su seguridad y desarrollo personal, al tratarse de una población especialmente vulnerable.

En los términos aquí expuestos, por tanto, se advierte una aparente limitación al derecho a la libertad de conciencia, asociación y al derecho al trabajo, el cual al igual que cualquier otro derecho, tampoco es absoluto, sino relativo, por lo que también está sujeto a restricciones. Tales restricciones, por lo general, suponen la puesta en tensión o conflicto entre los diferentes derechos y principios, como ocurre en este caso, entre el derecho a la libertad de conciencia y el derecho al trabajo con el principio de idoneidad, derecho a la educación y el derecho a la

---

8 Sobre el particular, sentencias de los expedientes N° 0513-2021-AA/TC, 0774-2020-AA/TC, 01449-2019-AA/TC, por citar solo tres de las más recientes, de alrededor de sesenta sentencias que ratifican este concepto, encontradas a través del buscador oficial de jurisprudencia del Tribunal Constitucional: https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sistematizacion-jurisprudencial/busqueda

9 Sentencias en expedientes N° 01701-2022-AA/TC, 00774-2020-AA/TC, 1594-2020-AA/TC, entre muchos otros.

integridad e interés superior del niño, niña y adolescente. Para resolver este tipo de conflictos, se debe proceder a una evaluación objetiva del valor de ambos derechos contrapuestos. Para ello, se recurre al test de proporcionalidad.

Componente Idoneidad

a. En primer término, debe analizarse la idoneidad de la propuesta. En este aspecto, se analiza tanto la relevancia constitucional de la medida, es decir, si esta es constitucionalmente legítima por no estar expresamente prohibida por la Constitución, como si los fines que pretende proteger se encuentran justificados constitucionalmente.

La medida consiste en incorporar un requisito para postular a la CPM y una causal de destitución, así como poder implementar la medida preventiva ante la causal de destitución que se pretende incorporar, aspectos relacionados a la condición esencial e intrínseca que debe tener el profesional de la educación con lo cual se garantiza que las actividades profesionales en cualquier área de desempeño laboral del profesor de la CPM se desarrollen en base a una cultura de paz y con respeto a los derechos humanos, sin poner en riesgo a los estudiantes.

Ello ante la ausencia de regulación en la LRM, que no ha considerado conductas en las que el profesor de la CPM en el ejercicio de su derecho constitucional a la libertad de conciencia sea integrante, adherente o comparte inclinación con agrupaciones o movimientos que tienen como base una ideología violenta actos que atentan el orden constitucional y el respeto a los derechos humanos.



La medida propuesta evita poner en riesgo a las y los estudiantes de las instituciones educativas públicas y ponderar el derecho a una educación de calidad a cargo de docentes idóneos que brinden el servicio esencial de la educación sin ninguna interferencia que afecte el respeto a los derechos humanos. En este caso, debe compatibilizarse la abstención de cualquier actividad que aliente o favorezca la violencia y contravenga el respeto a los derechos humanos, la importancia de la cultura de paz desde los primeros niveles de formación básica, más aún si el grupo etario de estudiantes son menores de edad.

Bajo estos argumentos se justifica en el deber de protección del derecho a la educación, que supone el desarrollo integral de la persona, la promoción del conocimiento y el aprendizaje, y la formación ética y cívica que comprenda la enseñanza de la Constitución y los derechos humanos (artículos 13 y 14 de la Constitución).

Así pues, la medida en apariencia podría entenderse que limita el derecho a la libertad de conciencia y vulnera la presunción de inocencia, pues supone el derecho de toda persona de formarse libremente la propia conciencia de manera tal que aquella formación se vea exenta de intromisiones de cualquier tipo[10]; no obstante, en el marco de la carrera pública magisterial, el docente tiene como fundamento ético para su actuación profesional el respeto a los derechos humanos y el desarrollo de una cultura de paz, dicha

[10] STC N° 0895-2001-AA/TC

ética exige del profesor idoneidad profesional, comportamiento moral y compromiso personal con el aprendizaje de cada alumno[11], razón por la cual no podría exigirse una sentencia pues al ser una condición intrínseca que debe tener el profesional de la educación no está supeditado a un delito sino a las actitudes, tradiciones, estilos de vida, aspectos que definen a un forjador de la cultura de paz; en atención al mismo es que uno de los principios del régimen laboral es el *"Principio de Probidad y Ética Pública"*, el cual define que la actuación del profesor se sujeta a lo establecido en la Constitución Política del Perú, la Ley del Código de Ética de la Función Pública y la LRM. Es así que la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, establece como principios del servidor público, entre ellos, "*el principio de idoneidad" entendida como la aptitud técnica, legal y moral,* como condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública.

Sobre el particular, tenemos que el Tribunal Constitucional ha reconocido que en nuestro sistema subyace la idea de una *democracia militante* que *"tiene un rol activo, y en ese sentido busca protegerse de sus enemigos, por ejemplo, prohibiendo la existencia de partidos o agrupaciones con discursos y prácticas que busquen su destrucción del sistema político democrático o que pongan en riesgo su subsistencia"*[12]

Se trata, en buena medida, de un modelo de democracia que, antes que permitir que las afectaciones al sistema democrático tengan lugar con actos concretos, *busca evitar que los mismos ocurran desde un primer momento o indicio.*

El sistema democrático, el orden constitucional y el respeto a los derechos humanos son respaldados por la comunidad internacional y se encuentran protegidos a través de diversos compromisos internacionales que el Perú ha asumido en estas materias (tanto en el sistema interamericano como universal).

Cabe destacar que el Tribunal Constitucional ha señalado que existen restricciones que válidamente se pueden imponer. Así, ha expresado que *"la mencionada limitación se justifica en la prohibición de prácticas nocivas para el sistema de derechos y la democracia constitucional"* [13]

Además, el mismo Tribunal ha establecido que *"(...) la Constitución ha consagrado dos principios fundamentales: uno político y otro jurídico; el primero, fundado en la soberanía popular, en virtud del cual su opción es por una democracia militante, que no acepta el abuso del ejercicio de derechos en desmedro del orden jurídico; y el segundo, fundado en la supremacía constitucional, en virtud del cual los derechos fundamentales de quienes atenten contra el Estado Constitucional de Derecho y el orden social pueden ser restringidos razonable y proporcionalmente".*[14]

A nivel de tratados, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala respecto del derecho de asociación, en los incisos 2 y 3 del artículo

---

[11] Artículo 3° de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

[12] STC Exp. N° 0002-2019-AI/TC, f. j. 130.

[13] Expediente 00005-2020-PI/TC, caso de las normas sobre terrorismo.

[14] Sentencia 003-2005-PI/TC.

16, lo siguiente: *"(...) El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (...) lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales".*

Asimismo, el artículo 13 la Convención señala que *"(...) Está prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional".*

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre el derecho de asociación establece, en el inciso 2 del artículo 22, que: *"(...) El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".*

En buena cuenta la medida propuesta está orientada a perseguir un fin constitucionalmente válido, como es la seguridad del orden interno y democrático, el derecho a una educación de calidad, el derecho a la integridad e interés superior de niño, niña y adolescente y el principio de idoneidad del servidor público, por encima del derecho a la libertad de conciencia, de asociación y el derecho al trabajo.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN VISTO Oficina General de Asesoría Jurídica

MINISTERIO DE EDUCACIÓN V°B° Dirección General de Desarrollo Docente

La educación, posee un carácter binario, pues no sólo constituye un derecho fundamental, sino que también es un servicio público (véase entre muchas, el fundamento 7 de la STC 4232-2004-AA/TC), en dicho marco es que se emite la Ley N° 28988, que declara a la Educación Básica Regular como servicio público esencial.

Dada la configuración especial de la educación parece claro que los trabajadores estatales en general y los trabajadores de la educación en particular, además de tener determinados derechos (acceso, capacitación, permanencia o promoción) tienen también determinados deberes en el ejercicio de la función docente, esto con el fin de garantizar que la prestación del servicio de educación sea adecuada y de calidad, con sujeción a la Constitución y los derechos fundamentales. Algunos de estos deberes se encuentran recogidos en la LRM, tales como cumplir en forma eficaz con el proceso de aprendizaje de los estudiantes (artículo 40.a); orientar al educando con respeto a su libertad, autonomía, identidad, creatividad y participación (artículo 40.b); respetar los derechos de los estudiantes, así como de los padres de familia (artículo 40.c); ejercer la docencia en armonía con los comportamientos éticos y cívicos (artículo 40.i); asegurar que sus actividades profesionales se fundamenten en el respeto mutuo, la práctica de los derechos humanos, la Constitución, la solidaridad, la tolerancia y el desarrollo de una cultura de paz y democrática (artículo 40.n), entre otros.

En consecuencia, la norma que se pretende aprobar resulta idónea, en términos de su sometimiento a la Constitución y al código de ética del servidor público, puesto que no contraviene ningún derecho protegido por ella.

En segundo lugar, resulta claro que los objetivos propuestos justifican plenamente el deber del Estado de brindarles protección adecuada. Como se ha señalado, para el Estado es en absoluto intolerable exponer en lo más mínimo a su niñez y juventud a riesgos que puedan afectar en forma grave su desarrollo integral, que es parte de la finalidad de la Educación.

En atención al mismo es que el principio del interés superior del niño cumple también una importante función hermenéutica o interpretativa, facilitando del mismo modo resolver eventuales incompatibilidades, así como suplir vacíos legales en la toma de decisiones para las cuales no existe norma expresa. Al respecto, el artículo 8.3 del Reglamento de la Ley N° 30466[15], ha establecido la facultad de efectuar una ponderación de derechos, indicando: *"se realiza mediante un adecuado análisis de la relación de preferencia entre los derechos que entran en conflicto. Cuando se trata de la propia niña, niño o adolescente, se prefiere aquellos que garanticen a largo plazo su interés y desarrollo de manera integral."*

b. A continuación, es preciso revisar si la medida es técnicamente idónea, es decir, si es adecuada al fin que se persigue. En esta etapa de la evaluación, el test nos precisa establecer si se trata de la mejor medida, solo que ella sea adecuada en sí misma.

La modificación en los requisitos para el ingreso a la CPM y en el término de la relación laboral, se circunscribe en condiciones de especial consideración pues se enmarcan en el componente ético y ciudadano de formar integralmente al educando, en la medida que la actuación profesional del profesor se basa en el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores y el desarrollo de una cultura de paz y de solidaridad. La mencionada condición pone en riesgo la finalidad de la educación (el desarrollo integral de la persona humana, la promoción del conocimiento y el aprendizaje, la preparación para la vida y el trabajo y el fomento de la solidaridad, la formación ética y cívica, y la enseñanza de la Constitución y los derechos humanos).

El artículo 1 de la Declaración del Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas, define a la cultura de paz como aquel conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en el respeto a la vida, la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.

Considerando la necesidad de garantizar una cultura de paz es que la presente medida propone modificar el artículo 44, así como incorporar el literal f) del articulo 18 y el literal k) del articulo 49 a la LRM, a efectos de incorporar un requisito para postular a la CPM y una causal de destitución,

15 Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.

así como poder implementar la medida preventiva ante la causal de destitución que se pretende incorporar, aspectos relacionados a la condición esencial e intrínseca que debe tener el profesional de la educación con lo cual se garantiza que las actividades profesionales en cualquier área de desempeño laboral del profesor de la CPM se desarrollen en base a una cultura de paz y con respeto a los derechos humanos, sin poner en riesgo a los estudiantes.

De los argumentos esbozados en cuanto a la adecuación, se considera que la medida propuesta es adecuada para lograr los objetivos antes mencionados y que, a su vez, estos resultan apropiados para conseguir el fin de relevancia constitucional que se pretende, que es la protección del derecho a la educación integral y la idoneidad del profesional de la educación.

Componente Necesidad

a. En términos del Tribunal Constitucional *"para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Requiere analizar, de un lado, la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo, y, de otro, el menor grado en que éste intervenga en el derecho fundamental"* (fundamento 63 de la STC 0034-2004-AFTC, citado en el fundamento 227 de la STC N° 0021-2012-PI/TC, del 31 de octubre de 2014).

Se trata, entonces, de una doble evaluación: establecer la existencia de medidas alternativas por lo menos igualmente idóneas y, de otro lado, que estas sean menos gravosas para el derecho afectado.

b. Teniendo en cuenta el contexto descrito al evaluar la idoneidad, en este nivel se trata de examinar si frente a la medida propuesta esto es, incorporar un requisito para postular a la CPM y una causal de destitución, así como poder implementar la medida preventiva ante la causal de destitución que se pretende incorporar, relacionado a la condición ética que debe tener el profesional de la educación, en cuanto a su capacidad moral para desarrollar sus actividades profesionales en cualquier área de desempeño laboral en la CPM, estas sean en base a una cultura de paz y con respeto a los derechos humanos, sin poner en riesgo a los estudiantes; si existen medidas alternativas que, de un lado, hubiesen sido aptas para alcanzar los objetivos propuestos (asegurar que el sistema educativo público esté compuesto por personas cuyas actividades profesionales se fundamentan en el respeto de los derechos de la persona y el Estado, la práctica de los derechos humanos, la Constitución, la solidaridad, la tolerancia y el desarrollo de una cultura de paz y democrática); y, de otro, sean más benignas o compatibles con el derecho a la libertad de conciencia. La respuesta es negativa; puesto que ya se encuentra delimitado en el marco ético y ciudadano de la profesión docente tal como se ha establecido en el artículo 3 de la Ley de Reforma Magisterial y en la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, aplicable a todo servidor público, aspecto que debe garantizarse entendiéndose como la capacidad moral que exige la Ley de Reforma Magisterial y que es la finalidad de la medida propuesta, pues el no tener un estilo de vida, comportamiento, actitudes y tradiciones basados en el respeto

a los derechos humanos, y la promoción y practica de la no violencia no asegura brindar un servicio educativo integral y de calidad impartida por un personal idóneo..

Bajo este contexto debemos tener en cuenta que nuestra Constitución Política reconoce que toda persona tiene derecho a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar; pero en lo que respecta a los niños -entiéndase niños, niñas y adolescentes-, el artículo 4º hace hincapié en que: "la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, adolescentes (...)"; reconociéndose así implícitamente el principio de interés superior del niño.

En razón a ello, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente Nº 2079-2009-PHC/TC, señaló que: "*constituye un deber el velar por la vigencia de los derechos del niño y la preferencia de sus intereses, resultando que ante cualquier situación en la que colisione o se vea en riesgo el interés superior del niño, indudablemente, este debe ser preferido antes que cualquier otro interés. (...) En consecuencia, en la eventualidad de un conflicto frente al presunto interés del adulto sobre el del niño, prevalece el de este último; y es que parte de su esencia radica en la necesidad de defensa de los derechos de quien no puede ejercerlos a plenitud por sí mismo y de quien, por la etapa de desarrollo en que se encuentra, no puede oponer resistencia o responder ante un agravio a sus derechos".*

Lo que se quiere enfatizar con el principio señalado, es pues, el interés prioritario que subyace tras toda medida o decisión adoptada por el Estado y sus órganos cuando del niño o del adolescente se trata. Dicho interés, como es obvio suponer, no se traduce en una simple concepción enunciativa, sino que exige, por sobre todo, la concretización de medidas y decisiones en todos los planos. Estas últimas, como regla general, gozarán de plena legitimidad o sustento constitucional en tanto sean adoptadas a favor del menor y el adolescente, no en su perjuicio; lo que supone que de presentarse casos en los que sus derechos o intereses tengan que verse afectados por alguna razón justificada (Libertad de expresión vs educación integral) deberá el Estado tratar de mitigar los perjuicios hasta donde razonablemente sea posible[16].

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha precisado que el principio del interés superior del niño exige que la elaboración, **interpretación y aplicación de las normas** relacionadas con los niños deban estar dirigidas al pleno, armonioso e **integral** desarrollo de la personalidad de los niños y adolescentes, en condiciones de libertad, bienestar y dignidad[17]. Por lo que las normas invocadas serán analizadas a la luz de tal principio, a fin de garantizar la protección de la menor involucrada.

El artículo 3 de la LRM, establece el marco ético y ciudadano que debe contar la profesión docente siendo así precisa que *se ejerce en nombre de la sociedad, para el desarrollo de la persona y en el marco del compromiso ético y ciudadano de formar integralmente al educando. Tiene como*

16 Sentencia recaída en el Expediente Nº 04509-2011-PA/TC. Fundamento Décimo Quinto.

17 Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 03459-2012-PA/TC.

fundamento ético para su actuación profesional el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores y el desarrollo de una cultura de paz y de solidaridad, que coadyuven al fortalecimiento de la identidad peruana, la ciudadanía y la democracia. Esta ética exige del profesor idoneidad profesional, comportamiento moral y compromiso personal con el aprendizaje de cada alumno

Bajo esta premisa, el artículo 1 de la Declaración del Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas, define a la *cultura de paz como aquel conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en el respeto a la vida, la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación*.

En virtud de lo señalado, puede inferirse que a los servidores públicos que ejercen la función docente no solo se les exige contar con idoneidad profesional, sino que por la particularidad de la labor que desempeñan, vinculada a la formación de niños, niñas y adolescentes, y a su desarrollo integral; es exigible un compromiso ético mayor que supone en todo momento el respeto de los derechos humanos. Por ello, incluso la Ley Nº 28044 – Ley General de Educación, señala que, "*por la naturaleza de su función, la permanencia en la carrera pública docente exige al profesor idoneidad profesional, probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes*"[18].

Considerando los argumentos esbozados, queda claro que la medida propuesta se encuentra sustentada en el marco normativo vigente (Declaración del Programa de Acción sobre una cultura de paz de la Asamblea General de Naciones Unidas, Ley de Reforma Magisterial y la Ley del Código de Ética de la función pública); en consecuencia, la incorporación como requisito para postulación a la CPM y la causal de destitución, así como la aplicación de la medida preventiva ante la causal de destitución que se pretende incorporar no resulta más gravosa para las personas que estarían comprendidas como autores de dichas conductas, pues prevalece el derecho a una educación de calidad (integral con docentes idóneos) por sobre el derecho a la libertad de conciencia, en el marco del interés superior del niño, niña y adolescentes.

En lo que se refiere al derecho al trabajo, la medida propuesta podría entenderse que afecta levemente tal derecho, pues se está incorporando un requisito para la postulación la cual conlleva a que se restringe el ingreso a la CPM, y una causal de retiro de la CPM referido al personal docente que pertenezca a movimientos con ideología o que realicen actuaciones que demuestren abiertamente estar en contra del respeto a los derechos humanos; bajo tal contexto, el presente proyecto de ley busca incorporar límites a los docentes en su relacionamiento con la CPM, sustentados en el principio de probidad y ética pública con la finalidad de garantizar la idoneidad en el ámbito de la capacidad moral del docente y brindar una educación integral y de calidad; lo cual conlleva a que el profesional de la educación no pueda laborar en el marco de la LRM como docente de la

18 Fundamento 34 de la Resolución N° 002448-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala.

CPM; sin embargo, dicha limitante sólo se extiende al ámbito de aplicación de la LRM, esto quiere decir que la limitante solo es en cuanto a la prestación del servicio educativo, por lo que no resulta aplicable a aquellos supuestos en los que el docente desempeñe funciones en otras entidades públicas, sectores, ámbitos o regímenes laborales.

En consecuencia, el mencionar que las limitaciones propuestas en la iniciativa afectarían el derecho al trabajo y la presunción de inocencia de los docentes en un sentido amplio, constituye una lectura imprecisa de la propuesta, lo cual llevaría a asumir consecuencias que la norma propuesta no busca y que dependen de factores subjetivos, absolutamente ajenos al control legislativo. Pues su alcance es para los profesionales de la educación que pretender laborar o permanecer en la Educación Básica Regular del ámbito público y que las conclusiones están supeditadas a una decisión por parte de una autoridad administrativa competente que determinará si las agrupaciones ostentan una ideología en contra de los derechos humanos, la misma que será regulada en el reglamento.

c. En tal sentido, la medida propuesta no resulta en sí misma más gravosa que otras disposiciones ya vigentes, por lo que se satisface el requisito de necesidad evaluado respecto a la supuesta afectación del derecho a la libertad de conciencia, el derecho al trabajo y la presunción de inocencia.

En lo que se refiere a la protección efectiva de los derechos constitucionales, incluyendo los derechos humanos, la justicia constitucional nacional y la supranacional en materia de Derechos Humanos, han señalado que para que opere la protección constitucional, la amenaza a la afectación de un derecho debe ser concreta e inminente.

En ese sentido, la medida respeta tanto la idoneidad del docente que forma parte de la CPM, como el derecho de los estudiantes a recibir una educación integral y de calidad, basada en el pleno respeto de los valores y principios que sustentan el marco normativo de la CPM. Cabe señalar que los estudiantes son los actores centrales proceso y del sistema educativo; por lo que, constituye deber del Estado asegurar un nivel de idoneidad en los responsables directos de la prestación del servicio educativo.

Por tanto, la medida propuesta no resulta más gravosa para las personas que estarían comprendidas en dichos supuestos, pues las limitaciones propuestas son incorporadas sobre la base de los principios que inspiran la CPM y que se encuentran regulados en el artículo 2 de la LMR. En ese sentido, se requiere que el profesional de la educación de la CPM en su interacción con los estudiantes demuestre sus valores, evitando poner en riesgo sus aprendizajes. No extendiéndose a otros regímenes laborales.

Es de precisar que de acuerdo a las competencias profesionales todo docente debe demostrar un comportamiento ético como parte de su compromiso con la función social que ejerce. Según lo cual, el docente debe ser consciente que sus valores inciden en su práctica las que se verán reflejadas en el aprendizaje de sus estudiantes.

Esta conclusión permite afirmar que se supera la evaluación sobre necesidad de la medida.

Componente Ponderación

a. Al realizarse el test de proporcionalidad, su objetivo final –y fin de la ponderación en sí misma– es determinar si los beneficios de la medida propuesta son mayores o menores que los daños o la afectación sobre los intereses constitucionales contrapuestos. La medida será constitucional si el beneficio de su implementación resulta mayor que la eventual afectación de los derechos en colisión; en cambio, no lo será si el detrimento resulta excesivo o innecesario.

   Para ello, el test deberá asignar un valor o peso a cada lado de la comparación.

b. En primer lugar, deben estimarse las probabilidades efectivas de protección o afectación de los derechos a ser cotejados.

   En lo que respecta a este factor, al evaluarse la idoneidad de la medida se ha estimado que ella es técnicamente idónea para el fin propuesto. Por similar razonamiento, la probabilidad de que cumpla el objetivo de protección general buscado es altamente probable.

   Por el contrario, atendiendo a las razones señaladas líneas arriba, la probabilidad de afectación del derecho a la libertad de conciencia es leve y legal, mientras que la afectación al derecho al trabajo se afecta de forma "parcial", pues sólo es aplicable al ámbito de la LRM, no extendiéndose a otros regímenes laborales.



c. En segundo término, se debe determinar el "grado de importancia" de los derechos vinculados a la Educación frente al derecho a la libertad de conciencia y el derecho al trabajo.

   Puede estimarse que el grado de importancia o la necesidad de satisfacción del derecho a la Educación es "intenso", frente a la menor importancia que puede asignarse a los derechos contrapuestos, había cuenta –además– de las escasas probabilidades de afectación de los mismos.[19]

d. A continuación, se analiza el alcance de ambas posiciones. Con la primera, se busca proteger el derecho a la Educación, la idoneidad del profesional de la educación y el interés superior del niño, niña y adolescentes; la segunda busca proteger el derecho a la libertad de conciencia y el derecho al trabajo del docente de la carrera pública magisterial.

   Se trata de más de seis millones y medio de niños y adolescentes en edad escolar, expuestos a la potencial afectación a una educación de calidad, la cual debe ser impartida por un profesional de la educación que tenga un comportamiento y estilo de vida que promueva e incentive una cultura de paz y respeto a los derechos humanos.

   Atendiendo a las razones expuestas, el test de proporcionalidad concluye en que la protección del derecho a la Educación, la seguridad de los niños y

---

19 Ídem, fundamento N° 235.

adolescentes y la idoneidad del profesional de la educación (capacidad moral) tiene prevalencia constitucional sobre el derecho a la libertad de conciencia y el derecho al trabajo del personal docente de la carrera pública magisterial con un estilo de vida y comportamiento en contra de los derechos humanos y del orden constitucional.

1.4 Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

La propuesta de modificación de los artículos 18, 44 y 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial incorpora como requisito para postulación a la CPM y una causal de destitución, así amplia un supuesto para implementar la medida preventiva ante la causal de destitución que se pretende incorporar, teniendo en cuenta lo establecido en la Declaración del Programa de Acción sobre una cultura de paz de la Asamblea General de Naciones Unidas, Ley de Reforma Magisterial y la Ley del Código de Ética de la función pública, disponiendo como uno de los requisitos para postular a la Carrera Pública Magisterial "no ser a título personal o integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenecer a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o actos sean en contra del orden constitucional, el sistema democrático y/o el respeto a los derechos humanos"; y, como una causal para la destitución de la Carrera Pública Magisterial "ser a título personal o integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenecer a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o actos sean en contra del orden constitucional, el sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos".



De este modo, la propuesta de regulación tiene como finalidad garantizar la idoneidad del profesional de la educación de la Carrera Pública Magisterial y el derecho de los estudiantes a una educación íntegra, de calidad y promotora de una cultura de paz que respete los derechos humanos.

En esta línea, es importante tener en claro que la propuesta de ley le es aplicable al profesional de la educación que forma parte de la CPM, independientemente a las funciones o cargos que asumen de acuerdo a las cuatro áreas de desempeño laboral conforme lo establecido en el artículo 12 de la LRM, siendo estas: 1) Gestión Pedagógica, 2) Gestión Institucional, 3) Formación docente, e 4) Innovación e investigación.

Asimismo, se debe considerar que dichas modificaciones se sustentan en el marco ético y ciudadano de la profesión docente considerando para ello lo establecido en el artículo 3° de la Ley de Reforma Magisterial, que precisa: *"La profesión docente se ejerce en nombre de la sociedad, para el desarrollo de la persona y en el marco del compromiso ético y ciudadano de formar integralmente al educando. Tiene como fundamento ético para su actuación profesional el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores y el desarrollo de una cultura de paz y de solidaridad, que coadyuven al fortalecimiento de la identidad peruana, la ciudadanía y la democracia. Esta ética exige del profesor idoneidad profesional, comportamiento moral y compromiso personal con el aprendizaje de cada alumno."*

Bajo ese contexto es que cobra relevancia lo señalado en el artículo 1 de la Declaración del Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas, que define a la cultura de paz como aquel conjunto

de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en el respeto a la vida, la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.

En ese sentido, la propuesta de modificación busca que el desempeño del profesional de la educación sea impartido por un personal idóneo que garantice una educación integral y de calidad, que desarrolle una cultura de paz y sea en respeto a los derechos humanos.

1.5 Objetivo relacionado con el problema identificado

El proyecto de Ley se sustenta en el derecho a una educación de calidad y en el interés superior del niño, niña y adolescente; con el propósito de garantizar docentes idóneos, con probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes para brindar el servicio esencial de la educación en un lugar seguro libre de todo tipo de violencia. Además, a nivel general, tiene por objetivo cumplir con la obligación del Estado en brindar una educación integral para todos, y contribuir a una sociedad democrática, tolerante y forjadora de una cultura de paz, conforme se establece en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú precisándose que son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación; razón por la cual es necesario que el Estado adopte acciones positivas para limitar el acceso, permitir la destitución y el otorgamiento de medidas preventivas en la carrera pública magisterial por parte de aquellos que a título personal o como integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenezcan, según se acredite de manera indubitable por órgano competente, a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o actos sean contrarios al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos; a fin de salvaguardar el derecho a la educación, a la integridad moral y psíquica, y al libre desarrollo y bienestar de la población estudiantil de todos los niveles de la Educación Básica Regular del Perú.

1.6 Opiniones sobre la propuesta normativa

La elaboración de la iniciativa legislativa ha sido propuesta por la Dirección General de Desarrollo Docente del Ministerio de Educación, dependiente del Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica, a partir de las atribuciones previstas en el literal b) del artículo 135 del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU, que establece que la Dirección General de Desarrollo Docente conduce y supervisa la formulación articulada de políticas, iniciativas legislativas y reglamentarias, y documentos normativos para la implementación y mejora del sistema docente. Cuenta además con la opinión favorable de la Dirección de Evaluación Docente (DIED), la Oficina de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción (OTEPA) y la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR).

1.7. Contenido de la propuesta normativa

La iniciativa legislativa denominada "Ley que modifica la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, para asegurar que las actividades profesionales se desarrollen en base a una cultura de paz y con respeto a los derechos humanos" tiene como objeto modificar la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, en lo referido a los requisitos para postular a la carrera publica magisterial y la causal de destitución y aplicación de la medida preventiva, con el fin de garantizar que el docente de la CPM sea idóneo para el desempeño en sus áreas laborales.

A continuación, se propone la redacción siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 18, 44 y 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, en lo referido a los requisitos para postular a la Carrera Pública Magisterial, las medidas preventivas y la destitución.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 18, 44 y 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.
Modificar el artículo 44 de la Ley N° 29944 e incorporar el literal f) al numeral 18.1 del artículo 18 y el literal k) al artículo 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, en los siguientes términos:



"**Artículo 18. Requisitos para postular a la Carrera Pública Magisterial**
Para participar en el concurso público de acceso a una plaza vacante se requiere cumplir con los siguientes requisitos:
18.1 Requisitos generales:
(...)
f) No ser a título personal o integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenecer a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o actos sean contrarios al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos.
El reglamento regula este requisito respetando el principio de legalidad."

"Artículo 44. Medidas preventivas
El director de la institución educativa separa preventivamente al profesor y da cuenta al Director de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) correspondiente, cuando exista una denuncia administrativa o judicial contra este, ***por la causal de destitución establecida en el literal k) del artículo 49 de la Ley, o por*** los presuntos delitos de violación contra la libertad sexual, hostigamiento sexual en agravio de un estudiante, apología del terrorismo, delitos de terrorismo y sus formas agravadas, delitos de corrupción de funcionarios, delitos de tráfico ilícito de drogas; así como por incurrir en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio, que impiden el normal funcionamiento de los servicios públicos.

La separación preventiva concluye al término del proceso administrativo o judicial correspondiente."

"Artículo 49. Destitución
Son causales de destitución, la transgresión por acción u omisión de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerado como muy grave.

También se consideran faltas o infracciones muy graves, pasibles de destitución, las siguientes:

a) No presentarse a la evaluación de desempeño docente sin causa justificada.
b) Haber sido condenado por delito doloso.
c) Haber sido condenado por delito contra la libertad sexual, apología del terrorismo o delito de terrorismo y sus formas agravadas.
(...)
k) Ser a título personal o integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenecer a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o actos sean contrarios al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos.
El reglamento regula esta causal, respetando el principio de legalidad y el debido proceso.
(...)"

II. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

En la presente sección se exponen los costos, beneficios, impactos y efectos que la aprobación de la presente norma genera sobre los actores, la sociedad y el bienestar general. De esta manera, en el presente acápite se efectúa el balance general entre los beneficios cualitativos que la propuesta normativa generaría y los costos que ocasionaría, determinándose de esta manera si resulta conveniente o no la implementación de la norma para la sociedad en su conjunto.





Con relación a sus beneficios, resulta oportuno señalar que la propuesta normativa generará:

- **Beneficios para las y los estudiantes:** La presente norma busca asegurar una educación de calidad con una formación y enseñanza alineada a una cultura de paz, democracia institucional y con absoluta imparcialidad política.

- **Beneficios para la comunidad educativa:** La presente norma permitirá garantizar que las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada sean un lugar seguro para las y los estudiantes, pues el Estado con el presente proyecto de Ley cumple con su obligación de brindar una educación integral para todos, y contribuir a una sociedad democrática, tolerante y forjadora de una cultura de paz.

- **Beneficios Institucionales:** En el marco de la Política General de Gobierno para el presente mandato presidencial, aprobada por el Decreto Supremo N° 042-2023-PCM, en su numeral 7.6 del eje 7 denominado "Garantizar la calidad de la educación en el país"; se relaciona directamente con la presente iniciativa legislativa que busca garantizar una cultura de paz y el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de las funciones por parte de un profesional de la educación idóneo.

De otro lado, respecto de los costos, cabe precisar que la implementación del presente Proyecto de Ley no irrogaría gastos al Tesoro Público para el Año Fiscal 2023 y los periodos subsiguientes, puesto que la propuesta normativa no genera ningún aspecto remunerativo, sino más bien fortalece la Ley de Reforma Magisterial que garantiza su idoneidad en la Carrera Pública Magisterial y la promoción de la integridad.

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

3.1. Impacto de la vigencia del proyecto de ley en la legislación nacional

El artículo 107 de la Constitución Política del Perú (en adelante, **Constitución**) señala que el Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

En línea con lo anterior, el artículo 6 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, **LOPE**) señala que el Presidente de la República, en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo, puede ejercer el derecho de iniciativa legislativa, con aprobación del Consejo de Ministros.

De otro lado, de conformidad con el artículo 3 de la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, el Sector Educación se encuentra bajo la conducción y rectoría del Ministerio de Educación; asimismo, de acuerdo con el literal a) del numeral 1 del artículo 5 de la citada Ley, sus funciones rectoras son formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno. Por lo que, corresponde al Ministerio de Educación formular el Anteproyecto de "Ley que modifica la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial para garantizar la neutralidad en el desempeño de la función pública docente".

Asimismo, conforme con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación (en adelante, **Ley General de Educación**), el Minedu es el órgano de Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado.

Bajo ese marco normativo, corresponde al Minedu plantear la modificación del artículo 44 e incorporar el literal f) del artículo 18 y el literal k) del artículo 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, con el fin de garantizar que las actividades del profesional de la educación de la CPM en cualquier área de desempeño laboral se desarrollen en base a una cultura de paz y con respeto a los derechos humanos, sin poner en riesgo a los estudiantes.

Cabe mencionar que la modificación de los mencionados artículos se argumenta en el marco ético y ciudadano de la profesión docente, el deber que las actividades se fundamenten en el respeto de los derechos humanos y desarrollo de la cultura de paz, el principio de probidad y ética pública de la Ley de Reforma Magisterial; el principio de idoneidad conforme a la Ley del Código de Ética de la Función Pública y la Declaración del Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Por ello, a partir de la aprobación de la presente iniciativa legislativa, se incorporan cambios en la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial. La presente modificación se encuentra referida a los artículos 18, 44 y 49 de la citada Ley referidos a los requisitos para el ingreso a la carrera publica magisterial y causal de destitución y medida preventiva.

A continuación, se despliegan las modificaciones propuestas a los artículos 18,44 y 49 de la Ley de Reforma Magisterial:

Ley de Reforma Magisterial	Propuesta de modificación
"**Artículo 18. Requisitos para postular a la Carrera Pública Magisterial** Para participar en el concurso público de acceso a una plaza vacante se requiere cumplir con los siguientes requisitos: 18.1 Requisitos generales: a) Poseer título de profesor o de licenciado en educación, otorgado por una institución de formación docente acreditada en el país o en el exterior. En este último caso, el título debe ser revalidado en el Perú. b) Gozar de buena salud física y mental que permita ejercer la docencia. c) No haber sido condenado por delito doloso. d) No haber sido condenado en el delito de terrorismo, apología del terrorismo, delito contra la libertad sexual, delitos de corrupción de funcionarios y/o delitos de tráfico de drogas; ni haber incurrido en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio, así como haber impedido el normal funcionamiento de los servicios públicos. e) No encontrarse inhabilitado por motivos de destitución, despido o resolución judicial que así lo indique. (...)"	"**Artículo 18. Requisitos para postular a la Carrera Pública Magisterial** Para participar en el concurso público de acceso a una plaza vacante se requiere cumplir con los siguientes requisitos: 18.1 Requisitos generales: a) Poseer título de profesor o de licenciado en educación, otorgado por una institución de formación docente acreditada en el país o en el exterior. En este último caso, el título debe ser revalidado en el Perú. b) Gozar de buena salud física y mental que permita ejercer la docencia. c) No haber sido condenado por delito doloso. d) No haber sido condenado en el delito de terrorismo, apología del terrorismo, delito contra la libertad sexual, delitos de corrupción de funcionarios y/o delitos de tráfico de drogas; ni haber incurrido en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio, así como haber impedido el normal funcionamiento de los servicios públicos. e) No encontrarse inhabilitado por motivos de destitución, despido o resolución judicial que así lo indique. ***f) No ser a título personal o integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenecer a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o actos sean contrarios al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos. El reglamento regula este requisito respetando el principio de legalidad.***" **"Artículo 44. Medidas preventivas**

MINISTERIO DE EDUCACIÓN · Oficina General de Asesoría Jurídica · VISTO
MINISTERIO DE EDUCACIÓN · Dirección General de Desarrollo Docente · V°B°

"Artículo 44. Medidas preventivas El director de la institución educativa separa preventivamente al profesor y da cuenta al Director de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) correspondiente, cuando exista una denuncia administrativa o judicial contra este, por los presuntos delitos de violación contra la libertad sexual, hostigamiento sexual en agravio de un estudiante, apología del terrorismo, delitos de terrorismo y sus formas agravadas, delitos de corrupción de funcionarios, delitos de tráfico ilícito de drogas; así como por incurrir en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio, que impiden el normal funcionamiento de los servicios públicos. La separación preventiva concluye al término del proceso administrativo o judicial correspondiente"	El director de la institución educativa separa preventivamente al profesor y da cuenta al Director de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) correspondiente, cuando exista una denuncia administrativa o judicial contra este, ***por la causal de destitución establecida en el literal k) del artículo 49 de la Ley, o por*** los presuntos delitos de violación contra la libertad sexual, hostigamiento sexual en agravio de un estudiante, apología del terrorismo, delitos de terrorismo y sus formas agravadas, delitos de corrupción de funcionarios, delitos de tráfico ilícito de drogas; así como por incurrir en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio, que impiden el normal funcionamiento de los servicios públicos. La separación preventiva concluye al término del proceso administrativo o judicial correspondiente"
"**Artículo 49. Destitución** Son causales de destitución, la transgresión por acción u omisión de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerado como muy grave. También se consideran faltas o infracciones muy graves, pasibles de destitución, las siguientes: a) No presentarse a la evaluación de desempeño docente sin causa justificada. b) Haber sido condenado por delito doloso. c) Haber sido condenado por delito contra la libertad sexual, apología del terrorismo o delito de terrorismo y sus formas agravadas. d) Incurrir en actos de violencia o causar grave perjuicio contra los derechos fundamentales de los estudiantes y otros miembros de la comunidad educativa y/o institución educativa, así como impedir el normal funcionamiento de l**os** servicios públicos.	"**Artículo 49. Destitución** Son causales de destitución, la transgresión por acción u omisión de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerado como muy grave. También se consideran faltas o infracciones muy graves, pasibles de destitución, las siguientes: a) No presentarse a la evaluación de desempeño docente sin causa justificada. b) Haber sido condenado por delito doloso. c) Haber sido condenado por delito contra la libertad sexual, apología del terrorismo o delito de terrorismo y sus formas agravadas. d) Incurrir en actos de violencia o causar grave perjuicio contra los derechos fundamentales de los estudiantes y otros miembros de la comunidad educativa y/o institución educativa, así como impedir el normal funcionamiento de l**os** servicios públicos. e) Maltratar física o psicológicamente al estudiante causando daño grave. f) Realizar conductas de hostigamiento sexual y actos que atenten contra la integridad, indemnidad y libertad sexual



e) Maltratar física o psicológicamente al estudiante causando daño grave. f) Realizar conductas de hostigamiento sexual y actos que atenten contra la integridad, indemnidad y libertad sexual tipificados como delitos en el Código Penal. g) Concurrir al centro de trabajo en estado de ebriedad o bajo los efectos de alguna droga. h) Inducir a los alumnos a participar en marchas de carácter político. i) Incurrir en reincidencia la inasistencia injustificada al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos o cinco (5) discontinuos en un período de dos (2) meses j) Haber sido condenado por los delitos previstos en los artículos 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399 y 400 y 401 del Código Penal, inscritos en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles. Asimismo, el profesor que incurre en una falta o infracción, habiendo sido sancionado previamente en dos (2) ocasiones con cese temporal, es pasible de destitución. En el caso de los profesores que prestan servicios en las instituciones educativas, que incurran en las faltas señaladas en los literales d), e), f), g) y h), iniciado el proceso investigatorio previo al proceso administrativo disciplinario y en tanto estos no concluyan, el profesor es retirado de la institución educativa. La destitución es impuesta por el titular de la Unidad de Gestión Educativa Local, Dirección Regional de Educación y del Ministerio de Educación, según corresponda.	tipificados como delitos en el Código Penal. g) Concurrir al centro de trabajo en estado de ebriedad o bajo los efectos de alguna droga. h) Inducir a los alumnos a participar en marchas de carácter político. i) Incurrir en reincidencia la inasistencia injustificada al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos o cinco (5) discontinuos en un período de dos (2) meses j) Haber sido condenado por los delitos previstos en los artículos 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399 y 400 y 401 del Código Penal, inscritos en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles. ***k) Ser a título personal o integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenecer a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o actos sean contrarios al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos.*** ***El reglamento regula esta causal, respetando el principio de legalidad y el debido proceso.*** Asimismo, el profesor que incurre en una falta o infracción, habiendo sido sancionado previamente en dos (2) ocasiones con cese temporal, es pasible de destitución. En el caso de los profesores que prestan servicios en las instituciones educativas, que incurran en las faltas señaladas en los literales d), e), f), g) y h), iniciado el proceso investigatorio previo al proceso administrativo disciplinario y en tanto estos no concluyan, el profesor es retirado de la institución educativa. La destitución es impuesta por el titular de la Unidad de Gestión Educativa Local, Dirección Regional de Educación y del Ministerio de Educación, según corresponda.



Respecto a la medida propuesta se tiene las siguientes precisiones y diferencias:

- Al establecerse *"organización, movimiento o cualquier forma de agrupación"* debemos tener en claro que dichas agrupaciones se desenvuelven en el anonimato revistiéndose en la clandestinidad o informalidad, por ello no es necesario recurrir a un marco normativo pues carecen de legalidad para su reconocimiento; es por ello que algunas de estas agrupaciones buscan tener legalidad como por ejemplo MOVADEF.

- Es en esta línea, es determinante tener certeza sobre el carácter antidemocrático de la organización, movimiento o cualquier forma de agrupación; por ello es a través de una decisión emitido por un órgano jurisdiccional o administrativo quien determine que la agrupación tiene una ideología o realiza actos contrarios al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto de los derechos humanos, el cual será establecido dicho procedimiento en el reglamento.

- Bajo dicho contexto, al establecerse *"Ser integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenecer"*, como Estado no podemos estar ajenos a que existan ciudadanos que de alguna son forma ejercen un poder de decisión, representan, ostentan cargos, son parte o integrantes, adherentes o afiliados o realizan actos de forma directa o indirecta a favor de dichos movimientos o agrupaciones cuya ideología se base en la violencia y contraviene el respeto a los derechos humanos, tales como grupos xenófobos, homofóbicos, racismo, apología a la violencia, al terrorismo, entre otros.



- En esta línea, al indicarse *"cuya ideología o actos"* son cualquier forma de manifestación o modus operandi con que se desenvuelve los mencionados movimientos cuyas actividades hacen evidenciar el desprecio por la protección a los derechos humanos.

- Cuando se hace referencia al *"orden constitucional"* se debe entender al respeto a la estructura y organización de los poderes e instituciones del Estado Peruano, y los fines de la constitución, las cuales brindan la construcción y funcionamiento del ordenamiento jurídico. Es por ello, que es principio del régimen laboral del magisterio publico la "Probidad y Ética pública" que se define como: *"La actuación del profesor se sujeta a lo establecido en la Constitución Política del Perú, la Ley del Código de Ética de la función pública y la presente Ley"*.

- Es importante tener en claro que los supuestos que se pretenden incorporar para ingreso como para el retiro de la CPM están relacionados al artículo 12 de la LRM que define las cuatro áreas de desempeño laboral en las que el profesor de la CPM ejerce sus funciones y asume cargos, siendo estas: Gestión Pedagógica, Gestión Institucional, Formación docente, e Innovación e investigación.

- Debe tenerse en cuenta que, a fin de verificar que el postulante no sea "*integrante, miembro, afiliado, representante, o pertenecer a una organización, movimiento o cualquier forma de agrupación cuya ideología o*

actos sean contrarios al orden constitucional, al sistema democrático y/o al respeto a los derechos humanos", deberá suscribir una declaración jurada en el proceso de ingreso a la carrera pública magisterial, a fin que la IGED pueda someter dicha declaración jurada a un fiscalización posterior, conforme al procedimiento establecido en la LPAG.

- Para profundizar dicho aspecto, cabe precisar que cuando se establece "en su condición de profesional de la educación" es meritorio recurrir al artículo 4 de la LRM[20], esto quiere decir que incide en su condición de profesor al ser un agente fundamental del proceso educativo y contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano, siendo además parte de la comunidad educativa[21], su rol en la sociedad no se sujeta a una jornada laboral, es por ello que la acción prohibida se puede desarrollar fuera del horario laboral; lo que demostraría que no se cuenta con la capacidad moral para ser un forjador de la cultura de paz pues sus comportamientos, decisiones y estilo de vida tienen inclinación por el desprecio a la protección de los derechos humanos.

Considerando dicho marco normativo, en los artículos 18,44 y 49 de la LRM se ha previsto que el profesional de la educación que desea pertenecer o que pertenece a la carrera pública magisterial, se le debe de exigir y acreditar su **idoneidad profesional** la cual debe ser entendida como la capacidad técnica, moral y legal, con un comportamiento moral y compromiso personal con el aprendizaje de cada alumno[22].

MINISTERIO DE EDUCACIÓN - Oficina General de Asesoría Jurídica - VISTO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN - Dirección General de Desarrollo Docente - V°B°

Es en dicho contexto que, se tiene por ejemplo como requisito para el ingreso a la CPM: poseer título de profesor o licenciado en educación (capacidad técnica); gozar de buena salud física y mental (capacidad física); no encontrarse inhabilitado (capacidad legal); entre otros. Puede verificarse que la propuesta de ley busca garantizar la idoneidad profesional en lo referido a la capacidad moral; incorporándose la cultura de paz y el respeto a los derechos humanos, como estilo de vida y actitudes intrínsecas que debe de ostentar como condición para ser docente en la CPM.

A fin de resguardar el principio de legalidad y tipificación se ha establecido la única disposición complementaria final, que tiene como finalidad modificar el Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial a efectos de adecuar el proyecto de Ley, en ese sentido, se proyecta establecer el procedimiento y la forma como acreditar de manera indubitable por un órgano competente la condición de integrante, miembro, afiliado o pertenecer a estas agrupaciones violentistas que atentan los derechos humanos.

Esta propuesta normativa encuentra coherencia y justificación con lo previsto en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho a la integridad moral, psíquica y física y al libre desarrollo y bienestar. Además, se considera que el derecho de libertad de conciencia se limita razonablemente

---

[20] Artículo 4 de la LRM: *El profesor es un profesional de la educación, con título de profesor o licenciado en educación con calificaciones y competencias debidamente certificadas que, en su calidad de agente fundamental del proceso educativo, presta un servicio público esencial dirigido a concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia. Coadyuva con la familia, la comunidad y el Estado, a la formación integral del educando, razón de ser de su ejercicio profesional.*

[21] Artículo 52 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación.

[22] Articulo 3 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

conforme a lo establecido en la Ley de Reforma Magisterial, la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y la Declaración del Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Además, la iniciativa legislativa se encuentra sustentada por el Principio del Interés Superior de la Niña y el Niño que en sede supranacional, cuenta con los tratados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que protegen a los menores, así tenemos los principales instrumentos convencionales siguientes: la Declaración de los Derechos del Niño de la ONU, cuyos principios dos y seis consagran «El derecho a tener una protección especial para el desarrollo físico, mental y social del niño» y «El derecho a la comprensión y al amor de los padres y de la sociedad»; la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25.2: «La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales [...]»; la Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 3.1: «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño»; y demás instrumentos internacionales que protegen la integridad de los menores de edad.

En esa misma línea, la propuesta de modificación encuentra sustento legal en las normas del sector educación, tal es el caso, del artículo 56 de la Ley General de Educación que establece que el profesor es agente fundamental del proceso educativo y tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano. Asimismo, por la naturaleza de su función, la permanencia en la carrera pública docente exige al profesor idoneidad profesional, probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes.

En el Marco del Buen desempeño Docente aprobado por la Resolución Ministerial N° 0547-2012-ED, en el Dominio IV sobre Desarrollo de la profesionalidad y la identidad docente, en la Competencia 9, Ejerce su profesión desde una ética de respeto de los derechos fundamentales de las personas, demostrando honestidad, justicia, responsabilidad y compromiso con su función social; esta competencia lleva al docente a dos desempeños:

> *39. Actúa de acuerdo con los principios de la ética profesional docente y resuelve dilemas prácticos y normativos de la vida escolar con base en ellos.*
>
> *Analiza su acción formadora a la luz de criterios de orden ético, buscando siempre identificar, comprender y modificar prácticas y creencias que son contradictorias con el sentido de su profesión y el derecho y las necesidades de sus estudiantes. En tal sentido, toma distancia crítica de todo tipo de prejuicios y estereotipos, reacciona contra situaciones de racismo, injusticia o discriminación, explícitas o encubiertas, y promueve actitudes orientadas a cuestionarlas y revertirlas.*
>
> *Conduce su desempeño según los principios de ética profesional relacionados con la prestación de un servicio público y el cumplimiento de responsabilidades profesionales para atender y concretar el derecho de los niños y adolescentes a la educación. Resuelve dilemas éticos en la vida escolar dando prioridad a los criterios ético-sociales y buscando que las normas y los reglamentos se adecúen a aquéllos. Promueve una disciplina basada en la autonomía y la responsabilidad.*

40. Actúa y toma decisiones respetando los derechos humanos y el principio del bien superior del niño y el adolescente.

Conoce el marco jurídico de derechos que da finalidad a la institución educativa y entiende la prioridad que tienen sus estudiantes como personas en formación. Toma en cuenta estos criterios en el desarrollo de su labor profesional y las decisiones que competen a su función docente.

Demuestra compromiso en el cumplimiento de sus funciones, guiándose siempre por un sentido de justicia y equidad y dando un lugar preferencial a los derechos de los niños y los adolescentes. Por ello, asume su responsabilidad tanto en el desarrollo académico de sus estudiantes como en su progreso y bienestar personal. Toma decisiones que favorecen la protección de la salud física, emocional y mental de sus estudiantes. (subrayado propio).

En virtud de lo expuesto, esta propuesta normativa es constitucional y legalmente viable, y resulta coherente con el resto de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional.

En conclusión, la aprobación del presente Proyecto de Ley permite garantizar docentes con idoneidad profesional que en su interacción con los estudiantes demuestre un comportamiento ético como parte de su compromiso con la función social que ejerce. El docente debe ser consciente que sus decisiones, comportamientos, valores y estilo de vida inciden en el aprendizaje de sus estudiantes y por ende que requiere de una educación integral y de calidad, que desarrolle una cultura de paz y sea en respeto a los derechos humanos.

3.2. Acerca del alcance del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante a la propuesta normativa

El Decreto Legislativo N° 1565[23] tiene como objeto fortalecer y armonizar el proceso de mejora de la calidad regulatoria, así como el marco institucional e instrumentos que lo rigen como parte de un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo para garantizar el cumplimiento efectivo de políticas públicas.

El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1565 establece que los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria son herramientas de políticas públicas que permiten a las entidades públicas adoptar decisiones debidamente sustentadas sobre la necesidad de emitir o no una norma, modificarla o derogarla, en beneficio de la sociedad. Uno de los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria es el "Análisis de impacto regulatorio Ex Ante - AIR Ex Ante".

Dicho instrumento tiene como objeto el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución regulatorias y no regulatorias de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Si la alternativa resultante de la evaluación correspondiente es una regulación, su desarrollo debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, así como

23 Denominado Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

establecer los mecanismos para su cumplimiento y monitoreo permanente además del desempeño de la regulación.

En este orden de ideas, mediante el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, se aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (en adelante, el Reglamento).

El subnumeral 6 del numeral 28.1 del artículo 28 establece que no se encuentran comprendidos en el AIR, entre otros, las disposiciones normativas emitidas en el desarrollo, funcionamiento e implementación de los sistemas administrativos del Estado señaladas en el artículo 46 de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; así como sus normas complementarias.

Para tal efecto, el Ministerio de Educación realizó la consulta a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria sobre la exclusión del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante – AIR Ex Ante del presente proyecto de ley, indicando que es válido el sustento presentado declarando su improcedencia en virtud a la excepción establecida en el subnumeral 6 del numeral 28.1 del artículo 28 del Reglamento, no correspondiendo realizar el AIR Ex Ante por parte de la entidad; asimismo, precisan que en la medida que el proyecto normativo no desarrolla procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), no requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación.

Cabe precisar que, el presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial en lo referido a los requisitos para el ingreso a la carrera pública magisterial y a una casual de destitución, con el fin de garantizar el deber del docente de realizar las activades pedagógicas sustentadas en el respeto a los derechos humanos y el desarrollo de la cultura de paz. Ello, debido a que se identificó que la regulación tal cual se encuentra al día de hoy no garantiza la capacidad moral de los docentes para el desempeño del profesional de educador en la carrera pública magisterial.

La medida en mención se encuentra en el ámbito del sistema administrativo de gestión de recursos humanos el cual reúne las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas empleadas por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos, cuya importancia radica en que en las entidades públicas brinden efectivamente servicios de calidad; en consecuencia, la propuesta normativa se encuentra comprendida dentro del supuesto de exclusión del subnumeral 6 del numeral 28.1 del artículo 28 del Reglamento en mención, no sujeta a proceso de evaluación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
VISTO
Oficina General de Asesoría Jurídica

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
V°B°
Dirección General de Desarrollo Docente