



Ley de Convivencia Escolar en Colombia: una política pública no legitimada

Yuliana Andrea Salcedo Escobar¹

Resumen

El tema de legitimidad cuenta con un amplio recorrido histórico, a lo largo del cual ha sido objeto de múltiples matices en lo concerniente al sentido que debe serle atribuido; no obstante, su papel en el diseño y puesta en práctica de uno de los componentes formales de la Política Pública de Convivencia Escolar en Colombia, a saber, la *Ley 1620 de 2013*, es innegable, tal como lo puso de manifiesto el debate que se generó en torno de la Cartilla de Educación Sexual “*Ambientes Escolares Libres de Discriminación. Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en la Escuela. Aspectos para la reflexión*”, producida por el Ministerio de Educación Nacional en respuesta a lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-478/2015, puesto que dicho debate hizo evidente que la Ley en cuestión no solo presenta falencias a nivel operativo y estructural que dificultan en grado sumo su puesta en práctica, sino que además carece de reconocimiento y aceptación social por parte de muchos de aquellos de quienes demanda obediencia, asunto éste a todas luces preocupante, dado que de no ser corregidas las mencionadas falencias, la Ley de Convivencia Escolar estará condenada a ser *letra muerta*.

Palabras clave: Legitimidad; Convivencia Escolar; Perspectiva de Género y Diversidad.

¹ Psicóloga, Magíster en Investigación Psicoanalítica y estudiante del Doctorado en Salud Pública de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: yuliana.salcedo@udea.edu.co

Artículo de opinión derivado del proyecto de investigación doctoral titulado “*Sexualidades subversivas no heterosexuales en la educación formal en Colombia*”, el cual se realiza en el marco de la cuarta cohorte del Doctorado en Salud Pública de la Universidad de Antioquia.

Citación de este artículo: Salcedo Escobar, Y. A. (2018). Ley de Convivencia Escolar en Colombia: una política pública no legitimada. *Diálogos de Derecho y Política*, (20), pp. 157-174. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/332515/20788408>

Ley de Convivencia Escolar en Colombia: una política pública no legitimada

Introducción

Este artículo reflexiona sobre las dificultades a las que se enfrenta la puesta en marcha de ciertos elementos de la Ley de Convivencia Escolar en Colombia (Ley 1620 de 2013). Para tal efecto, inicialmente, presenta una breve historia de la noción de legitimidad en el ámbito jurídico; luego, se ocupa de la política pública colombiana de convivencia escolar como escenario en el que tienen incidencia los debates y contraposiciones que se generan en torno al tema de la legitimidad en sus vertientes axiológica, jurídica y sociológica, haciendo énfasis en esta última, tomando como referencia para ello, los hechos que se presentaron en el país en el año 2016 con ocasión de la supuesta pretensión del Ministerio de Educación Nacional de imponer la ideología de género en los procesos de educación sexual. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Breve historia de la noción de legitimidad en el ámbito jurídico

Del Latín “*legitimus*”, en tanto lo acorde con la legalidad y con el derecho (López, 2009), el concepto de legitimidad cuenta con un amplio recorrido histórico, a lo largo del cual fue objeto de múltiples matices en lo concerniente al sentido que habría de serle atribuido.

En la Edad Media, por ejemplo, “*legitimus*” era lo que estaba constituido según las costumbres y el derecho consuetudinario (López, 2009). A finales de ese periodo, a la par del surgimiento de las primeras formulaciones de la teoría democrática del poder y de la mano de la obra del jurista Bártolo Sassoferrato, aparece una distinción entre legitimidad de título y legitimidad de ejercicio que, convertida en una de las claves del pensamiento político moderno, alcanza su formulación clara y expresa en las elaboraciones de John Locke y Jean Jaques Rousseau (López, 2009).

De acuerdo con Locke en sus *Dos ensayos sobre el gobierno civil*, la legitimidad de título del poder radica en la entrega del mismo por parte del pueblo a un gobierno representativo, mientras que la legitimidad de ejercicio del poder, por su parte, supone que el gobierno solo haga uso de aquél para cumplir con los fines del pacto original constitutivo del Estado, a saber, la preservación y protección de la vida, la salud, la libertad y las posesiones de todos los miembros de la comunidad política (López, 2009).

En lo que respecta a Rousseau, López (2009) señala cómo en sus elaboraciones la legitimidad de origen es el fundamento de la legitimidad de ejercicio, toda vez que solo ha

de reconocerse como legítimo a un ejercicio de poder que cumpla con los mandatos de la voluntad general del pueblo, voluntad que al no equivocarse nunca, garantiza que las leyes de ella emanadas sean un criterio a seguir de manera incuestionable por el gobierno y el Estado. Bajo estas circunstancias entonces, “la legitimidad se convierte en legalidad”.

Ahora bien, en un nuevo giro semántico del concepto de legitimidad, éste es utilizado en el Siglo XIX por las monarquías tradicionales, en referencia tanto a la histórica dinastía que les ha permitido ocupar el trono a través de la herencia, como a la gracia divina por la que se sentían investidas, en una clara oposición frente al tipo de legitimidad concebido por Rousseau (López, 2009).

Dirigiendo ahora la atención hacia el Siglo XX, momento en el que, siguiendo a Norberto Bobbio, la idea de legitimidad se convierte en un tema clave en la teoría política, gracias a los aportes de autores como Max Weber, Carl Schmitt y Guglielmo Ferrero; en el caso puntual de Weber, en su obra sobre *Economía y Sociedad*, la legitimidad aparece asociada al concepto de dominación, concebido como “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (1979), cuyo ejercicio se encuentra a cargo del Estado. Siendo legítima, la dominación estatal varía su tipología en función de los motivos en los que se base la obediencia de los dominados, esto es, por interés, por costumbre o por afecto hacia los gobernantes; no obstante, para Weber la dominación más estable y legítima es la que se basa en motivos jurídicos (López, 2009).

Es ésta una legitimidad basada en el derecho, en la legalidad, cuya conmovición regularmente acarrea graves consecuencias, dado que la creencia de los dominados en la legitimidad de los titulares del poder del Estado para ejercer su dominación, es a su vez, el fundamento de “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún en contra de toda resistencia” (Weber, 1979), esto es, del poder en sí mismo.

A éste respecto, López (2009) señala que era otro el punto de vista de Schmitt, quien arremetió en contra del concepto weberiano de legitimidad como legalidad y su correspondiente noción de Estado legislativo parlamentario que, en tanto ficción normativista de un sistema cerrado de legalidad, defendía la idea de que solo a la ley se debía obediencia, al punto de que solo frente a ella era posible hacer desaparecer el derecho de resistencia, lo que representaba un tránsito indiscutible hacia las fauces de un Estado totalitario.

Para Schmitt era imperativa la búsqueda de un tipo de legitimación no legalista que sirviera de soporte a una autoridad estable que, a su vez, permitiera al individuo disfrutar de su

espacio personal de libertad; sin embargo, paradójicamente, su búsqueda terminó acercándolo a los postulados del totalitarismo nazi (López, 2009).

De otro lado, en lo concerniente a la tercera gran reflexión sobre el problema de la legitimidad, López (2009) apela a las tesis de Ferrero, quien consideraba a dicha noción jurídica como un puente que hacía más habitable la sociedad humana, en la medida en que al posicionarse como adjetivo del poder, poder al que los ciudadanos acudían y prestaban obediencia para librarse del miedo a los otros, lograba salvar al hombre del temor que también aquél generaba en ellos.

De acuerdo con Ferrero en su texto *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, históricamente han sido cuatro los principios de legitimidad que han operado como justificaciones del mismo, como intentos de fundamentar el derecho del gobernante a mandar y el deber de los gobernados a obedecer (Rua, 2013), siendo ellos el principio hereditario, el aristocrático-monárquico, el electivo y el democrático. Los principios hereditario y monárquico “tienen que ver con el acceso al poder por medio de la sangre o de la pertenencia a un grupo social determinado” (2013). Los principios electivo y democrático, por su parte, se relacionan “con el acceso al poder por medio de unas elecciones o a través de procedimientos democráticos” (Rua, 2013) y su accionar en conjunto puede ser observado en las democracias contemporáneas, dada su identificación con la “soberanía popular, [efectiva y no ficticia,] y la delegación del poder por el pueblo a sus gobernantes” (López, 2009).

Pues bien, esta idea de legitimidad racional basada en la democracia y la soberanía popular sirvió de marco para una renovación conceptual en la que “la legitimidad [termina] hoy [basándose] tanto en la formalidad de los procedimientos democráticos (legalidad) como en el contenido material de las decisiones y normas jurídicas (justicia)” (López, 2009).

Precisamente en esta línea de pensamiento se inscriben las elaboraciones de Jürgen Habermas, quien en la noción de legitimidad sitúa la presencia de buenos argumentos que justifiquen el reconocimiento de un orden político como correcto y justo. En otras palabras, la legitimidad está del lado de la creencia de la población en que el orden político que les gobierna es merecedor de reconocimiento (1991)

Tal como la plantea Habermas, “la legitimidad es un proceso de comunicación cuyo objetivo es la búsqueda del entendimiento (...) sin que exista ninguna coacción externa” (López, 2009)

Según López (2009), actualmente la legitimidad es un atributo del poder político y, por eso mismo, un atributo del Estado, un Estado democrático constitucional. Dicho de otra manera, se trata de la cualidad de un Estado por la cual éste está justificado en la posesión y ejercicio de la autoridad.

Siguiendo a Elías Díaz en *De la maldad estatal y la soberanía popular*, López (2009) asevera que son tres los tipos de legitimidad que en el momento tienen vigencia: en el primero, aquella se deriva de la legalidad (*Legitimidad legal o jurídica*); en el segundo, la legitimidad proviene del reconocimiento y la aceptación social manifiestos en la obediencia de la población al poder constituido (*Legitimidad sociológica*); y en el tercero, la legitimidad se deriva de la justicia de las decisiones del poder político, las cuales se han de tomar inspiradas por valores como la libertad, la igualdad, la seguridad, la paz y el bienestar, entre otros (*Legitimidad axiológica*).

Estos tipos de legitimidad, siendo afines con los principios electivo y democrático propuestos por Ferrero, se contraponen con frecuencia dando lugar a interminables debates (López, 2009), debates que en el caso colombiano y bajo el marco del modelo estatal escogido por el constituyente de 1991 (Rua, 2013), a saber, el Estado Social de Derecho, han incidido seriamente en la política pública de convivencia escolar.

Legitimidad como fundamento de la Política Pública de Convivencia Escolar

Entendidas como un “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”, (Roth A.N, 2010), las políticas públicas constituyen una importante herramienta con la que los gobiernos cuentan en su tarea de regular el funcionamiento de la sociedad.

En el caso particular de la política pública de convivencia escolar, su surgimiento se asocia con la alta prevalencia que fenómenos como la violencia física, psicológica, sexual, la intimidación, el *cyberbullying*, el *grooming* y la violencia basada en el género (UNICEF, 2011) presentan en las escuelas, no solo en Colombia sino incluso a nivel mundial.

La violencia escolar, entendida como “aquella que se produce en el marco de los vínculos propios de la comunidad educativa y en el ejercicio de quienes la conforman” (2011), es un fenómeno complejo caracterizado por diversas tipologías que varían en función de sus posibles modalidades de acción, cuyo efecto sobre el capital social de un país es grave.

Su dimensión física, en tanto “única violencia medible e incontestable, [se remite al] uso material de la fuerza, [a] la rudeza voluntariamente cometida en detrimento de alguien” (Blair, 2009). Del lado de su vertiente psicológica, los insultos, las vejaciones y las amenazas, son sus modalidades de manifestación más comunes. En el plano sexual, la violencia abarca actos que van desde el acoso verbal hasta la penetración forzada, así como una amplia variedad de tipos de coacción (Organización Mundial de la Salud, 2013).

En cuanto a la intimidación, también conocida como acoso o matoneo escolar (*Bullying*), según la UNESCO², se trata de un tipo particular de violencia caracterizado por una serie de factores específicos tales como su naturaleza sistemática, su repetición en el tiempo, la intención del perpetrador de causar daño o temor, el desequilibrio de poder entre la víctima y el acosador, y el daño resultante (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015).

A propósito del *cyberbullying* y el *grooming*, el primero solo se diferencia del *Bullying* por su uso del internet y las redes sociales en la práctica de la intimidación; mientras que el segundo, nombra “la acción deliberada de un adulto [consistente en] acosar sexualmente a un niño o niña mediante el uso de internet”, siendo siempre un adulto quien ejerce dicha acción (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015).

En lo concerniente a la violencia basada en el género, ella denota a “la colocación de la mujer en una posición subordinada frente al hombre mediante maltratos físicos, psicológicos o sexuales, entre otros” (Alvarado & Guerra, 2012).

Por último, de acuerdo con la CIDH (2015), el acoso escolar por la orientación sexual o la identidad o expresión de género es otro de los subtipos de violencia escolar que afecta de manera considerable la convivencia en las instituciones educativas. Los niños y niñas LGBT o que son percibidos como tales sufren mayores niveles de victimización como grupo y están expuestos a un riesgo mayor de ser acosados por otros niños en la escuela, afirma la Comisión.

Para mostrar solo algunas cifras de la problemática en general, en el año 2006 la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá realizó un estudio sobre convivencia y seguridad en todos los ámbitos escolares de enseñanza secundaria públicos y privados de la capital del país, encontrando que el 57,9% de los estudiantes de colegios públicos habían sido víctimas de robo en sus instituciones educativas en el último año, al igual que el 54,2% de los matriculados en colegios privados. De igual manera, el 22% y el 19,4% de los estudiantes de colegios públicos y privados, respectivamente, afirmaron haber sufrido matoneo en el

² Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por sus siglas en inglés.

último mes. Sumado a lo anterior, la condición de ser homosexual fue considerada como una justa causal de expulsión por el 25,1% y el 28,9% de los estudiantes (instituciones educativas públicas y privadas de Bogotá, respectivamente) (UNICEF, 2011).

De otro lado, la Secretaría de Salud de Medellín realizó un diagnóstico en el 2012 sobre las problemáticas que más aquejaban a la comunidad estudiantil perteneciente a 150 instituciones educativas oficiales de la ciudad, el cual arrojó como resultado que la violencia escolar representaba el mayor problema en los entornos educativos con un 43% del total de la muestra.

Pues bien, ante este nada alentador panorama, el cual podría ser peor si se toma en cuenta que “no hay una cantidad considerable de estudios sobre el tema, [particularmente cuando se trata de violencia escolar asociada con la orientación sexual y/o la identidad de género]” (Corte Constitucional, 2015); y en respuesta a la orden emitida en Sentencia T-905 de 2011 por la Corte Constitucional, en el año 2013 mediante la sanción de la *Ley 1620* (también denominada como Ley de Convivencia Escolar) y su respectivo Decreto reglamentario, esto es, el *Decreto 1965*, se establece 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.

A este respecto, vale la pena señalar que autores como Puerta, Builes & Sepúlveda (2015), consideran que la normativa existente antes de la expedición de la Ley 1620 de 2013, tanto en el orden nacional³ como en el internacional⁴, otorgaba herramientas jurídicas suficientes para gestionar los conflictos y las violencias en los establecimientos educativos y que, en ese sentido, no son solo las normas las que resuelven de manera completa la totalidad de las situaciones problemáticas en escenarios que no han de circunscribirse únicamente a la

³ Ley 12 de 1991, Constitución Política (Preámbulo, artículos 2, 44, 45, 67, 68), Ley 115, Ley 1109, Ley 294, Ley 1029, Ley 1098, Ley 1145, Ley 1146, Ley 1257, Ley 1346, Ley 1361, Ley 1404, Ley 1450, Decreto 1860/1994, Decreto 1286/2005, Acuerdo 75/2010 Concejo de Medellín, Decreto 4463/2011, CONPES SOCIAL Documento 147, Res. 22977 de 2011 SEDUCA, Res. 4505 de 2011 ICBF. (Puerta, Builes & Sepúlveda, 2015.p.27)

⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (ONU, 1948); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos, 1969); Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (UNESCO 1974); Declaración y Programa de Acción de Viena (Conferencia Mundial De Derechos Humanos, 1993); Declaración y Plan de Acción Integrado sobre Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia (UNESCO, 1995); Programa Mundial de las Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos (ONU, 2004); Declaración y Plan de Acción Integrado sobre Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia (UNESCO, 1995) (Puerta, Builes & Sepúlveda, 2015.p.26)

escuela; sino que además es necesario entender dichas normas como valiosas para la convivencia, vía el compromiso de todos “los actores involucrados en su divulgación, promoción, aplicación y cumplimiento” .

Claro lo anterior, de nuevo en la Ley 1620, al Sistema Nacional de Convivencia Escolar que ella crea, contando con dos grandes herramientas a su disposición, a saber, el Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar y la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar y sus protocolos de atención, se le encomienda la tarea de responder al reto que para el país representa la formación para el ejercicio activo de la ciudadanía y de los derechos humanos a través de la convivencia escolar, en razón del carácter definitivo que para el desarrollo de la personalidad tienen las experiencias que los estudiantes vivan en los establecimientos educativos.

Sin embargo, de acuerdo con la Corte Constitucional de Colombia, según los términos por ella proferidos en la Sentencia T-478 de 2015, no ha sido integral la manera en que se han puesto en marcha todos los elementos que constituyen la política pública para la convivencia escolar, y ello, en razón de la no disponibilidad “a nivel nacional de reportes de datos que den cuenta del número de casos de violencia escolar y sus tipologías”, así como respecto del privilegio que las actuaciones penales han demostrado tener para resolver conflictos en los establecimientos educativos, en detrimento del recurso a mecanismos de detección temprana, acción preventiva, negociación y seguimiento en el contexto educativo.

En el sistema educativo colombiano, en palabras de la Corte Constitucional, existe un déficit de protección para las víctimas de acoso escolar (2015), asociado a una dificultad con los mecanismos administrativos que se ponen en juego en la operatividad del Sistema Nacional de Convivencia Escolar.

Es más, de acuerdo con Puerta, Builes & Sepúlveda (2015), la Ley 1620, en su condición de creadora de dicho sistema, presenta problemas de orden estructural asociados a la concepción misma de la norma. En efecto, estos autores denuncian el riesgo que algunos aspectos de la Ley tienen de convertirse en *letra muerta*, así como la presencia de otros cuyo contenido es poco claro e incluso, contradictorio.

Tal ocurre con la falta de unidad temática con la que la norma se refiere a materias como el *bullying*, el embarazo adolescente, la formación ciudadana, la salud sexual y reproductiva, el ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos, y las competencias ciudadanas, toda vez que hay entre ellas una desconexión que no permite evidenciar ni su

cercanía, ni la posibilidad que tendrían de ser tratadas como objeto de la misma regulación (Puerta, Builes, & Sepúlveda, 2015).

También se presentan equívocos del lenguaje en la Ley de Convivencia Escolar, señalan los autores, equívocos que se ponen de manifiesto en el uso indistinto de nociones como violencia y agresión; conciliación y mediación; conflictos y violencia; violencias y acoso; diálogo, reconciliación y concertación (Puerta, Builes, & Sepúlveda, 2015).

Sumado a lo anterior, la diversidad e incompatibilidad entre sí por parte de la casi totalidad de los enfoques que ofrece la Ley, siendo ellos, el de la perspectiva de derechos, el de desarrollo humano, el policivo, el de seguridad y el de la salud ; son algunos de los factores que generan perplejidad e incertidumbre en Puerta, Builes & Sepúlveda (2015), en su denuncia de los efectos adversos que pueden sobrevenir como consecuencia de las posibles buenas intenciones que, junto con la concurrencia de otras variables, dieron lugar a la aparición de la Ley 1620 de 2013.

A propósito de la operatividad y la concepción de la Ley de Convivencia Escolar entonces, como factores relacionados con la legitimidad en sus dimensiones axiológica y jurídica⁵, respectivamente, el debate está servido; no obstante, a la reflexión sobre los problemas que ha supuesto la puesta en práctica de la Ley 1620, todavía le resta ocuparse de la dimensión sociológica de la legitimidad, esa que proviniendo del reconocimiento y la aceptación social manifiestos en la obediencia de la población al poder constituido (López, 2009), en el enfoque de género y diversidad acogido por la Ley en cuestión como uno de sus principios orientadores (Corte Constitucional, 2015), ha encontrado férrea oposición por parte de muchos de los llamados a honrarla.

Efectivamente, basada en el reconocimiento del derecho fundamental a la igualdad y no discriminación consagrada en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991 y que a la letra reza:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

⁵ Retomando la clasificación de Elías Díaz que López (2009), recupera, tal como puede leerse en la página 4 del presente manuscrito.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan.

La Ley 1620 incluye la perspectiva de género y diversidad dentro de su propuesta de protección integral a los NNA⁶, en un intento por fomentar procesos de sensibilización, reflexión y transformación de los imaginarios existentes frente a los roles de género (Corte Constitucional, 2015).

De manera general, desde la perspectiva de género, vista bajo la lente de las políticas públicas, básicamente lo que se plantea es que las intervenciones sociales en la vida de las personas tienen efectos diferenciados dependiendo de si son hombres o mujeres, efectos que al ser reconocidos por el accionar público, le permiten operar bajo un concepto de eficiencia y avanzar tanto en el reconocimiento de derechos como en su consecución real en una lógica de igualdad sustantiva (ACPEM - Alta consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

Identificar tales diferencias implica además un trabajo en la transformación cultural de aquellos imaginarios que han puesto a hombres y mujeres en situación de desventaja, al igual que el reconocerlos como sujetos diversos en cuyo horizonte de vida pueden tener cabida tanto orientaciones sexuales como identidades de género no heteronormativas.

La orientación sexual tiene que ver con el punto hacia el cual se dirige el deseo de un ser humano, pudiendo ser ese punto alguien del mismo sexo, de sexo contrario o ambos sexos. (Movilh (Movimiento De Integración Y Liberación Homosexual), 2010); la identidad de género, por su parte, se relaciona con el hecho de sentirse hombre o mujer (2010), sin que necesariamente dicho sentimiento tenga que estar determinado por la constitución anatómica. Así las cosas, lesbianas, gays, bisexuales, personas *Trans*⁷ e intersexuales, en su condición de niños, niñas y adolescentes, también son reconocidos como sujetos de derechos en el ámbito de la política pública de convivencia escolar.

¿Política Pública de Convivencia Escolar Vs Respeto por la “familia colombiana”?

Ahora bien, hechos originados inicialmente por una aparente mentira viral, según la cual el Ministerio de Educación Nacional se dispondría a enviar cartillas con contenidos sexuales

⁶ Siglas de Niños, niñas y adolescentes.

⁷ Prefijo que nombra a los miembros de la comunidad que conforman las personas *transgeneristas* y *transexuales*.

explícitos a colegios de la costa caribe colombiana⁸, dieron lugar a una serie de eventos en los que a través de las redes sociales y en escenarios de algunas de las principales ciudades del país, muchos padres de familia, políticos y representantes de la iglesia, se dieron encuentro para exigir respeto por la “*familia colombiana*” y reivindicar el derecho constitucional de los padres a escoger el tipo de educación que habrán de recibir sus hijos menores de edad, consagrado en el *artículo 68* de la Constitución Política de 1991, el cual, parecería “reñir” con las disposiciones que, fundamentada en el derecho a la igualdad y la no discriminación, hace la Ley de Convivencia Escolar en Colombia en materia de género y diversidad sexual.

“La cartera no produjo este contenido”, afirmó el Viceministro de Educación Víctor Saavedra (Revista Semana, 2016), a propósito de las supuestas “porno-cartillas” de educación sexual que el Ministerio de Educación Nacional estaría haciendo circular en algunas instituciones educativas.

El material didáctico [en cuestión] sí existe, pero está lejos de ser para estudiantes y mucho menos [tiene] alguna relación con el Ministerio de Educación. El librito, en realidad es un cómic para público adulto y fue diseñado y publicado en el 2006 para Estados Unidos. El material se titula “*In bed with David & Jonathan*”, [y su] autor es el ilustrador belga Tom Bouden (2016).

No obstante, tales declaraciones no fueron suficientes para acallar a las masas, puesto que a falta de una “porno-cartilla”, el Ministerio de Educación sí había participado en la producción de un texto denominado “*Ambientes Escolares Libres de Discriminación. Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en la Escuela. Aspectos para la reflexión*”, en el que, tal como su nombre lo indica, se hacen importantes esfuerzos para que “en los espacios educativos no existan barreras ni prácticas que se sustenten en el ejercicio de violencias de todo tipo hacia personas que viven y ejercen su sexualidad al margen de lo que se ha considerado históricamente hegemónico” (Revista Semana, 2016).

El Ministerio de Educación Nacional pretende imponer la ideología de género en los procesos de educación sexual en el país⁹, he aquí la lectura por la que el 10 de Agosto de 2016 miles de colombianos indignados ante “tamaño atrevimiento” salieron a protestar a las

⁸ Léase a este respecto, el artículo periodístico titulado “*Las cartillas falsas de Mineducación que pusieron en alerta a los padres en el Caribe*” (Revista Semana, 2016)

⁹ Léase a este respecto, el artículo periodístico titulado: “*¿Qué significan las marchas de miles de colombianos por la “defensa de la familia”?*” (Revista Semana, 2016)

calles en diferentes ciudades del país como una manera de demandar respeto por la educación de sus hijos.

Pero eso no fue todo, ya que vehementes clamores se escucharon en los participantes en la marcha increpando a la titular de la cartera de Educación y exigiéndole su renuncia, puesto que el ser lesbiana y ostentar el cargo que ostenta no podía ser excusa para “someter” a todo un país al “abuso” de recibir una educación en la que los niños, niñas y adolescentes tuvieran que escuchar “despropósitos” como que “no se nace siendo hombre o mujer, sino que se aprende a serlo, de acuerdo con la sociedad y la época en que se crezca” (Revista Semana, 2016) “Había llegado pues demasiado lejos la señora ministra”.

Ahora bien, ¿tendría realmente esos alcances el Ministerio de Educación en cabeza de Gina Parody? ¿En la aparición del texto sobre *Ambientes Escolares Libres de Discriminación* no habrán tenido algo que ver la Ley 1620 de 2013 como política pública de Convivencia Escolar y, más específicamente, la Sentencia T-478 de 2015 emitida por la Corte Constitucional?

Pues bien, sin lugar a dudas, dicha sentencia es nodal para reflexionar sobre la problemática que nos convoca, dado que la Sentencia T-478 de 2015, no es otra que aquella en la que la Corte Constitucional ordena al Ministerio de Educación Nacional que en un plazo máximo de un año contado a partir de su notificación, lidere una “revisión extensiva e integral de todos los manuales de convivencia en el país para determinar que los mismos sean respetuosos de la orientación sexual y la identidad de género de los estudiantes y para que incorporen 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 que contribuyan a dar posibles soluciones a situaciones y conductas internas que atenten contra el ejercicio de sus derechos” (Corte Constitucional, 2015).

Ambientes Escolares Libres de Discriminación entonces, no es un invento del Ministerio de Educación Nacional, ni de la Ministra Parody; es un producto del trabajo que el MEN¹⁰, como respuesta a las exigencias de la Corte Constitucional en la Sentencia en mención, y en el marco de un convenio celebrado entre dicho Ministerio y las agencias de Naciones Unidas (Unicef, UNFPA y PNUD¹¹), adelantó en aras de ofrecer “algunos conceptos básicos, estrategias y recomendaciones puntuales para el ajuste de los manuales de

¹⁰ Siglas de Ministerio de Educación Nacional.

¹¹ Siglas de Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, respectivamente.

convivencia, para la construcción de la ruta de atención de cada establecimiento educativo y para la reflexión sobre el tipo de comunidad educativa que estamos construyendo” (Revista Semana, 2016) en Colombia.

Sobre este punto, además, es importante tener en cuenta lo manifestado por Naciones Unidas en un comunicado a la opinión pública emitido el 9 de Agosto de 2016. He aquí un pequeño fragmento:

Las agencias de Naciones Unidas (Unicef, UNFPA y PNUD) quieren aclarar ante la opinión pública que el texto “Ambientes Escolares Libres de Discriminación”, elaborado en el marco del convenio de cooperación con el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, es un documento técnico que fue compartido en las páginas web oficiales de las agencias de la ONU por efectos de transparencia, sin contar aún con la autorización del Ministerio de Educación Nacional para su publicación y distribución, puesto que es un documento en construcción. Este documento no corresponde a ninguna cartilla, lineamiento, ni manual de convivencia distribuido en los colegios de manera oficial. El documento es una herramienta de trabajo, producto del convenio, diseñado para consulta de maestros y rectores. (Agencias de Naciones Unidas, 2016)

Ahora bien, si las cosas son así, ¿Por qué tanto problema entonces? ¿Por qué el acceso a esta información no evitó ni las marchas del 10 de Agosto, ni el debate al que el Congreso de la República llamó a la Ministra de Educación el 16 de Agosto de 2016? ¿Será que fue difundida muy tarde y las familias que marcharon no alcanzaron a enterarse de su contenido? O tal vez ya enteradas, pero habiendo sido inquietadas por el mediático debate, y en medio de él, terminaron teniendo acceso a información relacionada con las reservas que autores como Puerta, Builes & Sepúlveda (2015) han manifestado tener respecto de las presuntas contradicciones de Ley 1620, una de las fuentes en las que se apoya el fallo de la Corte Constitucional y, en consecuencia, encontraron en ello motivos suficientes para movilizarse en contra de un dictamen soportado en una normatividad carente de coherencia?

Pues bien, si las familias que marcharon conocían o no las deficiencias en la concepción de la Ley de Convivencia Escolar a la que apeló, como uno de los soportes de su decisión, la Corte Constitucional, si ello las motivó o no a marchar, es prácticamente imposible afirmarlo con certeza; de lo que sí se tiene conocimiento es de que no era ese su argumento en las manifestaciones, el cual versaba sobre la “defensa de la familia” y los valores que en ella se deben transmitir y que la escuela está en la obligación de reforzar. ¿Tendría que reñir tan loable propósito con una propuesta de convivencia escolar incluyente?

No necesariamente, el asunto es que la familia que estaban “defendiendo” quienes marchaban era la familia heteronormada que constituyen un hombre, una mujer y sus hijos, familia que en similares términos es descrita en el *artículo 42* de la Constitución de 1991 como el “núcleo fundamental de la sociedad”, cuyos vínculos han de gozar de protección especial por parte del Estado, lo cual resulta preocupante y contradictorio, puesto que el hecho de que la “norma de normas” reconozca en un determinado tipo de familia el único modelo válido de lazo social, no solo invisibiliza otras configuraciones de familia, como la familia homoparental, cuya existencia en la sociedad colombiana es innegable, sino que además hace del derecho a la igualdad y no discriminación, para el caso de las personas cuya sexualidad no es normativa, simple *letra muerta*.

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la libre decisión de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia (...) Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneración responsable (Presidencia de la República y Ministerio de Educación Nacional, 2013)

Implícita al modelo nuclear de familia es la creencia de que a los hombres “de verdad” solo les gustan las mujeres y viceversa, dado que no de otra manera podría efectuarse el divino mandato de cumplimiento ineludible al que el hombre y la mujer fueron llamados en el origen de los tiempos: “Sean fructíferos y multiplíquense, llenen la tierra y sométanla (...)” Gn 1:27 (Santa Biblia Nueva Versión Internacional).

Así pues, en un Estado como el colombiano, que se dice laico, preceptos de base religiosa, que no de manera gratuita también pueden ser pesquisados en su Constitución Política vigente, son utilizados por las mayorías para evitar que minorías como la población LGBTI (Lesbianas, Gays, Bisexuales Trans e Intersexuales) “impongan” sus “perversas” ideologías en escenarios tan conservadores como la familia y la escuela. Fue ese el motivo por el cual a la Ministra de Educación se le llamó a debate de control político en el Congreso, es esa la lógica en la que se inscriben los planteamientos del Ex-Procurador General de la Nación Alejandro Ordoñez, cuando en el debate en mención acusa al gobierno de estar violentando a las familias al no permitirles que en los espacios institucionales ejerzan su derecho constitucional a escoger la educación de sus hijos menores de edad.

Ahora bien, pese a estar en desacuerdo con la crítica esgrimida por el Procurador General, así como con la presentada por posiciones afines a ella en cabeza de los senadores Álvaro

Uribe Vélez y María Fernanda Cabal, por citar solo algunos nombres; considero que fue absolutamente inconveniente que el Ministerio de Educación no hubiera incluido a representantes de los padres de familia en el convenio celebrado con las agencias de Naciones Unidas para la producción del texto “*Ambientes Escolares Libres de Discriminación. Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en la Escuela. Aspectos para la reflexión*”¹², toda vez que ello no solo dio pie a políticos, como los previamente mencionados, para intentar justificar sus infundadas tesis de ver una apuesta de imposición ideológica en una propuesta por la inclusión en la escuela de una minoría históricamente segregada, sino que además, al dejar para un momento postrero la participación de un agente protagónico en la discusión sobre las formas de no continuar haciendo de la orientación sexual y/o la identidad de género las víctimas del “*último prejuicio aceptable*” (Fone, 2008), contribuyó a incrementar los temores y prejuicios que a dicho actor le han sido alimentados durante generaciones, enmarañando con ello mucho más el logro de una posible *legitimidad sociológica* para una norma, que si bien hoy es una ley de la República, claramente está siendo puesta en cuestión por aquellos de quienes demanda obediencia.

La Ley 1620 de 2013, denominada Ley de Convivencia Escolar, tal como lo pusieron de manifiesto las elaboraciones de la Corte Constitucional en la Sentencia T-478 de 2015, así como los planteamientos de Puerta, Builes & Sepúlveda (2015), presenta falencias a nivel operativo y estructural que dificultan en grado sumo su puesta en práctica, escenario en el cual juristas y académicos han de ser los llamados a ocuparse de intentar encontrar alternativas que aporten a la solución de estos problemas que presenta la legitimidad en sus vertientes axiológica y jurídica; no obstante, si bien con ello se da un paso importante hacia la construcción de una sociedad más pluralista, hace falta todavía ocuparse de conquistar para dicha construcción el reconocimiento y la aceptación social de la población, proceso en el cual han de ser muchos los debates que, contando con la participación de todas las partes involucradas, se generen en un intento por lograr un consenso que permita que esos miles de colombianos a quienes les cuesta aceptar que la diferencia y la diversidad son particularidades consustanciales de la vida humana, se convenzan de la necesidad de legitimar una norma de convivencia escolar diversa que, de lo contrario, estará condenada a permanecer como “una norma muerta que no resuelve las falencias demandadas” (Zornoza, Jiménez, & Arroyave, 2009).

¹² Léase a este respecto, el apartado de agradecimientos presente en la página 9 del texto “*Ambientes Escolares Libres de Discriminación. Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en la Escuela. Aspectos para la reflexión*” (Ministerio de Educación Nacional y UNFPA, 2016)

A modo de conclusión

Lejos de ser una categoría neutra con significado unívoco, la noción de legitimidad como cualidad del poder político presenta un carácter polisémico que remite a las diferentes esferas de las que ella puede derivarse. Dicha polisemia, con frecuencia, es motivo de conflictos y tensiones que hacen que el diseño y la operativización de una política pública se tornen en una difícil tarea que demanda retos de alta complejidad, máxime cuando se trata de asuntos relacionados con el ejercicio de una mirada crítica respecto del modelo hegemónico de sexualidad (masculina/femenina y reproductiva). Prueba de ello es la oposición que enfrentó el enfoque de género y diversidad incluido en la Ley 1620 de 2013 (Ley de Convivencia Escolar) por parte de algunos miembros de la sociedad civil colombiana en el año 2016, quienes, aduciendo que a partir de dicho enfoque podrían sobrevenir efectos adversos para la población, tomaron la decisión de movilizarse a favor del “respeto por la familia colombiana”. Esta situación, sumada a los problemas estructurales que presenta la Ley de Convivencia Escolar, entre los que se destacan su falta de unidad temática, los equívocos que contiene, así como la incompatibilidad de sus enfoques; hacen de dicha ley una política pública no legitimada.

Referencias

- ACPEM - Alta consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>
- Agencias de Naciones Unidas. (2016, 9 de agosto). *Comunicado a la opinión pública*. Recuperado de <http://nacionesunidas.org.co/blog/2016/08/09/comunicado-unfpa-unicef-y-pnud-convenio-con-el-ministerio-de-educacion-nacional-para-el-mejoramiento-de-la-calidad-educativa/#.V7Ngh0Nej6g.facebook>
- Alvarado, M., & Guerra, N. (2012). La violencia de género un problema de salud pública. *Interacción y Perspectiva. Revista de Trabajo Social*, 117-130.
- Blair, E. (2009). Aproximación teórica al concepto de violencia: avatares de una definición. *Psicología y cultura. Política y Cultura* (32), 9-33.
- Corte Constitucional. (2015). *Sentencia T 478 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado*. Recuperado de [http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/T-478-15%20ExpT4734501%20\(Sergio%20Urrego\).pdf](http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/T-478-15%20ExpT4734501%20(Sergio%20Urrego).pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Violencia contra Personas LGBTI en América*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/violencia-lgbti.html>

Congreso de la República de Colombia. (2013). *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*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201620%20ODEL%2015%20DE%20MARZO%20DE%202013.pdf>

Fone, B. (2008). *Homofobia: una historia*. México: Océano.

Habermas, J. (1991). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Taurus humanidades.

López, J. (2009). El concepto de legitimidad en perspectiva histórica. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* (18), 153-166.

Ministerio de Educación Nacional y UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). (2016). *Ambientes Escolares Libres de Discriminación. Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en la Escuela. Aspectos para la reflexión*. Recuperado de <http://www.codajic.org/node/2088>

Movilh (Movimiento de integración y liberación homosexual). (2010). *Manual pedagógico para aminorar la discriminación por orientación sexual e identidad de género en los establecimientos educacionales*. Santiago de Chile.

Organización Mundial de la Salud. (2013). *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Violencia sexual*. Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/98821/WHO_RHR_12.37_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Presidencia de la República y Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Decreto 1965 de 2013*. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-328630_archivo_pdf Decreto 1965.pdf

Puerta, I., Builes, L. F., & Sepúlveda, M. (2015). *Convivir Pazcíficamente. Oportunidades que ofrece la Ley 1620*. Medellín: Universidad de Antioquia.

- Revista Semana. (2016, 10 de agosto). *¿Qué significan las marchas de miles de colombianos por la "defensa de la familia"?* Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/galeria/manual-contra-el-matoneo-de-mineducacion-vuelca-a-las-personas-a-la-calle/486407>
- Revista Semana. (2016, 8 de julio). *Las cartillas falsas de Mineducación que pusieron en alerta a los padres en el Caribe.* Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-cartillas-falsas-de-mineducacion-que-pusieron-en-alerta-a-los-padres-en-el-caribe/485105>
- Roth Deubel, A-N (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En Roth Deubel, A-N, *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas* (págs. 17-65). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rua, C. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado Social de Derecho. Una revisión desde el caso colombiano. *Revista Ius et Praxis*, 19(2), 85-122.
- UNICEF. (2011). *Violencia escolar en América Latina y el Caribe: superficie y fondo.* Recuperado de https://www.unicef.org/ecuador/violencia_escolar_LAC.pdf
- UNICEF. (2014). *Grooming guía práctica para adultos. Información y consejos para entender y prevenir el acoso a través de internet.* Recuperado de www.unicef.org/argentina/spanish/guiagrooming_2014.pdf
- Weber, M. (1979). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Zornoza, J. A., Jiménez, H., & Arroyave, S. (2009). La política de inclusión social en Medellín: el caso colectivo LGBT. En A. R. Deubel, & M. Wabgou (Edits.), *Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).