



SUMILLA: LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD JURÍDICA, EL DEBIDO PROCESO Y LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO EN LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS DEL PERSONAL DOCENTE Y SE MODIFICA EL ARTÍCULO 45 Y 49 DE LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD JURÍDICA, EL DEBIDO PROCESO Y LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO EN LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS DEL PERSONAL DOCENTE Y SE MODIFICA EL ARTÍCULO 45 Y 49 DE LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer la seguridad jurídica, garantizar el respeto al derecho al debido proceso y asegurar la protección del interés superior del niño, niña y adolescente en los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos contra los docentes, directivos, auxiliares de educación y personal administrativo del sector educativo. Para ello, se establecen reglas claras, precisas y coherentes que respetan los derechos fundamentales de todos los actores del sistema educativo, evitando interpretaciones discrecionales en la calificación de faltas y en la imposición de sanciones.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es dotar al régimen disciplinario magisterial de mecanismos que aseguren un equilibrio adecuado entre la protección integral de los estudiantes y el respeto de los derechos constitucionales de los trabajadores del sector educación. En ese sentido, se precisa que la evaluación del desempeño laboral no constituye, por sí misma, causal de destitución, dado que no se trata de una prueba escrita ni de un acto aislado, sino de un proceso integral que comprende la formación académica, la calidad de los resultados obtenidos en el aprendizaje de los estudiantes, los méritos profesionales y la conducta ética del servidor. Asimismo, se establece que la destitución solo procederá en los casos tipificados en el catálogo de delitos penales que guarden relación directa con el ejercicio de las funciones propias del docente, directivo, auxiliar de educación o trabajador administrativo, garantizando que la sanción sea proporcional, motivada y vinculada a la naturaleza del servicio educativo.

Artículo 2.- Modificación del artículo 45 y 49 de la ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.
Se modifica el artículo 45 y 49° de la ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, el mismo queda redactado con el siguiente texto:

"Artículo 45.- Calificación, tipificación y gravedad de la falta

1. *La calificación de la falta o infracción constituye atribución exclusiva del titular de la entidad competente, quien la determinará conforme a la naturaleza de la acción u omisión y a la gravedad del hecho, con estricto respeto a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y debido proceso, conforme al artículo 230 de la Ley 27444.*
2. *Solo serán sancionables las conductas expresamente descritas y tipificadas como faltas en norma con rango de ley. Se prohíbe toda interpretación extensiva, aplicación analógica o calificación discrecional que amplíe el catálogo de infracciones más allá de lo previsto por la ley.*
3. *La falta deberá mantener relación directa, inmediata y sustancial con las funciones inherentes al cargo desempeñado por el docente, directivo, auxiliar o personal administrativo del sector educación, de modo que no podrá calificarse como infracción conductas ajenas al ejercicio de dichas funciones.*
4. *La entidad competente deberá formular y notificar al investigado un pliego de cargos claro, preciso y debidamente motivado, que contenga de manera circunstanciada:*
 - a) *La descripción detallada de los hechos imputados.*
 - b) *La identificación de las conductas presuntamente infractoras.*
 - c) *La indicación de las normas presuntamente vulneradas.*
 - d) *Los medios probatorios que sustenten la imputación.*
 - e) *El fundamento jurídico aplicable.*

El investigado presenta su descargo dentro del plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación del pliego de cargos. De manera excepcional y debidamente justificada, podrá otorgarse una ampliación única por cinco (5) días hábiles adicionales.

Concluido dicho plazo y antes de la emisión del informe final, la comisión investigadora, previa petición de parte y con la debida notificación, convocará a una audiencia oral en la que expondrá sus argumentos de defensa. Esta audiencia deberá realizarse con posterioridad a la presentación del descargo, a fin de que la comisión valore integralmente la defensa y emita un informe motivado conforme su competencia.

5. *La determinación de la gravedad de la falta se fundamenta en hechos objetivos, verificables y debidamente acreditados, considerando el impacto de la conducta en el servicio educativo, la afectación a la integridad de los estudiantes y el grado de incumplimiento de las funciones del cargo. La graduación de las sanciones debe responder a criterios de proporcionalidad y adecuación entre la infracción cometida y la sanción impuesta.*

(...)

Artículo 49. Destitución

49.1. Constituye causal de destitución la infracción, por acción u omisión, de los principios, deberes, obligaciones o prohibiciones en el ejercicio de la función docente, cuando sea calificada como falta muy grave, en los siguientes casos:

- a) Haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia firme y consentida.
- b) Cometer actos de violencia física o psicológica, o conductas que vulneren gravemente los derechos fundamentales de los estudiantes, del personal de la institución educativa o de otros integrantes de la comunidad educativa, así como realizar acciones que impidan u obstaculicen el normal funcionamiento del servicio educativo.
- c) Maltratar física o psicológicamente a los estudiantes, ocasionándoles un daño grave acreditado mediante informe técnico especializado y conforme al debido proceso.
- d) Incurrir en conductas de hostigamiento sexual o en actos que atenten contra la integridad, indemnidad o libertad sexual, tipificados como delitos en el Código Penal y acreditados mediante sentencia firme y consentida. La acción para el inicio y tramitación del procedimiento administrativo disciplinario por estas conductas es imprescriptible.
- e) Asistir al centro de trabajo en estado de ebriedad o bajo los efectos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas que afecten el desempeño de la función docente, debidamente comprobado por la autoridad competente.
- f) Incurrir de manera reiterada e injustificada en inasistencia al centro de trabajo por más de tres días consecutivos o cinco días discontinuos en un período de dos meses, siempre que previamente haya sido sancionado por falta similar y persista en su conducta, afectando de manera comprobada la continuidad del servicio educativo y el derecho de los estudiantes a recibir educación oportuna y de calidad.
- g) Haber sido condenado mediante sentencia firme y consentida, con autoridad de cosa juzgada, por delitos cometidos en el ejercicio de la función docente, directiva o de gestión educativa que afecten la integridad del servicio educativo, los derechos de los estudiantes, la confianza pública en la función, o el uso adecuado de los recursos públicos, incluyendo los delitos contra la libertad sexual, apología del terrorismo, terrorismo en cualquiera de sus formas, tráfico ilícito de drogas, peculado, cohecho, tráfico de influencias, negociación incompatible, aprovechamiento indebido del cargo o enriquecimiento ilícito, debidamente inscritos en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles.

49.2. El docente que incurra reiteradamente en faltas graves o muy graves de la misma naturaleza, habiendo sido sancionado con cese temporal en dos ocasiones dentro de un período de dos años, será pasible de destitución, siempre que dicha conducta afecte gravemente el servicio educativo, la confianza pública en la función docente o los derechos de los estudiantes.

49.3. Cuando existan indicios razonables de la comisión de las conductas señaladas en los literales c), d), e), f) o g), del artículo 49.1, la autoridad competente podrá disponer, mediante resolución motivada, la suspensión preventiva del servicio

mientras dure el proceso administrativo disciplinario, siempre que la permanencia del docente ponga en riesgo la integridad de los estudiantes, el normal desarrollo del servicio educativo o la objetividad del procedimiento. Esta medida no constituye sanción y se levanta si no se acredita responsabilidad.

- 49.4. *La sanción de destitución se impone mediante resolución motivada y fundada en derecho, una vez concluido el procedimiento administrativo disciplinario con respeto al debido proceso y al derecho de defensa. La competencia para imponerla corresponde al titular de la Unidad de Gestión Educativa Local, de la Dirección Regional de Educación o del Ministerio de Educación, según el nivel jerárquico y ámbito funcional del cargo del docente o servidor.*
- 49.5. *La destitución del director, docente o auxiliar será definitiva cuando exista sentencia firme y consentida con autoridad de cosa juzgada por cualquiera de los delitos previstos en la Ley 29988 y su reglamento, debidamente inscrita en el Registro de Personas Condenadas o Procesadas y en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles. Su aplicación y efectos se rigen por lo dispuesto en dicha ley, garantizando el principio de legalidad, el debido proceso y la protección integral de los estudiantes. En caso de absolución o archivo definitivo del proceso penal, el docente tiene derecho a la reposición en una plaza de igual nivel o condición.*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reglamento

El Ministerio de educación, reglamenta la presente Ley en el término de ciento ochenta días (180) días hábiles, contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

SEGUNDA.- Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 15 de Octubre de 2025.



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 10:15:23-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 15:28:14-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 11:58:21-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 14:49:42-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 15:52:52-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 11:58:34-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 16:26:31-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se plantea como una respuesta normativa integral orientada a fortalecer la seguridad jurídica, garantizar el debido proceso y proteger el interés superior del niño en los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos contra el personal docente, directivo, auxiliar y administrativo del sector educación. Su propósito es establecer reglas claras, precisas y coherentes que delimiten la actuación de la administración educativa, eviten la discrecionalidad en la calificación de las faltas y en la imposición de sanciones, y aseguren un equilibrio adecuado entre la protección integral de los estudiantes y el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores del sector público educativo. Este enfoque encuentra sustento en la doctrina contemporánea sobre el Estado constitucional de derecho, que concibe al procedimiento administrativo como un instrumento esencial para la realización de los derechos fundamentales y no como un mero trámite formal (García de Enterría & Fernández, 2013) ¹.

La presente iniciativa legislativa parte del reconocimiento de que la potestad sancionadora del Estado en el ámbito educativo no puede ejercerse sin sujeción estricta a los principios constitucionales de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y debido proceso. En tal sentido, la potestad disciplinaria debe enmarcarse en un sistema garantista que impida interpretaciones extensivas o analógicas en perjuicio del administrado y que exija que toda falta esté expresamente prevista en una norma con rango de ley. Esta concepción se encuentra en línea con la jurisprudencia constitucional, que ha señalado que *"la potestad sancionadora administrativa está sujeta a límites materiales y procedimentales derivados del principio de legalidad y del respeto a los derechos fundamentales"* ².

La presente propuesta de ley enfatiza que la evaluación del desempeño docente, en tanto proceso complejo que comprende formación continua, resultados de aprendizaje, méritos, trayectoria profesional y conducta ética, no constituye por sí sola causal de destitución. *"El rendimiento profesional del personal educativo debe ser apreciado en su integridad, evitando decisiones arbitrarias que desconozcan el principio de razonabilidad administrativa"*. Como advierte Santamaría Pastor (2019), el ejercicio del poder sancionador *"ha de ser siempre proporcional al fin legítimo perseguido y a la gravedad de la conducta"* ³. Por ello, la destitución solo resulta procedente cuando concurren causales expresamente previstas en la ley, en particular las relacionadas con delitos dolosos vinculados al ejercicio de la función pública o con conductas graves que afecten la naturaleza del servicio educativo y los derechos de los estudiantes.

La modificación del artículo 45 de la Ley 29944 refuerza esta perspectiva al establecer que la calificación de las faltas disciplinarias es competencia exclusiva de la autoridad administrativa facultada, la cual debe actuar dentro del marco de los principios constitucionales mencionados. La tipicidad sancionadora implica que únicamente pueden

¹ García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2013). *Curso de Derecho Administrativo* (17.ª ed.). Civitas.

² Tribunal Constitucional del Perú. (2015). Sentencia Exp. N.º 00020-2015-PI/TC.

³ Santamaría Pastor, J. A. (2019). *Principios del Derecho Administrativo Sancionador*. Marcial Pons.

ser sancionadas las conductas que estén claramente definidas en la ley, y prohíbe la analogía o la interpretación extensiva en perjuicio del investigado. A su vez, el principio de legalidad impone la obligación de formular un pliego de cargos claro, motivado y directamente relacionado con las funciones del cargo, garantizando el derecho de defensa desde la etapa inicial del procedimiento. En coherencia con el estándar constitucional de tutela administrativa efectiva, el investigado cuenta con un plazo de diez días hábiles para presentar su descargo, prorrogable por cinco días adicionales en casos debidamente justificados, y tiene derecho a una audiencia oral previa a la emisión del informe final, donde puede ejercer plenamente su defensa técnica y argumentativa (Nieto, 2017)⁴.

La gravedad de las faltas debe determinarse sobre la base de hechos objetivos y del impacto que estas conductas generan en la prestación del servicio educativo y en el ejercicio de los derechos de los estudiantes. Bajo esta lógica, la modificación del artículo 49 de la Ley 29944 precisa que la destitución constituye una sanción reservada para las faltas muy graves expresamente tipificadas, tales como condenas firmes por delitos dolosos cometidos en el ejercicio de la función, actos de violencia física o psicológica graves, hostigamiento sexual, concurrencia al trabajo bajo los efectos del alcohol o drogas, inasistencias injustificadas reiteradas que afecten la continuidad del servicio, y delitos contra la libertad sexual, terrorismo, tráfico ilícito de drogas, peculado o cohecho, entre otros que comprometan gravemente la integridad del servicio educativo o la confianza pública en la institución educativa. Esta precisión normativa permite articular de manera armónica la potestad sancionadora del Estado con los principios de culpabilidad y proporcionalidad, conforme a lo señalado por Parejo Alfonso (2021), quien sostiene que "toda sanción administrativa debe encontrar su justificación en un hecho típicamente antijurídico, culpable y proporcional al daño causado al bien jurídico protegido"⁵.

La presente propuesta de ley también incorpora mecanismos de tutela preventiva al facultar a la autoridad para disponer la suspensión preventiva del servidor cuando existan indicios razonables de conductas graves, sin que dicha medida tenga naturaleza sancionadora y garantizando su levantamiento si no se acredita responsabilidad. Asimismo, establece que la destitución solo puede imponerse mediante resolución debidamente motivada, dictada por la autoridad competente según el nivel jerárquico del servidor, y adquiere carácter definitivo únicamente cuando exista sentencia firme por los delitos previstos en la Ley 29988. En caso de absolución, se reconoce expresamente el derecho del docente a ser repuesto en una plaza equivalente, reforzando así el principio de presunción de inocencia y el derecho a la restitución funcional.

Desde esta perspectiva, la presente iniciativa legislativa contribuye al fortalecimiento del sistema disciplinario magisterial al dotarlo de seguridad jurídica y coherencia normativa, al mismo tiempo que garantiza el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los trabajadores del sector educación y la protección prioritaria de los estudiantes,

⁴ Nieto, A. (2017). *Derecho Administrativo Sancionador* (4.ª ed.). Tecnos.

⁵ Parejo Alfonso, L. (2021). *Instituciones de Derecho Administrativo* (2.ª ed.). Tirant lo Blanch.

conforme al principio del interés superior del niño reconocido en el artículo 4 de la Constitución y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

➤ **ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú.
- Ley 29944 - Ley de Reforma Magisterial.
- Ley 29988 - Ley que establece medidas extraordinarias para garantizar la protección de los estudiantes de instituciones educativas públicas y privadas contra la violencia sexual.
- Ley 28044 - Ley General de Educación.
- Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Ley 30466 - Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.
- Ley 29719 - Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas.
- Ley 30364 - Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Decreto Supremo 004-2013-ED - Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- Ley 27337 Código de los Niños y Adolescentes.
- Ley 27818 - Ley que regula el régimen disciplinario de los servidores civiles.
- Ley 30512 - Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.
- Decreto Supremo 006-2021-MINEDU - Reglamento de la Carrera Pública Magisterial.
- Ley 31307 - Código de Responsabilidad Administrativa Funcional.
- Ley 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública.
- Ley 29973 - Ley General de la Persona con Discapacidad.
- Ley 31622 - Ley que fortalece la protección integral de niñas, niños y adolescentes frente a la violencia.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta de ley parte del reconocimiento de que los procedimientos disciplinarios en el sector educación no pueden ser concebidos únicamente como mecanismos de control interno, sino como instrumentos jurídicos que deben garantizar el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los trabajadores del sector público, en especial de los docentes, directivos, auxiliares y personal administrativo, en el marco del Estado constitucional de derecho. En este sentido, la propuesta se sustenta en la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica, el debido proceso y la protección del interés superior del niño, principios que constituyen pilares esenciales del orden constitucional peruano y que encuentran respaldo tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como en la doctrina más autorizada del derecho administrativo sancionador.

Uno de los ejes centrales que fundamenta la presente iniciativa legislativa es el principio de seguridad jurídica, entendido como la previsibilidad que debe ofrecer el ordenamiento

jurídico respecto de las consecuencias de las acciones u omisiones de los administrados. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que este principio exige que las normas disciplinarias sean claras, precisas y predecibles, de modo que los destinatarios puedan conocer con antelación qué conductas están prohibidas y cuáles son las consecuencias jurídicas de su infracción⁶ (Corte IDH, 2010). En el ámbito nacional, el Tribunal Constitucional ha señalado que la seguridad jurídica implica que toda actuación administrativa debe estar sujeta a la legalidad y que las sanciones solo pueden imponerse cuando las infracciones estén previamente tipificadas en la ley, sin admitir analogías ni interpretaciones extensivas conforme lo señala la STC Exp. 02050-2002-AA/TC.

Este principio se encuentra estrechamente vinculado con el principio de legalidad y su corolario, el principio de tipicidad, pilares del derecho sancionador administrativo. Conforme señala Nieto, "la ley debe establecer de manera expresa y previa las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes, siendo inadmisibles la creación de infracciones a través de normas reglamentarias sin habilitación legal"⁷ (Nieto, 1994, p. 260). De este modo, la presente propuesta de ley establece que la calificación de la falta corresponde exclusivamente a la autoridad competente y que únicamente pueden sancionarse aquellas conductas expresamente previstas por normas con rango de ley, prohibiéndose la interpretación extensiva o analógica. Este marco normativo busca cerrar el margen a decisiones discrecionales y garantizar un tratamiento uniforme de los casos disciplinarios.

En el mismo sentido, la iniciativa legislativa refuerza el principio de debido proceso, reconocido en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, el cual asegura que ninguna persona puede ser sancionada sin que se le haya otorgado la oportunidad real y efectiva de ejercer su derecho de defensa. La jurisprudencia constitucional ha enfatizado que el respeto del debido proceso en el ámbito administrativo exige que el investigado sea notificado de los cargos que se le imputan, disponga de un plazo razonable para formular descargos y sea oído antes de la emisión de la decisión final⁸. Por ello, el presente proyecto de ley incorpora expresamente el derecho del investigado a presentar su descargo en un plazo de diez días hábiles, prorrogable excepcionalmente por cinco días adicionales, así como la obligación de realizar una audiencia oral previa solicitud antes de la emisión del informe final. Esta audiencia tiene por objeto garantizar que la autoridad valore las pruebas y argumentos de defensa en igualdad de condiciones.

El equilibrio entre el respeto a los derechos del personal y la protección del interés superior del niño constituye otro de los fundamentos esenciales de la presente propuesta. La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado peruano, establece que en todas las decisiones concernientes a los menores debe primar su interés superior como consideración principal⁹ (ONU, 1989, art. 3). En el ámbito educativo, ello implica que las medidas disciplinarias deben velar no solo por la corrección de conductas inapropiadas del personal, sino también por la garantía del entorno seguro, digno y libre

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. San José: Corte IDH

⁷ Tribunal Constitucional del Perú. (2002). *Sentencia Exp. N.º 02050-2002-AA/TC*. Lima: TC.

⁸ Nieto, A. (1994). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.

⁹ Tribunal Constitucional del Perú. (2009). *Sentencia Exp. N.º 01873-2009-AA/TC*. Lima: TC.

de violencia que requieren los estudiantes. Sin embargo, este principio no puede ser utilizado como pretexto para vulnerar derechos fundamentales de los trabajadores; por el contrario, su vigencia exige decisiones equilibradas que conjuguen la protección del alumnado con el respeto a las garantías del debido proceso y la presunción de inocencia.

La presente propuesta de ley también busca corregir distorsiones derivadas del uso indebido de la evaluación del desempeño como causal directa de destitución. La doctrina ha señalado que la evaluación es un proceso integral que no puede reducirse a un examen puntual, sino que debe considerar aspectos formativos, resultados de aprendizaje, méritos profesionales y conducta ética¹⁰ (García de Enterría & Fernández, 2011, p. 431). Por ello, la iniciativa precisa que la evaluación del desempeño no constituye por sí sola causal de destitución, evitando que se convierta en un instrumento punitivo contrario a su finalidad pedagógica.

En cuanto a la sanción de destitución, la presente propuesta de ley redefine su alcance para garantizar que esta medida extrema se aplique únicamente en los supuestos expresamente tipificados y cuando la conducta afecte gravemente la naturaleza del servicio educativo o los derechos de los estudiantes. Esta orientación responde al principio de proporcionalidad, que impone que toda sanción administrativa debe ser adecuada, necesaria y estrictamente proporcional al daño causado¹¹ (Alexy, 2002, p. 101). La propuesta incorpora un catálogo claro de faltas muy graves, como condenas firmes por delitos dolosos vinculados al ejercicio de la función, actos de violencia grave, hostigamiento sexual, asistencia en estado de ebriedad o drogas, inasistencias reiteradas injustificadas, delitos contra la libertad sexual, terrorismo, tráfico ilícito de drogas, peculado y cohecho. Asimismo, contempla la destitución por reiteración de faltas graves previamente sancionadas cuando estas comprometan la continuidad del servicio educativo.

El procedimiento propuesto también incluye la suspensión preventiva, concebida no como sanción sino como una medida cautelar que puede aplicarse cuando existan indicios razonables de conductas graves. Esta medida se levanta si no se acredita responsabilidad y su finalidad es proteger el servicio educativo sin vulnerar la presunción de inocencia. Además, la destitución solo se impone mediante resolución debidamente motivada, respetando el debido proceso, y será definitiva únicamente cuando exista sentencia firme por los delitos previstos en la Ley 29988. En caso de absolución, el docente tiene derecho a ser repuesto en una plaza equivalente, reafirmando el principio de legalidad y el derecho a la reparación integral.

En suma, el presente proyecto de ley no solo introduce mejoras técnicas en el régimen disciplinario del personal docente, sino que redefine su enfoque desde una perspectiva constitucional y de derechos humanos. Su aprobación permitirá contar con un marco normativo más claro, predecible y garantista, que armoniza la defensa del interés superior del niño con la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores del sector

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: ONU.

¹¹ García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo* (17.ª ed.). Madrid: Civitas.

educación y refuerza la legitimidad de las decisiones disciplinarias en el Estado constitucional de derecho.

➤ LA PROPUESTA MODIFICATORIA

En la nueva disposición modificatoria se presenta:

Ley 29944	Propuesta De Modificación
Artículo 45. Calificación y gravedad de la falta Es atribución del titular que corresponda, calificar la falta o infracción atendiendo la naturaleza de la acción u omisión, así como la gravedad de las mismas, en el marco de las normas vigentes.	<i>"Artículo 45.- Calificación, tipificación y gravedad de la falta</i> 1. <i>La calificación de la falta o infracción constituye atribución exclusiva del titular de la entidad competente, quien la determinará conforme a la naturaleza de la acción u omisión y a la gravedad del hecho, con estricto respeto a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y debido proceso, conforme al artículo 230 de la Ley 27444.</i> 2. <i>Solo serán sancionables las conductas expresamente descritas y tipificadas como faltas en norma con rango de ley. Se prohíbe toda interpretación extensiva, aplicación analógica o calificación discrecional que amplíe el catálogo de infracciones más allá de lo previsto por la ley.</i> 3. <i>La falta deberá mantener relación directa, inmediata y sustancial con las funciones inherentes al cargo desempeñado por el docente, directivo, auxiliar o personal administrativo del sector educación, de modo que no podrá calificarse como infracción conductas ajenas al ejercicio de dichas funciones.</i> 4. <i>La entidad competente deberá formular y notificar al investigado un pliego de cargos claro, preciso y debidamente motivado, que contenga de manera circunstanciada:</i> a) <i>La descripción detallada de los hechos imputados.</i> b) <i>La identificación de las conductas presuntamente infractoras.</i> c) <i>La indicación de las normas presuntamente vulneradas.</i> d) <i>Los medios probatorios que sustenten la imputación.</i> e) <i>El fundamento jurídico aplicable.</i>

El investigado presenta su descargo dentro del plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación del pliego de cargos. De manera excepcional y debidamente justificada, podrá otorgarse una ampliación única por cinco (5) días hábiles adicionales.

Concluido dicho plazo y antes de la emisión del informe final, la comisión investigadora, previa petición de parte y con la debida notificación, convocará a una audiencia oral en la que expondrá sus argumentos de defensa. Esta audiencia deberá realizarse con posterioridad a la presentación del descargo, a fin de que la comisión valore integralmente la defensa y emita un informe motivado conforme su competencia.

5. *La determinación de la gravedad de la falta se fundamenta en hechos objetivos, verificables y debidamente acreditados, considerando el impacto de la conducta en el servicio educativo, la afectación a la integridad de los estudiantes y el grado de incumplimiento de las funciones del cargo. La graduación de las sanciones debe responder a criterios de proporcionalidad y adecuación entre la infracción cometida y la sanción impuesta.*

(...)

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.

49.2. 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 con pena privativa de la libertad en primera instancia por delito contra la libertad sexual, delito de apología del terrorismo,

Artículo 49. Destitución

49.1. *Constituye causal de destitución la infracción, por acción u omisión, de los principios, deberes, obligaciones o prohibiciones en el ejercicio de la función docente, cuando sea calificada como falta muy grave, en los siguientes casos:*

- a) *Haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia firme y consentida.*
- b) *Cometer actos de violencia física o psicológica, o conductas que vulneren gravemente los derechos fundamentales de los estudiantes, del personal de la institución educativa o de otros integrantes de la comunidad educativa, así como realizar acciones que impidan u obstaculicen el normal funcionamiento del servicio educativo.*

delito de terrorismo y sus formas agravadas y delito de tráfico ilícito de drogas. 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 los 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 tipificados como delitos en el Código Penal. La acción del proceso administrativo disciplinario es imprescriptible para las referidas conductas. 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 días consecutivos o cinco discontinuos en un período de dos 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, 400 y 401 del Código Penal, inscritos en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles. 49.3. Asimismo, el profesor que incurre en una falta o infracción, habiendo sido sancionado previamente en dos ocasiones con cese temporal, es pasible de destitución. 49.4. 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. 49.5. 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.	c) <i>Maltratar física o psicológicamente a los estudiantes, ocasionándoles un daño grave acreditado mediante informe técnico especializado y conforme al debido proceso.</i> d) <i>Incurrir en conductas de hostigamiento sexual o en actos que atenten contra la integridad, indemnidad o libertad sexual, tipificados como delitos en el Código Penal y acreditados mediante sentencia firme y consentida. La acción para el inicio y tramitación del procedimiento administrativo disciplinario por estas conductas es imprescriptible.</i> e) <i>Asistir al centro de trabajo en estado de ebriedad o bajo los efectos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas que afecten el desempeño de la función docente, debidamente comprobado por la autoridad competente.</i> f) <i>Incurrir de manera reiterada e injustificada en inasistencia al centro de trabajo por más de tres días consecutivos o cinco días discontinuos en un período de dos meses, siempre que previamente haya sido sancionado por falta similar y persista en su conducta, afectando de manera comprobada la continuidad del servicio educativo y el derecho de los estudiantes a recibir educación oportuna y de calidad.</i> g) <i>Haber sido condenado mediante sentencia firme y consentida, con autoridad de cosa juzgada, por delitos cometidos en el ejercicio de la función docente, directiva o de gestión educativa que afecten la integridad del servicio educativo, los derechos de los estudiantes, la confianza pública en la función, o el uso adecuado de los recursos públicos, incluyendo los delitos contra la libertad sexual, apología del terrorismo, terrorismo en cualquiera de sus formas, tráfico ilícito de drogas, peculado, cohecho, tráfico de influencias, negociación incompatible, aprovechamiento indebido del cargo o enriquecimiento ilícito, debidamente inscritos en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles.</i> 49.2. <i>El docente que incurra reiteradamente en faltas graves o muy graves de la misma naturaleza, habiendo sido sancionado con cese temporal en dos</i>
--	---

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 haya incurrido en las infracciones previstas 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".	<i>ocasiones dentro de un período de dos años, será pasible de destitución, siempre que dicha conducta afecte gravemente el servicio educativo, la confianza pública en la función docente o los derechos de los estudiantes.</i> <i>49.3. Cuando existan indicios razonables de la comisión de las conductas señaladas en los literales c), d), e), f) o g), del artículo 49.1, la autoridad competente podrá disponer, mediante resolución motivada, la suspensión preventiva del servicio mientras dure el proceso administrativo disciplinario, siempre que la permanencia del docente ponga en riesgo la integridad de los estudiantes, el normal desarrollo del servicio educativo o la objetividad del procedimiento. Esta medida no constituye sanción y se levanta si no se acredita responsabilidad.</i> <i>49.4. La sanción de destitución se impone mediante resolución motivada y fundada en derecho, una vez concluido el procedimiento administrativo disciplinario con respeto al debido proceso y al derecho de defensa. La competencia para imponerla corresponde al titular de la Unidad de Gestión Educativa Local, de la Dirección Regional de Educación o del Ministerio de Educación, según el nivel jerárquico y ámbito funcional del cargo del docente o servidor.</i> <i>49.5. La destitución del director, docente o auxiliar será definitiva cuando exista sentencia firme y consentida con autoridad de cosa juzgada por cualquiera de los delitos previstos en la Ley 29988 y su reglamento, debidamente inscrita en el Registro de Personas Condenadas o Procesadas y en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles. Su aplicación y efectos se rigen por lo dispuesto en dicha ley, garantizando el principio de legalidad, el debido proceso y la protección integral de los estudiantes. En caso de absolución o archivo definitivo del proceso penal, el docente tiene derecho a la reposición en una plaza de igual nivel o condición.</i>
--	---

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La presente iniciativa legislativa surge como respuesta a un problema estructural y persistente en el sistema disciplinario del sector educación la falta de seguridad jurídica las faltas no se encuentran precisadas ni tipificadas en norma rango de ley así mismo no

hay coherencia normativa y garantías efectivas del debido proceso en los procedimientos administrativos seguidos contra docentes, directivos, auxiliares y personal administrativo. En la práctica, la ausencia de reglas claras y precisas ha permitido interpretaciones discrecionales en la calificación de faltas y en la imposición de sanciones, afectando derechos fundamentales de los trabajadores de la educación y debilitando la confianza en la institucionalidad educativa. Al mismo tiempo, esta situación genera un riesgo para la protección integral de los estudiantes, pues decisiones arbitrarias no siempre priorizan el interés superior del niño.

Uno de los problemas más notorios radica en la ambigüedad normativa que permite que hechos no expresamente tipificados sean interpretados como infracciones, contrariando el principio de legalidad y tipicidad que exige que solo se sancionen conductas definidas de manera expresa en norma con rango de ley. En la doctrina, autores como García de Enterría y Fernández señalan que el principio de legalidad constituye "*el límite infranqueable del poder sancionador de la administración*" y que ninguna conducta puede ser sancionada si no ha sido previamente establecida por la ley con la claridad suficiente para que el administrado pueda conocer las consecuencias jurídicas de sus actos (García de Enterría & Fernández, 2020)¹². La falta de precisión normativa ha permitido que la administración aplique sanciones con base en criterios subjetivos o en normas reglamentarias que exceden sus competencias, vulnerando derechos fundamentales como la presunción de inocencia, el derecho de defensa y la proporcionalidad de las sanciones.

Este escenario se agrava con el uso indebido de la evaluación del desempeño como causal directa de destitución. Tal práctica desconoce que esta evaluación constituye un proceso integral que debe considerar no solo resultados de aprendizaje, sino también la formación continua, los méritos profesionales y la conducta ética del docente. La doctrina ha sido clara en advertir que la sanción disciplinaria no puede fundarse en criterios meramente valorativos o discrecionales, pues ello implicaría una desviación de poder. Según Parejo Alfonso, "*el ejercicio de la potestad disciplinaria exige no solo legalidad formal, sino también motivación objetiva y vinculación con los fines públicos perseguidos*" (Parejo Alfonso, 2018)¹³. Por tanto, utilizar la evaluación del desempeño como base directa para una sanción vulnera los principios de racionalidad y proporcionalidad que deben guiar toda actuación sancionadora del Estado.

Asimismo, la problemática se extiende a la determinación de la gravedad de las faltas y al uso inadecuado de la destitución como sanción. La legislación vigente no establece criterios suficientemente objetivos y uniformes para valorar la gravedad de las conductas ni para vincularlas con el impacto real en el servicio educativo o en los derechos de los estudiantes. Esto ha llevado a que conductas menores reciban sanciones desproporcionadas o que faltas graves no sean sancionadas adecuadamente. Como señala Cordero Vega, "*la proporcionalidad es un principio rector que obliga a la administración a adecuar la intensidad de la sanción a la entidad del hecho y a sus*

¹² García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2020). *Curso de Derecho Administrativo* (19.ª ed.). Civitas.

¹³ Parejo Alfonso, L. (2018). *Derecho Administrativo: fundamentos y principios*. Marcial Pons.

consecuencias" (Cordero Vega, 2019)¹⁴. La carencia de parámetros claros ha fomentado decisiones arbitrarias, lo que debilita tanto la autoridad de la administración como la legitimidad del régimen disciplinario.

La inseguridad jurídica también se refleja en la falta de garantías procedimentales efectivas. Actualmente, muchos procesos disciplinarios se desarrollan sin que el investigado tenga acceso oportuno al pliego de cargos, sin un plazo adecuado para ejercer su defensa o sin la posibilidad de ser escuchado en audiencia oral antes de la emisión del informe final. Tales omisiones contravienen los estándares constitucionales y jurisprudenciales del debido proceso. El Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de defensa comprende *"no solo la posibilidad formal de presentar descargos, sino el ejercicio real y efectivo de contradicción, lo cual implica conocer oportunamente los cargos, ofrecer pruebas y ser escuchado antes de la decisión"* conforme lo advierte el máximo interprete constitucional en la STC Exp. 00042-2004-AI/TC¹⁵. La carencia de tales garantías vulnera el derecho al debido proceso administrativo reconocido en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución y debilita la legitimidad de las decisiones sancionadoras.

Otro aspecto crítico es la interpretación extensiva o analógica en la calificación de faltas, que ha derivado en sanciones por hechos no previstos expresamente por la ley. Este fenómeno contraviene el principio de tipicidad, según el cual las infracciones deben estar descritas con precisión en la norma. En palabras de Nieto, *"la tipicidad constituye una garantía de seguridad jurídica, porque delimita el poder sancionador del Estado y permite al administrado prever las consecuencias jurídicas de sus actos"* (Nieto, 2021)¹⁶. La falta de tipificación precisa también genera incertidumbre en la comunidad educativa, pues los trabajadores no pueden prever con claridad qué conductas son sancionables, lo que afecta la confianza en el sistema disciplinario.

Además, la falta de claridad sobre la relación entre las faltas y las funciones del cargo ha derivado en sanciones por conductas que no guardan conexión directa con el ejercicio de la función pública educativa. La doctrina ha destacado que la potestad disciplinaria solo puede ejercerse respecto de conductas vinculadas al servicio público que afectan la función o la relación de confianza entre el Estado y el servidor (Santamaría Pastor, 2020)¹⁷. Cuando se sancionan comportamientos ajenos a la función, se produce una expansión indebida del poder sancionador, atentando contra el principio de legalidad.

La presente propuesta de ley busca superar estas deficiencias estableciendo un marco normativo que garantice que solo las faltas expresamente tipificadas y directamente relacionadas con la función educativa puedan ser sancionadas, prohibiendo cualquier interpretación extensiva o analógica. También precisa que la destitución solo procede por delitos penales vinculados con la función o por conductas graves que afecten la naturaleza del servicio educativo y los derechos de los estudiantes, conforme a la Ley

¹⁴ Cordero Vega, E. (2019). *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Jurídica de Chile.

¹⁵ Tribunal Constitucional del Perú. (2004). Sentencia Exp. N.º 00042-2004-AI/TC.

¹⁶ Nieto, A. (2021). *Derecho Administrativo Sancionador* (8.ª ed.). Tecnos.

¹⁷ Santamaría Pastor, J. A. (2020). *Principios de Derecho Administrativo General* (5.ª ed.). Iustel.

29988. Además, fortalece las garantías procedimentales mediante la obligación de formular un pliego de cargos claro y motivado, otorgar un plazo suficiente para el descargo, y garantizar una audiencia oral previa a la decisión.

En síntesis, el problema identificado radica en la existencia de un régimen disciplinario con vacíos normativos, criterios ambiguos y procedimientos deficientes que vulneran derechos fundamentales y comprometen tanto la protección del interés superior del niño como la seguridad jurídica de los trabajadores del sector educativo. La presente iniciativa legislativa propone corregir estas deficiencias, promoviendo un equilibrio entre la defensa de los derechos de los estudiantes y el respeto irrestricto a las garantías constitucionales de los docentes y demás servidores del sector educación.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta de ley, al fortalecer la seguridad jurídica, el debido proceso y la protección del interés superior del niño en los procedimientos disciplinarios del personal docente, tiene un efecto significativo en el sistema jurídico nacional porque actúa como norma de desarrollo constitucional y como instrumento de armonización normativa dentro del régimen administrativo disciplinario del sector educación. Su vigencia no solo introduce reglas más claras y coherentes que limitan la discrecionalidad de la administración, sino que también consolida principios estructurales del Estado constitucional de derecho como la legalidad, la tipicidad, la proporcionalidad, la presunción de inocencia y el derecho de defensa.

En primer lugar, la incorporación de disposiciones que delimitan expresamente la potestad sancionadora administrativa refuerza el principio de seguridad jurídica, entendido como la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de las conductas y la certeza sobre el contenido y aplicación de las normas. Como sostiene García de Enterría, la seguridad jurídica exige que el ciudadano conozca de antemano las consecuencias de sus actos y que la Administración no actúe sobre la base de criterios cambiantes o discrecionales, sino conforme a normas claras y previamente establecidas¹⁸ (García de Enterría y Fernández, 2013). En este sentido, la presente iniciativa legislativa limita la posibilidad de sancionar conductas no previstas expresamente por la ley, cerrando el paso a la creación reglamentaria de infracciones y evitando la expansión arbitraria del poder sancionador del Estado.

Este efecto armonizador es especialmente relevante porque la jurisprudencia constitucional ha destacado que la potestad sancionadora administrativa está sujeta a límites derivados del ius puniendi estatal, siendo la legalidad y la tipicidad principios fundamentales aplicables no solo al ámbito penal sino también al administrativo¹⁹ en esa línea el Tribunal Constitucional, lo ha precisado en la STC 02050-2002-AA/TC. De este modo, la presente propuesta de ley no introduce una ruptura en el sistema normativo, sino que refuerza su coherencia con la doctrina constitucional y con estándares internacionales de derechos humanos que exigen que toda sanción administrativa sea previsible, proporcional y dictada por autoridad competente.

¹⁸ García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2013). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.

¹⁹ Tribunal Constitucional. (2002). Sentencia del Exp. N.º 02050-2002-AA/TC

En segundo término, la regulación de plazos, procedimientos y derechos del investigado dentro del proceso disciplinario produce un efecto directo sobre la calidad del debido proceso administrativo. Al establecer un plazo de diez días hábiles para presentar descargos, la posibilidad de ampliación excepcional, la obligación de convocar a audiencia oral previa solicitud y la exigencia de motivación del pliego de cargos, la presente propuesta de ley fortalece las garantías procedimentales reconocidas en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución. Como ha señalado González Pérez, el debido proceso en sede administrativa no se reduce a una formalidad procesal, sino que constituye un límite sustantivo al poder sancionador y un instrumento de protección de los derechos fundamentales frente a la arbitrariedad del Estado²⁰ (González Pérez, 2004).

La articulación de estas garantías en una norma con rango de ley genera un impacto expansivo sobre la legislación nacional, en tanto sienta un precedente normativo que puede irradiar hacia otros regímenes disciplinarios del sector público, fortaleciendo la cultura del respeto a los derechos fundamentales dentro de la función administrativa. En esta línea, autores como Nieto sostienen que el respeto al debido proceso en el derecho administrativo sancionador es un requisito indispensable para la legitimidad del poder público y un componente esencial del Estado social y democrático de derecho²¹ (Nieto, 1994). Por ello, la vigencia de la presente iniciativa legislativa contribuye a consolidar un modelo de actuación estatal basado en el respeto a las garantías constitucionales, especialmente en sectores sensibles como la educación, donde se involucran derechos fundamentales de estudiantes y trabajadores.

Un tercer efecto relevante es la precisión normativa que introduce la presente propuesta de ley al establecer que la evaluación del desempeño no constituye causal de destitución por sí sola, salvo en los supuestos expresamente tipificados por la ley. Esta disposición tiene un doble impacto: por un lado, protege el principio de mérito y objetividad en la función pública, evitando que evaluaciones subjetivas o parciales se utilicen como mecanismo sancionador; y por otro, reafirma el principio de legalidad en la determinación de las causales de cese. Como señala Cassagne, la potestad sancionadora no puede ejercerse de modo discrecional ni fundarse en valoraciones subjetivas de la administración, sino que debe estar rigurosamente delimitada por la ley y sujeta al control de proporcionalidad²² (Cassagne, 2002). Este enfoque fortalece el sistema jurídico al impedir sanciones desproporcionadas o infundadas que comprometan derechos laborales y la estabilidad en el empleo público.

Asimismo, la regulación clara de la destitución como sanción excepcional para conductas graves —*delitos dolosos vinculados a la función, hostigamiento sexual, violencia grave, delitos contra la libertad sexual, terrorismo, tráfico ilícito de drogas, peculado o cohecho*— consolida la coherencia entre el régimen disciplinario y el orden penal, evitando duplicidades, contradicciones o vacíos normativos. Esta precisión se alinea con la doctrina de Mir Puig, quien sostiene que la sanción debe reservarse para conductas que

²⁰ González Pérez, J. (2004). *El debido proceso en el derecho administrativo sancionador*. Editorial Civitas.

²¹ Nieto, A. (1994). *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos.

²² Cassagne, J. C. (2002). *Derecho administrativo*. Tomo II. Abeledo-Perrot.

afecten bienes jurídicos relevantes y cuya gravedad justifique la máxima consecuencia jurídica²³ (Mir Puig, 2016). Además, al exigir sentencia firme como presupuesto para la destitución en determinados delitos, la norma refuerza la presunción de inocencia y evita sanciones prematuras.

Otro efecto central es el fortalecimiento del principio de proporcionalidad, el cual actúa como parámetro esencial para evaluar la gravedad de la falta y la pertinencia de la sanción. La presente propuesta de ley exige que la gravedad se determine sobre la base de hechos objetivos y del impacto en el servicio educativo y en los derechos de los estudiantes, lo cual contribuye a uniformizar criterios de sanción en todo el país. Esto responde a lo que sostiene Alexy, al señalar que el principio de proporcionalidad es un criterio estructurante del derecho constitucional contemporáneo que permite equilibrar la potestad pública con la protección de los derechos fundamentales²⁴ (Alexy, 2002).

La vigencia de la norma también tiene un efecto de refuerzo institucional, al delimitar con mayor precisión las competencias de la autoridad disciplinaria y al exigir que toda resolución sancionadora sea debidamente motivada. Este mandato de motivación no solo garantiza el control judicial posterior, sino que también promueve la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la administración educativa. Como indica Carbonell, la motivación es un requisito indispensable del acto administrativo porque permite a los administrados comprender las razones de la decisión y facilita su impugnación, además de constituir un mecanismo de autocontrol para la autoridad²⁵ (Carbonell, 2017).

Finalmente, al precisar que la suspensión preventiva no constituye sanción y que el docente absuelto tiene derecho a la reposición en una plaza equivalente, la presente propuesta de ley genera un efecto de armonización con los estándares de protección de derechos laborales reconocidos tanto en la Constitución peruana como en instrumentos internacionales de derechos humanos. Este diseño normativo evita la afectación irreparable de derechos fundamentales durante el desarrollo del procedimiento y refuerza la posición jurídica del trabajador frente a eventuales abusos de la administración. En palabras de De Otto, el Estado constitucional exige que incluso en el ejercicio legítimo de sus potestades, la administración se someta a un marco de garantías que impidan decisiones arbitrarias o desproporcionadas²⁶ (De Otto, 2005).

De este modo, la vigencia de la presente propuesta de ley no se limita a introducir reformas procedimentales en el ámbito disciplinario del sector educación, sino que fortalece el ordenamiento jurídico nacional en su conjunto, al consolidar principios constitucionales, reforzar las garantías del debido proceso, armonizar la potestad sancionadora con el respeto a los derechos fundamentales y elevar los estándares normativos de actuación administrativa en un sector estratégico para el desarrollo del país.

²³ Mir Puig, S. (2016). *Derecho penal. Parte general*. Reppertor.

²⁴ Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.

²⁵ Carbonell, M. (2017). *Teoría del acto administrativo y motivación*. Editorial UNAM.

²⁶ De Otto, I. (2005). *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Ariel.

V.- ANALISIS COSTO - BENEFICIO

El análisis costo-beneficio constituye una herramienta fundamental en la evaluación de políticas públicas y proyectos normativos, ya que permite ponderar de manera objetiva los impactos positivos y negativos derivados de su implementación. En el contexto de la presente propuesta de ley, orientada a fortalecer la seguridad jurídica, garantizar el debido proceso y proteger el interés superior del niño en los procedimientos disciplinarios del personal docente, esta herramienta posibilita identificar no solo los beneficios jurídicos y sociales, sino también los costos institucionales y administrativos que su puesta en marcha implicaría para el Estado y para el sistema educativo en su conjunto.

Desde el punto de vista económico y administrativo, la implementación de la presente iniciativa legislativa no supone un incremento significativo del gasto público, puesto que no crea nuevas estructuras institucionales ni exige la asignación de recursos extraordinarios. Su enfoque se centra en optimizar los procedimientos ya existentes, dotándolos de mayor coherencia normativa y previsibilidad, lo que reduce costos operativos derivados de procedimientos ineficientes, sanciones mal aplicadas o litigios judiciales que suelen originarse por decisiones administrativas arbitrarias o discrecionales. Como señala Musgrave, la eficiencia del gasto público no solo se mide por la cantidad de recursos utilizados, sino por la capacidad del Estado de asignarlos de modo que generen el mayor bienestar social posible²⁷ (Musgrave & Musgrave, 1989). Los beneficios que genera la presente propuesta de ley superan ampliamente sus costos. En primer lugar, fortalece la seguridad jurídica al establecer que la calificación de faltas y la imposición de sanciones se rigen por los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y debido proceso, eliminando la discrecionalidad que históricamente ha caracterizado muchos procedimientos disciplinarios en el sector educación. Esta previsibilidad normativa no solo protege los derechos fundamentales del personal docente, sino que también contribuye a elevar la calidad institucional del sistema educativo, al generar confianza en la imparcialidad de las decisiones y reducir la conflictividad administrativa y judicial. La literatura especializada sostiene que la seguridad jurídica es un componente esencial de la eficiencia institucional y del desarrollo social, ya que permite que las normas sean previsibles y aplicadas de manera uniforme²⁸ (Zagrebelsky, 1995).

Desde la perspectiva del interés superior del niño, la presente iniciativa legislativa refuerza la capacidad del Estado para proteger de manera efectiva a los estudiantes sin sacrificar los derechos constitucionales del personal docente. Al precisar que la evaluación del desempeño no constituye causal automática de destitución, y que esta solo procede ante faltas muy graves expresamente tipificadas, se logra un equilibrio adecuado entre el derecho de los estudiantes a recibir un servicio educativo de calidad y el derecho de los trabajadores a un procedimiento justo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que el principio del interés superior del niño exige que todas las medidas adoptadas por el Estado sean proporcionales, necesarias y orientadas al pleno desarrollo de los menores, sin vulnerar derechos fundamentales de otras

²⁷ Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice* (5.ª ed.). McGraw-Hill.

²⁸ Zagrebelsky, G. (1995). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*. Editorial Trotta.

personas²⁹ (CIDH, 2014). En términos de eficiencia social, el fortalecimiento del debido proceso y la eliminación de interpretaciones extensivas o analógicas en la calificación de faltas reducen significativamente los riesgos de decisiones arbitrarias, lo que a su vez disminuye la carga procesal del Poder Judicial al evitar demandas por nulidad de sanciones o reposición laboral. Según Rose-Ackerman, la previsibilidad normativa reduce la litigiosidad y mejora la eficiencia del sistema institucional al disminuir los incentivos para recurrir a mecanismos judiciales costosos y prolongados³⁰ (Rose-Ackerman, 2010). Este efecto genera un ahorro indirecto para el Estado, al reducir tanto los costos administrativos asociados a procedimientos disciplinarios impugnados como los gastos judiciales y las indemnizaciones derivadas de decisiones declaradas ilegales.

Además, al establecer reglas claras sobre el procedimiento, los plazos de descargo, la audiencia oral y la motivación de las resoluciones, la presente propuesta de ley contribuye a mejorar la calidad de la gestión pública en el sector educativo. North sostiene que las instituciones claras y estables reducen la incertidumbre en la interacción social y económica, promoviendo un entorno más eficiente y predecible tanto para el Estado como para los ciudadanos³¹ (North, 1990). Esta mayor previsibilidad institucional no solo fortalece el Estado de derecho, sino que también incide positivamente en la confianza ciudadana en el sistema educativo y en las entidades encargadas de su gestión. Los beneficios sociales de la presente iniciativa legislativa también se reflejan en la mejora del clima laboral dentro de las instituciones educativas. La existencia de procedimientos disciplinarios claros, objetivos y respetuosos de los derechos fundamentales reduce la percepción de arbitrariedad y favorece un ambiente institucional más justo y transparente, lo que impacta positivamente en la motivación, el desempeño docente y la calidad educativa. En palabras de Rawls, la justicia institucional no solo se mide por sus resultados, sino también por la equidad y transparencia de sus procedimientos³² (Rawls, 1971).

En esa línea de ideas, al fortalecer la protección del interés superior del niño y garantizar que las sanciones disciplinarias se apliquen únicamente en casos graves y debidamente comprobados, la presente propuesta de ley refuerza la confianza social en el sistema educativo, promueve un entorno seguro para los estudiantes y asegura que el personal docente actúe con responsabilidad profesional sin temor a sanciones arbitrarias. Este equilibrio entre derechos fundamentales, eficiencia institucional y protección de la niñez constituye un beneficio estructural que supera con creces los costos mínimos asociados a su implementación normativa.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con los objetivos estratégicos establecidos tanto en la Agenda Legislativa del Congreso de la República como en los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco del Acuerdo Nacional, al abordar de manera directa la necesidad de fortalecer el Estado constitucional

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2014). *Opinión Consultiva OC-21/14: Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*.

³⁰ Rose-Ackerman, S. (2010). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (2.ª ed.). Cambridge University Press.

³¹ North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

³² Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.

de derecho, garantizar el respeto de los derechos fundamentales y consolidar un sistema educativo basado en la protección integral de la niñez y el respeto irrestricto al debido proceso. En este sentido, la propuesta responde a prioridades legislativas orientadas a la modernización del marco jurídico que regula el ejercicio de la función pública docente, la mejora de la calidad del servicio educativo y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, todos ellos ejes centrales del trabajo legislativo nacional.

Desde la perspectiva de la Agenda Legislativa, la presente propuesta de ley materializa el compromiso de promover reformas normativas que doten de mayor seguridad jurídica a los procedimientos administrativos en el sector educación, garantizando que toda actuación del Estado se sujete estrictamente a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y debido proceso. Este enfoque contribuye a cerrar espacios para la arbitrariedad, fortalece la confianza ciudadana en las instituciones y promueve un equilibrio necesario entre la protección de los derechos de los estudiantes y la garantía de los derechos constitucionales de los trabajadores del sector educativo. Al establecer procedimientos disciplinarios claros, motivados y con garantías efectivas de defensa, la propuesta se enmarca en las políticas legislativas orientadas a construir un sistema educativo transparente, eficiente y respetuoso de los derechos fundamentales.

En el marco del Acuerdo Nacional, la presente iniciativa legislativa se vincula especialmente con los compromisos de las políticas de Estado 1, 2, 12 y 14. En primer lugar, fortalece el Estado de derecho al garantizar que la potestad sancionadora de la administración educativa se ejerza bajo estrictos parámetros legales, evitando el uso discrecional del poder disciplinario y asegurando que las decisiones administrativas sean previsibles, razonables y sujetas a control. Además, contribuye al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado constitucional al promover la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a las garantías procesales, lo que refuerza la legitimidad institucional frente a la ciudadanía. En el ámbito de la política educativa, la iniciativa se alinea con el compromiso nacional de asegurar un sistema educativo inclusivo, de calidad y con altos estándares éticos, en el que tanto el interés superior del niño como los derechos laborales del personal docente sean garantizados de manera integral.

La presente propuesta de ley también contribuye al cumplimiento del objetivo estratégico del Acuerdo Nacional de promover una cultura de respeto a los derechos fundamentales en la gestión pública, consolidando un modelo de Estado que actúa dentro del marco constitucional y protege simultáneamente a los sectores más vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes. Al precisar que la evaluación del desempeño no constituye por sí sola causal de destitución y que esta procede únicamente en los supuestos previstos por ley, se asegura que las medidas disciplinarias se apliquen con proporcionalidad, objetividad y respeto a la dignidad del trabajador, evitando sanciones arbitrarias que debiliten el sistema educativo o vulneren derechos fundamentales.

De igual modo, al establecer que la calificación de las faltas corresponde exclusivamente a la autoridad competente y que solo pueden sancionarse conductas expresamente tipificadas por norma con rango de ley, la presente iniciativa legislativa refuerza el

principio de legalidad y contribuye a la profesionalización del servicio educativo. Esto se traduce en una mayor predictibilidad en las decisiones administrativas, un mejor clima institucional en los centros educativos y una protección más efectiva de los derechos de estudiantes y docentes, lo que a su vez fortalece la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En suma, la presente propuesta de ley responde de manera coherente a las metas de la Agenda Legislativa y a los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional, al constituirse en un instrumento normativo clave para garantizar la seguridad jurídica, el respeto al debido proceso, la protección del interés superior del niño y la consolidación de un sistema educativo basado en derechos, justicia y equidad. Con ello, se avanza en la construcción de un Estado moderno, garantista y eficiente, capaz de equilibrar el ejercicio legítimo de la potestad disciplinaria con la protección de los derechos fundamentales y el fortalecimiento del sistema educativo nacional, en esa línea de ideas la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral II**. Equidad y justicia social, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 12**. Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte, y concordante con el **tema 39**. Leyes de reforma magisterial de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.