



Proyecto de Ley Nº 2290/2017-CR



PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA PROMOCIÓN DE ACCIONES PARA PREVENIR LA COMISIÓN DEL DELITO DE APOLOGÍA DEL TERRORISMO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO.

La Congresista de la República que suscribe, Karla Melissa Schaefer Cuculiza, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DISPONE LA PROMOCIÓN DE PROGRAMAS Y ACCIONES PARA PREVENIR LA COMISIÓN DEL DELITO DE APOLOGÍA DEL TERRORISMO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

Artículo 1. Promoción de programas y acciones para prevenir la comisión del delito

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación, en su calidad de órgano rector de las políticas educativas nacionales, es responsable de emprender programas y acciones que prevengan la comisión del delito de apología del terrorismo tipificado en el artículo 316-A del Código Penal, en el ámbito educativo; de acuerdo a sus funciones.

Artículo 2. Adecuación y aplicación de normas administrativas

Para efectos de la aplicación de la presente Ley, el Ministerio de Educación dispone la adecuación de las normas administrativas correspondientes para difundir, informar y capacitar tanto a su personal como al público usuario, sobre los alcances del tipo penal.

Asimismo, aplica las sanciones correspondientes a los responsables de la comisión del delito, sean docentes, directores de instituciones educativas, personal auxiliar así

Karla Melissa Schaefer Cuculiza –Congresista de la República Jr. Azángaro N°468 – Piso 4 Oficina 412 Teléfono 3117331

www.congreso.gob.pe

Central Teléfono 311-7777





como cualquier otro servidor o funcionario involucrado en su comisión; incluyendo su destitución, de conformidad con la legislación vigente.

Los órganos adscritos al Sector Educación así como el Sistema Aplicativo del Observatorio Nacional de Textos Escolares (OBNATE) cumplen lo establecido en la presente Ley, en el marco de sus atribuciones.

Artículo 3. Rendición de cuentas ante el Congreso de la República

El Titular del Sector Educación rinde cuentas anualmente sobre el cumplimiento de la presente Ley, ante las Comisiones de Educación, Juventud y Deporte, y de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República.

Noviembre, 2017. MARTORELL Daniel Salaverry Villa REAMELISSA SCHAEVER CUCULIZA Just Loger Villah ongranista de la República slomi no O Karla Melissa www.congreso.gob.pe Central Teléfono 311-7777

CUNGRESO DE LA REPUBLICA Lima,/5de. ENSOdel 2018 Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 2290 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.
JOSÉ F. CEVASCO REDRA Oficial Mayor CONGRESO DE LA REPUBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

La Constitución Política del Perú en su artículo 13 dispone que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. En su artículo 14, sanciona que la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades; prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales.

Por su parte, el artículo 15 establece que la Ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo así como sus derechos y obligaciones. Y en su artículo 16, se determina que 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.

El Decreto Ley 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación de octubre de 1992 (y modificatorias), tiene como Reglamento de Organización y Funciones vigente el aprobado mediante Decreto Supremo 001-2015-MINEDU, de 31 de enero de 2015. Esta norma, dispone en sus primeros artículos que el Ministerio de Educación (Minedu) es el organismo del Poder Ejecutivo que ejerce la rectoría del sector Educación, y tiene competencia en materia de educación, deporte y recreación, y en las demás que se le asignen por ley. Es responsable de formular las políticas nacionales y sectoriales, en armonía con los planes de desarrollo y política general del estado, así como de supervisar y evaluar su cumplimiento. Ejerce sus competencias a nivel nacional.

En julio del presente año 2017, se publicó la Ley 30610, Ley que modifica el artículo 316 e incorpora el artículo 316-A al Código Penal, tipificando el delito de apología de terrorismo. Así, se tiene que se precisa la tipificación, de la siguiente manera:

Artículo 316. Apología.

El que públicamente exalta, justifica o enaltece un delito o a la persona condenada por sentencia firme como autor o partícipe, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de un año ni mayor de cuatro años.

Artículo 316-A. Apología del delito de terrorismo

Si la exaltación, justificación o enaltecimiento se hace del delito de terrorismo o de cualquiera de sus tipos, o de la persona que haya sido condenada por sentencia firme como autor o partícipe, la pena será no menor de cuatro años

> Karla Melissa Schaefer Cuculiza — Congresista de la República Jr. Azángaro N°468 — Piso 4 Oficina 412 Teléfono 3117331





ni mayor de ocho años, trescientos días multa e inhabilitación conforme a los incisos 2, 4, 6 y 8 del artículo 36 del Código Penal.

Si la exaltación, justificación o enaltecimiento del delito de terrorismo se realiza: a) en ejercicio de la condición de autoridad, docente o personal administrativo de una institución educativa, o b) utilizando o facilitando la presencia de menores de edad, la pena será no menor de seis años ni mayor de diez años e inhabilitación, conforme a los incisos 1, 2, 4 y 9 del artículo 36 del Código Penal.

Si la exaltación, justificación o enaltecimiento se propaga mediante objetos, libros, escritos, imágenes visuales o audios, o se realiza a través de imprenta, radiodifusión u otros medios de comunicación social o mediante el uso de tecnologías de la información o de la comunicación, del delito de terrorismo o de la persona que haya sido condenada por sentencia firme como autor o partícipe de actos de terrorismo, la pena será no menor de ocho años ni mayor de quince años e inhabilitación, conforme a los incisos 1, 2, 4 y 9 del artículo 36 del Código Penal.

ANÁLISIS

Parte de la historia de nuestro país se encuentra gravemente afectada por la violencia terrorista sufrida durante largos años, la cual no sólo dejó muerte y discapacidad, sino también un terrible daño moral en la población.

El estado ha venido revisando su normatividad para impedir que este crimen vuelva a perpetrarse. Así, recientemente se tipificó de manera específica el delito de apología del terrorismo a través de la incorporación del artículo 316-A del Código Penal mediante Ley 30610.

Dicha Ley fue producto del estudio de varias iniciativas legislativas¹, cuyas exposiciones de motivos resaltaron la necesidad de su aprobación. Citemos, entonces, algunos párrafos de ellas, que resultan útiles para confirmar la necesidad de la presente proposición:

"Si bien el terrorismo se ha vencido en la lucha armada en años anteriores, esta actividad ha encontrado otros ámbitos para instaurarse en la sociedad, pasando de un enfrentamiento bélico a un enfrentamiento ideológico, el cual, debe contar con un marco legal adecuado para enfrentarlo sin restricciones."2

"...para garantizar esta paz, el país debe protegerse de las amenazas que el terrorismo, a través de la apología al mismo, intenta generar confusión y desorden a través de la exaltación, justificación o enaltecimiento de personas

² Proyecto de Ley 397/2016-CR.

¹ Proyecto de Ley 397/2016-CR del Congresista Octavio Salazar Miranda; Proyecto de Ley 611/2016-CR del Congresista Carlos Tubino Arias Schreiber; Proyecto de Ley 714/2016-CR de la Congresista Luciana León Romero; Proyecto de Ley 801/2016-CR del Congresista Edmundo Del Águila Herrera; y Proyecto de Ley 1395/2016-CR del Congresista Marco Miyashiro Arashiro.





condenadas como su autor o partícipe o de las organizaciones terroristas o de su ideología o de los actos que contribuyen a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación, con la finalidad de sembrar sentimientos de solidaridad y adhesión a una causa, cuyo fin implica destrucción, muerte, caos y violación de derechos humanos.

Motivo por el cual, se debe penar penalmente todo tipo de afrenta al Estado que afecte la buena gobernabilidad, sancionándose aquello que ensalce hechos, ideología, simbologías, monumentos y sentenciados en el marco del delito del terrorismo."³

"En virtud del principio hermenéutico de fuerza normativa de la Constitución, es posible colegir que el Estado peruano se encuentra en la obligación de adoptar todas las medidas necesarias a fin de salvaguardar la existencia del sistema democrático, por lo que cualquier conducta dirigida a eliminarlo de manera arbitraria, particularmente a través del uso de la fuerza de forma indiscriminada –como es el caso del terrorismo- debe ser repelido por parte del Estado peruano dentro de los mecanismos que la Constitución y el ordenamiento vigente lo permitan.

(...)

...la Convención Interamericana contra el Terrorismo señala, en uno de sus considerandos iniciales, que '(...) el terrorismo constituye un grave fenómeno delictivo que preocupa profundamente a todos los Estados Miembros, atenta contra la democracia, impide el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, amenaza la seguridad de los Estados, desestabilizando y socavando las bases de toda la sociedad, y afecta seriamente el desarrollo económico y social de los Estados de la región (...).

(...)

...como lo ha expresado la Asamblea General de las Naciones Unidas (...): 'los actos, métodos y prácticas de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituyen actividades cuyo objeto es la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazando la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizando los gobiernos legítimamente constituidos".⁴

"Cabe entonces preguntarse, ¿cómo dos grupos de delincuentes terroristas pudo causar un daño de dicha magnitud y hacerlo a nivel nacional? El análisis de especialistas y el tiempo transcurrido han servido para establecer que, uno de los mecanismos que utilizaron los delincuentes terroristas, fue infiltrarse en el ejercicio de la docencia, la manipulación en el proceso educativo en su etapa básica como superior (universitaria y no universitaria); y la infiltración en el magisterio; esto con el fin de captar y adoctrinar a sus seguidores que por la

³ Proyecto de Ley 611/2016-CR.

⁴ Proyecto de Ley 714/2016-CR.





edad y la etapa formativa en que se encontraban resultaban presas fáciles del demencial adoctrinamiento delincuencial terrorista.

(...)

...los grupos delincuenciales terroristas usaron la educación para alcanzar sus objetivos de reclutamiento y adoctrinamiento de adeptos que en los hechos, fueron los que realizaron el trabajo sucio, pues más que adoctrinarlos los fanatizaron, pues tal hecho no se basó en el debate de ideas, sino en la disfrazada enunciación autoritaria de afirmaciones incuestionables y superiores que no admitían discusión alguna.

(...)

Tal reprochable actitud permitió a los grupos terroristas llegar donde la educación, a través de la presencia del Estado llegaba; pero esto no era suficiente, pues requerían no solo del sistema educativo, sino de sus actores principales, los maestros; en dicho objetivo se infiltraron en las facultades de educación de las universidades públicas para conseguir la colaboración de futuros maestros; pervirtiendo un mecanismo de progreso y de movilidad social como es la educación."⁵

"Es por todo ello que resulta necesario el estudio de la figura penal de apología, toda vez que sirve como medio para adoctrinar con fines terroristas a la población con el fin de captar simpatizantes o adeptos a grupos terroristas."

Estas citas, a propósito de las iniciativas a la Ley acotada, nos muestran la barbarie terrorista reconocida incluso en instrumentos internacionales, así como la forma en que se infiltró en todo ámbito, especialmente el educativo. Riesgo que se sigue corriendo a través de desinformaciones y eventuales apologías en el campo del estudio, tal como se hizo en los tiempos más agudos de su infiltración en la educación.

Recientemente, se ha evidenciado la existencia de textos educativos con información tendenciosa en sus referencias a lo vivido a causa del terrorismo. Cosa que no sólo puede presentarse en dichos textos, sino también en todo medio utilizado para el servicio de la educación. Así, en una Mesa de Trabajo organizada por la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso el pasado 7 de noviembre⁷, se demostró la utilización de términos inexactos para referirse al terrorismo, como el de "conflicto armado interno", palabras que no se ajustan a las normas del derecho internacional.

Pero ya anteriormente se habían notado no solamente estas equívocas referencias, sino explícitamente una exaltación al delito de terrorismo. Atendiendo a ello, durante el Período Parlamentario 2011 – 2016, la autora de la presente iniciativa presentó el Proyecto de Ley 2549/2013-CR, que buscaba modificar los artículos 48 y 49 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial; el mismo que fue decretado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, en donde no llegó a ser debatido. El proyecto proponía

Karla Melissa Schaefer Cuculiza — Congresista de la República Jr. Azángaro N°468 — Piso 4 Oficina 412 Teléfono 3117331

⁵ Proyecto de Ley 801/2016-CR.

⁶ Proyecto de Ley 1395/2016-CR.

⁷ La Mesa de Trabajo contó con la distinguida participación del Dr. Francisco Tudela van Breugel-Douglas, el Almirante Luis Giampietri, el Almirante Jorge Montoya, el Dr. Hugo Neira; entre otras personalidades.





incluir la causal de cese temporal o de destitución a docentes, si incurrieran en la recomendación o autorización de libros con contenido discriminador o de incitación a la violencia y/o terrorismo; respectivamente. Transcurrido el tiempo, hoy contamos con una tipificación precisa del delito de apología del terrorismo, como ya se ha apuntado, haciéndose una especial referencia a su realización en el ejercicio de la condición de autoridad, docente o personal administrativo de una institución educativa como agravante para la aplicación de la pena.

En este punto, es pertinente tener en cuenta que el artículo 56 de la Ley 28044, Ley General de Educación, de julio de 2003, dispone que el profesor es agente fundamental del proceso educativo y tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano. Por la naturaleza de su función, la permanencia en la carrera pública docente exige al profesor idoneidad profesional, probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes.

Ya en enero de 2013, se había publicado la Ley 29988, Ley que establece medidas extraordinarias para el personal docente y administrativo de instituciones educativas públicas y privadas, implicado en delitos de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y delitos de tráfico ilícito de drogas; crea el Registro de personas condenadas o procesadas por delito de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y tráfico ilícito de drogas y modifica los artículos 36 y 38 del Código Penal. Cuyo artículo 1 contempla lo siguiente:

"Artículo 1. Separación o destitución del servicio e impedimento de ingreso o reingreso

La sentencia consentida o ejecutoriada condenatoria contra el personal docente o administrativo por cualquiera de los delitos de terrorismo previstos en el Decreto Ley 25475, por el delito de apología del terrorismo tipificado en el inciso 2 del artículo 316 del Código Penal, por cualquiera de los delitos de violación de la libertad sexual previstos en el Capítulo IX del Título IV del Libro Segundo del Código Penal o por los delitos de tráfico ilícito de drogas, acarrea su separación definitiva o destitución, así como su inhabilitación definitiva, del servicio en instituciones de educación básica, institutos o escuelas de educación superior, escuelas de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Educación o en sus organismos públicos descentralizados y, en general, en todo órgano dedicado a la educación, capacitación, formación, resocialización o rehabilitación.

El Ministerio de Educación supervisa anualmente, dentro de los primeros treinta días de iniciadas las clases, que ninguna institución de educación básica ni instituto o escuela de educación superior, ni academias de preparación preuniversitaria creados por iniciativa privada posean, en su plana docente o administrativa, personal condenado con sentencia consentida o ejecutoriada por cualquiera de los delitos señalados en el primer párrafo. Los directores de las referidas instituciones educativas informan anualmente al Ministerio de Educación sobre la situación jurídica de su personal. El incumplimiento de dicha

Karla Melissa Schaefer Cuculiza –Congresista de la República Jr. Azángaro N°468 – Piso 4 Oficina 412 Teléfono 3117331

Central Teléfono

311-7777





obligación se considera infracción grave, de conformidad con el artículo 10 del Decreto Legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación.

La Asamblea Nacional de Rectores supervisa anualmente que ninguna universidad, pública o privada, tenga en su plana docente o administrativa, personal condenado con sentencia consentida o ejecutoriada por cualquiera de los delitos señalados en el primer párrafo. La misma obligación de supervisión la tiene el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu) respecto a las universidades en proceso de institucionalización. Las universidades reforman sus estatutos a efectos de cumplir con esta disposición y con el órgano de supervisión, bajo responsabilidad de ley."

En mayo de este año 2017, se aprobó su Reglamento mediante Decreto Supremo 004-2017-MINEDU. El artículo 3 de dicha norma, dice:

"Artículo 3.- Personas comprendidas

El presente Reglamento comprende a toda persona que, independientemente del régimen laboral o contractual por el que presta servicios en alguna de las instituciones educativas, instancias de gestión educativa descentralizada, órganos o personas de derecho público o privado descritas en el artículo precedente, ha sido sentenciado, con resolución consentida o ejecutoriada, o se encuentran dentro de un proceso de investigación para el esclarecimiento de la comisión en cualquiera de los delitos a que se refiere la Ley Nº 29988."

Como es notorio, la actual tipificación del delito de apología del terrorismo no se existía cuando se aprobaron tales normas, las que —es de resaltar- se ocupan de quienes hayan sido sentenciados o se encuentren en investigación por los delitos material de la Ley reglamentada, lo cual implica su separación definitiva o destitución.

Es por ello que resulta pertinente y necesario establecer la responsabilidad del estado, particularmente para efectos de la presente proposición, del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación; para enfrentar y prevenir el mencionado delito específicamente tipificado en el artículo 316-A del Código Penal.

Téngase presente, además, que la propia Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General de abril de 2001, establece en su Quinta y última Disposición Transitoria, que:

"QUINTA.- Difusión de la presente Ley

Las entidades, bajo responsabilidad de su titular, deberán realizar acciones de difusión, información y capacitación del contenido y alcances de la presente Ley a favor de su personal y del público usuario. Dichas acciones podrán ejecutarse a través de Internet, impresos, charlas, afiches u otros medios que aseguren la adecuada difusión de la misma. El costo de las acciones de información, difusión y capacitación no deberá ser trasladado al público usuario.

Las entidades en un plazo no mayor a los 6 (seis) meses de publicada la presente Ley, deberán informar a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre

Central Teléfono

311-7777





las acciones realizadas para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior."

Ley que constituye un antecedente a la necesidad de difundir las normas, capacitar sobre las mismas y, por lo tanto, prevenir la realización de faltas o ilícitos de toda índole. Tratándose la presente iniciativa de una ley específica, encuentra complemento en la Ley evocada.

Atendiendo a todas estas consideraciones, es que se formula la presente iniciativa legislativa.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa busca determinar la responsabilidad del El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación, en su calidad de órgano rector de las políticas educativas nacionales, de emprender programas y acciones que prevengan la comisión del delito de apología del terrorismo tipificado en el artículo 316-A del Código Penal, en el ámbito educativo; de acuerdo a sus funciones.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse, se presentan en el cuadro siguiente:

Con la propuesta	Sin la propuesta
Se determina la responsabilidad, dentro de la	Continúa la legislación actual en cuanto a la
legislación vigente, del Poder Ejecutivo a	responsabilidad del Sector Educación, con el
través del Minedu, de emprender programas	vacío referido a la tipificación específica del
y acciones para prevenir la comisión del delito	delito de apología del terrorismo
de apología del terrorismo en el ámbito	contemplada en el artículo 316-A del Código
educativo.	Penal.
Se eleva a categoría de ley el cumplimiento de	La atención a la prevención del delito de
tales acciones, informando al Congreso de la	apología del terrorismo dependerá de normas
República de forma anual, acerca de los	y disposiciones administrativas que pueden
avances respectivos.	no aprobarse de manera oportuna.
Se hace hincapié en el cuidado necesario que	Se corre el riesgo de pasar por alto la
debe tener el personal directivo, docente y	información y capacitación requeridas sobre
administrativo del Sector Educación así como	el particular.
los organismos y sistemas dependientes o	
adscritos al mismo, a fin de evitar incurrir en	
el ilícito materia de la presente propuesta.	
Tanto el sector público como los usuarios del	Se puede incurrir en un desconocimiento que
servicio de la educación conocen y sopesan	impida que se realice la prevención necesaria
los alcances, riesgos y consecuencias de la	y la aplicación de las sanciones
comisión del delito.	correspondientes en caso el delito sea
	cometido.