

## PROPUESTA PARA NORMATIVAR LAS SITUACIONES DE VIOLENCIA SEXUAL EN LA ESCUELA A INTRODUCIR EN LA LEY DE CARRERA MAGISTERIAL

### I. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

#### 1.1 Los datos de la violencia sexual en el Perú

La población de niñas, niños y adolescentes en el país es de 9'737,472, según cifras del último censo del 2005. Ellos representan el 37.2 % del total poblacional. De acuerdo a los indicadores del Ministerio de Educación del año 2003, el 53% de la población de 3 a 5 años asistió a un centro o programa de educación inicial, cerca del 93% de la población de 6 a 11 años asistió a primaria y casi el 70% de la población de 12 a 16 años asistió a secundaria <sup>(1)</sup>.

Se trata, en términos generales, de la tercera parte de la población del país que se encuentra en etapa de formación básica, tarea que recae en manos de los profesionales de la educación. Serán éstos quienes estarán a cargo de contribuir, sustantivamente, a su adecuada socialización, a su formación como ciudadanas/os con conciencia democrática, propiciando en ellas/os el desarrollo no solo de competencias y capacidades, sino, sobre todo, valores y la consolidación de su personalidad. De allí que resulte más que evidente la necesidad de que el proceso de educación se lleve a cabo sin distorsiones o violencia que afecten dicho proceso.

En el Perú existe, sin embargo, un grave problema que ha venido en aumento en los últimos años, se trata de la violencia sexual. Lo que genera mayor preocupación es el constatar que gran parte de las víctimas se encuentran en edad escolar. Según los reportes del Programa Nacional contra la violencia familiar y sexual del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, entre enero y septiembre de 2006, se atendieron en los Centros Emergencia Mujer 22,194 personas. El 10% de ese total (2,213 casos) manifestaron ser víctimas de violencia sexual. En este último grupo la población más vulnerable resultó ser el de las niñas, niños y adolescentes alcanzando el 79.4% (1,757). Por su parte, datos del Ministerio del Interior señalan que en el 2005 la Policía Nacional registró 4,862 casos de violación sexual a niñas, niños y adolescentes <sup>(2)</sup>.

Según cifras del Instituto de Medicina Legal, en su Anuario Estadístico 2001, de los 18,082 servicios brindados en Obstetricia y Sexología Forense el 73.1% (13,222) lo fueron por violación de la libertad sexual. De ellos, el 7.6% de los exámenes se practicó a menores de 5 años, el 25.6% a menores entre 6 y 12 años, 47.3% a jóvenes entre 13 y 17 años, el 8.7% a personas entre 18 y 23 años, y el 10.3% a mayores de 23 años.

A esta realidad, habría que agregar que los datos y cifras estadísticas relativas a denuncias por violencia sexual, no reflejan la magnitud del problema, toda vez que estas conductas muchas veces no son denunciadas. En el caso de los niños pequeños la reacción más común es la de mantenerse en silencio además de que requerirán siempre de la ayuda de un adulto para denunciar. En otros casos, existe desconocimiento de las instancias y mecanismos de denuncia, además de temor a la estigmatización, a la condena o reproche de la propia familia, así como el temor de represalias por parte del agresor.

#### 1.2 Violencia sexual en las instituciones educativas

En octubre de 2002, la encuesta "Opinando en Grande", realizada por IMASEN y ACCIÓN POR LOS NIÑOS <sup>(3)</sup>, reveló datos alarmantes. Los casos de abuso sexual eran cometidos en su mayoría por los parientes de la víctima (26.0%), **en segundo lugar por los profesores**

<sup>1</sup> indicadores de la Educación Perú 2004. Unidad de Estadística Educativa. Ministerio de Educación.

<sup>2</sup> Violencia familiar y sexual a niñas, niños y adolescentes. MIMDES, 2006.

<sup>3</sup> Ver [www.accionporlosninos.org.pe](http://www.accionporlosninos.org.pe)

(17.1%), seguido de los padres ( 14.9%), los vecinos ( 14.9%), amigos (11.1%), personas extrañas (5.1%) y otros (3.4%).

En el Programa contra la violencia familiar y sexual, desde su servicio de consultas telefónicas “Línea 100 Siento Ayuda”, entre abril y octubre de 2006 refieren haber atendido 1,392 consultas telefónicas, de las cuales el 15.4% correspondió a abuso sexual. Del análisis de estos casos, encontraron que en la relación víctima-agresor, en el 56.4% de los casos de violencia sexual a niñas, niños y adolescentes, la persona agresora resultó ser alguien fuera del entorno familiar: vecinos, amigos **o el profesor**.

La Defensoría del Pueblo ha tomado nota, también, de esta problemática. En el Documento “Con corrupción no hay educación”. Resultados de la Campaña Piloto “Educación sin Corrupción”, realizado entre agosto y diciembre de 2006 <sup>(4)</sup>, llama la atención al respecto. La Defensoría considera tales actos como corrupción por “...el hecho de que quien los comete se encuentra en una posición de poder frente a la víctima. En la violación y en el acoso, el abuso de ese poder produce un beneficio privado de tipo sexual...”. Señala, asimismo, que, si bien el resultado de la muestra que realizó para este informe es reducido (los casos que encontró referidos al acoso sexual, la violación sexual y el acto reñido con la moral constituyeron el 5.2 % del total de denuncias que registró) “...la problemática de los atentados contra la libertad sexual tiende a mantenerse oculta, sea por la vergüenza que genera entre los allegados a las víctimas o por el temor a las represalias de parte del perpetrador del acto...”.

De otro lado, hace algunos meses se dio a conocer a través de la prensa <sup>(5)</sup> que el Ministerio de Educación señaló haber sancionado con destitución o suspensión a 61 profesores de Lima y Callao por violación, abuso sexual y hostigamiento sexual, habiendo sido separados definitivamente del cargo 5 de estos profesores. Igualmente, se reveló que la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos de dicho Ministerio, había recibido en el primer trimestre del presente año, 77 denuncias de violación y hostigamiento sexual cometidas por maestros hacia sus alumnos.

A todo esto, habría que agregar una preocupación adicional referida a una “...alta tolerancia administrativa ante docentes y personal administrativo del sector que incurren en violación de los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes. Esta tolerancia se expresa por ejemplo, en la violación impune a la privacidad (algunos colegios han normado una revisión semanal a la ropa interior de los estudiantes, por “cuestiones de higiene”); en el maltrato a adolescentes homosexuales y lesbianas y el maltrato y en algunos casos exclusión de adolescentes embarazadas <sup>(6)</sup>.”

## **II. EL MARCO NORMATIVO A CONSIDERAR Y LOS PROBLEMAS QUE SE DETECTAN**

### **2.1 Falta de precisión de los alcances de la Ley y del régimen de los profesores que están fuera de ese ámbito**

El Dictamen del proyecto de Ley de la “Carrera Pública Magisterial”, señala que la norma rige para los profesores del sector público, salvo lo referido a los artículo 28 y 65, es decir, la obligatoriedad de la evaluación de desempeño y las modalidades de término de la relación laboral.

---

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo, “Con Corrupción no hay educación”. Resultados de la Campaña Piloto “Educación sin Corrupción”. Agosto-diciembre 2006. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 001.

<sup>5</sup> Ver en [www.andina.com.pe](http://www.andina.com.pe) del 28 de abril de 2007.

<sup>6</sup> Lilitana del Carmen La Rosa Huertas. “Derechos Sexuales y Reproductivos de Adolescentes en el Perú. Cuáles son, cómo se garantizan y cuál es la agenda pendiente. Ver en: [www.joveneslac.org/portal/000/peru/derechos-adolescentes-peru.doc](http://www.joveneslac.org/portal/000/peru/derechos-adolescentes-peru.doc).

La Ley del Profesorado N° 24029 (modificada por Ley 25212) estableció lo que denomina el “régimen del profesorado” distinguiendo entre el profesorado como “**carrera pública**” y como “**ejercicio particular**”, señalando, en este caso, que se trata de los profesores que trabajan en el área de la docencia en centros y programas educativos del régimen de la actividad privada, normativa que se entiende se seguirá aplicando a este sector.

Así, las disposiciones sobre actos de violencia sexual cometidas por un profesor de este régimen contenidas en el Dictamen, no serían de aplicación a los profesores de la actividad privada.

## 2) **La violencia psíquica, física y sexual como causales de destitución**

El maltrato físico o psicológico al estudiante causando grave daño, es señalado como causal de destitución.

Igualmente el hostigamiento sexual y los actos que atenten contra la integridad y libertad sexual, debidamente tipificados, es decir, siempre que se trate de la comisión de un delito, aunque la redacción no es muy precisa o acertada ya que en el caso peruano, el hostigamiento sexual no es un delito sino que se trata de una falta de otra naturaleza.

Además, se suele considerar que se trata solo de violación sexual, dejando de lado las otras formas o manifestaciones de la violencia sexual como por ejemplo los desnudamientos forzados, los tocamientos, o el acoso sexual.

Por otra parte, cuando se refiere a las “conductas de hostigamiento sexual” y a los “actos que atenten contra la libertad sexual” no especifican que deban serlo en agravio de los estudiantes o de los miembros de la comunidad educativa, sino que se deja la fórmula abierta, con lo cual se entiende que estos actos pueden ser cometidos contra cualquier persona y constituirán causal de destitución.

## 3) **La violencia física como causal de suspensión y destitución**

Los actos de violencia física (no se incluye la violencia psíquica), calumnia, injuria y difamación son causales de “**suspensión**” aun cuando se hayan producido en agravio de cualquier miembro de la comunidad educativa, en tanto que el maltrato físico o psicológico al estudiante causando grave daño, es causal de “**destitución**” siempre que se produzca en agravio de un estudiante “causando daño grave”.

La forma en que están redactadas estas causales generan una serie de dudas y dificultades. En primer lugar, no se entiende bien por qué se habla de “violencia física” para la suspensión y de “maltrato físico” cuando se trata de destitución, cuando ambas expresiones aluden a lo mismo. En segundo lugar, sólo se menciona la violencia física como causal de suspensión sin hacer referencia a la violencia psíquica que puede ser igual o mayormente grave. Tampoco queda claro qué pasa si el “maltrato físico o psíquico” no “causa un daño grave” al estudiante, conforme se exige para la destitución. Se podría pensar que este supuesto quedaría como una causal de suspensión si entendemos que el “maltrato físico” es una forma de “violencia física”. Pero, además, sólo se menciona la violencia física por lo que la violencia psíquica, no estaría sancionada.

Se puede entender que se ha tratado de resaltar la gravedad del daño físico o psíquico contra los alumnos por parte de quien debe, más bien, dirigir sus esfuerzos y capacidades a promover su formación.

Sin embargo, la redacción debe mejorarse para que los conceptos de violencia física y psicológica queden claramente establecidos como sanciones para uno u otro caso.

#### 4) El daño grave

Resulta difícil en materia penal establecer qué significa que un acto de violencia psicológica o física genere un “daño grave”. Ello va a depender del contexto en que se produce el hecho, de la relación que haya entre el agresor y la víctima, entre otras circunstancias todas sujetas a prueba. De allí que, en el caso de los delitos contra la vida el cuerpo y la salud, las lesiones, por ejemplo, fuera de los supuestos en que se definen como graves, serán graves o leves en función de los días de asistencia o descanso que requieran según prescripción médica.

Podríamos encontrarnos, entonces ante un delito de lesiones, graves o leves. El inciso 3 del artículo 121 del Código Penal se refiere a las primeras como “...las que infieren cualquier otro daño a la integridad corporal o a la salud física o mental que requiera treinta o más días de asistencia o descanso según prescripción facultativa...”.

Por otro lado, ¿cómo se determina lo que significa “daño grave” cuando se habla de violencia física o psicológica? ¿Quién lo determina y cómo?

#### 5) Las conductas de hostigamiento sexual

El Dictamen hace referencia al “hostigamiento sexual” como causal de destitución. Lo que se remite a los supuestos de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. Esta norma sanciona a los funcionarios y servidores públicos que incurran en estos actos con el cese temporal o destitución (artículo 28 del Decreto Legislativo N° 276), régimen normativo supletorio en el que se encuentran los profesores de la Carrera Pública Magisterial.

Esta disposición le es aplicable a los trabajadores administrativos de los centros educativos comprendidos en los alcances de una Ley de Carrera Pública Magisterial, quienes serán “cesados temporalmente” o destituidos según la gravedad del hostigamiento, lo cual será determinado por un trámite o proceso administrativo.

La Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual prevé, para el caso específico de los directores y profesores de los centros y programas educativos públicos que incurran en actos de hostigamiento sexual, un capítulo especial en el que establece que son sancionados, según la gravedad de los hechos, conforme a la Ley N° 24029 y su modificatoria, la misma que señala hasta cinco tipos de sanciones, siendo las más graves la de suspensión en el ejercicio de las funciones, la separación temporal y la separación definitiva, las que se aplican previo proceso administrativo.

Los profesores de la actividad privada, de acuerdo a dicha Ley, están sujetos al procedimiento que se establece en su Capítulo I, del Título II, donde se estipula que el hostigado puede optar entre accionar el cese de la hostilidad o el pago de una indemnización, dando por terminado el contrato de trabajo. Para ello puede acudir al Juez competente. Es decir, el supuesto es el de una relación laboral en donde el hostigador tiene una vinculación laboral con el hostigado.

El Dictamen no hace mención a que los actos deban ocurrir en el centro educativo, ni que se dirijan contra determinadas personas. De acuerdo a la Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual, en las instituciones educativas sus disposiciones son de aplicación a los promotores, organizadores, asesores, directores, profesores, personal administrativo, auxiliar o de servicios de los centros y programas educativos, institutos superiores, sean públicos, privados, comunales, cooperativos parroquiales u otros, cualquiera sea su régimen o forma legal.

En el caso de los estudiantes, podría decirse que, de alguna manera se encuentran bajo una relación de autoridad o dependencia respecto de los profesores, aunque la ley no es muy clara. Sin embargo, cuando ésta señala como uno de los elementos constitutivos del hostigamiento que la víctima “mantenga o modifique su situación educativa” de acceder a estos actos, podría interpretarse que también se les considera víctimas y bajo los alcances de dicha ley.

Por último, se presenta una situación ambivalente pues si el hostigador es un director o un profesor de una institución educativa pública, será sancionado, luego de un proceso administrativo, con la suspensión temporal o definitiva. En cambio, si éstos se desempeñan en la actividad privada, el hostigado sólo podrá pedir que cese la hostilización y el agresor pagará una indemnización. De mantenerse vigentes las normas de la Ley N° 24029, en lo que concierne a los profesores del “Régimen del Profesorado Particular”, sería pasible de separación temporal o definitiva.

#### **6) Los actos que atenten contra la integridad y libertad sexual**

Los proyectos se refieren, también, a los “acciones tipificadas como actos “contra la integridad y libertad sexual”. Es evidente que cualquiera de los delitos contemplados en el Título V, Delitos contra la Libertad, Capítulo IX, “Violación de la libertad sexual”, artículos 170 a 178-A del Código Penal, están comprendidos (<sup>7</sup>).

Sin embargo, se presenta un problema de interpretación, puesto que los delitos como el proxenetismo o las ofensas contra el pudor público (que contempla la prostitución infantil) no estarían comprendidos como causal expresa de destitución pues no son parte del Capítulo IX de los delitos contra la libertad sexual. En todo caso, existe también la condena por delito doloso como causal de destitución, con lo cual podrían cubrirse estos supuestos.

---

<sup>7</sup> Artículo 170: tipo genérico de la violación sexual; artículo 171: violación a persona puesta en estado de inconsciencia o en imposibilidad de resistir; artículo 172: violación a persona en incapacidad de resistir; artículo 173: violación a menor de 14 años; artículo 173-A: violación a menor de 14 años seguida de muerte o lesión grave; artículo 174: estupro por prevalimiento; artículo 175: seducción; artículo 176: atentado contra el pudor; artículo 176-A: atentado contra el pudor en menor de 14 años; artículo 177: violación seguida de muerte o lesión grave; artículo 178: responsabilidad civil especial de prestar alimentos a la prole; artículo 178-A: normas referidas a tratamiento terapéutico a los condenados por estos delitos.

## RECOMENDACIONES

- a) Se requiere que la ley precise o defina claramente cuál será la suerte de la Ley del Profesorado, Ley 24029 y su modificatoria, ya que ella sería la que rija el régimen del profesorado de la actividad privada y, en todo caso, establecer qué normas (más allá de los artículos 28 y 65, referidos a las pruebas de desempeño y la terminación de la relación laboral, serán de aplicación común a ambos sistemas; el tratamiento debería ser diferenciado sólo en lo que corresponde a los regímenes laborales, a la estructura de la Carrera Pública Magisterial, requisitos para el ingreso, ascensos y situaciones administrativas, y similares. Lo referente a principios, deberes y sanciones debería ser común.
- b) Debería consignarse como causal de suspensión o destitución a la violencia física o psicológica, según la gravedad del caso. En ese sentido, dadas las dificultades que señalábamos se presentan para determinar la gravedad, pueden mencionarse qué situaciones generarán la suspensión o la destitución (por ejemplo, las amenazas, los golpes, los castigos) o que las sanciones de suspensión reiteradas generarán la destitución.
- c) El maltrato físico o psíquico sólo es causal de destitución cuando se comete contra un estudiante y si causa un daño grave. La fórmula debería señalar la violencia física o psicológica y comprender a cualquier persona puesto que, si de lo que se trata es evitar que el proceso de formación esté libre de acciones de violencia por parte de los responsables directos, como son los profesores, no es posible aceptar que se destituya a quien comete acciones violentas contra un estudiante y no contra cualquier otra persona, por ejemplo, otro joven que no es alumno.
- e) La gravedad de los maltratos o de los perjuicios, como los denomina los proyectos, es un tema complicado de resolver. En todo caso, habrá de preverse que la violencia no llegue a constituir delito pues se estaría en una causal de destitución, de haber sentencia condenatoria.
- f) El hostigamiento sexual y los delitos contra la libertad sexual constituyen causales de destitución. En la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual la sanción para los profesores es la de suspensión o destitución, según la "gravedad de los hechos". En tal sentido, debemos entender que quien comete un acto de acoso sexual no está en condiciones de velar por la integridad, formación de la personalidad y desarrollo de los estudiantes. En cuanto a los delitos contra la libertad sexual, la redacción debe mejorarse e incorporarse los capítulos X y XI del Título IV del Libro Segundo Código Penal, es decir los delitos de proxenetismo y prostitución infantil.

**Elaborado en base al Informe preparado por el abogado penalista Víctor M. Álvarez Pérez.**