

Bogotá D.C., 14 de Julio de 2015

No. de radicación 2015-ER-097320
solicitud:



2015-EE-073832

Señora

Particular

Bogotá D.C

Bogotá D.C

Asunto: Varias preguntas sobre convivencia escolar.

OBJETO DE PETICIÓN

1. *¿Qué alcances tienen los numerales 7, 8 y 9 del art. 43 y el art. 44 del Decreto 1965 de 2013, cuando un establecimiento educativo impone como sanción contra un estudiante la cancelación de la matrícula, motivada por hechos algunos de los cuales eventualmente (no necesariamente todos) podrían encuadrar dentro de algún tipo penal, o por agresión física, lo que en otras palabras implicaría hablar de una situación Tipo III, o en el mejor de los casos de una situación Tipo II? ¿Concretamente, estaría obligado a ventilar el caso ante el Comité Escolar de Convivencia, antes de proceder a ejecutar dicha sanción tan drástica?*
2. *¿Qué alcances tiene el art. 22 del Decreto 1965 cuando el manual de convivencia del establecimiento educativo contempla para ese tipo de sanciones unas instancias y órganos colegiados diferentes al Comité Escolar de Convivencia? ¿Concretamente, puede desconocer a éste último, o por el contrario debe convocarlo imperativamente?*
3. *¿Qué alcances tendrían los numerales 1 y 3 del art. 37 de la Ley 1620 de 2013 una vez proferida y ejecutada la referida cancelación de la matrícula sin que previamente se hubiera ventilado el caso ante el Comité Escolar de Convivencia? ¿Concretamente, podría predicarse que el establecimiento educativo incurrió en inoperancia?*
4. *¿Frente a esta misma situación hipotética, qué alcances tienen los artículos 47 al 50 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el art. 37 de la Ley 1620 de 2013? ¿Concretamente, cabría alguna sanción para el caso de dicha inoperancia?*
5. *¿En este mismo orden de ideas y frente a las precitadas normas, qué autoridad estatal sería competente para conocer y sancionar la citada inoperancia, concretamente si el establecimiento educativo está ubicado en la Localidad Once (11) o de Suba en Bogotá D.C.?*
6. *¿En este mismo orden de ideas y frente a las precitadas normas, dentro de qué termino y contado a partir de qué momento debería iniciarse el proceso disciplinario por la presunta inoperancia del Comité Escolar de Convivencia? ¿Qué responsabilidades estatales se derivarían de una injustificada morosidad en este aspecto? (SIC).*

NORMAS Y CONCEPTO

Ley 115 de 1994. “Por la cual se expide la Ley General de Educación”.

“Artículo 87. Reglamento o manual de convivencia. Los establecimientos educativos tendrán un reglamento o manual de convivencia, en el cual se definan los derechos y obligaciones de los estudiantes. Los padres o tutores y los educados al firmar la matrícula correspondiente en representación de sus hijos, estarán aceptando el mismo.

Artículo 96. Permanencia en el establecimiento educativo. El reglamento interno de la institución educativa establecerá las condiciones de permanencia del alumno en el plantel y el procedimiento en caso de exclusión.

La reprobación por primera vez de un determinado grado por parte del alumno, no será causal de exclusión del respectivo establecimiento, cuando no esté asociada a otra causal expresamente contemplada en el reglamento institucional o manual de convivencia.” (Subrayado fuera de texto).

El Decreto 1860 de 1994, “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales”, como quedó derogado y compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, Decreto 1075 de 2015, indica:

“Artículo 2.3.3.1.4.4. Reglamento o manual de convivencia. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73 y 87 de la Ley 115 de 1994, todos los establecimientos educativos deben tener como parte integrante del proyecto educativo institucional, un reglamento o manual de convivencia.

El reglamento o manual de convivencia debe contener una definición de los derechos y deberes de los alumnos y de sus relaciones con los demás estamentos de la comunidad educativa.

En particular debe contemplar los siguientes aspectos:

(...)

7. Definición de sanciones disciplinarias aplicables a los alumnos, incluyendo el derecho a la defensa.”

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”.

“Artículo 1. 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.

Artículo 5. Principios del Sistema. Son principios 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:

1. **Participación.** En virtud de este principio las entidades y establecimientos educativos deben garantizar su participación activa para la coordinación y armonización de acciones, en el ejercicio de sus respectivas funciones, que permitan el cumplimiento de los fines del Sistema. Al tenor de la Ley 115 de 1994 y de los artículos 31, 32, 43 y 44 de la Ley 1098 de 2006, los establecimientos educativos deben garantizar el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes en el desarrollo de las estrategias y acciones que se adelanten dentro de los mismos en el marco del Sistema. En armonía con los artículos 113 y 288 de la Constitución Política, los diferentes estamentos estatales deben actuar en el marco de la coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad; respondiendo a sus funciones misionales.

2. **Corresponsabilidad.** La familia, los establecimientos educativos, la sociedad y el Estado son corresponsables de la formación ciudadana, la promoción de la convivencia escolar, la educación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes desde sus respectivos ámbitos de acción, en torno a los objetivos del Sistema y de conformidad con lo consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política y el Código de la Infancia y la Adolescencia.

3. **Autonomía:** Los individuos, entidades territoriales e instituciones educativas son autónomos en concordancia con la Constitución Política y dentro de los límites fijados por las leyes, normas y disposiciones.

4. **Diversidad:** El Sistema se fundamenta en el reconocimiento, respeto y valoración de la dignidad propia y ajena, sin discriminación por razones de género, orientación o identidad sexual, etnia o condición física, social o cultural. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir una educación y formación que se fundamente en una concepción integral de la persona y la dignidad humana, en ambientes pacíficos, democráticos e incluyentes.

5. **Integralidad:** 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.

(...)

Artículo 21. Manual de convivencia. 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, y además de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 115 de 1994, los manuales de convivencia deben identificar nuevas formas y alternativas para incentivar y fortalecer la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, que permitan aprender del error, respetar la diversidad y dirimir los conflictos de manera pacífica, así como de posibles situaciones y conductas que atenten contra el ejercicio de sus derechos.

(...)

El manual de convivencia deberá incluir la ruta de atención integral y los protocolos de que trata la presente ley.

Acorde con el artículo 87 de la Ley 115 de 1994, el manual de convivencia define los derechos y obligaciones de los estudiantes de cada uno de los miembros de la comunidad educativa, a través de los cuales se rigen las características y condiciones de interacción y convivencia entre los mismos y señala el debido proceso que debe seguir el establecimiento educativo ante el incumplimiento del mismo. (...)

El manual de que trata el presente artículo debe incorporar, además de lo anterior, las definiciones, principios y responsabilidades que establece la presente ley, sobre los cuales se desarrollarán los factores de promoción y prevención y atención de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar.

(...)

Artículo 31. De los protocolos de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar. La Ruta de Atención Integral inicia con la identificación de situaciones que afectan la convivencia por acoso o violencia escolar, los cuales tendrán que ser remitidos al Comité Escolar de Convivencia, para su documentación, análisis y atención a partir de la aplicación del manual de convivencia.

(...)

3. Se buscarán las alternativas de solución frente a los hechos presentados procurando encontrar espacios de conciliación, cuando proceda, garantizando el debido proceso, la promoción de las relaciones participativas, incluyentes, solidarias, de la

corresponsabilidad y el respeto de los derechos humanos.

(...)

Artículo 37. *Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.*

La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.” (Negrilla fuera de texto).

El Decreto 1965 de 2013, por el cual se reglamenta la Ley 1620 de 2013, como quedó derogado y compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, Decreto 1075 de 2015, establece:

Artículo 2.3.5.2.3.1. *Conformación de los comités escolares de convivencia. Todas las instituciones educativas y centros educativos oficiales y no oficiales del país deberán conformar el Comité Escolar de Convivencia, encargado de apoyar la labor de promoción y seguimiento a la convivencia escolar, a la educación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, así como del desarrollo y aplicación del Manual de Convivencia y de la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.*

El respectivo consejo directivo de las referidas instituciones y centros educativos dispondrá de un plazo no mayor a seis (6) meses, contados a partir del 11 de septiembre de 2013, para conformar el Comité Escolar de Convivencia y elaborar su reglamento, el cual deberá hacer parte integral del manual de convivencia.

(...)

(Decreto 1965 de 2013, artículo 22).

Artículo 2.3.5.4.2.7. *De los protocolos de los Establecimientos educativos, finalidad, contenido y aplicación. Los protocolos de los establecimientos educativos estarán orientados a fijar los procedimientos necesarios para asistir oportunamente a la comunidad educativa frente a las situaciones que afectan la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.*

Estos protocolos deberán definir, como mínimo los siguientes aspectos:

(...)

4. *Las estrategias y alternativas de solución, incluyendo entre ellas los mecanismos pedagógicos para tomar estas situaciones como oportunidades para el aprendizaje y la práctica de competencias ciudadanas de la comunidad educativa.*

5. *Las consecuencias aplicables, las cuales deben obedecer al principio de proporcionalidad entre la situación y las medidas adoptadas, y deben estar en concordancia con la Constitución, los tratados internacionales, la ley y los manuales de convivencia.*

(Decreto 1965 de 2013, artículo 41).

Artículo 2.3.5.4.2.9. *De los protocolos para la atención de situaciones tipo II. Los protocolos de los establecimientos educativos para la atención de las situaciones tipo II, a que se refiere el numeral 2 del artículo 2.3.5.4.2.6 del presente Decreto, deberán desarrollar como mínimo el siguiente procedimiento (...)*

(Decreto 1965 de 2013, artículo 43).

Con fundamento en las normas citadas, se puede observar que la Ley 1620 de 2013 y su Decreto reglamentario, no derogaron norma alguna de la Ley 115 de 1994, y en relación con su consulta, la norma sobre la permanencia del educando en el establecimiento educativo. Así mismo, obsérvese que ninguna de las anteriores normas prescribe taxativamente el tipo de sanciones que deben tener los manuales de convivencia, ni una clasificación de las posibles faltas disciplinarias que puedan ser cometidas.

Las normas citadas, traen orientaciones generales sobre el contenido de los manuales de convivencia, y establecen que “los manuales de convivencia deben identificar “**nuevas formas y alternativas**” para incentivar y fortalecer la convivencia escolar (...), pero éstas no prescriben cuáles son estas formas y alternativas, ni prescriben los procedimientos específicos que deben contener los manuales, se repite, contienen orientaciones generales, para que la comunidad educativa de forma participativa y autónoma establezca sus propios manuales de convivencia,

siguiendo estas directrices y las contenidas en las demás normas nacionales.

Como lo explica la Guía No. 49, (junto con las demás guías sobre este tema, puede ser consultada en el link: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-propertyvalue-49221.html>) expedida por el Ministerio de Educación Nacional, “Guías pedagógicas para la convivencia escolar”:

“Lo que se propone con el Decreto 1965 de 2013 es que a partir de este manual se realice un proceso de actualización teniendo en cuenta una serie de lineamientos que permiten incorporar las definiciones, principios y responsabilidades planteadas por la Ley 1620 de 2013.

En términos prácticos, lo que se pretende es aprovechar esta oportunidad que dan las disposiciones normativas para que los EE (establecimientos educativos) realicen un alto en el camino, reflexionen sobre el ejercicio de los DDHH (derechos humanos), DHSR (derechos humanos, sexuales y reproductivos) y la convivencia, revisen de manera colectiva lo que está ocurriendo en su contexto y tomen decisiones para la construcción de acuerdos.

Este proceso de actualización forma parte de la revisión anual que debe realizar la comunidad educativa en sus procesos de mejoramiento continuo. Lo anterior, porque los pactos que constituyen el manual de convivencia, al ser construidos de manera colectiva, responden a la manera cómo las personas que conforman la comunidad educativa se relacionan y, por lo tanto, deben ser revisados y refrendados continuamente”.

Además, cabe mencionar que la Ley 1620 de 2013 no tiene por objeto establecer un catálogo de faltas y medidas sancionatorias ante las mismas, ni busca suplir los procedimientos sancionatorios establecidos en los manuales de convivencia de los establecimientos educativos, como claramente se puede leer en su artículo 1.

Por estas razones, y dando respuesta concreta a su primera pregunta, es que los manuales de convivencia, que debieron ser actualizados conforme lo ordenado por la Ley 1620 de 2013, pueden establecer como sanción la cancelación de la matrícula, sin que este hecho implique, por sí mismo, una violación a esta norma. Además, obsérvese que si bien es cierto los manuales de convivencia deben identificar “nuevas formas y alternativas” para incentivar y fortalecer la convivencia escolar, procurando encontrar espacios de conciliación, en virtud del principio de autonomía, en ocasiones las instituciones educativas pueden enfrentar situaciones en las que no sea posible, ni conveniente, seguir este tipo de caminos, sino que se deben tomar otro tipo de medidas o sanciones.

Además, téngase en cuenta que el Comité Escolar de Convivencia no fue creado para remplazar las autoridades del gobierno escolar de las instituciones educativas, y en consecuencia, no es una instancia que cumpla funciones disciplinarias dentro del establecimiento. Sus objetivos y funciones, aunque tienen relación con las posibles conductas que merecen reproche disciplinario, van más allá, porque como lo dice el objeto de la misma ley que los creó, se busca contribuir a la formación de ciudadanos activos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, participativa, pluralista e intercultural. De esta forma, dando respuesta a su segunda pregunta, para imponer sanciones a los estudiantes no necesariamente se requiere convocar el Comité Escolar de Convivencia.

Ahora bien, para dar respuesta a las demás preguntas de la consulta, en primera medida, es pertinente aclarar que el artículo 37 de la Ley 1620 de 2013 que se cita como fundamento de las mismas no trae numerales, por lo que las preguntas carecen de claridad.

Sin embargo, para dar respuesta a su consulta sobre las posibles consecuencias sancionatorias y disciplinarias que se reprochan en ésta, al respecto la Ley 1620 de 2013 en su artículo 35 expresa que: **“Sanciones. Las conductas de los actores del sistema en relación con la omisión, incumplimiento o retraso en la implementación de la Ruta o en el funcionamiento de los niveles de la estructura del Sistema se sancionarán de acuerdo con lo establecido en el Código General y de Procedimiento Penal, el Código Único Disciplinario y el Código de la Infancia y la Adolescencia”.**

En concordancia con dicha norma y con las normas que ésta cita, serán las entidades y organismos competentes en cada una de ellas quienes son los competentes para determinar las consecuencias disciplinarias de quienes incurran en omisión en la implementación de lo ordenado en la Ley 1620 de 2013.

Finalmente, de acuerdo con la Ley 115 de 1994, la Ley 715 de 2001, el Decreto 907 de 1996, como quedó derogado y compilado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, citado, y demás normas concordantes, la competencia de control y vigilancia de las instituciones educativas está en cabeza de las Entidades territoriales, que para el caso de su consulta corresponde al Distrito de Bogotá, quien ha delegado dicha función específica a las Direcciones Locales de Educación, ante quienes puede acudir para que se inicien las investigaciones pertinentes.

El anterior concepto se da en los términos contemplados en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

Atentamente,

INGRID CAROLINA SILVA RODRIGUEZ

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Folios: 0

Anexos: 0

Anexo: