



CAPÍTULO 3

Mario Fernando Chacón Sánchez

**LA LEY 1620 DE 2013 COMO POLÍTICA
PÚBLICA EN ENFOQUE DE DERECHOS
HUMANOS: AVANCES Y LIMITACIONES**

CAPÍTULO 3

La ley 1620 de 2013 como política pública en enfoque de derechos humanos: avances y limitaciones

Mario Fernando Chacón Sánchez³

Resumen

El presente artículo es un ejercicio de análisis de la ley 1620 de 2013 de Convivencia escolar para Colombia, tratando de identificar en su estructura y los principios que la orientan, si puede considerarse o no como una política con enfoque de Derechos Humanos. Se encuentran dificultades en el proceso de construcción de la norma en lo relativo a la participación, poca claridad en algunos conceptos y una apuesta muy ambiciosa para la inter-sectorialidad que amenaza con dejar sin responsables al cumplimiento de los objetivos, pero de otro lado, también se reconoce que es un intento que ofrece posibilidades para que las comunidades en los centros educativos construyan formas más democráticas de convivir.

Palabras Clave

Política Pública, enfoque de Derechos Humanos, Ley de Convivencia Escolar 1620, Convivencia Escolar, Sistema de Convivencia Escolar.

³ Licenciado en ciencias sociales, Magíster en análisis de problemas políticos y Doctorando en Educación del DIE, Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Introducción

Para 2013, se publica en Colombia la Ley 1620 de convivencia escolar, y sus documentos complementarios, que definen el sistema nacional de convivencia en los aspectos organizativos y procedimentales, determinando el manejo que se le debe dar a las relaciones interpersonales de los miembros de la comunidad educativa en las instituciones educativas del país y a las situaciones de conflicto y agresiones.

Resulta de gran utilidad reconocer si esta norma puede considerarse como política pública con enfoque de Derechos Humanos (DDHH), entendiendo los DDHH como conquista histórica de la humanidad en la búsqueda del reconocimiento de la dignidad y la igualdad, que en la actualidad toma forma como movimiento por el reconocimiento de los derechos de diferentes minorías, en este caso de tipo etario con el reconocimiento de los derechos del niño.

Por ello, resulta necesario reconocer si esta norma es coherente con el movimiento global del reconocimiento de los DDHH y el tratamiento que desde esta perspectiva se hace de las situaciones cotidianas en un ambiente escolar en un país como Colombia, para así poder identificar hacia dónde apunta la propuesta de la 1620 y, de acuerdo con esto, comprender de mejor manera las posibles transformaciones que tendrán lugar en las escuelas, a partir de la aplicación de las indicaciones de esta norma.

Se encuentra que esta ley tiene algunos aspectos no coincidentes con el enfoque de derechos humanos, principalmente los relacionados con la participación en la construcción del documento, al igual que algunas dificultades conceptuales que evidencian el desconocimiento de avances académicos de los expertos nacionales e internacionales en el campo, lo que no resta reconocer que también ofrece algunas posibilidades interesantes para reconfigurar las relaciones institucionales en la escuela de modo más democrático.

En la primera parte, se aborda una breve ubicación del contexto en que aparece la ley, así como una breve descripción de la estructura de la 1620 y sus documentos reglamentarios, con el fin de reconocer los elementos que la componen. En la segunda parte, se contrasta en qué medida la Ley 1620 se puede considerar una política pública con enfoque de derechos humanos, de acuerdo con los principios presentados por Cunill (2010), en últimas para esclarecer las posibilidades e incoherencias que ofrece en la transformación de los sistemas escolares de convivencia.

Para elaborar el estudio, se escogieron las fuentes documentales primarias, a saber, la ley 1620 de 2013 y su decreto reglamentario 1965 de 2013, realizando una revisión documental directa sobre los textos allí encontrados, con la técnica de fichaje y empleando la búsqueda digital de las categorías de análisis, con ayuda de programas informáticos.

1. La ley colombiana de convivencia escolar

Antecedentes a la ley 1620

Por una parte, a pesar de que las tendencias globales en cuanto a la incorporación de la perspectiva de derechos es una constante, pareciera que, en América Latina la materialización de los derechos de niñas, niños y adolescentes, por medio de la creación y ajuste de normatividad es un tanto lenta. A este respecto, Dávila y Naya (2014) señalan que:

Con la ratificación de la CDN se entró en una nueva situación en la que el enfoque de los derechos humanos implicó también los derechos de los niños y fue necesaria la modificación de la doctrina jurídica dominante en los años noventa en América Latina. Hasta ese momento los niños eran vistos como meros objetos de “intervención estatal más que como verdaderos sujetos de derecho con derecho a determinados derechos y garantías” (p. 19).

Es por ello que,

En este proceso de reformas legislativas, la aceptación de la CDN supuso una “ruptura” con el pasado, ya que su implementación incorporó una nueva concepción, regida por la defensa de los derechos del niño, en un contexto de renovación democrática. (Dávila & Naya, 2014, p. 19).

De otra parte, en lo que tiene que ver con la vida en la escuela como lugar de presencia o ausencia de los Derechos Humanos, las investigaciones sobre violencia, seguridad y convivencia escolar, parecen tomar forma a mediados de los años 90 del siglo anterior,

Aunque en los primeros años noventa el estudio del problema de la violencia y la conflictividad escolar no pasó de reducirse a los ámbitos investigadores y académicos en nuestro país, a partir de la segunda mitad de la última década del siglo XX emergió lo que Gil Calvo (1996) ha llamado la visibilidad del problema, que no es necesariamente el incremento real de la misma. Una visibilidad del problema que hay que reconocer como la asunción, por parte de una cierta cultura mayoritaria, de que un determinado fenómeno social tiene una realidad constatable y reconocible por la comunidad. Esta visibilidad es lo que permite que se pueda hablar de que tal asunto existe, y a partir de ahí se pueda intentar transformarlo, paliarlo o eliminarlo. (Ortega, 2006, p. 33).

Por lo anterior, puede afirmarse que la conjunción de planteamientos globales que reclaman el reconocimiento de niñas, niños y jóvenes como sujetos de derechos y la emergencia de la violencia escolar como tema de investigación científica, posibilitan que se generen acciones pedagógicas y política pública en esa línea. Para el caso de América Latina, se encuentra que en Chile se formaliza la ley sobre Violencia Escolar en 2011, con antecedentes desde el año 2000, cuando se habla por primera vez de la necesidad de una política pública sobre estos temas (Megendzo, Toledo, & Gutierrez, 2012).

En México, por su parte, las primeras leyes que aborda en este problema se redactan en 2008 y 2009, en los estados de Tamaulipas y Sonora, respectivamente, con el nombre de Ley de Seguridad Escolar (Zurita, 2012).

Para el caso de Colombia, se promulga la Ley 1620 con el nombre de *Ley de Convivencia Escolar, y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar*. Esta ley se constituye como un importante avance, puesto que es la primera vez en el país que la vida cotidiana de la escuela es motivo de una reglamentación nacional para prevenir y atender las situaciones que puedan presentarse en las escuelas. Sin embargo, pareciera que vamos llegando rezagados, puesto que hay una distancia de más de dos décadas, con respecto a la

promulgación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y con la conformación del tema como asunto de investigación científica, años en que pareció no reconocerse el fenómeno de la violencia escolar, con las consecuencias para quienes la vivieron, mientras algunos países de la región ya venían trabajando sobre el tema.

Curiosamente, en Colombia el origen de esta Ley de Convivencia Escolar tiene como punto de partida la sentencia de la Corte Constitucional, número T-905 de 2011, emitida como respuesta a una situación puntual en la que una estudiante y sus familiares manifiestan que en la institución educativa en la que ella estudiaba no se dieron las condiciones necesarias para evitar el acoso, por parte de un grupo de compañeros. Frente a esto, las y los magistrados encuentran increíble que no se haya conceptualizado el problema de la violencia escolar en Colombia y que se presenten situaciones de ambigüedad para el manejo de las situaciones cotidianas. La sentencia ordena al:

[...] Ministerio de Educación Nacional que en el término de seis meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, lidere la formulación de una política general que permita la prevención, la detección y la atención de las prácticas de hostigamiento, acoso o “matoneo escolar”, de manera que sea coherente con los programas que se adelantan en la actualidad, con las competencias de las entidades territoriales y que constituya una herramienta básica para la actualización de todos los manuales de convivencia (Corte Constitucional, 2011).

Esta sentencia se constituye, entonces, en el antecedente inmediato de la redacción de Ley 1620, lo que permite encontrar que, si bien un caso que llega hasta las instancias de las Cortes denota poca claridad y negligencia, tanto en la misma escuela y sus mecanismos como en el sistema jurídico del país, puesto que no se encuentra un antecedente sobre normatividad, conceptualización ni tratamiento de las situaciones de convivencia en la escuela. Cabe destacar, también, que esta iniciativa no proviene de un debate académico y comunitario de los actores sociales, sino que es la Corte la que debe ordenar que se cree esta reglamentación. Lo que no implica desconocer que en dicha instancia entran en juego diferentes aspectos sociales y educativos, pero que, no obstante, llama la

atención porque es esta instancia, antes que el mundo académico quienes toman cartas en el asunto.

Esta situación permite afirmar que las decisiones sobre política pública no parecen estar siendo resultado de una gobernanza en la que confluyan amplios sectores a debatir en torno a las problemáticas, sino que, -en palabras de Cunill (2010)-, estaríamos en presencia de decisiones *top down* (desde arriba), que es contradictoria con la política pública con enfoque de derechos humanos, puesto que son decisiones que no resultan de la participación de los sectores en la deliberación por la definición de la política, y se carece de los fundamentos necesarios para tomar decisiones que podrían proveerse desde el sector académico especializado en el campo, así como en la riqueza de experiencias que puede proveer la participación de las comunidades.

Claramente, en Colombia no hubo una convocatoria masiva a la sociedad para hacer parte de la propuesta, sino que, al parecer, se encargó a funcionarios del mismo Ministerio y a algunos expertos, de los que se encuentra referencia solamente en los documentos complementarios, específicamente en la guía 49 donde se menciona la participación del *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP), como consultores extranjeros que, como expertos contratados para el gobierno, toman las decisiones de lo que se considera adecuado para la sociedad colombiana.

Contenido del documento

La ley 1620, por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, está compuesta por el documento mismo. Dicha ley está acompañada del decreto 1965 de 2013 que la reglamenta; y la guía número 49, que presenta, de manera más didáctica, las indicaciones para personal docente, como referente para la implementación de la norma.

En primera instancia, se encuentra que la ley 1620 incorpora la convivencia escolar, la violencia escolar, la formación en Derechos Humanos, y por último, se incorpora el componente de la Educación para la Sexualidad, percibiéndose de entrada este documento como una enumeración de múltiples aspectos con poca coherencia interna y que denotan, además, desconocimiento de los antecedentes jurídicos, considerando que en Colombia ya existe, desde 2006, en la ley 1029, la reglamentación sobre enseñanza de los derechos humanos para la formación ciudadana y la paz, así como la educación sexual, con carácter de obligatoriedad para la enseñanza, que reza de la siguiente manera:

En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

- a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política; Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales; ver el art. 1, Ley 1195 de 2008
- b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión o desarrollo;
- c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;
- d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación de los valores humanos, y
- e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

Parágrafo 1°. El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los literales a) y b), no exige asignatura específica. Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través todo en plan de estudios. (Senado de la República de Colombia, 2006).

Por otro lado, se entremezcla lo relativo al Sistema Nacional de Convivencia, que se enfoca, sobre todo, en los organismos y rutas que posibilitan optimizar el trabajo intersectorial para atender casos de violencia escolar, que es el asunto que más se desarrolla en el documento, con los aspectos educativos de forma-

ción en derechos humanos y sexualidad, que son aspectos con poco peso en el documento, dando la sensación de poca articulación y más de unión forzada, pues lo educativo no solamente ya existe -como se anotó-, sino que termina por ser solamente un componente, entre muchos otros, que no aparecen en el título.

Ya entrando más de lleno en el cuerpo del texto, se encuentra que el contenido de la Ley 1620 enfatiza sobre todo en la creación e implementación del Sistema Nacional, como una estrategia de política multisectorial en la conformación del Comité Nacional de Convivencia Escolar (CNCE), que se integra con una representación del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, Policía de Infancia y Adolescencia, Ministerio de Cultura, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Asociación Colombiana de Facultades de Educación, la Asociación Nacional de Escuelas Normales Superiores, la Asociación de Universidades, el Defensor del Pueblo y los rectores de las instituciones educativas, privadas y públicas, con los resultados más altos en la prueba SABER 11⁴.

Además del CNCE, se indica que el sistema debe estructurarse en los niveles nacional, departamental, municipal, distrital y los establecimientos educativos, de acuerdo con la organización político-administrativa de Colombia, de manera que cada nivel pueda replicar las acciones, en la estrategia de la conformación de Comités de Convivencia en cada nivel. En ese mismo sentido, se presentan las orientaciones en cada nivel que integra el sector educativo escolar, tal como se presentan en la figura 1.

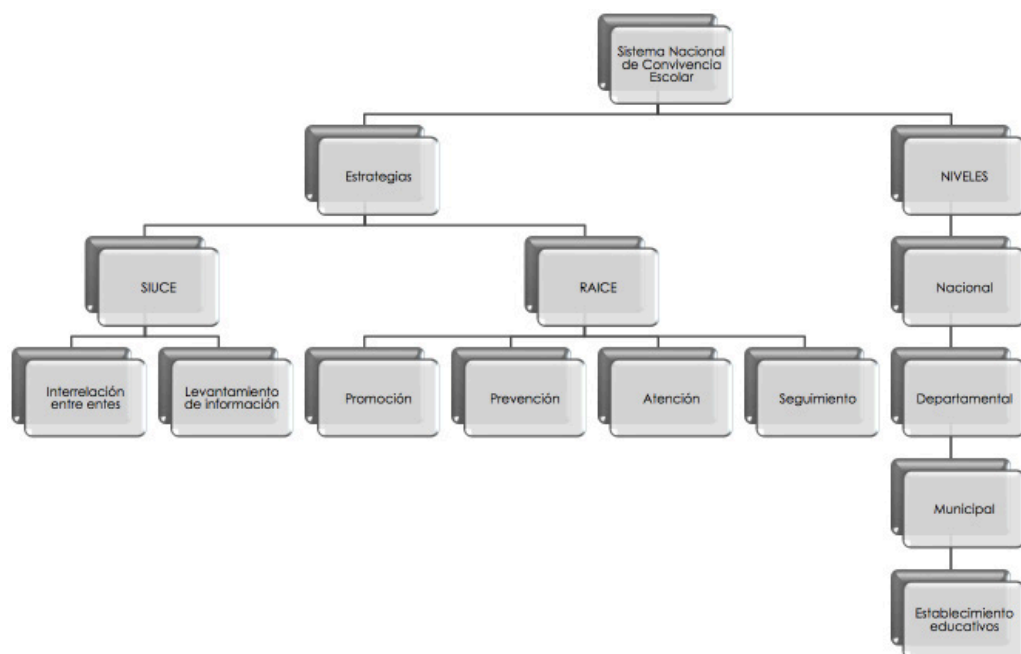
4 En Colombia se realiza una prueba de Estado a cargo del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), sobre competencias en las áreas básicas y en competencias ciudadanas, en los grados tercero, quinto y undécimo, que es el último grado escolar.

Figura 1. Responsabilidades del sector educativo.



Fuente: elaboración propia, a partir de Senado de la República de Colombia (2013, pp. 9-13)

Finalmente, se indican dos estrategias para la consolidación del sistema, como son la creación del Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar (SIUCE), que se propone para poder levantar datos sobre la ocurrencia de casos de violencia escolar de manera que se permita diagnosticar de mejor manera e interactuar entre los diferentes niveles y entidades encargadas; y la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar (RAICE), fundamentada en la promoción, prevención, atención y seguimiento de los casos de violencia escolar, tal como se aprecia en la figura 2.



Fuente: elaboración propia, a partir de Senado de la República de Colombia (2013, pp. 2-25)

De esta manera, se encuentra que la Ley 1620 no restringe la acción en aspectos procedimentales para ningún nivel del sector educativo, sino que señala, a grandes rasgos, la organización del sistema, a partir del reconocimiento de los principios que orientan la propuesta, como lo son la participación, corresponsabilidad, autonomía, integralidad y diversidad (Senado de la República de Colombia, 2013, artículo 5, pp. 3-4).

De otra parte, el decreto 1965 de 2013 se redactó a los pocos meses y es el resultado de mesas de trabajo en las que se sometió a discusión con comunidades educativas para validar la propuesta de la 1620, y en este se definen las funciones de los diferentes comités, así como los aspectos operativos en cuanto a la dinámica de las sesiones. En una segunda parte, se dan los lineamientos para efectuar los ajustes a los Manuales de Convivencia Escolar, de manera que se tome en cuenta la RAICE y el SIUCE, y se adecúe la reglamentación institucional para incorporar los principios que orientan a la 1620.

El artículo 39 presenta un glosario de definiciones de conceptos clave, entre lo que se destaca el adecuado tratamiento de la mayoría de definiciones en cuanto a que buscan incluir a los actores del sistema escolar y no solamente verlo a este como un asunto de estudiantes. Sin embargo, resulta sorprendente que no se presente la definición de los dos conceptos más importantes que le dan título a la ley 1620, como lo son Convivencia Escolar y Violencia Escolar, de manera que no se puede tener una claridad conceptual, y ello puede ser porque se dará pie a que cada quien interprete a su modo estos dos conceptos.

En cuanto a la definición de acoso, parece haber una confusión, puesto que se emplea el término para referirse tanto a situaciones de pares como a las de profesorado hacia estudiantes, cuando se afirma que

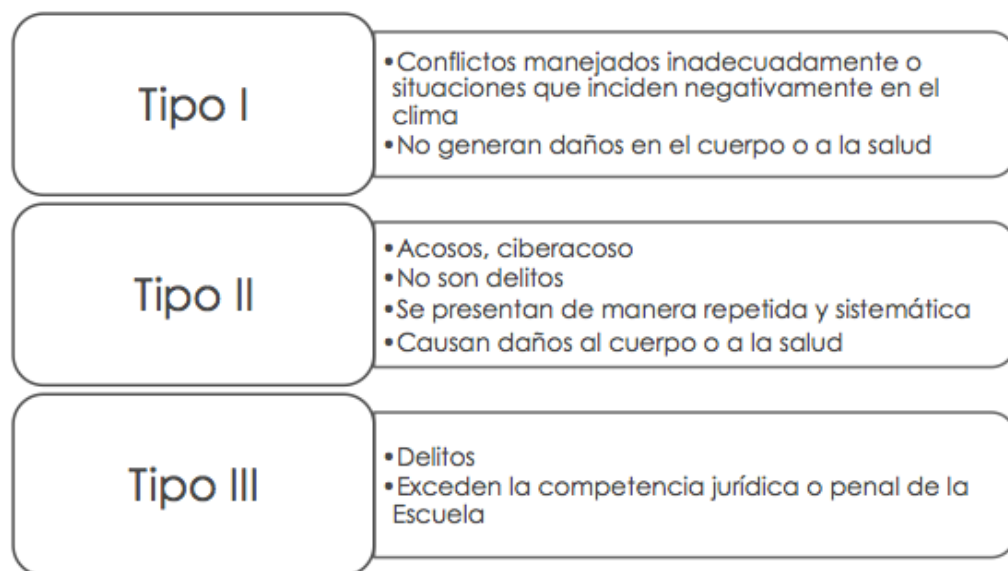
[...] es toda conducta negativa, intencional metódica y sistemática de agresión, intimidación, humillación, ridiculización, difamación, coacción, aislamiento deliberado, amenaza o incitación a la violencia o cualquier forma de maltrato psicológico, verbal, físico o por medios electrónicos contra un niño, niña o adolescente, por parte de un estudiante o varios de sus pares con quienes mantiene una relación de poder asimétrica, que se presenta de forma reiterada o a lo largo de un tiempo determinado. También puede ocurrir por parte de docentes contra estudiantes, o por parte de estudiantes contra docentes, ante la indiferencia o complicidad de su entorno. (Ministerio de Educación Nacional, 2013).

Esta definición desatiende las sugerencias de expertos nacionales en el tema, en cuanto a reservar el concepto de acoso para las primeras y el de maltrato a las segundas (García & Ortiz, 2012).

Sobre ciberacoso, la definición parece coherente, excepto porque también se emplea el término maltrato habiendo sido más adecuado emplear agresión o daño. Se define ciberacoso como “[...] toda forma de intimidación con uso deliberado de tecnologías de información (Internet, redes sociales virtuales, telefonía móvil y video juegos online) para ejercer maltrato psicológico y continuado.” (Ministerio de Educación Nacional, 2013).

Por otro lado, del artículo 40 al 48 se presenta el protocolo para atender las situaciones que afectan la Convivencia Escolar, clasificando en tres tipos, tal como se presenta en la figura 3.

Figura 3. Clasificación de las situaciones que afectan la convivencia escolar, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos



Fuente: elaboración propia, a partir de Ministerio de Educación Nacional (2013, pp. 16-17)

Dependiendo de la gravedad, las situaciones que afectan la convivencia, de acuerdo con la figura 3, se pueden tratar con acciones conciliadoras y restaurativas, o se remite a entidades externas encargadas, previa notificación a las familias y levantamiento de los reportes institucionales, de manera que se respeten los derechos de debido proceso, intimidad y derecho a la defensa.

Se aprecia que la tipificación propone una gradación tanto por el daño causado, si se causa daño físico o no, y en la reiteración de la comisión de las situaciones, así como en la capacidad que tiene la escuela para atender los casos, de manera que aquellas situaciones que entran en el ámbito del delito se tipifican como las de mayor gravedad dando paso a otros organismos externos a la escuela que se ocupen de ellas, de acuerdo con la ruta de atención y las estrategias mencionadas en el apartado anterior.

Esta situación ofrece escenarios interesantes en la medida en que se posibili-

ta el trabajo intersectorial, la comunicación de la escuela con el resto de organismos y el levantamiento de información para facilitar investigaciones, todo ello dentro del principio del interés general de niñas, niños y jóvenes, pero también puede ser un riesgo para la escuela, en la medida en que pueda terminar por perder su autonomía relativa sobre el proceso de formación, al ser los entes externos al campo educativo los que acaben por determinar lo que se hace en la escuela.

Se destaca también que la tipificación de las situaciones le resta importancia a asuntos que anteriormente eran centrales para la escuela, por lo menos desde la óptica tradicional del profesorado, principalmente, tales como llegadas tarde, mal porte del uniforme, disrupción en el aula, “presentación personal extravagante”, situaciones que desaparecen o quedan relegadas al tipo I, en una apuesta que se puede considerar de avanzada, si se tienen en cuenta las indicaciones del informe de violencia escolar para América Latina que justamente cuestionaba el excesivo peso que dichas situaciones tienen en los manuales de convivencia escolares de la región y que realmente se convierten en todo un lastre para el mejoramiento de las relaciones entre estudiantado y profesorado en las escuelas (Eljach,

2. La ley de Convivencia Escolar y las Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos

A continuación, se propone realizar una contrastación de la Ley de Convivencia Escolar 1620, sus documentos complementarios, en relación con la perspectiva de Derechos Humanos, exclusivamente en el contenido de los documentos mencionados en este ejercicio, hasta donde lo permiten los documentos en sí mismos, de manera que los aspectos de debate y construcción de esta norma, los alcances, y otros aspectos externos, quedarán para otro ejercicio, para el que las líneas aquí desarrolladas presentan limitaciones.

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos ofrecen una alternativa muchos más democrática e incluyente en la concepción de las soluciones sociales, que Jiménez (2007) define:

El enfoque de los derechos humanos pretende ser una nueva mirada que concibe los derechos humanos de manera integral, interdependiente y complementaria, superando de este modo, la visión tradicional de generaciones de derechos y la asimilación de los derechos fundamentales únicamente con los derechos humanos de primera generación. Otra característica de este enfoque es su preocupación por la concreción o materialización real de los derechos y la atención a grupos marginados. Dicha materialización se realiza mediante la adopción de políticas públicas con enfoque de derechos y con amplia participación de la sociedad civil; de esta manera, los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización. De este modo, el enfoque de los derechos puede ser una perspectiva para guiar la acción e intervención de las autoridades públicas, a través de los diferentes planes y programas de desarrollo económico y social. (p. 31).

En ese sentido, se propone tomar en cuenta las sugerencias de Cunill (2010), en cuanto a los principios de que toda política pública con enfoque de derechos humanos debería tener:

La literatura especializada coincide en reconocer que los principios sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos, además de la universalidad, incluyen la exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad. En este sentido, como lo reconoce Pautassi (2007: 3), se ha formado una matriz conceptual, pero a su vez teórico-operativa, donde los estándares internacionales, fijados entre otros por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH), ocupan un lugar central. (p. 3).

En consonancia con Nuria Cunill, se abordarán a continuación los principios de universalidad, exigibilidad, participación, integralidad y progresividad, exclusivamente en lo que aparezca en el texto de la 1620 y sus documentos complementarios, intentando apreciar en qué medida se puede considerar esta norma como política pública con enfoque de derechos humanos.

Universalidad

De una parte, se aprecia que en la ley 1620 se avanza en la concepción de niñas, niños y jóvenes como sujetos de derechos desde la corresponsabilidad de Estado-sociedad-sistema educativo-familias, tal como lo indica la CDN, a partir de los principios de interés superior de las infancias, participación y supervivencia (Dávila & Naya, 2014).

De manera similar, la universalidad se manifiesta de manera explícita en la ley 1620 cuando se determina que esta ley es vigente para todo el territorio nacional, y se reglamentan los mecanismos para que desde los departamentos, municipios e instituciones educativas apliquen la norma, garantizando, por lo menos en el papel, que llegue a los confines del país y a la diversidad de comunidades rurales y urbanas, de toda procedencia, lo que no dejaría de plantear otros debates.

Asimismo, se menciona con claridad que, tanto instituciones educativas públicas como privadas que ofrezcan cualquier modalidad o niveles educativos, están en la obligación de implementar el contenido de esta ley. De esta manera, se encuentra que no hay ninguna exclusión y que se espera que la ley entre en rigor para la totalidad de la población educativa de Colombia. La expectativa es, por tanto, que el sistema de convivencia se pueda volver realmente operativo, con los requisitos que se señalan en la ley y en el decreto reglamentario, de manera que hasta en los lugares más apartados y de difícil acceso, al momento de requerirse la acción preventiva o de atención de toda la red intersectorial anunciada efectivamente se logre, puesto que esto traería consigo sustanciales mejorías de las condiciones de niñas, niños y jóvenes.

Exigibilidad

Frente a la exigibilidad, aparece textualmente referida en el artículo 35 del decreto 1965, como parte de las garantías que deben orientar esta ley de convivencia escolar. Igualmente, tanto la 1620, como el 1965 dejan abierta la posibilidad para que la ciudadanía exija el cumplimiento de la ley en la medida en que responsabiliza concretamente a instituciones, de forma que se pueden identificar con claridad las instituciones o actores responsables del cumplimiento de la política. Esto resulta de gran importancia, de acuerdo con Cunill (2010), puesto que la clave es justamente esta “responsabilización” denominada como *accountability*:

De acá surge la importancia que reviste la responsabilización (“*accountability*”) en las políticas públicas con enfoque de derechos. Naciones Unidas, al

respecto, postula que: “quizás la más importante fuente de valor agregado del enfoque de derechos humanos es el énfasis en la accountability de los formuladores de políticas y otros actores cuyas acciones tienen un impacto en los derechos de la gente. Los derechos implican deberes, y los deberes demandan accountability” (United Nations, 2002: 5). Lo nuevo, cabe reiterar, es que el énfasis está tanto en la rendición de cuentas ante la ciudadanía como en la expresa exigencia de cuentas de su parte. La exigencia de cuentas y, en términos más amplios, las exigibilidades de los derechos aparecen, así como ejes clave de toda política basada en ellos. (p. 4).

En la ley 1620, al configurarse los diferentes comités, tanto regionales como nacional, con nombres propios se puede identificar las instituciones, dejando además claro el funcionamiento y la posibilidad de integración interinstitucional. El único riesgo de esta estrategia es que hay tantas instituciones involucradas en el nivel nacional, que puede caerse en una situación que termine por que cada cual asigne las responsabilidades a otros y finalmente ninguno la asuma.

Participación

En atención a los antecedentes de esta ley, presentados en la sección anterior y la manera como se produce la iniciativa a partir de una sentencia de la corte, se puede entender que la participación por lo menos en la etapa inicial de formulación está totalmente ausente. No se desconoce que un problema para agenda política pueda partir de una situación individual que se visibiliza como problemática social y amerita reconocerse como problema público.

No obstante, lo que resulta curioso es que a pesar de que estas situaciones de acoso se hubieran presentado en múltiples ocasiones, no se tomaron como un asunto serio hasta que lo dictaminaron magistrados de la Corte, lo que de fondo permite afirmar que la sociedad colombiana parece creerle más a un “argumento de autoridad” que a la dinámica del debate político y al aporte de las ciencias sociales.

Por tanto, se encuentra que esta ley no es el resultado de la deliberación y participación de amplios sectores sociales, sino de una orden dada por autoridades sin involucrar el aporte académico que, para entonces, ya contaba en Colombia con cierta tradición en cuanto a investigaciones sobre salud escolar,

violencia escolar, competencias ciudadanas, competencias sociales, entre otras.

En un segundo momento, se encuentra que el Ministerio de Educación Nacional llevó a cabo talleres para la implementación de la ley, en las 92 secretarías de educación departamentales o municipales, como sensibilización y orientación general a funcionarios y funcionarias de dichas entidades, así como a rectores y rectoras. Esta estrategia no puede ser considerada como participación, a pesar de que pueda hacerse pasar como un punto de partida para conferir de legitimidad a la ley, puesto que los documentos ya estaban construidos y realmente las opiniones o sugerencias de las y los participantes de los talleres no tienen ninguna incidencia en la ley.

En cuanto a la puesta en marcha del sistema (SNCE), se encuentra que en los niveles nacional, departamental y municipal -más que participación social-, se dan claramente las pautas para la inter-sectorialidad, involucrando el sector educación, el sector salud, sector cultura, sector de informática y comunicaciones, Defensoría del Pueblo, Bienestar Familiar, sistema penal, policía de infancia, un rector del sector oficial y un rector del sector privado.

Llama especialmente la atención que se hayan incluido tres representantes del mundo académico, como lo son los presidentes de la asociación colombiana de facultades de educación (ASCOFADE), de la asociación nacional de escuelas normales superiores (ASONENS) y el director ejecutivo de la asociación colombiana de universidades (ASCUN), que si bien son cargos de tipo ejecutivo pueden ser emisarios de la comunidad académica y llevar a la discusión avances en los resultados de investigaciones.

Por otro lado, en el nivel de los establecimientos educativos se puede afirmar que hay participación, entendida como la democratización en la toma de decisiones sobre los asuntos de una escuela, que por lo menos en el papel, permite que se reglamente el comité de convivencia escolar, con la participación del estudiantado en la figura del personero estudiantil, que es elegido anualmente en votación directa por estudiantes entre candidatos del último grado ofertado, al

igual que el (la) estudiante representante al consejo de estudiantes, elegido en votación colegiada por los miembros del consejo, y un padre de familia presidente del consejo de padres⁵, junto con rector, coordinador(a) de convivencia, orientador(a) y un(a) docente.

Adicionalmente, en el párrafo 1 del artículo 29 del decreto 1965 se indica que se deberá: [...] revisar y ajustar el manual de convivencia y dar plena aplicación a los principios de participación, corresponsabilidad, autonomía, diversidad e integralidad que establece la Ley 1620 de 2013” (Ministerio de Educación Nacional, 2013, art. 29, p. 10), y en el párrafo 2, se indica que dichas revisiones y ajustes deben contar con la participación de familias, estudiantes y docentes. (Ministerio de Educación Nacional, 2013, art. 29, p. 9).

En ese mismo sentido, se plantea que familias (Ministerio de Educación Nacional, 2013, art. 53, p. 22) y sociedad adquieren un papel fundamental en la construcción de ciudadanía para el mejoramiento de la convivencia escolar:

La sociedad deberá contribuir al fortalecimiento de la formación para la ciudadanía y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, y en la prevención y mitigación de la violencia escolar y el embarazo en la adolescencia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política. En virtud de ello, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones, las empresas, el comercio organizado, los gremios económicos y demás personas jurídicas, así como las personas naturales deberán cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley 115 de 1994, en el artículo 40 de la Ley 1098 de 2006, y demás normas reglamentarias y concordantes. (Ministerio de Educación Nacional, 2013, art. 54, p. 22).

Finalmente, se da la sugerencia de poder invitar miembros de la comunidad a las sesiones de los comités de convivencia, cuando así lo consideren necesario.

Integralidad

En cuanto a la interrelación de los derechos entre sí, como integralidad, en el artículo 35 del decreto 1965 se establece un punto de partida en la garantía de derechos que necesariamente se implican unos a otros. En este caso, en torno al

⁵ En Colombia está reglamentada la conformación de gobierno escolar con diferentes organismos como consejo de padres, consejo de estudiantes, personero estudiantil y consejo directivo, reglamentados desde 1994 con el decreto 1860, con la intención de democratizar la escuela.

interés superior de niñas, niños y jóvenes, como principio de integralidad, con el derecho a no ser revictimizado, perspectiva de género y reconocimiento de las minorías:

En todas las acciones que se realicen en el marco de los diversos componentes de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, debe garantizarse la aplicación de los principios de protección integral, incluyendo el derecho a no ser revictimizado; el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes; la prevalencia de los derechos; la corresponsabilidad; la exigibilidad de los derechos; la perspectiva de género y los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes de los grupos étnicos, como se definen en los artículos 7 al 13 de la Ley 1098 de 2006. Así mismo, se deberá garantizar el principio de proporcionalidad en las medidas adoptadas en las situaciones que afecten la convivencia, y la protección de datos contenida en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley 1581 de 2012. (Ministerio de Educación Nacional, 2013, art. 35, p. 12).

A ese respecto, la ley 1620 destaca:

La filosofía del sistema será integral y estará orientada hacia la promoción de la educación para la autorregulación del individuo, de la educación para la sanción social y de la educación en el respeto a la Constitución y las leyes. (Congreso de la República de Colombia, 2013, artículo 5, p. 4), y el decreto 1965 la menciona como principio fundamental, junto con la corresponsabilidad, autonomía, participación y diversidad (Ministerio de Educación Nacional, 2013, art. 29, p. 10).

Por otra parte, en la manera como se propone la intersectorialidad, de una u otra forma está posibilitando una integración en cuanto se articula alrededor de la convivencia escolar el derecho a la educación, puesto que niñas, niños y jóvenes pueden disfrutar de ella solamente si hay condiciones mínimas que posibiliten una adecuada convivencia en la escuela, al igual que como condiciones para el aprendizaje; derechos relacionados con la salud, que apuntan a la promoción, prevención, atención y seguimiento y también como formación para el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos; derecho a la información, a la cultura y, por último, al debido proceso acorde con las características de infancia y juventud, con la participación de sistema penal juvenil y la policía de infancia.

A este respecto, cabe destacar que esta ley reconoce los debates actuales en torno a la exigibilidad de los derechos humanos y posibilita, por lo menos desde el papel, que los colectivos y comunidades educativas tengan los argumentos

jurídicos para tratar de llevar a la práctica lo que allí se enuncia, situación que es una lucha social continua. Es de resaltar, que la intención de intersectorial planteada desde la 1620 posibilita el reconocimiento de la complejidad de los fenómenos sociales para avanzar en políticas más consistentes.

Progresividad

La ley 1620 menciona la progresividad como un resultado esperado del trabajo que se lleve a cabo, especialmente por los comités escolares de convivencia en el componente de prevención, a partir de la creación de proyectos pedagógicos que posibiliten desarrollo de competencias de ciudadanía, la sexualidad y la construcción de los proyectos de vida:

Fortalecer la implementación y evaluación de proyectos pedagógicos de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía desde preescolar, que correspondan a las particularidades socioculturales del contexto en el que se encuentra el establecimiento educativo. Estos proyectos deben garantizar el derecho que tienen niñas, niños y adolescentes de recibir información fundamentada en evidencia científica con el fin de que, progresivamente, vayan desarrollando las competencias que facilitan la toma de decisiones autónomas frente al ejercicio de la sexualidad y la realización de proyectos de vida. (Congreso de la República de Colombia, 2013, p. 13).

En ese sentido, la ley 1620 reconoce que la particularidad del contexto es crucial para que cada institución diseñe los programas que resulten coherentes, lo que no implica que se tengan que desconocer los referentes conceptuales que se producen desde la academia, pero más que nada, lo que promueve esta norma es la posibilidad de que progresivamente las niñas, niños y jóvenes puedan reflexionar sobre la sexualidad y el proyecto de vida en cada etapa de su desarrollo como personas, que a pesar de estar reglado y enmarcado como prácticas institucionales, no deja de ser un avance frente a las posturas anteriores que negaban la capacidad del estudiantado para participar en su propio devenir por considerarlos menores de edad.

Por otro lado, tomando en cuenta que se exigió a las instituciones educativas realizar los ajustes necesarios en sus comités de convivencia, en los manuales de convivencia escolar y en el diseño e implementación de la ruta de atención

(RAICE) con plazo no mayor a seis meses contados a partir de la promulgación del decreto 1965, el cual fue emitido el 11 de septiembre de 2013; de igual forma, el mismo plazo se dio para la conformación de los comités municipales. Se puede decir que las medidas indicadas por la norma son de inmediata implementación, que, por supuesto implican una transformación de la cultura institucional de las escuelas, sin mencionar las brechas entre el papel y la práctica, que usualmente suelen tomar más tiempo y presentar mayor dificultad que la misma promulgación de la ley, y que por supuesto ameritarían un estudio empírico a *posteriori*, que está por fuera de los alcances de este trabajo.

Conclusiones

La creación de la ley de convivencia escolar, ley 1620 de 2013 y sus documentos reglamentarios, presenta algunas dificultades en cuanto a que no es resultado de la participación de las comunidades ni de la academia, ni siquiera de los actores del sistema escolar, en un amplio debate político en el que se sometieran a deliberación las necesidades y expectativas que se viven en la cotidianidad en la escuela; sino que, por el contrario, proviene de un argumento de autoridad de la Corte, a partir de la revisión de un caso particular, lo que demuestra que solamente hasta el momento en que se ordena, en una dirección desde arriba, por parte de expertos como autoridad jurídica, y desde afuera, desde un ámbito externo a la escuela, es atendido por las instituciones, en este caso por el Ministerio de Educación, que no tenía más alternativa que obedecer el mandato.

No obstante, pudo haber sido una gran oportunidad para suscitar el debate, reconocer los aportes académicos de especialistas del país y escuchar las voces de las comunidades, pero terminó lastimosamente siendo una tarea para técnicos, asignada a un grupo consultor extranjero, que termina siendo más como una imposición, bien intencionada que deja el sabor amargo de política autoritaria y no como una política de participación en sentido amplio.

A pesar de este mal comienzo, se puede destacar que en los aspectos indicados por Cunill para determinar si una política es o no resultado de un enfoque

de derechos humanos, efectivamente aparecen algunos de ellos de modo más explícito y otros de manera indirecta. Se resalta que la universalización y la progresividad en el disfrute de los derechos que implica esta ley, como lo son el debido proceso y la especialización del sistema penal adolescente y de infancia; el respeto a la integridad; la concepción de niñas, niños y jóvenes como sujetos de derechos; la inclusión y la diversidad, en el marco del interés superior del niño y la corresponsabilidad se indican para el total de la población colombiana y con inmediata implementación, a pesar de haber sido concebida de manera heterónoma, burocratizada y poco participativa en su construcción.

En cuanto a la participación, en la implementación del sistema de convivencia en los niveles nacional, departamental, municipal, posibilitan el aporte del sector académico, aunque, por ahora en el papel. Pero se destaca especialmente que los comités de convivencia de las escuelas así como los manuales de convivencia, se configuran y ajustan con la participación activa de los miembros de la comunidad escolar, tales como familias, estudiantes y docentes, y esto es una oportunidad para realizar verdaderos cambios en los ambientes escolares en un sentido de la democratización de las relaciones, por supuesto dependiendo de las dinámicas particulares de cada contexto, puesto que en el nivel escolar, en los contextos específicos de las escuelas, abre oportunidades interesantes que quedan en manos de la capacidad de las comunidades, desde el supuesto por el que se identifica que la aplicación de la normatividad es un asunto complejo, que no tiene resultados homogéneos en todos los contextos, puesto que no todo queda reglado sino que quedan siempre intersticios para la interpretación y para la adecuación, que depende por supuesto de la cultura y voluntad de los actores sociales.

En cuanto a la exigibilidad, por su parte, se encontró que la definición de comités, para los cuales se reglamentan los participantes y la dinámica de las sesiones, tanto en los niveles nacional, departamental y municipal, como en el de las escuelas, permite identificar responsables, lo que según Cunill es fundamental al momento de la rendición de cuentas, puesto que se identifica con

claridad a qué institución se debe reclamar. Además, a este respecto es de gran valor la propuesta de intersectorialidad, que involucra educación, salud, cultura, tecnologías, policía de infancia, sistema penal de adolescentes, Defensoría, Bienestar Familiar y sector académico, que se mueve en el plano burocratizado de la política pública, da apertura al involucramiento de más sectores, lo que en últimas debe verse reflejado en el bienestar de niñas, niños y jóvenes.

Resalta igualmente que la tipificación de las situaciones por nivel del daño causado, por reincidencia y por competencias de la jurisdicción de la escuela hace que situaciones que normalmente son desgastantes y que deterioran la calidad de las relaciones entre profesorado y estudiantes, tales como la apariencia física del estudiantado, la impuntualidad y la disrupción, ahora pasan a ser consideradas situaciones que quedan fuera de las tipologías de lo que se considera afecta la convivencia escolar, lo que le resta gran importancia a estos hechos y abre una puerta para la transformación de las relaciones de poder en la escuela, que seguramente aún tiene un camino por recorrer para ampliar la democratización de la escuela.

Se sugiere que las aclaraciones conceptuales se realicen, puesto que la mayoría son acertadas, sin embargo, no aparece definición de convivencia escolar ni de violencia escolar a pesar de ser los conceptos más importantes de la ley, y el concepto de maltrato y acoso es empleado erradamente, ausencia de conceptualización que es ilustrativa de una visión burocratizada que no da cuenta de las problemáticas de la sociedad colombiana, en cuanto a las dificultades de aceptar la diferencia.

Igualmente, se sugiere esclarecer la propuesta gubernamental en cuanto a los proyectos educativos escolares que abordan la educación sexual, la educación ciudadana, al igual que la enseñanza de los derechos humanos, como contenidos curriculares, sin contar con la de afrocolombianidad y la recién aprobada cátedra para la paz. Ante esto, hay que decir que en la actualidad en Colombia se presenta un exceso de cátedras que sobrecargan el trabajo de docentes, pero sobre

todo en la práctica terminan por hacer perder la significación de estas estrategias pedagógicas.

A diferencia de otros países como España, en los que se reclama un espacio en el horario (Jares, 2009), la escuela colombiana no aguanta más cátedras ni proyectos y por el contrario a lo esperado, esta estrategia va perdiendo su efectividad y ya no produce un efecto formativo, sino que ha terminado por ser formalismo.

En consecuencia, la ley 1620 que reglamenta el sistema de convivencia escolar en los diferentes niveles, presenta aspectos que se alejan del enfoque de derechos humanos, porque no es resultado de un debate político y porque el alejamiento del sector académico le deja incoherencias conceptuales. Sin embargo, y a pesar de lo anterior, también presenta posibilidades en la universalización, progresividad, exigibilidad y participación para la transformación de las relaciones interpersonales en la escuela que, por supuesto, dependerán de las dinámicas de las comunidades educativas en los diferentes contextos, y en la capacidad de los miembros de los comités de dinamizar una verdadera concepción de derechos humanos.

Referencias

- Corte Constitucional, C. (2011). *Sentencia T-905*. Bogotá: Expediente T-3153682.
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, (46), 41-72.
- Dávila, P., & Naya, L. (2014). *La representación de la infancia en América Latina a través de los informes del comité de los derechos del niño 1990-2010*. Berlín: Congreso Internacional de AHILA, Universidad Libre de Berlín.
- Eljach, S. (2011). *Violencia escolar en América Latina y el Caribe. Superficie y fondo*. Panamá: Unicef y Plan.

- García, B., & Ortiz, B. (2012). *Los maestros ante la violencia escolar*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Jares, X. (2009). *Pedagogía de la convivencia*. Barcelona: Editorial Grao.
- Jiménez, W. (2007). El enfoque de los Derechos Humanos y las políticas públicas. *Revista Civilizar Universidad Sergio Arboleda*, 7(12), 31-46.
- Megendzo, A., Toledo, M., & Gutierrez, V. (2012). Descripción y análisis de la Ley sobre Violencia Escolar (N°0.536): dos paradigmas antagónicos. *Estudios Pedagógicos*, 39(1), 377-391.
- Ministerio de Educación Nacional (2013). *Decreto 1965*. Bogotá.
- Ortega, R. (2006). La convivencia: un modelo de prevención de la violencia. En A. Moreno & M. Soler, *La convivencia en las aulas: problemas y soluciones* (pp. 29-48). Madrid: Ministerio de educación y ciencia.
- Senado de la República de Colombia (2013). *Sistema Nacional de Convivencia Escolar y formación para el ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la sexualidad y la Prevención y mitigación de la violencia escolar. Ley 1620*. Bogotá.
- Senado de la República de Colombia (2006). *Ley 1029 de 2006*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Vázquez, D., & Delaplace, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. *SUR - Revista internacional de Derechos Humanos*, 8(14), 34-65.
- Zurita, U. (2012). Las escuelas mexicanas y la legislación sobre convivencia, la seguridad y la violencia escolar. *Educación y Territorio*, 2(1), 19-36.