

Bogotá

H.C.R.
COMISIÓN VI
RECIBIDO
Clara Gómez

28 11 17
8:41 AM

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 11-21-2017 4:33:45 PM
Al contestar cite este No. 2017-EE-202922 FOL:1 ANEX:0
Origen: Despacho del Ministro
Destino: Senado de la Republica / Jair José Ebrat
Asunto: Concepto PL. 062-2017 Cámara

Doctor

JAIR JOSE EBRAT DÍAZ

Secretario de la Comisión VI de la Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.

Referencia: Concepto al Proyecto de Ley No. 062 de 2017 - Cámara.

Respetado Doctor:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto Ley No. 062 de 2017 - Cámara, <<Por medio de la cual se modifican los artículos 1, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 26, 31 y 36 de la ley 1620 de 2013 -"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" y se dictan otras disposiciones>>.

Solicito de manera atenta tener en cuenta las observaciones que el Ministerio hace sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,



YANETH GIHA TOVAR
Ministra de Educación Nacional



C.C. H.R. Clara Leticia Rojas González – Autora
H.R. Jorge Eliecer Tamayo Marulanda

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL
PROYECTO DE LEY No. 062 DE 2017 - CÁMARA <<POR MEDIO DE LA CUAL SE
MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 1, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 26, 31 Y 36 DE LA LEY 1620 DE
2013 -"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" Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES>>**

I. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD.

1. Artículos 6 y 7.

<<Artículo 6º. Modifíquese el Artículo 18º de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 18. Responsabilidades del director o rector del establecimiento educativo en el Sistema Nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar. Además de las que establece la normatividad vigente y que le son propias, tendrá las siguientes responsabilidades: ...(...)...

5) Proveer formación a los (as) docentes sobre la promoción de la convivencia escolar, el tratamiento y resolución pacífica de los conflictos, y la prevención de la manifestación de la violencia en todas sus formas. El director o rector del establecimiento educativo deberá realizar programas y jornadas de capacitación mínimo dos veces al año>> (subrayado fuera de texto).

<< Artículo 7º. Modifíquese el Artículo 19º de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 19. Responsabilidades de los docentes en el Sistema Nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar Además de las que establece la normatividad vigente y que le son propias, tendrán las siguientes responsabilidades:

(...)

5) Generar espacios seguros para aprender que contribuyan a desarrollar dentro de los establecimientos educativos un entorno escolar que desarrolle una cultura de la paz, la inclusión y el respeto por las diferencias>> (subrayado fuera de texto).

Analizado el contenido de los artículos referidos anteriormente, se encuentra que el alcance de los mismos están dirigidos a; i) crear facultades administrativas en cabeza de los rectores enfocadas a proveer formación a los docentes sobre la promoción de convivencia escolar y, ii) a crear responsabilidades a cargo de los docentes sobre asuntos relacionados con la convivencia escolar, frente a lo cual, consideramos importante indicar que a la luz del reparto de competencias dispuesto en la Ley orgánica 715 de 2001, son las entidades territoriales certificadas en educación las responsables de administrar al interior de su jurisdicción el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, y en consecuencia, son ellas las que, ejerciendo las facultades señaladas en los artículos 6 y 7 ibídem, deben diseñar,

adoptar y ejecutar las estrategias necesarias que permitan ampliar y mejorar el servicio educativo.

En tal sentido, y para el caso del sector oficial, podemos decir que las funciones que los artículos 6 y 7 de la iniciativa pretenden asignar a los rectores y docentes, respectivamente, de los establecimientos educativos, son propias de las entidades territoriales certificadas en virtud de su calidad de autoridad nominadora y de responsable del servicio que prestan al interior de su jurisdicción. De ahí que dichas entidades están facultadas para: i) incorporar en su respectivo plan sectorial de desarrollo educativo, según lo estipulado en la Ley 115 de 1994 y la Sección 3, Capítulo 2, Título 1, Parte 4, Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, un plan territorial de formación para docentes y directivos docentes (PTFD) en servicio, que contenga programas y acciones de formación específicas para los maestros; y ii) definir sobre los espacios físicos donde llevarán a cabo la prestación del servicio educativo dentro de su jurisdicción, debiendo respetar todas las normas urbanísticas, técnicas de calidad y las demás que sean aplicables para garantizar la seguridad de los estudiantes.

Bajo esta perspectiva, llamamos la atención que los artículos 6 y 7 de la iniciativa podrían contrariar el reparto de competencias realizado por la Ley 715 de 2001, y esto generaría el riesgo de que dichas disposiciones presenten un vicio de inconstitucionalidad por vulnerar el artículo 151 de la Carta, según el cual, las leyes orgánicas están llamadas a dirigir la actividad legislativa del Congreso de la República, lo que significa que las leyes ordinarias deben respetar las disposiciones orgánicas que el mismo Legislador haya expedido.

Finalmente, vale la pena recordar que la Corte Constitucional ha exaltado el carácter cuasi constitucional de las leyes orgánicas, y por lo tanto, son normas que pueden ser utilizadas para hacer un juicio de constitucionalidad a otras de inferior jerarquía normativa. Por ejemplo, en la Sentencia C-432 de 2000 expuso:

<<El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente>>.

2. Artículo 10.

<<Artículo 10°. La ley 1620 de 2013 tendrá un nuevo artículo:

Artículo 28 A: Ordenar al Ministerio de Educación la creación de una línea vía telefónica o WhatsApp que tenga por objeto la orientación y la atención a niños, niñas y adolescentes, padre, madre de familia o al acudiente o al educador que brinde atención integral sobre el acoso escolar o bullying, cyberbullying o ciberacoso escolar.

Parágrafo 1: El Ministerio de Educación deberá reglamentar el funcionamiento de la línea teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- a. La Línea deberá brindar asesoría para aquellas personas que denuncien el acoso escolar o bullying, cyberbullying o ciberacoso escolar.
- b. Deberá elaborar un registro de las llamadas que permitan focalizar la prevención y atención para el acoso escolar o bullying, cyberbullying o ciberacoso escolar por parte de las autoridades competentes.
- c. Los reportes deberán ser enviados de manera inmediata a las respectivas autoridades para realizar seguimiento y tomar las decisiones correspondientes para lo de su competencia.

Parágrafo 2: Las instituciones educativas deberán realizar campañas preventivas y proactivas que permitan difundir y dar a conocer el número de la línea vía telefónica o vía WhatsApp que se utilice para estos fines>>

Analizado el contenido del artículo 10 de la iniciativa propuesta, se encuentra que el Legislador tiene como finalidad crear una línea telefónica que oriente y atienda a todos los niños, padres de familia o acudientes, sobre el acoso escolar o bullying, cyberbullying o ciberacoso escolar, a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

En tal sentido, si bien es innegable la buena intención que tiene el proyecto de ley, encontramos que la implementación de lo dispuesto en la iniciativa, inexorablemente conlleva a una serie de gastos recurrentes que tendrían que ser asumidos por el Gobierno nacional, lo que demandaría mayores recursos públicos que deben ser tenidos en cuenta por el Legislador.

De esta manera, para racionalizar el proceso legislativo y coadyuvar la efectiva aplicación de las leyes, en el presente caso, el proyecto debe indicar un estimativo del costo fiscal, así como también, la definición de la fuente adicional de ingreso para su cubrimiento. Sobre esta exigencia, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

<<Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país — de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios —administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento>>¹.

¹ Sentencia C-502 de 2007

En segundo lugar, la Corte constató que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, (...), cumplió con suficiencia la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia constitucional sobre el efecto fiscal de las disposiciones objetadas exigido por el artículo 7° de La Ley 819 de 2003, presentando a las células legislativas un informe pormenorizado del grave impacto a las finanzas públicas que se ocasionaría con su adopción. En cambio, el Congreso no desvirtuó las razones aducidas por el Gobierno y, a pesar de ello, continuó con el trámite legislativo. En efecto, en el curso del debate legislativo, el Ministro presentó ante la Cámara de Representantes, un estudio detallado del impacto fiscal de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley objetado, en relación con (i) el valor de las transferencias a las Asambleas Departamentales sin el proyecto de ley, (ii) de las nuevas prestaciones sociales incorporadas al proyecto y (iii) de los efectos fiscales del mismo, sobre el cual destaca que en total los departamentos tendrían que aumentar sus gastos de funcionamiento, en 20% en dichos entes territoriales, algunos de los cuales no podrán atender sus gastos de funcionamiento, pues su situación es deficitaria menciona especialmente los casos de Putumayo, La Guajira y Chocó. Además, expuso cómo se afectaría la inversión pública en los departamentos.

No obstante, en ninguna de las ponencias presentadas en las Comisiones Permanentes y Plenarias de las Cámaras, se consignó el análisis a que hace referencia el artículo 7°, sino que se limitaron en la exposición de motivos a señalar razones de otro orden, concernientes a la necesidad de hacer claridad sobre la remuneración y el régimen prestacional de los miembros de las asambleas departamentales, pero sin ninguna evaluación sobre las consecuencias fiscales que tendría para las finanzas departamentales. Por tal motivo, la objeción por desconocimiento del artículo 151 de la Constitución Política también prospera y en consecuencia, conduce a la inexecutable de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley examinado>>².

En ese mismo sentido, la iniciativa también puede vulnerar el criterio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 Superior, cuyo principal objetivo es orientar la intervención del Estado en la economía y, particularmente, en la regulación que éste haga en materia de servicios públicos, de tal forma que las medidas que lleguen a ser adoptadas sean el producto de los análisis necesarios que permitan garantizar la estabilidad económica del país, ya que no reconocer los derechos prestacionales es igualmente grave que reconocerlos y no poderlos cumplir por falta de una planeación responsable. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en el siguiente pronunciamiento:

<<Según lo expuesto, se tiene que el criterio de SF [sostenibilidad fiscal] está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen...(...)

En cambio, el Acto Legislativo [haciendo referencia al Acto No 3 de 2011] define a la SF como un "marco" que tiene la función de "orientar". La acepción usual de esos conceptos indica que la SF, así entendida, consiste en un patrón o guía para la actuación de las autoridades del

² Sentencia C-700 de 2010

Estado. Al carecer de la naturaleza y peso específico de los principios constitucionales, no cumple objetivos autónomos ni prescribe mandatos particulares que deban ser optimizados, sino que es un herramienta que solo adquirirá validez y función constitucionalmente relevante cuando permita cumplir los fines para los cuales fue prevista. Estas finalidades, debe insistirse, por expresa prescripción del Acto Legislativo 3/11, no son otras que las propias del Estado Social y Democrático de Derecho>>³.

Por consiguiente, es claro para la Corte que como mínimo, el Congreso debe valorar las incidencias fiscales de sus iniciativas, lo cual no está ocurriendo en este caso, aspecto que podría ser contrario al artículo 151 de la Constitución Política, según el cual, las leyes orgánicas están llamadas a dirigir la actividad legislativa del Congreso de la República.

Por los argumentos expuestos en este numeral, y en aras de garantizar la constitucionalidad del proyecto de ley analizado, es necesario indicar en las respectivas ponencias para debate, el costo fiscal que tendría que asumir el Presupuesto General de la Nación y la fuente de recursos adicionales que sufragaría el nuevo gasto propuesto por el Legislador, para lo cual, se hace indispensable contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

II. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

1. Artículo 2.

<<Artículo 2º. Modifíquese el Artículo 1º de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 1º: Objeto. El objeto de esta Ley es contribuir a la formación de ciudadanos activos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, participativa, pluralista e intercultural, en concordancia con el mandato constitucional y la Ley General de Educación - Ley 115 de 1994- mediante la creación del sistema nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, que promueva y fortalezca la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, de los niveles educativos de preescolar, básica y media y prevenga y mitigue la violencia escolar y el embarazo en la adolescencia. Dichas normas serán aplicables en las instituciones educativas del sector público, privado y en concesión>> (subrayado fuera de texto).

Vemos que en este caso, la iniciativa tiene como objeto adicionar la parte que se encuentra subrayada, frente a lo cual, consideramos que la aclaración que se hace de instituciones educativas públicas y privadas no es necesaria pues la intención que tuvo el Legislador en el año 2013 fue precisamente que las disposiciones contenidas en la Ley 1620 fueran aplicables a todas las instituciones educativas del país, sin hacer distinción en cuanto a su origen o naturaleza jurídica.

Lo anterior se confirma si tenemos en cuenta que en el Título 5, Parte 3, Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación se encuentra la reglamentación de la citada ley, y en ese sentido, en el artículo 2.3.5.1.2, se indica expresamente que: *<<El presente Título se aplicará en todos los establecimientos educativos oficiales y no oficiales de*

³ Sentencia C-288 de 2012

educación preescolar, básica y media del territorio nacional y demás instancias que conforman el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, también a la familia, la sociedad y a los demás actores que participan en la Ruta de Atención Integral>>.

En virtud de lo anterior, consideramos que no es necesaria la adición que se propone con el artículo 2 del proyecto de ley analizado.

2. Artículo 3.

<< Artículo 3°. Modifíquese el Artículo 12° de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 12. Conformación del comité escolar de convivencia. El comité escolar de convivencia estará conformado por:

- ✓ *El rector del establecimiento educativo, quien preside el comité.*
- ✓ *El personero estudiantil.*
- ✓ *El docente con función de orientación preferiblemente psicólogo (a) o trabajador (a) social.*
- ✓ *El coordinador cuando exista este cargo.*
- ✓ *El presidente del consejo de padres de familia.*
- ✓ *El presidente del consejo de estudiantes.*
- ✓ *Un (1) docente que lidere procesos o estrategias de convivencia escolar.*

PARÁGRAFO: *El comité podrá invitar con voz, pero sin voto a un miembro de la comunidad educativa conocedor de los hechos, con el propósito de ampliar información y generar espacios de participación, comunicación y diálogo que se encuentren involucrados al tratamiento de la problemática (subrayado fuera de texto).*

Vemos que el primer cambio que propone el artículo 3 es que se prefiera que el docente con función de orientación sea <<psicólogo (a) o trabajador (a) social>>. Ante esta iniciativa, el Ministerio presenta su reparo en cuanto a que los docentes orientadores que hoy en día están nombrados en propiedad en el sistema especial de carrera administrativa docente no son exclusivamente profesionales en alguna de las dos áreas que señala el proyecto, con lo cual, de aceptarse la modificación planteada, podrían generarse inconvenientes, por cuanto se generaría la duda sobre si todos los docentes orientadores de instituciones educativas oficiales podrían ser parte del comité escolar de convivencia, o si por el contrario limitaría o excluiría a los docentes orientadores que no tengan esta profesión.

Por último, en cuanto a la adición que se propone al párrafo del artículo 12 de la Ley 1620 de 2013 (la cual se encuentra subrayada), tampoco la consideramos necesaria, debido a que todo el Sistema Nacional de Convivencia se desarrolla en el marco de los derechos humanos y bajo los principios de participación, autonomía, integralidad, diversidad y corresponsabilidad, según lo dispuesto en la Ley 1620 de 2013.

3. Artículo 4.

<< Artículo 4°. Modifíquese el Artículo 16° de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 16. Responsabilidades de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en el Sistema Nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar. Además de las que establece la normatividad vigente y que le son propias, tendrá las siguientes responsabilidades:

(...)

11) Proporcionar atención adecuada a nivel psicosocial y orientación legal en las situaciones pertinentes a quienes han sido víctimas de violencia escolar dentro de la comunidad educativa.

12) Realizar estudios, investigaciones, informes y diagnósticos mínimo cada dos años, que permitan conocer la incidencia del fenómeno de violencia escolar en las instituciones educativas, así como su impacto en el entorno escolar, en la deserción de las instituciones educativas, en el desempeño académico de los estudiantes, en sus vínculos familiares y comunitarios con el fin de revertir los factores de riesgo que influyen en la generación de la violencia en el entorno escolar>>.

Observamos que el propósito del artículo 4 del proyecto es asignar dos nuevas competencias a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación.

Frente a la prevista en el numeral 11, debemos decir que esta no está llamada a ser ejercida por las mencionadas secretarías las cuales, por su razón de ser, no cuentan con el personal técnico necesario para brindar orientación psicosocial ni legal a los actores de la comunidad educativa involucrada en situaciones de convivencia escolar. En su defecto, estas son competencias del sector salud que lidera además la atención en salud mental en Colombia y del sector justicia en lo relacionado con la orientación legal que propone el numeral en comento.

Además, otorgarles estas responsabilidades a las secretarías de educación desconoce la estructura de la ruta de atención integral que indica claramente que la misión del sector educativo está en prevenir, promover y apoyar la resolución de las situaciones de convivencia escolar con carácter pedagógico. Por ello, se involucró al sector salud y otras entidades en el nivel territorial que tienen las competencias legales y misionales para abordar aspectos como la atención psicosocial y la orientación legal.

Respecto del numeral 12, la creación del Sistema Unificado de Información de Convivencia Escolar, a través del artículo 28 de la Ley 1620 de 2013, tiene como finalidad generar el diagnóstico sobre las situaciones de convivencia escolar. Así, las estadísticas que el Sistema arroje permitirán conocer el estado de las acciones de convivencia escolar y facilitarán la toma de decisiones en todos los niveles del Sistema Nacional de Convivencia Escolar.

Bajo ese entendido, no estaríamos de acuerdo con lo propuesto en el citado numeral 12 ya que hacer obligatorio por vía de ley la realización de estudios o investigaciones, genera un impacto fiscal al sistema educativo y a las entidades territoriales certificadas quienes estarían obligadas a realizar una nueva asignación de recursos para cumplir un mandato que no tendría ningún fin diferente al que ya se cumple con el Sistema Unificado de Información de Convivencia Escolar.

4. Artículo 5.

<< Artículo 5°. Modifíquese el Artículo 17° de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 17. Responsabilidades de los establecimientos educativos en el Sistema Nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar. Además de las que establece la normatividad vigente y que le son propias, tendrá las siguientes responsabilidades:

(...)

10) Las autoridades de la institución deberán llevar a cabo las investigaciones correspondientes en el menor tiempo posible a fin de que los (as) estudiantes que resulten responsables de promover la violencia escolar, se les impongan las sanciones correspondientes del plantel educativo prontamente y se les canalice para recibir atención profesional, psicológica y psicosocial correspondiente>>. (subrayado fuera de texto)

La nueva responsabilidad que tendrían los establecimientos educativos, de acuerdo con el numeral 10 que tendría el artículo 17 de la Ley 1620 de 2013, consistiría en la realización de investigaciones sobre los estudiantes que resulten promotores de violencia escolar.

A nuestro juicio, lo anterior, no solo es contrario a los principios y el marco de derechos que sustentan la ley pues deja a los niños, niñas y adolescentes como los únicos responsables de las situaciones de violencia escolar, desconociendo su interés superior, la corresponsabilidad y la participación, sino que además, convierte a los establecimientos educativos en un ente investigador, extralimitando así su función pedagógica.

Las acciones de seguimiento que realizan los establecimientos educativos deben enmarcarse en los protocolos, los tipos de situaciones y la ruta de atención integral ya definidos en la Ley 1620 de 2013 y en su decreto reglamentario. Por el contrario, que un establecimiento educativo inicie procesos de investigación de situaciones tipo III, esto es, las que se encuentran tipificadas como delito por la ley penal colombiana vigente, resulta violatorio de las competencias privativas que sobre este aspecto tienen las autoridades judiciales correspondientes.

De otra parte, el segundo aspecto que consagra el precitado numeral 10 está enfocado en la sanción de los estudiantes agresores. Al respecto, nuevamente esta Cartera considera que la iniciativa podría ir en contra de los principios de la Ley 1620 de 2013, puesto que generar sanciones no resuelve de fondo los diversos factores que hacen que los niños, niñas y adolescentes de Colombia se vean involucrados en situaciones de violencia escolar.

Por último, recordemos que la mencionada Ley no tiene un sentido punitivo para los estudiantes, sino que se fundamenta en la justicia restaurativa. Las sanciones tal como establece la misma ley, deben ser aplicables a todos los actores y entidades que no cumplan con las disposiciones legales teniendo en cuenta que son el Estado, la familia y la sociedad, las encargadas de la protección, cuidado y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

5. Artículo 8.

<< Artículo 8º. Modifíquese el Artículo 22º de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 22. Participación de la familia. La familia, como parte de la comunidad educativa, en el marco del Sistema Nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, además de las obligaciones consagradas en el artículo 67 de la Constitución Política, en la Ley 115 de 1994, la Ley 1098 de 2006, la Ley 1453 de 2011 y demás normas vigentes, deberá:

(...)

9) Cuando los padres de familia o las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes tengan conocimiento del incumplimiento de las obligaciones de los establecimientos educativos en materia de violencia escolar deberán elevar ante la autoridad educativa competente, la queja correspondiente, y a las autoridades de policía cuando corresponda, los cuales iniciaran las investigaciones al plantel educativo>> (subrayado fuera de texto).

Respetuosamente, consideramos que el numeral 9º que pretende ser adicionado no resulta necesario: i) porque reitera la facultad que tiene toda persona de presentar solicitudes a las autoridades públicas competentes, en ejercicio de su derecho fundamental de petición reconocido en el artículo 23 de la Constitución Política, y ii) porque no tiene en cuenta que la Ley 1620 de 2013, y la Sección 2, Capítulo 4, Título 5, Parte 3, Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 establecen la ruta de atención integral para la convivencia escolar, y en ese orden de ideas, regulan entre otros aspectos, los protocolos de atención que deben ser seguidos por las autoridades públicas competentes cuando se presentan situaciones que afectan la convivencia escolar, o el goce efectivo de los derechos humanos, sexuales y reproductivos (artículos 2.3.5.4.2.4 y ss. del precitado Decreto 1075).

6. Artículo 10.

<<Artículo 10º. La ley 1620 de 2013 tendrá un nuevo artículo:

Artículo 28 A: Ordenar al Ministerio de Educación la creación de una línea vía telefónica o WhatsApp que tenga por objeto la orientación y la atención a niños, niñas y adolescentes, padre, madre de familia o al acudiente o al educador que brinde atención integral sobre el acoso escolar o bullying, cyberbullying o ciberacoso escolar.

Parágrafo 1: El Ministerio de Educación deberá reglamentar el funcionamiento de la línea teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- a. La Línea deberá brindar asesoría para aquellas personas que denuncien el acoso escolar o bullying, cyberbullying o ciberacoso escolar.*
- b. Deberá elaborar un registro de las llamadas que permitan focalizar la prevención y atención para el acoso escolar o bullying, cyberbullying o ciberacoso escolar por parte de las autoridades competentes.*

c. Los reportes deberán ser enviados de manera inmediata a las respectivas autoridades para realizar seguimiento y tomar las decisiones correspondientes para lo de su competencia.

Parágrafo 2: Las instituciones educativas deberán realizar campañas preventivas y proactivas que permitan difundir y dar a conocer el número de la línea vía telefónica o vía WhatsApp que se utilice para estos fines>>

Analizado el contenido del artículo 10 de la iniciativa propuesta, se encuentra que el Legislador tiene como finalidad crear una línea telefónica que oriente y atienda a todos los niños, padres de familia o acudientes, sobre el acoso escolar o bullying, ciberbullying o ciberacoso escolar, a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

Al respecto debemos indicar que esta modificación, además de generar un impacto fiscal para esta Cartera, según se expuso en el numeral 1 del anterior capítulo del presente documento, estaría en contravía con lo establecido en el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y de la ruta de atención integral para la convivencia escolar, en el sentido de que el mismo se crea integrando a varios actores en distintos niveles, porque atender y resolver las situaciones que afectan la convivencia escolar, es responsabilidad de varios sectores, tal cual como se ha dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1620 de 2013.

En otras palabras, el tratamiento de las situaciones que afecten la convivencia escolar no debe depender de un Ministerio en el nivel central cuya función principal es la de diseñar, liderar y orientar la política educativa, sino que exige la coordinación de las demás entidades que se considere necesario. En virtud de ello, se logró que, con la creación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, las soluciones a las situaciones de violencia tuvieran acción y respuesta de los sectores de Salud y Educación, de las entidades de protección y de las de inspección y vigilancia, que obedecen a la descentralización y que garantizan una acción oportuna para las víctimas y los demás actores involucrados en el territorio.

En tal sentido, crear una línea de ayuda para casos de convivencia a nivel nacional, generaría una carga administrativa y fiscal para el Ministerio de Educación Nacional, pues la operación de dicha línea requeriría de personas especializadas que operen las 24 horas del día durante todo el año. Lo anterior, va en contravía de la descentralización del sector, afecta la estructura de la ruta de atención integral, y las actuaciones de las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Convivencia en todos los niveles, pues desconoce las competencias de cada una de estas para resolver y atender los casos que resulten ser de su competencia.

7. Artículo 11.

<< Artículo 11°. La ley 1620 de 2013 tendrá un nuevo artículo:

ARTÍCULO 28 B: Portal web para la promoción, prevención, atención y seguimiento de la Convivencia y el tratamiento de la violencia escolar en las instituciones educativas.

El Ministerio de Educación deberá diseñar un portal web para la promoción, prevención, atención y seguimiento de la Convivencia y el tratamiento de la violencia escolar en las instituciones educativas. ...(...)...>>

En este punto, consideramos importante indicar que no es dable ni necesario crear una página web con unas especificaciones detalladas, toda vez que el Ministerio de Educación Nacional cuenta con una página web, mediante la cual se publican periódicamente artículos sobre la convivencia escolar y la normatividad vigente aplicable. A modo ilustrativo, algunos de estos espacios web, son:

<http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-propertyname-2989.html>
<http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2049.pdf>
<http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-8437.html>
http://54.226.140.140/men/docs/ley_1620_2013.htm

8. Artículo 12.

<<Artículo 12°. Modifíquese el artículo 31° de La ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

1. *La puesta en conocimiento de los hechos por parte de las directivas, docentes, estudiantes involucrados y padres de familia o personas que tengan a cargo el cuidado de niños, niñas y adolescentes en el menor tiempo posible, de manera que puedan tomar los correctivos necesarios de manera pronta y efectiva.*

Las niñas, niños y adolescentes verán informar a sus padres ...(...)...>>

El artículo anterior propuesto por el Legislador, desconoce los componentes de la ruta de atención integral (promoción, prevención, atención y seguimiento), y contradice los lineamientos trazados por el Comité de Convivencia Escolar, lo que entorpecería el desarrollo de los procedimientos ya adoptados por la mencionada ruta, los cuales deben activarse cada vez que se presentan afectaciones a la convivencia escolar, o al goce efectivo de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.

9. Artículo 13.

<<Artículo 13°. La ley 1620 de 2013 tendrá un nuevo artículo:

Artículo 35A: Sanciones para estudiantes: Para el estudiante promotor de cualquier tipo de violencia escolar bien sea física, psicológica, o ciberacoso escolar deberá comprometerse por escrito a no repetir la conducta, así como realizar trabajos sociales durante seis meses (6)(...)>>



Este artículo desconoce la intención y finalidad que se tuvo con la expedición de la Ley 1620 de 2013, en cuanto aborda las alteraciones a la convivencia escolar desde una óptica punitiva sancionatoria, y también les resta determinación a las entidades educativas de gobernarse y solucionar sus dificultades.

Un trabajo social de 6 meses por la comisión de actos que signifiquen violencia escolar es algo que desbordaría a las instituciones educativas, ya que tendrían que hacer seguimiento a los estudiantes que estén sometidos a dicho servicio. Además, no se contaría con la posibilidad de hacer algún juicio de proporcionalidad para la determinación de la sanción que propone la iniciativa.

Por último, no se puede generar el paradigma en las instituciones educativas sobre el castigo contribuye a la convivencia, quitando la capacidad de solución que deben tener dichas instituciones desde un punto de vista pedagógico.

III. CONCLUSIONES

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la importancia del tema que expone el legislador en la iniciativa propuesta, sin embargo, considera que el contenido y alcance del proyecto de ley No. 062 de 2017 Cámara, podría presentar algunos vicios de constitucionalidad y varias observaciones de conveniencia para el sector educativo, por lo que se solicita respetuosamente al Honorable Congreso de la Republica el archivo del mismo.

Aprobó: Martha Lucia Trujillo Calderón – Jefe Oficina Asesora Jurídica 
Proyectó: Eliana González – Coordinadora Grupo Normatividad 
Basado en el concepto formulado por la Subdirección de Fomento de Competencias.