



Proyecto de Ley N° 10377/2024-CR

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA

«Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres»
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL

La Congresista que suscribe, **ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA** miembro de la Bancada BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa previsto los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, y concordante con los artículos 22 inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL

Artículo 1.- Objeto y finalidad

El objeto de la presente es modificar la Ley N° 29944, corrigiendo el contenido establecido por la Ley N° 32242, con la finalidad de proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos y principios fundamentales como el de doble instancia, debido proceso y derecho a la defensa dentro de la implementación de la destitución automática contenida en el artículo 49, reestableciendo el cumplimiento de principios fundamentales en el tratamiento de docentes investigados por delitos.

Artículo 2.- Modificación del artículo 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial

Modifíquese el artículo 49 de la Ley N° 29944, Ley de la Reforma Magisterial, en los siguientes términos:

"Artículo 49. Destitución

49.1. Es causal de destitución la transgresión por acción u omisión de los principios, de los deberes, de las obligaciones y de las prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerada como muy grave.

(...)

49.6. *Procede la destitución de oficio, en forma automática, sin proceso administrativo y con impedimento de ingreso o reingreso a la Carrera Pública Magisterial, del director, del profesor, del auxiliar o del personal administrativo que cuente con sentencia firme, en los casos previstos en los literales b) y c) del párrafo 49.2, quedando inhabilitado permanentemente para desempeñar labores y prestar servicios en instituciones educativas de la educación básica y educación técnico-productiva, públicas y privadas, así como en las demás instancias de gestión educativa descentralizada".*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Único.- Adecuación

Adecúese todas las normas legales y reglamentarias correspondientes a la destitución automática contenida en la Ley N° 29944, Ley de la Reforma Magisterial.

Lima, 26 de febrero de 2025



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 15:04:14-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 09:54:25-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 11:20:07-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhaneline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 13:59:39-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 14:36:26-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/02/2025 09:17:08-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 11:51:32-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/02/2025 09:17:00-0500

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En enero del 2024, el Congreso de la República publicó una norma que establece la destitución automática y permanente inhabilitación de directores, profesores, auxiliares y personal administrativo de instituciones educativas, tanto públicas como privadas, que sean condenados por delitos graves. Nos estamos refiriendo a la Ley N° 32242 titulada, "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA ASEGURAR LA DESTITUCIÓN AUTOMÁTICA DEL DIRECTOR, DEL PROFESOR, DEL AUXILIAR O DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE UN CENTRO EDUCATIVO PÚBLICO O PRIVADO CON CONDENA PRIVATIVA DE LIBERTAD EFECTIVA O SUSPENDIDA E IMPEDIR DE MANERA PERMANENTE SU INGRESO A LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL". Dicha ley publicada en el cuadernillo de Normas Legales del Diario Oficial *El Peruano*, la cual, tal como señala su título, modifica el artículo 49 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, artículo en el cual, se lista y se detalla las faltas que ameritan una destitución sin necesidad de un proceso administrativo.

Dentro de la norma, se precisa la modificación que determina que la destitución será de oficio y no requerirá proceso administrativo para aquellos que hayan sido condenados por delitos dolosos, haciendo énfasis a aquellos relacionados con crímenes contra la libertad sexual, terrorismo, tráfico ilícito de drogas y otros delitos graves estipulados en el Código Penal. De dicha manera, los infractores quedarán inhabilitados de manera permanente para ingresar o reingresar a la Carrera Pública Magisterial y podrán ser apartados de sus funciones con carácter de inmediatez. Dicha ley fue suscrita por el presidente del Congreso, Eduardo Salhuana, y la primera vicepresidenta, Carmen Patricia Juárez.

"Esta reforma, que busca fortalecer la calidad educativa y garantizar un entorno seguro para los estudiantes, responde a la necesidad de

sancionar de manera más rigurosa a aquellos que ocupan cargos en el sistema educativo y que incurrir en delitos graves.¹"

Pese a que dicha norma busca un fin adecuado en la búsqueda de asegurar la seguridad física y mental de los estudiantes al protegérseles de docentes implicados en delitos de gravedad, y de una norma bien recibida por instituciones como la Defensoría del Pueblo al declarar imprescriptible la acción disciplinaria contra docentes acusados de hostigamiento sexual en agravio de estudiantes; también a suscitado una polémica referente a su aplicación, sobre todo respecto al debido procedimiento y presunción de inocencia.

II. PROBLEMÁTICA QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Violación de principios constitucionales en la aplicación de la Ley N° 32242

La promulgación de la Ley N° 32242 respondió ante el problema que varias escuelas aún cuentan dentro de su planilla, con docentes que tienen sentencias suspendidas, teniendo un vínculo laboral vigente en el sistema educativo nacional a pesar de los delitos cometidos, buscando garantizar que las diferentes instituciones educativas a nivel nacional cuenten con personal docente con idoneidad profesional, compromiso ético y compromiso personal, con la formación integral y el aprendizaje de los alumnos, así como elevar los estándares de aprendizaje en concordancia con las políticas emitidas por el Ministerio de Educación; sin embargo, consideramos que su propuesta no es la más adecuada, pues si bien combate el problema referido, también violenta principios y derechos constitucionales de los docentes.

Esto se debe a que, al permitir la destitución automática de docentes con sentencia, no se está considerando que un proceso judicial no termina con la primera instancia, pues se reconoce el derecho de defensa y la presunción de inocencia, por lo que, con la implementación de la N° 32242, se está violentando la estabilidad laboral de los docentes al permitir su destitución en primera instancia sin un debido proceso de juicio que respete sus derechos, pues posterior de la primera instancia, el sentenciado tiene derecho a invocar su caso ante una instancia superior para que revise su expediente y pueda, o bien confirmar o revocar la sentencia de primera instancia. Ello quiere decir, que un docente puede ser destituido sólo para que de forma posterior, sea

¹ <https://andina.pe/agencia/noticia-ley-asegura-destitucion-automatica-docentes-condenados-delitos-graves-1014537.aspx>

declarado inocente en la segunda instancia del proceso judicial, resultando en que se estaría perjudicando a un inocente, por lo que se estaría violando los principios de doble instancia, la presunción de inocencia, el debido procedimiento y el derecho de defensa.

Consideramos que la ley N° 32242 contradice de forma especial al principio de doble instancia, el cual es un principio y derecho de la función jurisdiccional, que implica que aquello decidido por el juez de primera instancia pueda ser revisado por un órgano funcionalmente superior, luego de que la parte en juicio haya decidido usar el recurso impugnatorio de la apelación, constituyendo su inobservancia una vulneración del debido proceso. El Tribunal Constitucional en que: *“El derecho a la pluralidad de instancias constituye una garantía consustancial del debido proceso, con la cual se persigue que lo resuelto por un juez de primera instancia puede ser revisado por un órgano funcionalmente superior y, de esa manera, permitir que lo resuelto por aquel, cuando menos, sea objeto de un doble pronunciamiento jurisdiccional”*². La ley antes mencionada castiga a docentes inocentes que, por alguna razón, no pudieron comprobar su inocencia durante la primera instancia, pero tienen la posibilidad de hacerlo durante la segunda instancia, pues antes de poder cumplir con dicha posibilidad, ya fueron alejados definitivamente de la carrera magisterial, resultando en que su defensa en segunda instancia no tenga completa eficacia pues si bien resultarán libres en un proceso judicial, no tendrán posibilidad de recuperar su vida anterior ni poder alcanzar un puesto laboral en la carrera que estudiaron.

La presunción de inocencia se encuentra en listada en el artículo 2, inciso 24, literal e, de la Constitución Política, en la cual se establece que toda persona es considerada inocente hasta que se demuestre su culpabilidad mediante sentencia firme. Dicho derecho no es sólo de alcance nacional, pues también fue reconocido en tratados internacionales, como la Convención Americana de los Derechos Humanos en cuyo artículo 8.2 se señala *“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”*³; de igual manera, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del hombre dispone en su artículo XXVI: *“Derecho a proceso regular.- se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable”*. Este derecho le permita al investigado poder defenderse, contradecir los cargos, ofrecer medios probatorios de descargo, y acudir a la segunda instancia. De esa manera, se asegura que sólo pueda declararse culpable a una persona si existe una actividad probatoria

² <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00282-2004-AA.pdf>

³ [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/7075AC5AA92C9D78052586F40018C7D/C/\\$FILE/CIDH-8.docx.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/7075AC5AA92C9D78052586F40018C7D/C/$FILE/CIDH-8.docx.pdf)

o material probatorio suficiente válido o legítimo que haya sido actuado conforme a las reglas y exigencias trazadas por la Constitución y la ley. Si bien es cierto que destitución automática necesita al menos, condena en primera instancia, se debe señalar que dicha destitución esa acompañada de aplicación de medidas severas como la prohibición permanente, que pueden interpretarse como un castigo adicional a una persona que aún no ha terminado de ejercer su derecho de defensa al no haber acudido a segunda instancia, afectando de esa forma a la presunción de inocencia hasta que se complete el proceso judicial en todas sus instancias.

Sobre el Debido Proceso, el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución, señala que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial. La Corte Suprema añade: *El derecho fundamental al debido proceso no se limita a velar únicamente el aspecto formal o procedimental, (competencia y observancia del procedimiento, etc.), sino que la protección de este derecho conlleva a considerar, necesariamente, el contenido sustancial del mismo, lo que exige observar diligentemente los estándares o criterios de justicia sustentables de toda decisión judicial (juicio de razonabilidad, juicio de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad)*.⁴ Consideramos que una destitución automática sin que exista proceso administrativo previo que considere la posibilidad que se revierta la sentencia en segunda instancia, vulnera el derecho al debido proceso, al no permitir una evaluación individualizada y justa de cada caso particular al no respetarse las garantías que la normativa aplicaba en estos casos.

Debido a ello, la aprobación de la Ley N° 32242 ha generado una preocupación generalizada dentro del sector educación, debido a la eliminación de garantías procesales básicas para los docentes y trabajadores administrativos. Esto ha creado un clima de inseguridad y desprotección frente a decisiones que pueden afectar gravemente sus derechos laborales y fundamentales. Esto a su vez, ha causado que el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú – SUTEP, se declaré en contra de dicha ley, iniciando acciones en contra de esta como la recolección de firmas para presentar una acción de inconstitucionalidad en contra de la norma.

⁴<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/b6b795804cb7278591c597ebc7e04471/Bolet%C3%ADn+N%C2%B0+26-2016.pdf?MOD=AJPERES>



Justificación de la medida planteada

Como se ha señalado líneas arriba, toda persona en nuestro país, como puede ser un maestro de la carrera pública magisterial, tiene derecho a que se garantice el debido proceso en cualquiera de sus etapas, incluyendo la doble instancia y de la mano con la presunción de inocencia. Así, el debido proceso garantiza que la potestad de administrar de justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley; sin embargo, con la aplicación de la Ley 32242, se han estipulado disposiciones que contradicen el debido proceso y sus garantías más elementales, como el derecho de defensa o la presunción de inocencia. Por ello, la norma en cuestión al contradecir normas de orden constitucional afecta el principio vinculante de supremacía constitucional. La aplicación de destituciones junto con la separación definitiva de la carrera magisterial sin que medie sentencia firme es una afrenta directa con un principio elemental de la regulación en materia sancionatoria como es el de presunción de inocencia.

Al separar definitivamente al profesor lo mínimo que se debe exigir es que la sentencia sea firme, pues es una sanción muy grave que cambia toda la vida del afectado. Si en caso que un docente condenado en primera instancia, tenga dicha condenada revocada en segunda instancia, ello significaría que se la ha sancionado y vetado de la carrera magisterial injustamente a un inocente, pues una sentencia de primera instancia siempre tiene la posibilidad de ser corregida en la instancia superior. Cabe resaltar que la destitución inmediata, a diferencia de sanciones como una suspensión temporal, involucra una situación definitiva e irreversible, que no podrá ser corregida en caso de hallarse la inocencia en instancia superior.

Por el otro lado, entendemos el espíritu de la ley N° 32242, el Estado no debería permitir que un condenado por delito se mantenga en la enseñanza escolar, mucho menos si el delito es tan aberrante como uno en contra de la libertad sexual o terrorismo, pues tal como señala la Defensoría del Pueblo⁵, la ley tiene el acierto de garantizar el derecho a la educación de niños y adolescentes en un ambiente libre de violencia y riesgos para su integridad.

Sin embargo las situaciones previstas en las normas no pueden estar exentas de respetar el marco constitucional ni los derechos humanos. Una sentencia de primera instancia, como se ha señalado líneas arriba, aún puede ser objeto de revocación; entonces, las disposiciones que sancionen a los investigados debería guardar la proporcionalidad respectiva, siendo que en estos supuestos (condenados en primera instancia), lo adecuado sería imponer la sanción

⁵ <https://canaln.pe/actualidad/defensoria-saluda-publicacion-ley-32242-n479933>

concebida como destitución automática hasta que se produzca la respectiva sentencia firme.

Por las razones expuestas, la presente iniciativa legislativa corrige una situación irregular, a fin de que Ley de Reforma Magisterial no distorsione la aplicación idónea de la sanción de destitución. Para tal efecto, se modifica la Ley N° 29944, conservando la destitución automática dispuesta por la Ley N° 32242, pero haciendo los cambios necesarios para que dicha sanción no recaiga en docentes que aun tengan posibilidad de probar su inocencia, enfocando la sanción en aquellos cuya condena sea firme y dictada en instancia superior. De esa manera, consideramos, que estamos manteniendo los beneficios de la Ley N° 32242 sin tener que derogarla, y a la vez corrigiendo su parte no sólo más controvertida sino inconstitucional y contraria a principios que rigen los derechos de las personas.

III. ANTECEDENTES

Existen antecedentes de iniciativas legislativas que buscan garantizar principios como el del debido procedimiento respecto a la destitución automática en el sector educativo:

Proyecto de Ley 10051/2024-CR: LEY QUE DEROGA LA LEY N° 32242 Y RESTITUYE EL ARTÍCULO 49° DE LA LEY N° 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, que propone derogar la Ley n° 32242 que modifica el artículo 49° de la ley n° 29944, ley de reforma magisterial, para asegurar la destitución automática del director, del profesor, del auxiliar o del personal administrativo de un centro educativo público o privado con condena privativa de libertad efectiva o suspendida e impedir de manera permanente su ingreso a la carrera pública magisterial con la finalidad de restablecer la confianza en el sistema normativo y garantizar la protección de los derechos de los trabajadores del sector educativo.⁶

Proyecto de Ley 10186/2024-CR: LEY QUE DEROGA LA LEY N° 32242 POR VULNERAR LOS DERECHOS LABORALES Y CONSTITUCIONALES DEL DIRECTOR, DOCENTE, AUXILIAR Y PERSONAL ADMINISTRATIVO, que propone derogar la Ley n° 32242, por vulnerar los derechos laborales y constitucionales de los docentes, auxiliares y personal administrativo al establecer supuestos de destitución que atentan contra el debido procedimiento administrativo, el debido procedimiento judicial y el derecho a la defensa; atentando contra los principios y derechos de la función jurisdiccional efectiva

⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/10051>

del poder judicial e impidiendo de manera permanente su ingreso o reingreso a la carrera pública magisterial.⁷

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial
- Ley N° 32242- Ley que modifica la Ley 29944, Ley de Reforma magisterial, para asegurar la destitución automática del director, del profesor, del auxiliar o del personal administrativo de un centro educativo público o privado con condena privativa de libertad efectiva o suspendida e impedir de manera permanente su ingreso a la carrera pública magisterial

V. EFECTO DE VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa está conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de nuestro país, no contradiciéndola en ninguna parte, al contrario, reconociendo lo señalado en la Carta Magna en el numeral 24 de su artículo 2 : " *Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.*" Por lo que la aprobación de la presente norma no se contrapone a la norma constitucional, y en cambio, logra que se cumpla con lo dispuesto por la Carta Magna como máxima expresión de nuestro ordenamiento jurídico nacional, reafirmando un pleno estado de derecho y respeto irrestricto del goce de los derechos fundamentales de las personas.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, debido a su naturaleza, no irroga gasto al heraldo nacional, pues su implementación deberá establecerse dentro del presupuesto ya establecido para el sector. Por el lado de los beneficios, se restablece las garantías constitucionales de los docentes al debido proceso y al derecho a la defensa consagrados también en instrumentos internacionales, al corregir lo dispuesto en la Ley N.°32242, fortaleciendo el principio de seguridad jurídica, al permitir que los docentes tengan derecho a las garantías constitucionales y se les permita ejercer su defensa sin tener que sufrir

⁷ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/10186>

consecuencias graves antes de ser declarados culpable o inocentes en la instancia final.

VII. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Mediante Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 02 de noviembre de 2024.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las siguientes políticas del Estado:

Política 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho: Esto debido a que el contenido de la presente propuesta se alinea al compromiso de consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho, e reconociendo el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, velando por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado.

El presente proyecto, debido a estas razones, también es parte del tema 1 de la Resolución Legislativa del Congreso que aprueba la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023, Resolución Legislativa 002-2022-2023-CR: 1. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO

Política 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial: El proyecto de ley se adecua con el compromiso estatal de adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia al modificar la normativa para garantizar el irrestricto cumplimiento de principios constitucionales, lo cual a su vez conforma el grupo de medidas legales y administrativas orientadas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación.