

FACULTAD DE DERECHO

Escuela Académico Profesional de Derecho

Trabajo de Investigación

**Sanciones administrativas en el sector público:
caso sector educación. Revisión de Literatura**

Luz Marina Challco Fernández

Para optar el Grado Académico de
Bachiller en Derecho

Cusco, 2021

Repositorio Institucional Continental
Trabajo de investigación



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

Resumen

El objetivo del presente artículo es hacer una revisión de la literatura investigativa y jurídica sobre el tema de las sanciones administrativas en el sector público: caso sector educación.

Para el desarrollo de la revisión se realizó una búsqueda de artículos académicos, los cuales pasaron por criterios de selección. Por tanto, los artículos empleados dan cuenta de reflexiones, análisis experiencias mayoritariamente del 2009 al 2020, sin embargo, de forma, excepcional hay de 1970 y 1999 artículos muy interesantes (pues nos presentan las definiciones de *faltas* que se proponían en ese entonces, las mismas que siguen vigentes en la actualidad, siendo una de sus características la ambigüedad de las mismas), que servirán de soporte al presente. En el marco de la metodología aplicada, se realizó un análisis comparativo de los artículos bajo determinados criterios.

De acuerdo con la revisión de los artículos seleccionados existe una diferenciación de instancias para la aplicación de las sanciones en el sector educación, en ese sentido, se tiene como conclusión principal que las faltas graves se sancionan con amonestaciones temporales y hasta despidos. Hemos encontrado que la mayoría de los autores consultados coincide con que el proceso sancionador es necesario, aunque algunos hacen observaciones que pueden llevar a una reforma jurídica del proceso.

La conclusión más importante es que el proceso sancionador garantiza un debido proceso, aunque la norma necesita de algunos cambios y reformas para que funcione mejor.

Palabras clave: sanciones administrativas, sector educación, administración pública, administración laboral faltas leves y graves en docentes.

Abstract

The objective of this article is to review the investigative and legal literature on the subject of Administrative Sanctions in the public sector: the education sector case.

For the development of the review, a search was made for academic articles which passed through selection criteria , the articles used account for reflections, analysis of experiences mostly from 2009 to 2018, however exceptionally from 1970 and 1999 very interesting articles (since it presents us with the definitions of “faults” that were proposed at that time, the same that are still in force today, being one of their characteristics their ambiguity) that will serve as support to the present. Within the framework of the applied methodology, a comparative analysis of the articles was carried out under certain criteria.

According to the review of the selected articles, there is a differentiation of instances for the application of sanctions in the education sector, in that sense, the main conclusion is that serious misconduct is punished with temporary reprimands and even dismissals. We have found that most of the authors consulted agree that the sanctioning process is necessary, although some make observations that may lead to a legal reform of the process.

The most important conclusion is that the sanctioning process guarantees due process, although the norm needs some changes and reforms to make it work better.

Keywords: Administrative sanctions, education sector, public administration, labor administration minor and serious offenses in teachers.

Sanciones administrativas en el sector público: Caso sector educación. Revisión de literatura

La presente investigación se realizó con el propósito de identificar cuáles son los puntos en común o puntos en desacuerdo a partir del contenido de investigaciones que se ha publicado con respecto al caso de las sanciones administrativas para directores, docentes y personal administrativo de instituciones educativas públicas del sector educación. Por consecuencia, el tema de las sanciones administrativas a los directores y docentes del sector educación es un tema que atañe a todo el mundo.

Las sanciones administrativas son actos administrativos se dan como consecuencia de una conducta ilícita del administrado, que se deriva de la verificación de una infracción cometida por los trabajadores de las diferentes instituciones estatales y privadas, que contravienen disposiciones administrativas, las cuales están normadas en las diferentes leyes concernientes a la administración pública.

En todos los países existe una legislación relacionada con este tema. Por ejemplo, en el caso chileno, Guerra (2020) señala que el Estatuto Docente Chileno no contempla un régimen de medidas disciplinarias para los docentes directivos, y que tampoco le son aplicables las medidas disciplinarias del artículo 121 del Estatuto Administrativo. En contraposición, y como respuesta normativa a las faltas que los docentes directivos cometan, se contempla un régimen de causales de término de relación laboral a propósito de ciertas faltas que se definen, en el caso de Bolivia, Lazarte- Robles (2012) plantea que existe la necesidad de “crear un tribunal disciplinario departamental permanente para los trabajadores de educación” (p. 15) para que estos se rijan con el Reglamento de Faltas y Sanciones del Magisterio. Sucede lo mismo que en el chileno, se les instaura un sumario disciplinario a los directores, docentes y personal administrativo por las faltas disciplinarias cometidas. En el caso peruano, la administración pública, que actúa como empleadora respecto al profesor, tiene la facultad de sancionar toda falta del docente siguiendo el

procedimiento regulado en la Ley 28044, Ley del profesorado y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 019-90-ED.

En ese sentido, el estudio describe conceptos que ayudan a comprender mejor el análisis del tema, estos son la *sanción administrativa*, la cual se define como una decisión tomada por una autoridad pública o privada, como consecuencia del incumplimiento de una regla o norma de conducta obligatoria, en perjuicio de la persona humana o jurídica a la que se le atribuye la responsabilidad por el incumplimiento de sus funciones. Este documento coincide con los procedimientos administrativos a nivel nacional para las sanciones administrativas en el sector de educación.

Del mismo modo, la Ley 29944, Ley de la Reforma Magisterial que norma si existe o no la responsabilidad administrativa, previo un proceso administrativo. Se tipifican las faltas como falta leve, falta grave, falta no leve, falta muy grave y sus correspondientes sanciones de acuerdo a la tipificación de sus faltas previo un proceso administrativo, para el cual debe de cumplir el debido proceso y la defensa del denunciado (MINEDU, 2015).

El tema del presente artículo es importante, porque sirve para dar a conocer al público en general sobre la literatura jurídica sobre las sanciones administrativas que infringen directores, docentes y administrativos de instituciones educativas públicas. En ese sentido, durante la investigación, nos hemos dado cuenta de que, a nivel local, existen pocos estudios sobre su naturaleza, etapas, requisitos y efectos jurídicos de este tipo de sanciones. Aunque en el caso internacional la cantidad varía.

Así, el objetivo del presente artículo de revisión es comparar varias investigaciones sobre el tema de las sanciones administrativas en el sector educación en Latinoamérica y el Perú.

Metodología

Criterios de inclusión

Para este criterio se han realizado búsquedas sobre el tema de investigación y se ha encontrado en la revisión de artículos académicos que señalan que las leyes y normas no indican de forma clara los hechos o faltas que se tiene que sancionar, asimismo algunos autores indican que para solucionar se tiene que realizar el proceso sumatorio. En ese sentido, se ha buscado una serie de estudios internacionales, nacionales y locales sobre la temática.

Los criterios de búsqueda para el proceso de análisis de las fuentes seleccionadas se realizaron de forma detallada teniendo en cuenta las características de mi tema y artículo a presentar, las bases de datos académicos usadas fueron, SciELO, Redalyc, Google Académico, y Google Scholer, de fuentes Latinoamericanas como Chile, México, Costa Rica, España, Colombia (Bogotá) y Perú.

Los artículos que fueron revisados de acuerdo con el tema elegido como son sanciones administrativas en el sector público, procesos administrativos caso sector educación, derecho administrativo de los últimos años, comprendidas de 2009 a 2020, excepcionalmente tenemos una de 1970 y 1999.

Criterios de exclusión

Asimismo, no se han considerado artículos elaborados antes del 2009 y posteriores al 2020, con excepción de dos artículos. Asimismo, no se incluyen artículos de países europeos, ni de idiomas distintos al español. El criterio exclusión que nos sirvió para excluir textos cuya temática se aleja de nuestro interés de investigación.

Criterios de comparación

Se ha considerado como criterios de comparación a la posición frente a la aplicación de la sanción.

Resultados

Posición frente a la aplicación de la sanción

Dentro de las muchas investigaciones sobre el derecho a la defensa y la sanción e infracción administrativa laboral es la de Espinoza (2013) la que se va a tomar en cuenta, ya que él ha descubierto la existencia de contradicciones en las sanciones administrativas laborales, esto por ausencia de una norma que se encargue de regular detalladamente la parte general del derecho administrativo sancionador. De este trabajo también se ve la postura a favor con relación a la nueva Ley 29944, en sus procedimientos para sancionar, porque menciona que la inspección del trabajo viene a ser una manifestación del *ius puniendi* del Estado, que es también un medio para alcanzar la efectividad de los derechos de los trabajadores, pero el Estado debe garantizar la legalidad, el derecho a la defensa y a la doble instancia, como órgano instructor independiente. Otro importante aporte de este trabajo es que nos muestra los aspectos de la definición legal de infracción administrativa laboral.

Investigando más sobre la definición del término de procedimiento de sanciones administrativas disciplinarias, nos encontramos con siguiente definición: “Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados” (Art. 29, Capítulo I, Título II, Ley N.º 27444).

Se menciona también que estos efectos jurídicos de un proceso administrativo disciplinario son esencialmente una restricción de derechos del administrativo, si bien no interfiere en su libertad, tiene repercusiones en su patrimonio o sus derechos civiles.

Es importante partir de definiciones claras como las mencionadas, para ver en contexto las sanciones administrativas para directores y docentes de instituciones educativas públicas. Sabiendo esto, podemos mencionar la Ley de Reforma Magisterial N.º 29944 y su reglamento el DS N.º 004-2013-ED, donde se ve la instauración de los procesos

administrativos disciplinarios, que constituyen una de las potestades de la administración educativa.

Por otro lado, es importante analizar el fascículo, Manual de Régimen Disciplinario para Directores de Instituciones Educativas Públicas del Ministerio de Educación (2016), que nos indica lo siguiente:

El incumplimiento del marco legal aplicable al ejercicio de su función o al ordenamiento jurídico administrativo acarrea responsabilidad administrativa funcional de los funcionarios y servidores públicos. Dicha responsabilidad trae como consecuencia la aplicación de sanciones por parte del estado, en ejercicio de su potestad sancionadora disciplinaria (p. 9).

Por tanto, con la publicación de la Ley de Reforma Magisterial Ley, N.º 29944 y su reglamento se da a los directores y directoras de las instituciones educativas del país las facultades para el ámbito disciplinario respecto del personal docente perteneciente a la carrera pública magisterial. Específicamente los artículos 46 y 47 en concordancia con los artículos 80, 81 del reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, se otorga potestad sancionadora disciplinaria al director o directora. Al respecto según los artículos 55 y 66 de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, la institución educativa, como comunidad educativa descentralizada, tiene al director como máxima autoridad. Es responsable de la gestión de la institución educativa, así como en los ámbitos pedagógicos y su ámbito sancionador, pueden imponer amonestaciones escritas y suspensión del cargo hasta por treinta días (30) sin goce de remuneración. Por otra parte, los directores no pueden sancionar con cese temporal o destitución. Los directores de las instituciones pueden imponer las sanciones al profesor, personal jerárquico, jefe de taller, jefe de laboratorio y subdirector.

Por consiguiente, es necesario ver cuáles son las faltas disciplinarias. Según los artículos 80. 2 y 81.2 del reglamento de la Ley de Reforma Magisterial se pueden ser faltas leves o faltas que no serán leves. Por ejemplo, el incumplimiento del cronograma para el

programa curricular, el incumplimiento de la jornada laboral, la tardanza o inasistencia injustificada, la evasión de su obligación, incumplimiento de otros deberes u obligaciones establecidos en la ley y que pueden ser calificados como faltas leves o faltas no leves.

Entonces se debe tener claro los deberes de los docentes, como cumplir eficazmente el proceso de aprendizaje de los estudiantes, efectividad en los procesos pedagógicos, o actividades curriculares y las actividades como función de docente, cumplir con la asistencia y puntualidad.

A continuación, se presentan los puntos de vista, como resultados de la lectura y comparación de los autores que están en contra y a favor de las sanciones administrativas en el sector educación. Los artículos revisados describen la misma temática, pero desde diferentes enfoques y contextos. Veamos los resultados:

Tabla 1

Comparación de conclusiones de artículos revisados sobre procesos administrativos a directivos y docentes de instituciones públicas

A favor de sancionar	Sancionar, pero...
<p>Para la efectivización de la potestad disciplinaria del Estado se exige que la autoridad administrativa realice una investigación para determinar con exactitud la comisión de la falta disciplinaria, y la responsabilidad disciplinaria del profesor denunciado por su comisión; ya que sólo cuando esté debidamente acreditado la comisión de la falta será posible imponer la sanción disciplinaria.</p> <p>En el sector educación, cuando la falta es leve o semibreve, la investigación es encomendada al director de la institución educativa (frente a los profesores que laboren en su centro educativo) y al jefe de personal de la instancia de gestión educativa descentralizada (frente a los profesores que laboran en dicha entidad así como a los directores); y cuando la falta es grave y muy grave, la investigación se realiza a través de un proceso disciplinaria, el cual le es encomendado a la Comisión Permanente o Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes (Alcocer-Huaranga, 2016, p. 111).</p>	<p>Aquí concurren, como es lógico, causas muy variadas. En primer término, su deficiente constitución jurídico-formal. [...]</p> <p>En segundo lugar —y esta causa es ya más importante—, el funcionamiento ideal de una organización administrativa se encuentra entorpecido por una serie de relaciones personales, que con frecuencia llegan a desplazar al interés público, relajando la disciplina: “la autoridad jerárquica tiende a debilitarse, como el control a esclerotizarse y la inspección a desaparecer”(Nieto, 1970 p. 40); más aún, “la autoridad se ejerce hoy muy raramente y en ciertos servicios, tanto los jefes como los subordinados han perdido incluso el hábito de su ejercicio, y sus relaciones son, Vías que jerárquicas, de simple camaradería” (Bonafous, 1958, citado en Nieto, 1970 p. 40). Cuando en algunos países, como en España, la potestad jerárquica no corresponde, al menos en algunos casos, a los órganos administrativos, sino al Cuerpo al que pertenece el funcionario expedientado, es claro que el espíritu de Cuerpo o solidaridad personal ha de influir poderosamente en el indicado relajamiento (Nieto, 1970, p. 40)</p>

A través de la Ley N.º 29944 [Ley de Reforma Magisterial] y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2013-ED, es posible conocer la regulación de las faltas o infracciones en las que puedan incurrir los docentes que laboran en las diferentes áreas. [...]. Ahora bien, la infracción, consiste en la vulneración de los principios, deberes y prohibiciones de los Artículos 6º, 7º y 8º de la Ley N.º 27815 “Ley del Código de Ética de la Función Pública”, dando lugar a la aplicación de la sanción administrativa correspondiente.

Las faltas y las infracciones se encuentran clasificadas y tienen un grado de ponderación, teniendo en cuenta su gravedad de acuerdo, a los siguientes criterios de razonabilidad: circunstancias en que se cometen, forma en que se cometen, gravedad del daño al interés público perjuicio económico causado beneficio ilegalmente, obteniendo existencia o no de intencionalidad en la conducta del autor y situación jerárquica del autor o autores (Carranza, 2019, p. 9)

Potestad disciplinaria en los artículos 46 y 47 de la LRM, en concordancia con los artículos 80.2 y 81.2 del Reglamento de la LRM, se otorga potestad sancionadora disciplinaria al director o directora de la institución educativa sobre el profesor o profesora que ejerce labor en aula, personal jerárquico y subdirector o subdirectora de esta.

Al respecto, debemos tener presente que según los artículos 55 y 66 de la Ley N.º 28044,

Al igual que las faltas, las sanciones disciplinarias no tienen una conceptualización jurídica en la Ley General Disciplinaria Colombiana, pese a que en el artículo 45 expresamente se dice definición de las sanciones, allí lo que se relaciona es que implicación jurídica tiene cada sanción en el ámbito del derecho y cuáles son sus Alcances y efectos jurídicos tras la denominación de las diferentes sanciones como las de destitución e inhabilidad general, la suspensión con o sin inhabilidad especial, la multa y la amonestación. “Si encontramos en el CDU de 2002, la clasificación, límites y criterios para determinar la graduación de las sanciones disciplinarias con dedicación de cirujano jurídico [...]” (Riascos, 2011 p.48)

La sanción entonces; es un daño antijurídico que se le atribuye a una persona que ha vulnerado el deber funcional que en virtud de las relaciones especiales de sujeción está obligado a cumplir (Riascos-Gomez, 2011, p. 48)

El procedimiento administrativo disciplinario vigente para el personal docente carece de eficacia por los vacíos legales existentes en su configuración, el cual no ha sido subsanado ni superado en el régimen sancionador del proyecto de ley elaborado por el Poder Ejecutivo, especialmente en la tipificación de las infracciones, los órganos encargados de sancionar y el procedimiento para sancionar (Lizarraga, 2008, p. 12).

Ley General de Educación (2), la institución educativa, como comunidad de aprendizaje, es la primera y principal instancia del sistema educativo descentralizado y el director/a es la máxima autoridad y el representante legal de la misma. Él es responsable de la gestión en los ámbitos pedagógico, institucional y administrativo, por lo que resulta imprescindible que cuente con todas las facultades necesarias para desarrollar sus funciones (MINEDU, 2016, p. 12).

SANCIONES

Los profesores que se desempeñan en las áreas señaladas en el artículo 12 de la presente Ley, que transgredan los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones, incurren en responsabilidad administrativa y son pasibles de sanciones según la gravedad de la falta y la jerarquía del servidor o funcionario; las que se aplican con observancia de las garantías constitucionales del debido proceso.

Las sanciones son las siguientes: Amonestación escrita. Suspensión en el cargo hasta por treinta (30) días sin goce de remuneraciones. Cese temporal en el cargo sin goce de remuneraciones desde treinta y un (31) días hasta doce (12) meses. Destitución del servicio.

Las sanciones indicadas en los literales c) y d) se aplican previo proceso administrativo disciplinario, cuya duración no será mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles improrrogables, contados a partir de la instauración del proceso. Las sanciones señaladas no eximen de las responsabilidades civiles y penales a que hubiera lugar, así como de los efectos que de ellas se deriven ante las autoridades respectivas.

Las sanciones previstas en el presente artículo también son aplicables a los profesores nombrados que infrinjan los principios, deberes y prohibiciones establecidos en la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. Asimismo, las

En esta investigación quedó demostrado que la aplicación de una sanción a un funcionario de este Ministerio es improcedente si no se ha determinado la responsabilidad

Disciplinaria. Y esa responsabilidad disciplinaria implica la convicción jurídica de que el funcionario incurrió en falta a sus deberes funcionales, según los elementos probatorios contenidos en el expediente; implica también que se llegó a la declaración de responsabilidad habiéndole permitido al funcionario el realizar una adecuada defensa, de ahí el criterio de la división Jurídica del Ministerio de declarar la nulidad absoluta en aquellos casos en que el servidor no fue notificado del traslado de los cargos (Escobar y Mejías, 2013, p. 171).

sanciones previstas en los literales a, b y c son aplicables a los profesores contratados que infrinjan los principios, deberes y prohibiciones establecidos en la referida Ley (MINEDU, 2013, p. 41).

El Manual de Procedimientos Administrativos (MAPRO) que presentamos consta de treinta y cinco (35) procesos relacionados con los trámites que con mayor frecuencia demandan los usuarios externos e internos de la Unidad de Gestión Educativa Local de Santiago de Chuco. Estos procesos cuya ruta y secuencia se han definido. Considerando el principio de simplicidad de la Ley N.º 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General, eliminando toda complejidad innecesaria, se presentan en forma ordenada y agrupada en función de las Áreas o Unidades Orgánicas que conforman la estructura de la UGEL Santiago de Chuco, las mismas que son responsables de su ejecución y diligenciamiento para brindar un servicio eficiente y oportuna al administrado (UGEL-Huamachuco, 2016, p. 4).

La inspección del trabajo viene a ser una manifestación del *ius puniendi* del Estado, que es también un medio para alcanzar la efectividad de los derechos de los trabajadores, pero el estado debe garantizar la legalidad, el derecho a la defensa y a la doble instancia, como órgano instructor independiente. Se define también que el proceso administrativo disciplinario como “ un conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, que conducen a la emisión de un acto administrativo que produzca

Los factores que originan el proceso administrativo disciplinario para docentes en instituciones públicas, es la falta de información e ignorancia de los docentes y personal que trabaja en la institución educativa sobre sus deberes, así también sus derechos, repercute en el incumplimiento de sus obligaciones como profesores, siendo este el factor más importante que origina el proceso administrativo disciplinario. Otro de los factores es la falta de un plan de capacitación en cuanto a las obligaciones del docente, y así también como el derecho administrativo disciplinario sancionador del estado (Castillo-Silva, 2019).

Se describe como los procedimientos administrativos disciplinarios en la ley de reforma magisterial se aplica con un conocimiento normativo, llevando a concluir que la UGEL, sus autoridades buscan proteger y dar seguridad jurídica en todas las etapas, sin embargo existen denuncias que no tiene un buen sustento, existen dificultades al momento de realizar la investigación debido al hecho que no se cuenta con todos los mecanismo para determinar la responsabilidad del procesado como en otras entidades como

efectos jurídicos individuales sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrativos”, menciona también que estos efectos jurídicos de un proceso administrativo disciplinario es esencialmente una restricción de derechos del administrativo, si bien no interfiere en su libertad, tiene repercusiones en su patrimonio o si derechos civiles (Serrano, 2015).

el ámbito judicial, se realiza un investigación después de apertura un proceso administrativo siguiendo el debido proceso, pero esta causa indefensión al procesado porque no va a poder defenderse sobre los hechos investigados después de la apertura, las sanciones no sean emitidas de acuerdo a ley contar con plazos muy cortos para la investigación y debido al hecho que no se cuenta con todos los medios para su investigación, las personas sancionadas no invocan bien sus recursos impugnativos (Terrones, 2020).

Sobre la naturaleza, etapas y requisitos y efectos jurídicos, (Guzmán, 2011) define, que la iniciación del procedimiento administrativo implica un conjunto de acciones con el objetivo de establecer una relación procedimental entre el administrado y la administración, teniendo como resultados, mecanismos de iniciación de procedimientos administrativos que son muy variados, así como los medios que se pueden emplear para dicho fin.

Existe contradicciones en las sanciones administrativas laborales, esto por ausencia de una norma que se encargue de regular detalladamente la parte general del derecho administrativo sancionador. Sobre la inspección del trabajo, debe ser interdisciplinario y en la etapa del proceso administrativo sancionador (Espinoza, 2013).

Como análisis final de la Ley de Reforma Magisterial presentado (Ministerio de Educación, 2016), cabe mencionar que nombra a los directores como máximo representante y con poder para sancionar, a los docentes y auxiliares por incumplir cualquier punto de los artículos 48 y 49, pero no menciona sobre posibles sanciones a los directores del centro educativo, si estos incumplen las normas. (Ministerio de Educación, 2016)

Los problemas que existen en el sector de la educación en el ejercicio del poder de sancionar a personal que labora en las instituciones educativas del país. Prueba de esta afirmación son que no hay pruebas de uso suficiente por parte de comités de investigación en el procedimiento disciplinario. Lo que realiza la administración en la mayoría de los casos es simplificar el procedimiento administrativo, para publicar un informe final, así también la pena que corresponde, sin función de probar los hechos y el poder de los docentes de un centro educativo

La aplicación del reglamento que establece la potestad de los directores y directoras de sancionar disciplinariamente a los trabajadores, docentes y subdirector del centro educativo. En este sentido, este trabajo destaca la facultad sancionadora que parte de la legalidad, Según el cual el director, no puede actuar si un estado de derecho que lo faculte para actuar es con la ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, se le establece los poderes de acción administrativa. Entonces el director desempeña el papel de gobierno dentro de la educación (Concha, 2015).

En la tabla 1 ordenamos el resultado de la búsqueda de información respecto al tema de las sanciones administrativas para directores, docentes de las instituciones educativas públicas, en las que en las conclusiones y normas revisadas de los distintos autores discrepan sobre las sanciones a los directores, personal docente y administrativo por las distintas faltas cometidas y las denuncias realizadas por parte de terceros.

En primer lugar, Alcocer-Huaranga (2016) sugiere que para que se efectivice la potestad disciplinaria del Estado, la autoridad administrativa debe primero realizar la investigación para determinar con exactitud la falta disciplinaria que se ha cometido, la responsabilidad disciplinaria del profesor denunciado y la sanción que le corresponde.

Desde ese punto de vista se nota claramente que se aboga por una necesaria sanción, cuando la responsabilidad está claramente demostrada. En ese mismo sentido va Carranza (2019 p. 9), aunque especifica más en la legislación y la tipificación de la falta. Propone que la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial y su reglamento N.º 004-2013-ED, son suficientes para conocer la regulación de las faltas o infracciones en las que pueda incurrir los docentes que laboran en las diferentes áreas.

Los artículos específicos de esta ley (Artículos 6º, 7º y 8º de la Ley N.º 27815, llamada también, Ley del Código de Ética de la Función Pública) son claros y precisos respecto a las sanciones. Por su parte, el MINEDU (2016) otorga una potestad sancionadora disciplinaria directa al director o directora de la institución educativa en relación con el profesor o profesora a su cargo, que ejerce labor en aula, personal jerárquico y subdirector o subdirectora de esta y que ha cometido una falta tipificada dentro de la ley.

En el documento del MINEDU (2013) va más allá, ya que en este documento se señala que las sanciones que se dan a nivel institucional de ninguna manera eximen de las responsabilidades civiles y penales de los sancionados, así como de los efectos que de ellas se deriven ante las autoridades respectivas. Es decir, la sanción del profesor, directivo o administrativo no termina con la sanción interna, sino que ve a otros fueros independientes de la administración educativa.

Finalmente, en la UGEL-Huamachuco (2016), como en todas las UGEL a nivel nacional se han reportado, durante el 2016, unos treinta y cinco procesos administrativos. El proceso sancionador se ha llevado con rapidez bajo la normativa de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, lo que ha supuesto la eliminación de toda complejidad administrativa que antes suponía este tipo de procesos. Hay juristas como Castillo-Silva (2019) y Terrones (2020) que opinan que son los mismos docentes que muchas veces, por desconocimiento y falta de información clara y adecuada incumple sus obligaciones y provocan sanciones innecesarias que están tipificadas en los reglamentos. Quizá por eso, Serrano (2015) propone que, ante estas situaciones el Estado deba garantizar la legalidad, el derecho a la defensa y a la doble instancia, como órgano instructor independiente, para que los docentes no se sientan desamparados ante una situación de injusticia. Frente a esto, Espinoza (2013) afirma que existen contradicciones en las sanciones

administrativas laborales, esto por ausencia de una norma que se encargue de regular detalladamente la parte general del derecho administrativo sancionador. Sobre la inspección del trabajo, debe ser interdisciplinario y en la etapa del proceso administrativo sancionador. Guzmán (2011) parece ir en ese mismo camino. Por su parte, Rubio (2014) manifiesta que lo que realiza la administración es simplificar el procedimiento administrativo, para finalmente publicar un informe final, así como la pena que corresponde, sin función de probar los hechos y el poder de los docentes de un centro educativo. Esta situación definitivamente afecta el debido proceso. Si bien, el director tiene cuesta potestad para sancionar, pero no puede actuar sin una necesaria norma que lo faculte para actuar y estar exento de contrademandas. Esta norma es la ley 29944, Ley de Reforma Magisterial. Según esta ley el director desempeña el papel de gobierno dentro de la educación (Concha, 2015)

Por otro lado, está un grupo de juristas que también está de acuerdo con el proceso sancionador, pero proponen algunas cuestiones que hay que tomar muy en cuenta. Por ejemplo, Nieto (1970) analiza el caso español y concluye que, en países como España, la potestad jerárquica no corresponde, al menos en algunos casos, a los órganos administrativos, sino al cuerpo al que pertenece el funcionario expedientado. En ese sentido, indirectamente nos dice que el llamado y cuestionado espíritu de cuerpo o solidaridad personal influye poderosamente en la lentitud de los procesos hasta, en muchos casos anularlos. Otra razón para esta lentitud es el miedo de los directores a que la ley Sancionadora se revierta contra ellos. Por su parte, Riascos-Gomez (2011) analiza la legislación colombiana en relación con las sanciones y concluye que, a pesar de contar con la Ley General Disciplinaria Colombiana, y pese a que en el artículo 45 expresamente se define las sanciones, hay una serie de implicaciones jurídicas que entorpecen la sanción en el ámbito del derecho y sus alcances y efectos jurídicos. Si bien, existen las diferentes sanciones como las de destitución e inhabilidad general, la suspensión con o sin inhabilidad especial, la multa y la amonestación, están combinadas con otras normativas, pueden jugarle una mala pasada al sancionador, en este caso el director. Finalmente, Lizarraga Guerra (2008) parece coincidir con Riascos-Gomez (2011) cuando sugiere que la aplicación de una sanción a un director, profesor o administrativo es improcedente si no se ha determinado la responsabilidad disciplinaria. Esta no determinación puede devenir en una posterior denuncia de parte del sancionado y un posterior proceso. Una solución podría ser la creación de un ente administrador intermedio de estas cuestiones.

De todo lo expuesto, se puede deducir que, desde el punto de vista jurídico, el proceso sancionador es muy complejo y hay que analizar la problemática desde diferentes ópticas. Es claro que la mayoría de los autores (individuales, colectivos y corporativos) señala estar de acuerdo con el proceso sancionador y que este está amparado por leyes establecidas. Hay un acuerdo tácito de los juristas, que respaldamos también, de crear alguna institución intermedia que se encargue de estas sanciones y libere a los directivos de esta carga.

Finalmente, un dato importante es que, en un gran porcentaje de casos de sanciones, son los mismos profesores que provocaron su sanción por desconocimiento de la normativa o por la poca claridad de esta y el desconocimiento de sus funciones y las normas que las rigen.

Discusión

Al realizar el artículo de revisión y haber revisado diversas bibliografías mi postura es que no se llevan los procesos administrativos sancionadores como indica la norma, muchas veces se sanciona al directivo, al docente sin realizar las investigaciones en el lugar o corroborar las pruebas enviadas por el denunciante.

Es necesario que el directivo, el docente conozca a fondo las leyes que lo rigen dentro de su trabajo, de esa manera podrá conducirse de mejor manera y no ser denunciado ni sancionado por los entes administrativos de educación.

El resultado de nuestro análisis ha supuesto que, por su complejidad, el proceso sancionador se debe analizar desde diferentes ópticas. A pesar de que hay un acuerdo entre todas las opiniones de los autores analizados sobre el proceso sancionador, existen algunas limitaciones que pueden hacer que este proceso se vuelva contra los denunciantes y los encargados de sancionar.

Lazarte-Robles (2012) también coincide con el caso peruano cuando plantea que existe la necesidad de crear un tribunal disciplinario departamental permanente para que se encargue de estos procesos. Si bien, la justicia peruana aún no ha creado este tribunal disciplinario, lo que conlleva que una gran parte de casos de denuncias y procesos sancionadores reviertan sobre los encargados de aplicar la ley.

Conclusiones

En el caso peruano, las sanciones administrativas demandan un proceso muy complejo, a pesar de que tenemos leyes que simplifican el proceso, ya que muchas veces sus implicaciones se revierten sobre los encargados de imponer las sanciones y hacer cumplir la ley.

La mayor parte de los autores coincide en que las sanciones administrativas son necesarias para garantizar una mejor administración de la educación y un mejor control del comportamiento de los profesores.

Hay otra pequeña parte de juristas que plantean una revisión de los procedimientos y, quizá, la creación de un ente intermedio que administre estas denuncias para no exponer demasiado a los directores con las contrademandas.

Muchos de los procesos se pueden reducir o no debieron empezar, pero por falta de conocimiento de la ley y por la poca difusión de estas, los profesores cometieron faltas que creyeron no existían o que no demandaban mayor sanción.

Referencias bibliográficas

Carranza, F. M. (2019). *Los procesos administrativos disciplinarios de los profesores de educación básica regular en la UGEL de Picota-2016* [tesis de pregrado]. Universidad Señor de Sipán. <https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/6335/Carranza%20Vida%20rte%20Flor%20Melissa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Castillo, D. E. (2019). *Factores que originan el proceso administrativo disciplinario para profesores de instituciones educativas públicas en la Unidad de Gestión Educativa Local N.º 04 Trujillo Sur Este* [tesis de pregrado]. Universidad César vallejo. <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/31221>

Concha, G. D (2015). *Empirismos aplicativos de la potestad sancionadora disciplinaria en los directores de las instituciones educativas de educación secundaria que pertenecen a la Ugel Julcan-DRE la Libertad, en el 2013*. Universidad Señor de Sipán

- Escobar, W. y Mejías, M. E. (2013). *Régimen Disciplinario Docente aplicado en la educación pública costarricense* [Tesis de licenciatura]. Costa Rica: Universidad de Costa Rica. <https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/R%C3%A9gimen-Disciplinario-Docente-en-la-Educaci%C3%B3n-P%C3%BAblica-costarricense.pdf>
- Ley N.º 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/Ley-27444.pdf>
- Ministerio de Educación del Perú (2016). *Manual de Régimen Disciplinario para Directores de Instituciones Educativas*.
<http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/4664/Manual%20de%20Régimen%20disciplinario%20para%20directores%20instituciones%20educativas%20p%C3%BAblicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Educación del Perú (2018). *Ley de reforma Magisterial N.º 29944*.
<http://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/pdf-ley-reforma-magisterial/normas-complementarias-de-la-ley-de-reforma-magisterial.pdf>
- Ministerio de Educación. (2016). Manual de Régimen Disciplinario para Directores de Instituciones Educativas Públicas
<http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/4664>
- Nieto, A. (1970). Problemas capitales del derecho disciplinario. *Revista de Administración Pública*, (63), 39-84.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111728>
- Riascos-Gomez, L. O. (2011). Las faltas y sanciones disciplinarias aplicables a los docentes universitarios en Colombia. Las faltas y sanciones disciplinarias aplicables a los docentes universitarios en Colombia.
<https://www.researchgate.net/publication/297696032>
- UGEL Santiago de Chuco (2016). *Manual de procedimientos administrativos*.
https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14257/PLAN_14257_2016_MAPRO_2016.PDF