CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00072-2026-2031-CD
RU 7266-CD
20 AGOSTO 2026 05:34 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 41-A A LA LEY N.° 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, A FIN DE ESTABLECER MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN PARA LOS PROFESORES Y AUXILIARES DE EDUCACIÓN QUE PRESTAN SERVICIOS EN ZONAS RURALES Y ZONAS DE FRONTERA

Los diputados de la República integrantes del Grupo Parlamentario **JUNTOS POR EL PERÚ** que suscriben; a iniciativa de la Diputada **AZUCENA ISLA ROJAS**, en uso de las facultades conferidas por los artículos 102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a los artículos 8° y del 25° literal c) del Reglamento de la Cámara de Diputados, proponen el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 41-A A LA LEY N.° 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, A FIN DE ESTABLECER MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN PARA LOS PROFESORES Y AUXILIARES DE EDUCACIÓN QUE PRESTAN SERVICIOS EN ZONAS RURALES Y ZONAS DE FRONTERA

Artículo único. Incorporación del artículo 41-A a la Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

Se incorpora el artículo 41-A a la Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial, en los siguientes términos:

"**Artículo 41-A. Medidas especiales de protección para profesores y auxiliares de educación que prestan servicios en zonas rurales y de frontera.**

Los profesores y auxiliares de educación, nombrados y contratados, que prestan servicios efectivos en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y zonas de frontera, identificadas en los padrones oficiales aprobados anualmente por el Ministerio de Educación, tienen derecho a medidas especiales de protección durante el periodo en que presten servicios efectivos en dichos ámbitos.

Las medidas especiales de protección tienen por finalidad prevenir y mitigar los riesgos derivados de las condiciones geográficas, de accesibilidad y desplazamiento vinculadas

a la prestación del servicio educativo, y comprenden:

1. El acceso a un seguro de vida destinado a brindar protección económica frente al fallecimiento o invalidez permanente, total o parcial, producidos como consecuencia de la prestación efectiva del servicio docente o durante los traslados hacia y desde la institución educativa. Son beneficiarios del seguro de vida los hijos, el cónyuge o el integrante supérstite de la unión de hecho debidamente reconocida. A falta de estos, corresponde a los herederos según el orden sucesorio previsto en el artículo 816 del Código Civil.
2. La adopción e implementación de planes y protocolos de prevención, seguridad y atención de emergencias durante los traslados vinculados a la prestación del servicio docente, atendiendo a las características geográficas, condiciones de conectividad y medios de transporte predominantes en cada ámbito territorial. Estas medidas comprenden, entre otras:
    a) La identificación de rutas y modalidades de traslado que presenten especiales factores de riesgo.
    b) El establecimiento de protocolos de prevención y actuación inmediata frente a accidentes y situaciones de emergencia.
    c) El establecimiento de mecanismos de comunicación, alerta temprana y reporte de emergencias, considerando las condiciones de conectividad existentes.
    d) La coordinación interinstitucional oportuna entre los sectores competentes para la atención y auxilio en emergencias producidas durante los traslados vinculados a la prestación del servicio docente.

Las condiciones de cobertura, el monto asegurado, los criterios técnicos de las medidas preventivas y demás aspectos operativos necesarios para la implementación del presente artículo son establecidos en el reglamento de la presente ley."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA. Financiamiento e implementación progresiva

La implementación de las medidas dispuestas en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales, conforme a

sus competencias y a la disponibilidad presupuestaria, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

TERCERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Educación y el ministro de Economía y Finanzas, adecúa el Reglamento de la Ley N.° 29944 en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente ley.

ERNESTO ZUNINI
VOCERO TITULAR.

AZUCENA ISLA ROJAS
Diputada de la República

DIPUTADO.

Lima, 19 de agosto del 2026

Remigio Condori Flores

Jacqueline V. Tapia Llima I.

Cesar H. Tito Rojas

Alejandro José Maray Pillaca.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Planteamiento del problema

El Estado peruano tiene el deber constitucional de garantizar el derecho fundamental a la educación en todo el territorio nacional, lo que implica asegurar la prestación continua del servicio educativo incluso en aquellas zonas que, por sus características geográficas, presentan condiciones de aislamiento, limitada accesibilidad y mayores riesgos para el ejercicio de la función docente. Esta realidad se presenta en diversas zonas rurales y de frontera del país, en las que el acceso a las instituciones educativas exige desplazamientos prolongados y el uso de medios de transporte determinados por las características de cada territorio. Dentro de esta problemática nacional, uno de los departamentos más afectados es Loreto debido a su dispersión territorial y a la importancia del transporte fluvial para acceder a numerosas comunidades.

La prestación del servicio educativo en zonas rurales y de frontera puede exigir que los docentes se desplacen durante periodos prolongados mediante transporte fluvial, terrestre, lacustre u otros medios, según las condiciones geográficas y de conectividad de cada ámbito. Estas circunstancias incrementan la exposición a riesgos durante el traslado y pueden dificultar la atención inmediata ante emergencias médicas o accidentes vinculados al cumplimiento de sus funciones.

No obstante, pese a las especiales condiciones en las que desarrollan su labor y al rol estratégico que cumplen para garantizar la presencia efectiva del Estado y el acceso a la educación, el ordenamiento jurídico vigente no contempla un régimen integral que articule medidas preventivas frente a los riesgos asociados al desplazamiento con medidas de protección económica frente a contingencias de especial gravedad para los profesores que prestan servicios en zonas rurales y de frontera. Esta ausencia de protección evidencia un vacío normativo que resulta necesario atender mediante una respuesta legislativa de alcance nacional, susceptible de adecuarse a las particularidades territoriales de cada región.

1.2. Importancia estratégica de la presencia del estado en zonas rurales y zonas de frontera

Las zonas de frontera constituyen espacios de especial interés para el Estado peruano, no solo por su ubicación geográfica, sino también por su relevancia para la soberanía, la integración nacional y el desarrollo de las poblaciones que habitan en dichos territorios. En estos ámbitos, la presencia efectiva del Estado se materializa a través de la prestación continua de servicios públicos esenciales, entre ellos la educación, la salud y la seguridad, contribuyendo a fortalecer la integración territorial y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de la población.

En este contexto, los docentes desempeñan un papel que trasciende la labor estrictamente pedagógica, pues representan al Estado en comunidades alejadas y de difícil acceso, asegurando la continuidad del servicio educativo y promoviendo el desarrollo de niñas, niños y adolescentes que residen en localidades fronterizas. Su permanencia en estas instituciones educativas contribuye, además, a fortalecer el vínculo entre el Estado y las poblaciones rurales y fronterizas, favoreciendo la cohesión social, la inclusión y el desarrollo sostenible de dichas comunidades.

En consecuencia, la adopción de medidas orientadas a fortalecer la protección de los profesores que prestan servicios en zonas rurales y de frontera del país responde no solo a la necesidad de salvaguardar a quienes desarrollan una función pública esencial bajo condiciones especialmente complejas, sino también al interés del Estado de garantizar la continuidad de un servicio público indispensable para el desarrollo y la integración nacional.

1.3. **Características de la prestación del servicio educativo en zonas rurales y de frontera**

La prestación del servicio educativo en las zonas rurales y zonas de frontera del territorio nacional se desarrolla bajo condiciones geográficas, demográficas y de accesibilidad diversas, que pueden incidir directamente en el desplazamiento de los profesores hacia las instituciones educativas en las que prestan servicios. La dispersión de los centros poblados, las distancias existentes entre las comunidades y los principales centros urbanos, las limitaciones de conectividad y las características propias de cada territorio determinan que, en determinados

ámbitos, el acceso al servicio educativo requiera desplazamientos prolongados y el empleo de distintos medios de transporte.

Estas condiciones adquieren características particulares según la realidad territorial de cada departamento. En ese contexto, departamentos amazónicos como Loreto, donde el transporte fluvial constituye un medio de desplazamiento de especial relevancia, presentan características particulares debido a su extensión territorial, dispersión poblacional, limitada conectividad terrestre y significativa presencia de instituciones educativas ubicadas en zonas rurales y de frontera.

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Loreto constituye el departamento de mayor extensión territorial del país, con una superficie de 368 851,95 km², equivalente aproximadamente al 28,7 % del territorio nacional. Asimismo, comparte límites internacionales con las Repúblicas de Ecuador, Colombia y Brasil, circunstancia que refuerza su importancia estratégica para la presencia y acción del Estado en las zonas de frontera.

Imagen N°01

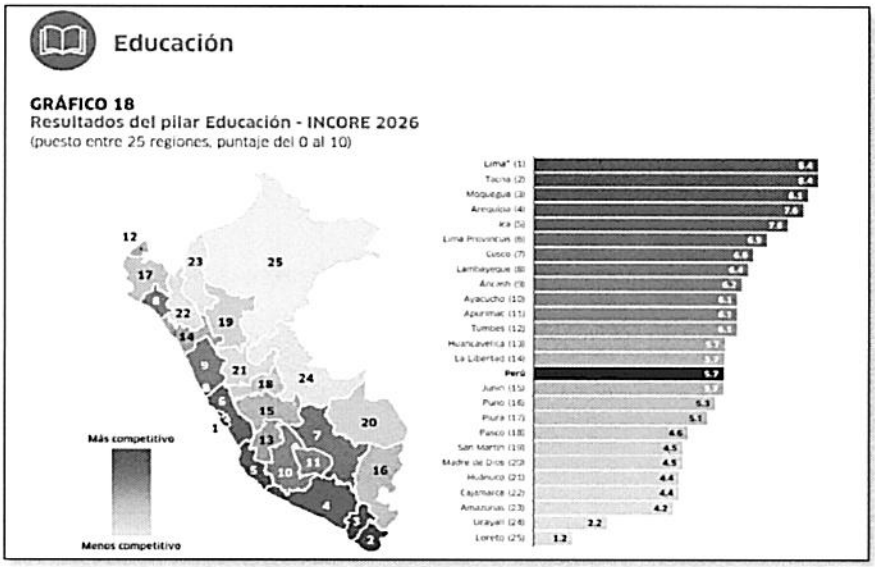


Elaboración: Propia

El propio INEI señala que las características geográficas de la Amazonía dificultan la comunicación terrestre entre las localidades, siendo el transporte fluvial y, en determinados casos, el transporte aéreo, los principales medios para acceder a numerosas comunidades. En ese contexto, los ríos constituyen las principales vías de comunicación y articulación territorial, condicionando el acceso de la población a los servicios públicos y limitando la capacidad de respuesta inmediata frente a situaciones de emergencia.

Asimismo, de acuerdo con el Índice de Competitividad Regional (INCORE) 2026, estudio elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE), Loreto se mantiene como la región menos competitiva del país desde el año 2016 seguido de Ucayali, presentando importantes brechas en materia de educación, infraestructura y capital humano. Esta situación evidencia la existencia de condiciones objetivamente diferenciadas que justifican la adopción de medidas específicas destinadas a mejorar las condiciones en las que se presta el servicio educativo en dicho departamento.

Imagen N°02[1]



Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE). INCORE 2026.

[1] Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE). INCORE 2026. Disponible en *https://ipe.org.pe/evento/webinar-indice-de-competitividad-regional-2026-incore/*

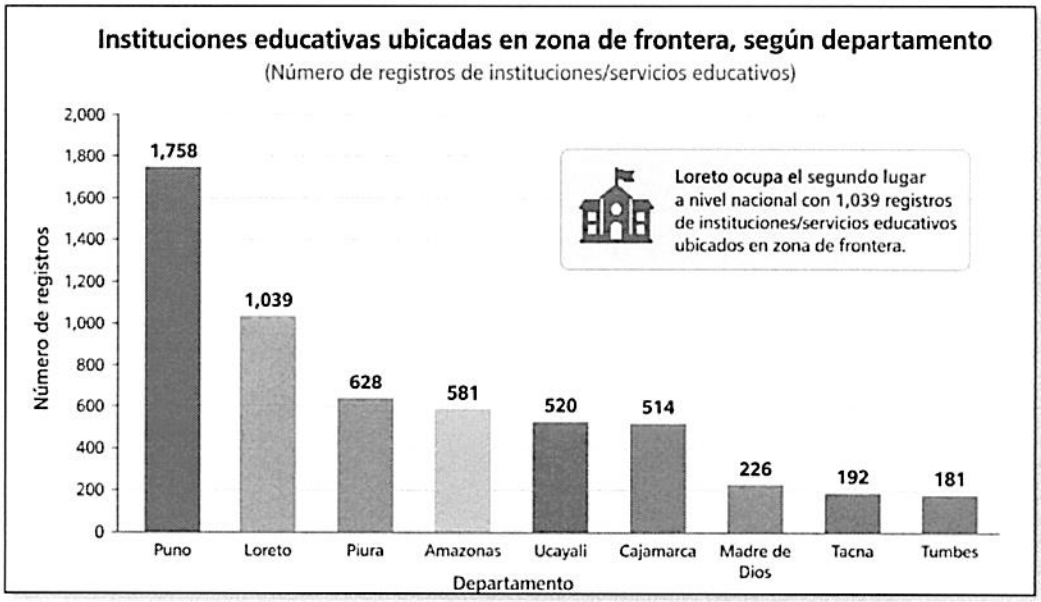
En departamentos amazónicos como Loreto y Ucayali, el transporte fluvial constituye un medio particularmente relevante para acceder a numerosas localidades, debido a la presencia de extensas redes hidrográficas y a las limitaciones de conectividad terrestre; realidad que ha motivado incluso la implementación de intervenciones estatales de transporte fluvial para facilitar el acceso al servicio educativo.

En otros departamentos fronterizos, como Tacna, Tumbes, Piura, Cajamarca y determinados ámbitos de Puno, el desplazamiento se desarrolla principalmente a través de redes y vías terrestres, cuyas condiciones de transitabilidad, distancia y accesibilidad pueden representar también dificultades para llegar a localidades rurales y fronterizas. En el caso particular de Puno, las características de su territorio determinan además la utilización del transporte lacustre, coexistiendo distintas modalidades de desplazamiento.

La complejidad de esta realidad ha sido reconocida por diversas entidades del Estado. Así, el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) ha calificado a determinadas localidades fronterizas de Loreto como zonas rurales de muy difícil acceso, mientras que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha implementado mecanismos especiales de transporte fluvial para garantizar que estudiantes de comunidades nativas puedan acceder oportunamente a sus instituciones educativas.

En tal sentido, según el Anexo 5, "Padrón de Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica Regular, Educación Básica Especial, Educación Básica Alternativa y Educación Técnico-Productiva, ubicadas en zona de frontera", aprobado mediante la Resolución Ministerial N.° 037-2026-MINEDU, se registran 5,639 servicios educativos ubicados en zonas de frontera a nivel nacional.

Imagen N°03[2]

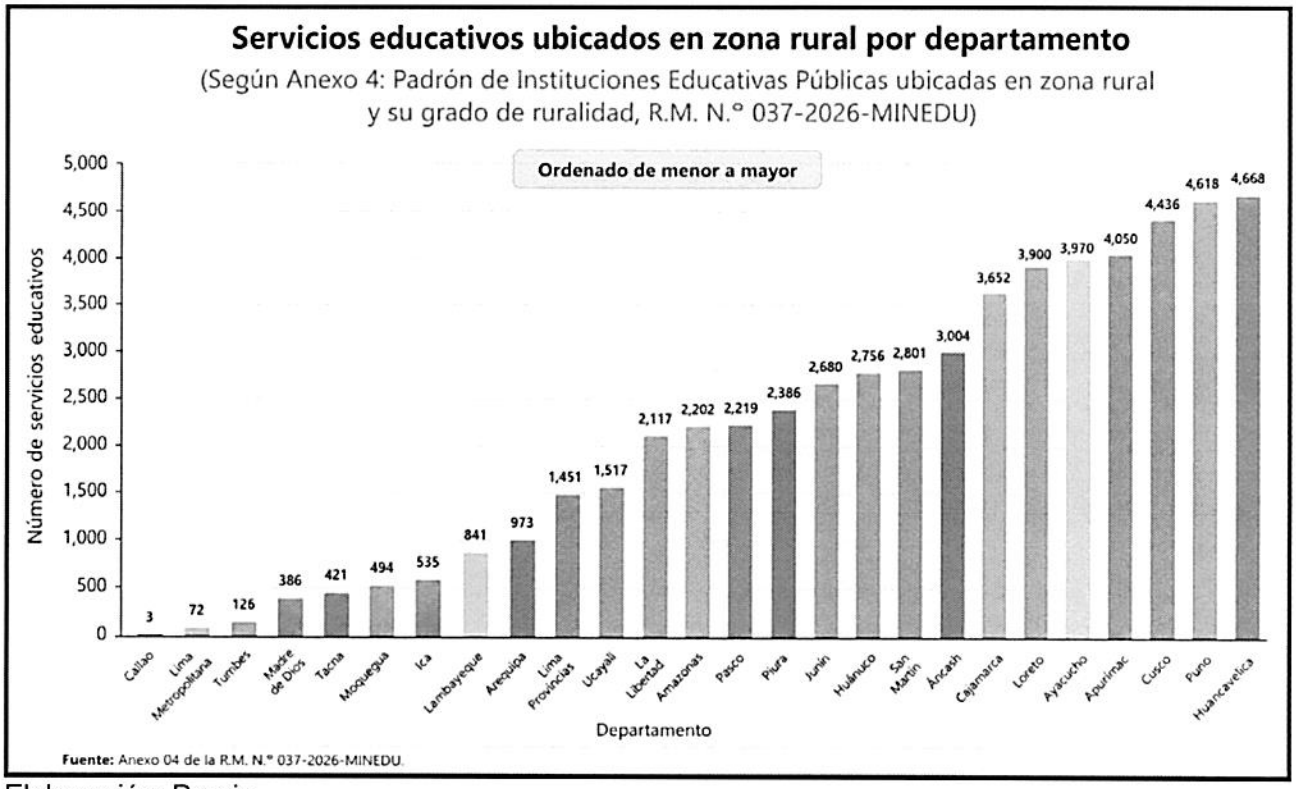


Elaboración: Propia
Fuente: Resolución Ministerial N. ° 037-2026-MINEDU, anexo 05.

Asimismo, según el Anexo 4, "Padrón de Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica Regular, Educación Básica Especial, Educación Básica Alternativa y Educación Técnico-Productiva, ubicadas en zona rural y su grado de ruralidad", aprobado mediante la Resolución Ministerial N.° 037-2026-MINEDU, se registran 56,278 servicios educativos ubicados en zonas rurales a nivel nacional.

[2] Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU). Anexo 5 "Padrón de Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica Regular, Educación Básica Especial, Educación Básica Alternativa y Educación Técnico-Productiva, ubicadas en zona de frontera" de la Resolución Ministerial N. ° 037-2026-MINEDU. Disponible en: *https://minedu.gob.pe/reforma-magisterial/padrones-instituciones-educativas*

Imagen N°04[3]



Elaboración: Propia
Fuente: Resolución Ministerial N. ° 037-2026-MINEDU, anexo 04.

Por lo expuesto, la labor que desempeñan los docentes trasciende la prestación ordinaria del servicio educativo, pues constituye un elemento indispensable para garantizar el derecho a la educación de las poblaciones ubicadas en las zonas más alejadas del país y, al mismo tiempo, fortalece la presencia efectiva del Estado en espacios de especial relevancia para la integración y el desarrollo nacional. Precisamente por las condiciones excepcionales bajo las cuales se desarrolla esta función, resulta necesario que el ordenamiento jurídico contemple mecanismos de protección acordes con los riesgos inherentes al ejercicio de la docencia en dichos territorios.

[3] Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU). Anexo 4 "Padrón de Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica Regular, Educación Básica Especial, Educación Básica Alternativa y Educación Técnico Productiva, ubicadas en zona rural y su grado de ruralidad" de la Resolución Ministerial N. ° 037-2026-MINEDU. Disponible en: *https://minedu.gob.pe/reforma-magisterial/padrones-instituciones-educativas*

1.4. Insuficiencia del marco normativo vigente

La Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, regula el régimen laboral de los profesores estableciendo los derechos, deberes, condiciones de trabajo y mecanismos de reconocimiento económico aplicables al ejercicio de la función docente. Dentro de dicho régimen se contemplan diversos beneficios orientados a compensar determinadas condiciones de prestación del servicio, tales como las asignaciones temporales por laborar en instituciones educativas unidocentes, multigrado, bilingües, rurales, de frontera o ubicadas en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), reconociéndose así que el ejercicio de la docencia en determinados ámbitos territoriales supone condiciones diferenciadas respecto de aquellas existentes en el resto del país.

No obstante, si bien dicha ley ha previsto mecanismos de compensación económica por la prestación del servicio en zonas de difícil acceso o de frontera, el marco normativo vigente no contempla medidas específicas destinadas a brindar una protección integral al docente frente a los riesgos inherentes al ejercicio de sus funciones en dichos territorios. En efecto, las asignaciones temporales actualmente previstas tienen una finalidad compensatoria, mas no constituyen mecanismos de prevención y protección frente a los riesgos y accidentes asociados al traslado fluvial, terrestres o lacustre ni establecen una medida de protección económica especial en favor del docente y su familia ante contingencias como el fallecimiento o la invalidez permanente derivados de la prestación del servicio.

Esta situación evidencia un vacío en la legislación vigente, pues si bien el Estado reconoce expresamente que la prestación del servicio docente en zonas de frontera y zonas rurales merece un tratamiento diferenciado mediante incentivos económicos, no ha previsto un régimen específico de protección preventiva y económica que responda a las condiciones excepcionales en las que estos docentes desarrollan su labor.

Tal circunstancia adquiere especial relevancia en aquellas zonas rurales y de frontera del territorio nacional en las que las condiciones geográficas, la limitada accesibilidad, el aislamiento y los prolongados desplazamientos incrementan la exposición de los docentes a situaciones de riesgo durante el cumplimiento de sus funciones. Estas condiciones presentan características diferenciadas según cada ámbito territorial y los medios de transporte utilizados para acceder a las instituciones educativas.

Cabe resaltar que, actualmente, no se cuenta con un registro oficial y sistematizado de docentes que hayan fallecido durante el traslado hacia sus instituciones educativas. No obstante, diversos casos reportados en fuentes periodísticas durante los últimos años permiten evidenciar que esta problemática se presenta en distintas zonas del territorio nacional y que los riesgos asociados al desplazamiento para la prestación del servicio docente no constituyen hechos aislados.

A modo de ejemplo, en el departamento de Loreto, en el año 2023, el profesor Alberto Angulo Mondragón, representante del Sindicato de Maestros Rurales de Loreto, manifestó, en declaraciones recogidas por el diario *La Región*, que los docentes que prestan servicios en zonas rurales afrontan riesgos para su vida e integridad al desplazarse hacia comunidades alejadas de los centros urbanos de las ocho provincias de la región. Asimismo, señaló que, para acceder a determinadas instituciones educativas, los profesores deben realizar recorridos que pueden comprender varias horas o incluso días de navegación fluvial, evidenciando las particulares dificultades de accesibilidad y desplazamiento existentes en estos ámbitos

En ese sentido, señaló que, en un periodo de tan solo seis meses, se registró el fallecimiento de cinco docentes como consecuencia de naufragios de embarcaciones fluviales en los ríos amazónicos, ocurridos mientras estos se desplazaban hacia las comunidades en las que prestaban servicios o retornaban de ellas. Asimismo, respecto de las condiciones de transporte utilizadas por los docentes manifestó que: *"Las lanchas son inseguras y antihigiénicas, quizás no pasan más naufragios porque vamos con Dios."*.

Imagen N°05[4]

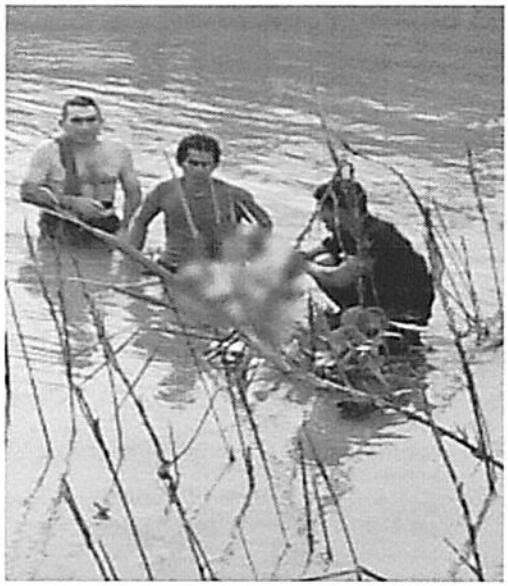


[4] Fuente: https://diariolaregion.com/maestros-arriesgan-sus-vidas-para-atender-la-educacion-en-zona-rural/

Aunado a ello, en el 2023 la profesora Lorena Isabel Sánchez de Flores falleció tras el naufragio de una embarcación que navegaba por el río Amazonas cuando se dirigía a su centro de labores en la comunidad rural como lo hacen miles de profesores cada mañana. Ante ello, los maestros rurales expresaron su constante preocupación por la situación advertida.

Imagen N°06[5]

- ***Maestros rurales buscaran sostener diálogo con autoridades ante problemática.***





Además, en septiembre de 2024, en la región La Libertad, se produjo un grave accidente de tránsito que evidencia los riesgos asociados al desplazamiento de docentes que prestan servicios en zonas rurales. Una unidad vehicular que transportaba profesores provenientes de los caseríos de Huaraday, El Zaile, El Molle y Ake, entre otros, de la provincia de Santiago de Chuco, cayó a un barranco en el sector Yacamate, distrito de Chao, provincia de Virú. Los docentes retornaban a sus hogares luego de haber cumplido una semana de labores en sus respectivas instituciones educativas.

[5] Fuente: https://diariolaregion.com/velan-en-privado-a-maestra-que-fallecio-en-naufragio-de-embarcacion/?utm_source=

Como consecuencia del accidente se registraron nueve personas fallecidas, encontrándose entre las víctimas mortales al menos tres docentes, identificadas como Yessica Chávez Carranza, Leonila Victorio Morales y Mariela Vásquez Becerra. Este caso evidencia que el ejercicio de la labor docente en zonas rurales no solo supone permanecer en localidades alejadas, sino también realizar desplazamientos periódicos por vías cuyas condiciones pueden incrementar el riesgo para la vida e integridad de los docentes.

Imagen N°07[6]



De igual manera, un caso reciente que evidencia esta problemática ocurrió el 17 de agosto de 2026, en la región Ayacucho, donde dos docentes del Centro Rural de Formación de Alternancia de Negro Mayo, Alexander Giménez Sologorre y Elvis Calcina Ccoa, ubicado en la provincia de Parinacochas, fallecieron en un accidente de tránsito mientras se desplazaban en motocicleta por la ruta Puquio–Chalhuanca. De acuerdo con la información periodística, los docentes se dirigían a visitar a sus estudiantes como parte de las actividades propias de su labor educativa.

[6] Fuente: https://larepublica.pe/sociedad/2024/09/27/tragico-accidente-en-trujillo-combi-cae-a-barranco-y-deja-8-fallecidos-y-varios-heridos-2659014

Este hecho permite advertir que los riesgos vinculados al desplazamiento para el cumplimiento de la función docente también se presentan por vía terrestre, particularmente en ámbitos rurales donde las características geográficas, las distancias y las condiciones de accesibilidad pueden exigir desplazamientos constantes para garantizar la prestación del servicio educativo.

Imagen N°08[7]



El accidente ocurrió en la zona de Condorcocha, durante la madrugada del último domingo.
KRISTHEL VALDIVIEZO Fecha actualización: 17/08/2026 - 11:47

▶ ESCUCHA ESTA NOTA

Dos docentes del Centro Rural de Formación de Alternancia de Negro Mayo, en la provincia de Parinacochas, Ayacucho, perdieron la vida en un accidente de tránsito cuando se desplazaban en motocicleta para cumplir con una actividad vinculada a su labor educativa.

Esta situación evidencia un vacío en la legislación vigente, pues si bien el Estado reconoce expresamente que la prestación del servicio docente en zonas rurales y de frontera merece un tratamiento diferenciado mediante incentivos económicos, no ha previsto un régimen específico de protección preventiva y económica que responda a los riesgos asociados a las condiciones geográficas, de accesibilidad y desplazamiento existentes en dichos ámbitos a nivel nacional.

[7] Fuente: https://peru21.pe/peru/ayacucho-dos-docentes-mueren-en-accidente-cuando-se-dirigian-visitar-sus-alumnos/

En ese sentido, resulta necesario fortalecer el marco normativo vigente mediante la incorporación de medidas de protección que atiendan las condiciones particulares en las que los profesores desarrollan sus funciones en las distintas zonas rurales y de frontera del territorio nacional.

En consecuencia, el establecimiento de medidas especiales de protección, tanto de carácter preventivo durante los desplazamientos vinculados a la prestación del servicio docente como de protección económica mediante un seguro de vida, para los profesores que prestan servicios efectivos en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y zonas de frontera del territorio nacional, no constituye la creación de beneficios aislados o injustificados, sino el fortalecimiento de un régimen que actualmente reconoce las especiales condiciones en las que se desarrolla la labor docente en dichos ámbitos mediante incentivos económicos, pero que aún carece de mecanismos específicos orientados a prevenir y reducir los riesgos asociados a las condiciones geográficas, de accesibilidad y desplazamiento, ya sea por vía fluvial, terrestre, lacustre u otro medio que resulte necesario de acuerdo con las características del ámbito territorial.

1.5. Justificación de la propuesta legislativa

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad establecer medidas especiales de protección para los profesores que prestan servicios efectivos en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y zonas de frontera del territorio nacional, mediante la adopción de medidas de prevención, seguridad y atención de emergencias durante los desplazamientos vinculados a la prestación del servicio docente, ya sea por vía fluvial, terrestre, lacustre u otro medio que resulte necesario de acuerdo con las características del ámbito territorial, así como mediante el reconocimiento del derecho a un seguro de vida.

Departamento	Modalidad de transporte predominante o relevante
Loreto	Fluvial
Ucayali	Fluvial y terrestre
Amazonas	Terrestre y, en determinados ámbitos, fluvial
Madre de Dios	Terrestre y fluvial

Departamento	Modalidad de transporte predominante o relevante
Puno	Terrestre y lacustre
Piura	Terrestre
Cajamarca	Terrestre
Tacna	Terrestre
Tumbes	Terrestre

Como se observa, las modalidades de desplazamiento presentan características diferenciadas según las condiciones geográficas y de conectividad de cada departamento, lo que evidencia la necesidad de que las medidas de prevención, seguridad y atención de emergencias se adecuen a las particularidades de cada ámbito territorial.

La propuesta responde a la necesidad de fortalecer la protección de aquellos docentes que desarrollan su labor bajo condiciones particulares derivadas de factores geográficos, de accesibilidad, conectividad y desplazamiento existentes en las zonas rurales y zonas de frontera del país. Tales condiciones pueden implicar recorridos prolongados, aislamiento geográfico, limitada capacidad de respuesta frente a situaciones de emergencia y la utilización de distintos medios de transporte para acceder a las instituciones educativas en las que prestan servicios.

La educación constituye uno de los servicios públicos esenciales cuya continuidad debe ser garantizada por el Estado en todo el territorio nacional sin excepción. Ello implica no solo adoptar medidas para asegurar el acceso de la población a dicho servicio, sino también establecer condiciones adecuadas para que los docentes puedan ejercer su función con un nivel razonable de protección frente a los riesgos asociados a las particulares condiciones en las que se desarrolla la prestación del servicio en dichos ámbitos.

Asimismo, la propuesta resulta compatible con el principio de igualdad material reconocido por el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 03389-2021-PA/TC, en tanto reconoce que situaciones objetivamente distintas pueden justificar un tratamiento jurídico diferenciado, toda vez que el derecho a la igualdad también comprende el respeto de las diferencias mediante

medidas de igualación positiva, políticas de inclusión social y un trato diferenciado frente a situaciones de desigualdad.

Aunado a ello, el Tribunal Constitucional, en el Expediente N.º 0018-2003-AI/TC, ha señalado que: "*El principio de igualdad no se encuentra reñido con el reconocimiento legal de la diferencia de trato, en tanto ésta se sustente en una base objetiva, razonable, racional y proporcional.*"

Además, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 02064-2004-AA/TC, ha establecido que el derecho a la salud, reconocido en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, no se agota en el acceso a una atención oportuna y apropiada, sino que comprende también aquellos factores determinantes para una adecuada protección integral de la persona, entre los cuales se encuentran las condiciones ambientales y ocupacionales en las que desarrolla sus actividades.

En concordancia con dicho criterio, el ordenamiento jurídico peruano contempla mecanismos de protección diferenciada para los trabajadores expuestos a riesgos específicos derivados de las condiciones en las que desarrollan sus labores. En ese sentido, constituye un antecedente relevante la Ley N.º 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, que establece el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) como un mecanismo destinado a brindar protección adicional a los trabajadores que realizan actividades consideradas de riesgo. Este seguro otorga cobertura frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, comprendiendo prestaciones de salud y económicas ante las consecuencias que estos eventos pueden generar, entre ellas la invalidez y el fallecimiento del trabajador.

A modo de ejemplo, en el contexto de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19, se promulgó la Ley N.º 31025, mediante la cual se incorporó a la Ley N.º 26790 el reconocimiento de la enfermedad causada por el COVID-19 como enfermedad profesional para los servidores de la salud expuestos al riesgo de contagio durante la prestación de sus servicios. Esta medida respondió a la especial exposición al riesgo que enfrentaba dicho personal como consecuencia de las condiciones propias del ejercicio de sus funciones, constituyendo un antecedente de protección diferenciada frente a riesgos específicos derivados de la prestación del servicio.

De esta manera, el ordenamiento peruano ya reconoce que, cuando ciertas condiciones laborales generan riesgos especiales, pueden establecerse mecanismos de protección diferenciada y coberturas adicionales frente a la invalidez y el fallecimiento del trabajador, criterio que resulta relevante para la protección de los docentes que laboran en zonas rurales y de frontera.

En tal sentido, los docentes que prestan servicios en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y zonas de frontera del territorio nacional pueden encontrarse sometidos a condiciones particulares de accesibilidad y desplazamiento vinculadas a las características geográficas de los ámbitos en los que desarrollan sus funciones. Por ello, la adopción de medidas especiales de protección, orientadas tanto a la prevención y atención de riesgos durante los desplazamientos por vía fluvial, terrestre, lacustre u otros medios, según corresponda a las características de cada territorio, como a la protección económica frente a contingencias de especial gravedad, constituye una respuesta orientada a atender las particulares condiciones en las que se desarrolla la prestación del servicio docente en dichos ámbitos.

1.6. Fundamento constitucional de la medida

La presente iniciativa legislativa encuentra sustento en los principios y derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú, particularmente en aquellos que imponen al Estado el deber de garantizar el acceso efectivo a la educación y proteger a quienes hacen posible la prestación de este servicio público esencial.

La propuesta se sustenta en los derechos a la vida, a la integridad y a la igualdad previstos en el artículo 2, incisos 1 y 2, de la Constitución Política del Perú, el cual versa en los siguientes términos:

> *"Artículo 2. Derechos fundamentales de la persona*
>
> *Toda persona tiene derecho:*

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole."

En tal sentido, la presente propuesta legislativa encuentra sustento, en primer lugar, en el deber de protección de la vida y la integridad moral, psíquica y física de los docentes que prestan servicios en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y de frontera, quienes desarrollan sus funciones bajo condiciones particulares de accesibilidad, desplazamiento y exposición a riesgos.

Además, el artículo 13 de la Constitución indica que:

"Artículo 13. - Educación y libertad de enseñanza
La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo."

Asimismo, el artículo 16 del mismo cuerpo normativo señala lo siguiente:

"Artículo 16. - Descentralización del sistema educativo

Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados.
El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.

Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas."

Los anteriores mandatos constitucionales no solo se limitan a asegurar la existencia de instituciones educativas, sino que comprenden la obligación de adoptar las medidas necesarias para que el servicio educativo pueda prestarse de manera continua y eficaz en todo el territorio

nacional, incluyendo aquellas zonas que presentan especiales dificultades de acceso o condiciones geográficas excepcionales.

Aunado a ello, el artículo 22 de la Constitución manifiesta que:

> *"Artículo 22. Protección y fomento del empleo*
>
> *El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona."*

En concordancia con ello, el artículo 23 establece que:

> *"Artículo 23. El Estado y el trabajo*
>
> *El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan. **
>
> *El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.*
>
> *Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.*
>
> *Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento."*

En ese contexto, resulta constitucionalmente legítimo establecer mecanismos específicos de protección cuando determinadas funciones públicas se desarrollan bajo condiciones objetivamente más riesgosas que aquellas existentes en el régimen general.

Asimismo, la propuesta no debe ser entendida como un mandato de tratamiento uniforme para todas las personas, sino como la adopción de medidas específicas de protección dirigidas a quienes desarrollan la función docente bajo condiciones objetivamente diferenciadas de ruralidad, frontera, accesibilidad y desplazamiento.

Los profesores que prestan servicios en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y de frontera desarrollan su labor bajo condiciones objetivamente diferenciadas respecto

de quienes prestan servicios en ámbitos de mayor accesibilidad. Por ello, la incorporación de medidas especiales de protección de alcance nacional, cuya aplicación se adecúe a las características territoriales de cada ámbito, constituye una medida razonable orientada a proteger la vida e integridad de los docentes y garantizar la continuidad del servicio educativo.

A nivel internacional, la presente iniciativa también guarda concordancia con los compromisos asumidos por el Estado peruano en materia de protección de los trabajadores. En ese sentido, el Convenio N.° 155 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, ratificado por el Perú, establece que los Estados deben formular, poner en práctica y revisar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud en el trabajo, orientada a prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante su desarrollo. En ese sentido, el citado instrumento legal reconoce el deber estatal de adoptar medidas apropiadas para reducir los riesgos inherentes al trabajo y fortalecer la protección de quienes desempeñan actividades bajo condiciones especiales.

En ese contexto, la presente iniciativa legislativa es compatible con los principios constitucionales de protección del trabajo, igualdad material y garantía del derecho a la educación, así como con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de seguridad y salud en el trabajo. De este modo, la propuesta configura una respuesta razonable y proporcional frente a las condiciones objetivamente diferenciadas en las que estos docentes desarrollan una función pública esencial para asegurar la presencia efectiva del Estado y el acceso a la educación en las zonas rurales y zonas de frontera del país.

1.7. Antecedentes legislativos

Asimismo, se tienen los siguientes proyectos de ley:

- Proyecto de Ley 3812/2022-CR, presentado el 20 de diciembre de 2022, que propone la Ley que otorga seguro de vida a los profesores y auxiliares de educación de las zonas de frontera.

- Proyecto de Ley 2590/2021-CR, presentado el 14 de julio de 2022, que propone la Ley que establece mejoras para el personal profesional, técnico y auxiliar asistencial de salud que labora en zonas de frontera y zonas alejadas.
- Proyecto de Ley 12561/2025-CR, presentado el 23 de septiembre de 2025, que propone la Ley que otorga un seguro de vida a trabajadores del sector salud en zonas de frontera.
- Proyecto de Ley 4710/2015-CR, presentado el 10 de agosto de 2015, que propone la Ley que declara de necesidad pública y prioritario interés nacional el desarrollo de la educación de las zonas fronterizas.

Cabe precisar que, en el actual período legislativo iniciado en 2026, no se ha identificado una iniciativa legislativa que constituya un antecedente directo de la presente propuesta, orientada específicamente a establecer medidas de protección y un seguro de vida para los docentes que prestan servicios en zonas rurales y de frontera.

1.8. Objetivos generales y específicos

Objetivo general

Fortalecer la protección de los profesores y auxiliares de educación, nombrados y contratados, que prestan servicios efectivos en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y zonas de frontera del territorio nacional, frente a los riesgos derivados de las condiciones geográficas, de accesibilidad y desplazamiento vinculadas a la prestación del servicio educativo.

Objetivos específicos

a) **Establecer medidas de prevención, seguridad y atención de emergencias** durante los traslados vinculados a la prestación del servicio docente, atendiendo a las características geográficas, condiciones de conectividad y medios de transporte predominantes en cada ámbito territorial.

b) **Garantizar el acceso a un seguro de vida** que brinde protección económica frente al fallecimiento o invalidez permanente, total o parcial, producidos como consecuencia de la prestación efectiva del servicio docente o durante los traslados hacia y desde la institución educativa.

c) **Fortalecer los mecanismos de prevención y respuesta ante situaciones de riesgo**, mediante la identificación de rutas y modalidades de traslado que presenten especiales factores de riesgo, así como el establecimiento de mecanismos de comunicación, alerta temprana y reporte de emergencias.

d) **Promover la coordinación interinstitucional** entre las entidades competentes para facilitar una atención y auxilio oportunos frente a emergencias producidas durante los traslados vinculados a la prestación del servicio docente.

II. ANÁLISIS DE LA FÓRMULA LEGAL

2.1. Incorporación del artículo 41-A a la Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial

La presente iniciativa propone incorporar el artículo 41-A a la Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial, a fin de reconocer medidas especiales de protección para los profesores que prestan servicios efectivos en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y zonas de frontera del territorio nacional, atendiendo a las particulares condiciones geográficas, de accesibilidad y desplazamiento existentes en dichos ámbitos.

La propuesta contempla dos componentes complementarios de protección:

1. Establece medidas de carácter preventivo, de seguridad y de atención de emergencias durante los traslados vinculados a la prestación del servicio docente, adecuadas a las características geográficas, condiciones de conectividad y medios de transporte predominantes en cada ámbito territorial.
2. Reconoce el acceso a un seguro de vida destinado a brindar protección económica al profesor y a sus beneficiarios frente a contingencias de especial gravedad derivadas de la prestación efectiva del servicio.

Se ha optado por la técnica legislativa de incorporar un nuevo artículo dentro del capítulo referido a los derechos de los profesores, en lugar de modificar las disposiciones actualmente vigentes, por cuanto las medidas propuestas constituyen mecanismos adicionales de protección que no alteran el contenido ni el alcance de los derechos ya reconocidos por la Ley de Reforma Magisterial. En tal sentido, la Ley N.° 29944 regula los derechos de los profesores en su artículo 41, por lo que la incorporación del artículo 41-A permite mantener la sistemática de la norma y ampliar el marco de protección aplicable al ejercicio de la función docente. Asimismo, la propuesta mantiene coherencia con el régimen previsto en la Ley de Reforma Magisterial, que

ya reconoce determinadas condiciones diferenciadas vinculadas a la prestación del servicio en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales y zonas de frontera.

Por tanto, la incorporación del artículo 41-A complementa el marco normativo vigente mediante medidas orientadas no solo a brindar protección económica frente a contingencias de especial gravedad, sino también a prevenir y atender los riesgos asociados a las condiciones de accesibilidad y desplazamiento que enfrentan los profesores durante la prestación efectiva del servicio en dichos ámbitos.

En ese sentido, la iniciativa no sustituye las asignaciones, incentivos o beneficios actualmente reconocidos a los profesores, sino que incorpora en la Ley N.° 29944 medidas complementarias de protección frente a riesgos propios de las condiciones en las que se desarrolla la función docente en zonas rurales y de frontera.

En consecuencia, la incorporación del artículo 41-A constituye una respuesta complementaria, razonable y proporcional frente a las condiciones objetivamente diferenciadas en las que estos profesores desarrollan sus funciones, procurando brindar protección económica frente a contingencias de especial gravedad y fortalecer la prevención y capacidad de respuesta frente a los riesgos asociados a sus desplazamientos.

2.2. Seguro de vida como medida de protección

La propuesta legislativa establece el acceso a un seguro de vida a favor de los profesores que prestan servicios efectivos en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y de frontera, durante el periodo en que presten servicios efectivos en dichos ámbitos.

La iniciativa establece que la cobertura del seguro comprende los supuestos de fallecimiento e invalidez permanente relacionados con la prestación efectiva del servicio docente. Con ello, se busca brindar protección económica al profesor y a sus beneficiarios frente a eventos de especial gravedad vinculados a los riesgos asociados al ejercicio de la función docente en zonas rurales y de frontera.

La propuesta determina expresamente quiénes serán los beneficiarios del seguro de vida, comprendiendo a los hijos, el cónyuge o el integrante supérstite de la unión de hecho y, a falta de estos, a los herederos conforme al orden sucesorio previsto en el artículo 816 del Código Civil. Esta regulación busca otorgar seguridad jurídica respecto de la determinación de los beneficiarios y garantizar que la protección económica alcance al entorno familiar del profesor o, en su defecto, a quienes legalmente tengan la condición de herederos.

2.3. Desarrollo reglamentario e implementación de las medidas de protección

La remisión al reglamento permitirá desarrollar los aspectos técnicos y operativos necesarios para la implementación de las medidas previstas, comprendiendo las condiciones de cobertura y financiamiento del seguro de vida, así como los protocolos de prevención, seguridad y actuación frente a accidentes durante los traslados. Asimismo, permitirá adecuar las medidas a las características geográficas, condiciones de conectividad y medios de transporte predominantes en cada ámbito territorial y precisar las responsabilidades y mecanismos de coordinación entre las entidades competentes.

2.4. Lista de beneficiarios

Los beneficiarios directos de la presente iniciativa legislativa son los profesores y auxiliares de educación, nombrados y contratados, que presten servicios efectivos en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y zonas de frontera, identificadas en los padrones oficiales aprobados anualmente por el Ministerio de Educación. Estos accederán a las medidas de prevención, seguridad y atención de emergencias previstas en la propuesta, así como a la cobertura del seguro de vida durante el periodo en que presten servicios efectivos en dichos ámbitos.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa incorpora el artículo 41-A a la Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial, con la finalidad de reconocer medidas especiales de protección para los profesores que prestan servicios efectivos en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y zonas de frontera del territorio nacional. Dichas medidas comprenden el acceso a un seguro de vida, así

como la adopción de medidas de prevención, seguridad y atención de emergencias durante los desplazamientos vinculados a la prestación del servicio docente, ya sea por vía fluvial, terrestre, lacustre u otro medio que resulte necesario de acuerdo con las características del ámbito territorial.

La propuesta complementa el régimen de derechos de la Carrera Pública Magisterial sin alterar su estructura ni modificar el régimen remunerativo, los mecanismos de ingreso, permanencia, evaluación o ascenso previstos en la legislación vigente. Por el contrario, incorpora mecanismos adicionales de protección destinados a atender las particulares condiciones geográficas, de accesibilidad y desplazamiento que pueden presentarse durante la prestación del servicio docente en zonas rurales y zonas de frontera.

En tal sentido, las medidas especiales de protección incorporadas mediante el artículo 41-A complementan el régimen actualmente establecido por la Ley de Reforma Magisterial y responden a las particulares condiciones en las que se desarrolla la función docente en las zonas rurales y zonas de frontera del territorio nacional.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De conformidad con las directrices del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República y el artículo 106 del Reglamento parlamentario, se desarrolla a continuación la estimación cuantitativa y cualitativa de los impactos monetarios, sociales y presupuestales de la presente iniciativa:

4.1. Determinación de la Población Objetivo

Conforme a los padrones oficiales aprobados mediante Resolución Ministerial N.° 037-2026-MINEDU, a nivel nacional se identifican 56,278 servicios educativos en zonas rurales y 5,639 en zonas de frontera. A partir de dicha cobertura institucional, se proyecta un universo estimado de **95,000 plazas docentes y auxiliares de educación** (entre personal nombrado y contratado) que realizan traslados continuos bajo condiciones de aislamiento territorial.

4.2. Estimación del Costo Fiscal Proyectado (Simulación Financiera de Prima)

Tomando como referencia contrataciones corporativas del Estado peruano para seguros colectivos de accidentes e invalidez/fallecimiento en el sector público, se estima un valor de prima anual promedio de entre S/ 120.00 y S/ 150.00 por docente.

Nivel Territorial / Prioridad	Docentes Estimados	Prima Promedio Anual (S/)	Costo Anual Proyectado (S/)	Costo Mensualizado (S/)
Escenario Priorizado (Frontera y Rural 1 - Muy Difícil Acceso)	35,000	S/ 140.00	S/ 4,900,000.00	S/ 408,333.33
Escenario Rural 2 y Rural 3	60,000	S/ 120.00	S/ 7,200,000.00	S/ 600,000.00
TOTAL, GENERAL (Cobertura Plena)	**95,000**	**S/ 127.37**	**S/ 12,100,000.00**	**S/ 1,008,333.33**

Elaboración: Propia / Simulación con base en RM N.° 037-2026-MINEDU y valores de pólizas colectivas institucionales.

4.3. Sostenibilidad Presupuestal y Cumplimiento Constitucional

El costo total estimado para la cobertura plena (S/ 12.1 millones anuales) representa menos del 0.05% del presupuesto institucional anual del sector Educación, de conformidad con la Ley N.° 32513. Por ello, su financiamiento se estructura mediante reasignaciones presupuestales ordinarias y progresivas dentro del Pliego 010 (MINEDU) y los pliegos de los Gobiernos Regionales, respetando estrictamente el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

4.4. Matriz de Impacto: Costos vs. Beneficios

Componente	Tipo de Impacto	Detalle del Impacto / Valoración Cualitativa y Cuantitativa
Costo Monetario Directo	Presupuestal Institucional	Aproximadamente S/ 12.1 millones anuales en primas corporativas para una cobertura de 95,000 plazas de profesores y auxiliares.
Costo Monetario Operativo	Gestión Administrativa	Gastos corrientes mínimos vinculados a la formulación de protocolos preventivos y mesas de coordinación territorial.
Beneficio Social y de Mitigación	Protección Familiar	Auxilio socioeconómico inmediato para las familias y derechohabientes frente a accidentes fatales o invalidez derivados del servicio, previniendo situaciones de desamparo y extrema pobreza.
Beneficio en Gestión Educativa	Continuidad del Servicio	Incentivo efectivo para la permanencia de plazas en zonas de difícil acceso, reducción de deserciones y ahorro de costos estatales por coberturas de plazas de emergencia.
Beneficio en Seguridad y Soberanía	Presencia del Estado	Fortalecimiento de la cohesión territorial y soberanía nacional en zonas fronterizas al dotar de condiciones de dignidad laboral y protección real al personal docente que ejerce la función pública en frontera y zona rural.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda concordancia con la Política de Estado N.° 12 del Acuerdo Nacional, referida al acceso universal a una educación pública, gratuita y de calidad, en tanto fortalece las condiciones de protección de los docentes que prestan servicios en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales y zonas de frontera del territorio nacional. En tal sentido, la adopción de medidas de prevención, seguridad y atención de emergencias durante los desplazamientos vinculados a la prestación del servicio docente, ya sea por vía fluvial, terrestre, lacustre u otro medio que resulte necesario de acuerdo con las características del ámbito territorial, así como el acceso a un seguro de vida, contribuye a mejorar las condiciones en las que se desarrolla la función docente y a favorecer la continuidad del servicio educativo en localidades alejadas y de difícil acceso.

Asimismo, la iniciativa se vincula con la Política de Estado N.° 34, referida al ordenamiento y gestión territorial, al fortalecer la capacidad de actuación y coordinación del Estado frente a las particulares condiciones geográficas y de accesibilidad existentes en las zonas rurales y de frontera del país. De esta manera, la propuesta contribuye a fortalecer la presencia efectiva del Estado, la integración territorial y la prestación continua de un servicio público esencial como la educación.

Lima, 19 de agosto del 2026

AZUCENA ISLA ROJAS
Diputada de la República