



Régimen legal de las agresiones contra los profesores: los casos de Chile, España e Inglaterra.

Autor

Pedro S. Guerra A.

Email: pguerra@bcn.cl

Tel.: (56) 32 226 3903

Comisión

Elaborado para la
Comisión de Educación
de la Cámara de
Diputados.

Nº SUP 117259

Resumen

El presente documento, a solicitud de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, aborda desde un punto de vista regulatorio, el problema de la violencia escolar en su variante específica de violencia en contra de personal docente. Se trata de una mirada complementaria a la que ya se ha expuesto en otros documentos de Asesoría Técnica Parlamentaria en que se han ensayado los principales aspectos conceptuales y normativos del fenómeno del *cyberbullying* (CIFUENTES, 2018) y en que se plantean los principales aspectos teóricos de la violencia escolar (GUERRA, 2018). En esta oportunidad, el análisis se centrará en los cuerpos legales que de una u otra manera resultan aplicables al caso de la violencia contra el profesor, a fin de determinar un marco jurídico para este fenómeno. Asimismo, se repasan los sistemas comparados que se refieren al problema, estudiando al efecto el caso de España, por representar un desarrollo normativo interesante y el de Inglaterra.

Los principales hallazgos dicen relación con dos ámbitos. En el nacional se advierte la ausencia de un régimen específico de sanciones contra este tipo de violencia, quedando el fenómeno comprendido dentro de la reglamentación que cada establecimiento educativo haga, conforme a lo señalado en la Ley General de Educación, relativo a la convivencia

escolar. En ese sentido, existe un espacio de desarrollo para medidas de orden preventivo de situaciones de violencia en general. En el ámbito comparado, el caso de España es relevante pues ha desarrollado normas autonómicas de diverso énfasis político, pero con una misma raíz normativa a nivel nacional. Se observa además la existencia de protocolos de acción con hincapié en la protección del profesor/a agredido. Por último, el caso de Inglaterra evidencia un desarrollo a nivel de guías de acción, generadas en parte desde las organizaciones representativas del colectivo de los profesores.

Introducción

A partir de la reciente agresión a una profesora secundaria ocurrido en un Liceo de la comuna de Cartagena, en la Quinta Región, surge la interrogante acerca del régimen legal aplicable en Chile a esta categoría específica de violencia escolar, tanto en la variante punitiva, que tiene lugar *ex post*, como de las medidas preventivas que a partir de la legislación puedan ensayarse *ex ante*, en el contexto de las comunidades escolares. En ese sentido, se explorarán los cuerpos legales que resulten aplicables al fenómeno en Chile, así como aquellos que en otras legislaciones han procurado tanto sentar las bases de una convivencia escolar libre de violencia, como también han establecido cómo reaccionar cuando esta tiene lugar.

1. El caso chileno

El derecho común

Lo primero que debe señalarse es que las agresiones, en general, tiene cabida dentro de los regímenes comunes de responsabilidad civil y penal que la legislación establece. De esta forma, cuando un estudiante agrede a un profesor, le resulta aplicable el régimen penal, que se construye a partir del artículo 395 y siguientes del Código Penal, que contempla el delito de lesiones, en sus varias formas. Ello sin perjuicio de que el régimen sancionatorio y procesal sea, ya el de la Ley N° 20.084 sobre responsabilidad penal juvenil, o bien el régimen de adultos común y general. Asimismo, un caso de agresión puede perfectamente tener cabida dentro del régimen de responsabilidad civil que el Código Civil contempla en los artículos 2314

y siguientes. En ese sentido se aplica a los casos de agresión el principio general de responsabilidad, que indica que todo aquel que causa un daño tiene la obligación de indemnizarlo.

La legislación especial

A pesar de la vigencia plena de este régimen civil y penal aplicable a las agresiones, desde fines de la década pasada se ha dictado una serie de cuerpos legales que introducen modificaciones al sistema de educación escolar en ámbitos que regulan las relaciones entre los distintos integrantes de la comunidad educativa. Queda pues por centrar el análisis en dichos cuerpos legales para determinar en qué medida abordan el problema de la forma específica de violencia que se dirige en contra del profesorado. La premisa fundamental que se quiere plantear a partir del análisis jurídico de las normas, es que no hay en el derecho chileno un régimen legal específico que se refiera al problema de la violencia contra los profesores. Sin embargo, y a partir de ciertos principios que se asientan a través de cuerpos legales de reciente aparición en el escenario normativo a nivel legal, es posible construir un régimen que si bien no llega a establecer sanciones específicas (que son de derecho estricto), sí fundamentan la ordenación de medidas que pueden conducir a la prevención y el trabajo del problema de la violencia a nivel de base. Ello a partir de normas que a nivel de principios establecen las bases para una convivencia escolar en el ámbito de las comunidades educativas que tiende a crear un clima de paz propicio para la educación, y que a la vez, debe comprenderse como parte del mismo proceso educativo.

1. **Ley N° 20.370, que establece la Ley General de Educación**¹. Este cuerpo legal fue dictado en 2009, con el objeto de regular los derechos y deberes de los integrantes de la comunidad educativa, establecer los requisitos mínimos para cada uno de los niveles educativos y regular el deber del Estado de velar por su cumplimiento, entre otros objetivos. El propósito, que la ley declara, es el de tener un sistema educativo que se caracterice por la equidad y la calidad del servicio. A propósito de eso, define la **educación** en su artículo 2º como el *“el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz,*

¹ Disponible en <http://bcn.cl/25fw6>

y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país.”

Uno de los principios que recoge la Ley N° 20.370 es el de **responsabilidad**, (artículo 3º, letra g), inciso 2º). Este principio obliga a todos los actores del proceso educativo a cumplir con sus deberes. En especial el inciso segundo particulariza este principio en el alumnado al establecer que el sistema educativo deberá *“promover el principio de responsabilidad de los alumnos, especialmente con el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes escolares, cívicos, ciudadanos y sociales. Este principio se hará extensivo a los padres y apoderados, en relación con la educación de sus hijos o pupilos”*. De esta manera, se construye un campo de aplicación del principio de responsabilidad que obliga especialmente a padres, apoderados y alumnos (o estudiantes) a conducirse en el sistema escolar de una determinada manera.

Finalmente, el artículo 3º letra n) de la misma ley, establece como principio del sistema educativo el de la **dignidad humana**, orientando al sistema hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad. A propósito de esto, el sistema debe fortalecer el respeto, promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Desde aquí se puede entender, por ende, que la violencia contra los profesores, en las varias formas que esta puede tomar, es atentatoria contra ese principio de dignidad, y que la escuela, a partir de la aparición de ese fenómeno, tiene el deber de implementar medidas para evitarla y para reparar el daño que causa en la comunidad escolar.

Un aspecto significativo que dice relación con la convivencia escolar es la definición que contiene el artículo 9º de la Ley N° 20.370 sobre **comunidad educativa**. Esta se entiende como *“una agrupación de personas que inspiradas en un propósito común integran una institución educativa”*. Ese propósito compartido tiene su expresión en la adhesión al proyecto educativo del establecimiento y a las reglas de este, que se manifiestan en el reglamento interno que debe permitir el efectivo ejercicio de los derechos que la ley establece. Esta comunidad educativa se integra por alumnos, alumnas, padres, madres y apoderados, profesionales y asistentes de la educación, equipos directivos docentes y sostenedores educacionales. Todos los actores del proceso educativo están entonces representados en cuanto tales en esta definición.

A partir de esta conceptualización y determinación de la composición de la comunidad educativa, la Ley N° 20.370 consagra varios deberes y derechos para esta. En lo que interesa a este análisis, el artículo 10, Letra A, inciso segundo establece que *“son deberes de los alumnos y alumnas brindar un trato digno, respetuoso y no discriminatorio a todos los integrantes de la comunidad educativa (...) colaborar y cooperar en mejorar la convivencia escolar, cuidar la infraestructura educacional y respetar el proyecto educativo y el reglamento interno del establecimiento.”* Un deber similar se impone en la letra b) inciso segundo, a los padres y apoderados, destacando el respeto a las normas de convivencia y el reglamento del establecimiento y la obligación de dar un trato respetuoso a los integrantes de la comunidad educativa.

Finalmente, los **profesionales de la educación** tienen derecho a trabajar en un ambiente tolerante y de respeto mutuo y a que se respete su integridad física, psicológica y moral, *“no pudiendo ser objeto de trato vejatorios, degradantes o maltratos psicológicos por parte de los demás integrantes de la comunidad educativa”*. El mismo derecho se consagra para el personal asistente de la educación (artículo 10 letra c).

Como se advierte, a partir de estas normas de la Ley N° 20.370 ya puede establecerse una base de derechos y obligaciones que recíprocamente se deben los integrantes de la comunidad educativa en cuanto bases de una buena convivencia escolar. Su consagración es relativamente reciente, pues una parte importante de las normas a las que se hace mención provienen de la reforma introducida a la Ley General de Educación en el año 2015, y que se tradujo en la Ley N° 20.845 sobre inclusión escolar.

- 2. Ley N° 20.536, sobre violencia escolar²:** Este cuerpo legal entró en vigencia en septiembre de 2011, e introdujo varias modificaciones a la Ley General de Educación que se ha descrito en el punto anterior. Dado que se preocupa especialmente del tema de la convivencia y la violencia escolar, y no obstante sus normas han quedado incorporadas en el articulado de la Ley N° 20.370, se ha preferido tratar esta modificación en un apartado especial.

En efecto, en virtud de la Ley 19.979 de 2004³, se crearon **los Consejos Escolares** en los establecimientos escolares subvencionados. Estos

² Disponible en <http://bcn.cl/26a2t>

³ Disponible en <http://bcn.cl/26tv7>

consejos poseen una composición mixta, que involucra a la dirección del colegio, sostenedores, padres y apoderados, estudiantes, docentes y asistentes de la educación (artículo 7°)⁴. A su vez, en virtud de la Ley General de Educación (artículo 15) quedan obligados a contar con Consejos Escolares los establecimientos que reciban aportes del Estado. Dentro de estos se incluye a los establecimientos regulados por el Decreto 3160 de 1980, es decir los establecimientos de educación técnico – profesional, originalmente omitidos de esta obligación en la Ley N° 19.979.

A partir de la Ley N° 20.536 de 2011, y a fin de radicar en los Consejos Escolares la funciones de prevención de la violencia escolar, se agrega a estos consejos la misión de *"promover la buena convivencia escolar y prevenir toda forma de violencia física o psicológica, agresiones u hostigamientos, conforme a lo establecido en el Párrafo 3° de este Título"*. De la misma forma, para aquellos establecimientos que no están obligados a contar con Consejos Escolares, es decir los Colegios del sistema de educación privada pagada, la Ley N°20.536 establece la obligación de crear Comités de Buena Convivencia u otras entidades de similares características. Finalmente, la ley manda que todos los establecimientos educacionales deben contar con un encargado de convivencia escolar, que será responsable de implementar las medidas que determine el Consejo Escolar o los Comités de Buena Convivencia, según corresponda, debiendo contar con un plan para ello.

Como se advierte, a partir de esto todo tipo de establecimiento de la educación escolar, básica y media, queda obligado a mantener alguna clase de orgánica destinada a la prevención de la violencia y la promoción de la sana convivencia, con independencia de la naturaleza del establecimiento.

Asimismo, a partir del párrafo 3° de la Ley General de Educación (artículo 16 A), la Ley N° 20.536 introduce la idea de **Convivencia Escolar**, entendiéndose que una buena convivencia escolar es la *"coexistencia armónica de los miembros de la comunidad educativa, que supone una interrelación positiva entre ellos y permite el adecuado cumplimiento de los*

⁴ El artículo 7° señala textualmente *"En cada establecimiento educacional subvencionado deberá existir un Consejo Escolar, que será un órgano integrado a lo menos por el director del establecimiento que lo presidirá; por el sostenedor o un representante designado por él; un docente elegido por los profesores del establecimiento; un representante de los asistentes de la educación del establecimiento, elegido por sus pares mediante un procedimiento previamente establecido por éstos; el presidente del centro de padres y apoderados, y el presidente del centro de alumnos en el caso que el establecimiento imparta enseñanza media."*

objetivos educativos en un clima que propicia el desarrollo integral de los estudiantes”.

A propósito de esto, resulta interesante destacar que a partir de esta modificación legal comienza realmente a considerarse la buena convivencia escolar como un factor decisivo a la hora de que el sistema educativo cumpla con sus objetivos. Es una manera, además, de comprender que estos no constituyen solo una integración de saberes si no que es una herramienta de cohesión social necesaria para el desarrollo de una sociedad más democrática, y en la cual la escuela debe jugar un nuevo rol.

Una norma que resulta clave en ese sentido es la que introduce la Ley N° 20.536, a partir del artículo 16 B. Este toma una idea de **acoso escolar** y lo define como *“toda acción u omisión constitutiva de agresión u hostigamiento reiterado, realizado fuera o dentro del establecimiento educacional por estudiantes que, en forma individual o colectiva, atenten en contra de otro estudiante, valiéndose para ello de una situación de superioridad o de indefensión del estudiante, que provoque en este último, maltrato, humillación o fundado temor de verse expuesto a un mal de carácter grave, ya sea por medios tecnológicos o cualquier otro medio, tomando en cuenta su edad o condición”.*

La conceptualización del **acoso escolar** es en ese sentido coherente con las nociones que ya se han ensayado en otro texto (GUERRA, 2018), que sugieren una relación de poder y dominación que es inherente al ejercicio de la violencia. La norma, en ese sentido, adopta una idea del acoso *inter pares*, en que una de las partes de la relación ejerce actos de poder sobre la otra. En la misma línea el artículo 16 D se refiere directamente a actos de violencia física o psicológica que se cometa por cualquier estudiante integrante de la comunidad educativa, o bien por quien detente una posición de autoridad, así como la que ejerce un adulto miembro de la comunidad educativa en contra del estudiante.

Finalmente, la Ley N° 20.536 innova en el sentido de establecer como condición del reconocimiento ministerial oficial de los establecimientos educativos (en niveles de parvulario, básico y medio), el contar con un reglamento interno que regule las relaciones entre el establecimiento y los distintos actores de la comunidad escolar. Este reglamento debe incorporar políticas de prevención, medidas pedagógicas, protocolos de actuación y tipificar conductas que constituyan faltas a la buena convivencia escolar. Es ese reglamento, además, el que debe establecer medidas disciplinarias en

un rango que va desde las medidas pedagógicas hasta la cancelación de la matrícula. En los procesos de indagación de hechos de violencia escolar y de aplicación de sanciones, si las hubiere, debe garantizarse en todo momento el “justo procedimiento”, que debe estar establecido en el mismo reglamento (Artículo único, número 3, letra F).

- 3. Ley N° 20.529 sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización⁵:** En 2011, entró en vigencia este sistema que, entre otras cosas, establece cuáles son los indicadores que debe cumplir un sistema educativo en los varios niveles en que este puede operar y cuyo cumplimiento garantiza la calidad de la educación. Entre estos, el artículo 6° ha establecido los estándares indicativos de desempeño de los establecimientos y sus sostenedores. Entre ello se considera (artículo 6°, N° 6) la *“convivencia escolar, en lo referido a reglamentos internos, instancias de participación y trabajo colectivo, ejercicio de deberes y derechos, respeto a la diversidad; mecanismos de resolución de conflictos, y ejercicio del liderazgo democrático por los miembros de la comunidad educativa.”*

A partir de esto, la convivencia escolar queda claramente introducida como un factor determinante en las mediciones de calidad de la educación, obligando a los establecimientos, esta vez desde el flanco del aseguramiento de la calidad, a contar con un amplio abanico de medidas de convivencia. Cabe señalar que aquí el legislador va más allá de lo meramente reglamentario respecto de la convivencia, procurando que la escuela tienda a transformarse en un espacio de gestión colectiva, diversa y democrática de los fines que esta misma se ha propuesto.

- 4. Algunos ejemplos de reglamentos escolares sobre conflictos escolares:** En Chile algunos establecimientos educativos han desarrollado instrumentos normativos relacionados con convivencia escolar y agresiones. A continuación se ejemplifican algunos:

- a. El Colegio Parroquial Padre Lorenzo Mondanelli⁶,** de la comuna de Coihueco, Región de Ñuble, cuenta desde 2013 con un instrumento normativo denominado *“Protocolo de Acción ante Situación de*

⁵ Disponible en <http://bcn.cl/26rxu>

⁶ Disponible en <http://bcn.cl/26t0u>

Conflicto Docente – Apoderado y Apoderado – Docente”. El Protocolo en cuestión es una concreción de un Manual de Convivencia con que el Colegio cuenta, y que posee en particular un título para las normas de convivencia de padres y apoderados. El Protocolo se sitúa en situaciones de agresión verbal y física del apoderado hacia el profesor, los cuales se canalizan hacia la Dirección del Establecimiento. Esta podrá escalar el conflicto en caso de que no se verifiquen excusas al docente, hacia las autoridades superiores (Departamento de Educación y Superintendencia de Educación).

El Protocolo establece, además, que en caso de que la situación haya *“trascendido a conocimiento del alumno afectado”* podrá aplicarse una sanción al alumno sujeto del conflicto, que puede llevar a una situación de condicionalidad de la matrícula del estudiante.

Asimismo, el Protocolo regula las agresiones físicas de un apoderado a un docente, estableciendo que la Dirección deberá denunciar la situación a la justicia en un plazo de 24 horas (enumera a Carabineros, Policía de Investigaciones, Ministerio Público y Tribunales de Justicia, indistintamente). Se recomienda además la realización de un sumario interno para “determinar y/o aclarar la ocurrencia y la gravedad de la agresión, que deberá instruir la Dirección del colegio.

Medidas similares se contemplan para el caso de que las agresiones sean perpetradas desde un docente hacia un apoderado del colegio, con medidas que llegan hasta la remoción del cargo en caso de que el docente se niegue a presentar excusas al apoderado.

- b. Instituto Rafael Ariztía, Hermanos Maristas de Quillota⁷:** El colegio de los Hermanos Maristas, conocido por sus siglas IRA, dispone de un Protocolo que establece un procedimiento para casos de agresión entre estudiantes, de un adulto a un estudiante y de alumnos hacia apoderados o docentes. Para estos último casos, se establece un procedimiento en que el afectado debe denunciar la agresión por escrito, detallando los hechos. Se despacha una citación al apoderado del estudiante. En presencia de éste debe solicitarse al estudiante “remediar formativamente el hecho” por medio de disculpas escritas y teniendo como ministro de fe al Director del establecimiento. El alumno quedará con su matrícula condicionada.

⁷ Disponible en <http://bcn.cl/26t0w>

Para el caso de las agresiones físicas el Protocolo contempla que se trata de una falta gravísima, por lo que al alumno se le cancelará la matrícula. Igualmente, el protocolo indica que la Rectoría definirá si corresponde o no hacer una denuncia a algún organismo de seguridad pública, en base a la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil.

- c. Instituto Luis Campino⁸:** Este establecimiento, dependiente del Arzobispado de Santiago y de larga data, ha elaborado un Protocolo general para actuar en caso de agresiones que se verifiquen en el ámbito escolar. Cuenta con un capítulo específico dedicado a las agresiones de los estudiantes a los adultos, docente, asistente de la educación, apoderado o quien visite el colegio. Para el Protocolo este maltrato *“reviste especial gravedad, fundado en los valores del respeto, la tolerancia que deben guardar los estudiantes de nuestro establecimiento especialmente respecto de los maestros que los forman, como asimismo respecto de todas las personas que trabajan en el establecimiento”*.

Así, el Protocolo tiene como objetivo dar protección a los docentes afectados, y en segundo lugar, proceder a la investigación de los hechos. Para el primer objetivo, la Dirección del establecimiento, a cargo de la investigación, podrá disponer todas las medidas precautorias necesarias. Se dispone que las sanciones pueden llegar hasta la expulsión del estudiante, y en cualquier caso se consagra la obligación del colegio de hacer las denuncias a las autoridades correspondientes en un plazo de 24 horas, cuando el estudiante fuere mayor de 14 años.

Conclusiones sobre el caso chileno

Como se ha visto, las reformas que se han puesto en marcha en los últimos años en el sistema educativo han puesto de relieve la necesidad de contar con clima escolares de buena calidad, comprendiendo que estos inciden de forma sensible en los resultados educativos de los estudiantes. Se asume, en ese sentido la existencia de un conflicto que afecta a comunidades escolares y endosa a estas la misión de

⁸ Disponible en <http://bcn.cl/26s3p>

contar con instrumentos normativos que dispongan deberes, derechos y sanciones para las conductas más graves.

En ese orden de cosas, la Ley N° 20.536 sobre convivencia escolar, modificó la Ley General de Educación en un claro intento por introducir en el corazón de la legislación educativa nociones como acoso y violencia escolar, y la necesidad de crear instrumentos que, dentro del ámbito de la escuela y de su propio proyecto educativo, permitan la armónica coexistencia entre los miembros de la comunidad escolar. No obstante, la ley ha querido significar estos fenómenos a partir de la idea de poder y verticalidad de las relaciones en que se producen. A partir de ello ha establecido un sentido claro de la violencia y el acoso. Constituyen tales, las acciones que se dirigen desde los estudiantes hacia otros (cuando se valen de una situación de superioridad sobre estos) y las que dirigen contra los estudiantes quienes ejercen funciones de autoridad dentro de la comunidad educativa.

En ese orden de cosas, es posible sugerir que la ley no ha considerado de modo expreso los actos de violencia escolar y acoso que se dirigen desde los estudiantes o apoderados, hacia los profesores. Sin embargo, surgen dos consideraciones que pueden contrarrestar esta omisión y que permiten construir un régimen aplicable a los profesores, en tanto víctimas de violencias por parte de padres y estudiantes:

- a. En primer lugar, los estudiantes mantienen un deber general de respeto a la dignidad del personal educativo, siendo este último titular de dignidad a propósito de los principios fundantes de la educación que dispone la Ley General de Educación.
- b. En segundo lugar, la ley insta a que sean los propios establecimientos educativos los que, como materialización de dichos principios, construyan sus propios instrumentos normativos, que contengan regímenes de sanciones y procedimientos de aplicación que enfrenten esas situaciones, adecuándolos a las exigencias del debido proceso. De igual forma, a partir de los requisitos para el reconocimiento oficial, las escuelas están obligadas a mantener este tipo de reglamentos que son, a su vez, de amplio espectro pues deben contener no solo las conductas que se sancionan sino también las políticas de prevención en convivencia escolar. Esto implica que la escuela debe asumir el conflicto como una realidad y canalizarlo por vías que exceden lo meramente sancionatorio.

2. Legislación extranjera

El problema de la violencia escolar en su variante de violencia contra el profesorado ya ha sido abordado en otras legislaciones. Una selección de ellas es tratada a continuación:

2.1. El caso de España

Dada la composición política de España, se centrará aquí el análisis en aquellas Comunidades Autónomas que tengan en sus registros legislativos normas que sirvan para ilustrar el caso, y determinar si existe o no un régimen propio para las agresiones en contra del personal docente y no docente de las escuelas. Es necesario destacar que, si bien no existe ese régimen propio a nivel nacional, la Ley 2/2006, sobre educación (equivalente, si se quiere a la Ley General de Educación en Chile) establece en su artículo 104⁹ que las administraciones educativas deben *“velar por que el profesado reciba el trato, la consideración y el respeto acordes con la importancia social de su tarea.”* Este artículo forma parte del Capítulo IV de la Ley, que lleva por título “Reconocimiento, apoyo y valoración del profesorado”.

- a. **Comunidad Autónoma de Madrid.** Tomando como fundamento la norma antes transcrita, la Comunidad de Madrid aprobó en 2010, bajo el gobierno de Esperanza Aguirre, la Ley 2/2010 sobre **Autoridad del Profesor**¹⁰. Este breve cuerpo legal (cuenta con 12 artículos) parte de considerar que la filosofía de las reformas educativas llevadas a cabo en España, han traído consigo una crisis preocupante en el rol y autoridad del profesor en el ámbito educativo. Se diagnostica, así, un descenso en la valoración social de la función docente y una pérdida en la autoridad de los profesores. La autoridad es, para el legislador madrileño, la primera garantía del disfrute individual por los estudiantes del derecho fundamental a la educación. De ahí que el objetivo de esta ley sea precisamente el refuerzo de la autoridad de maestros y profesores, a partir de lo cual se organiza la convivencia en los centros educativos, y mejora, como consecuencia, la enseñanza. La ley comprende la escuela como un centro esencialmente de enseñanza que requiere de un ambiente adecuado para que el profesor enseñe y el alumno aprenda.

A partir de esto se desarrolla un articulado cuyo principal eje es otorgar a profesores, directivos y miembros del equipo directivo de los

⁹ Disponible en <http://bcn.cl/26ry0>

¹⁰ Disponible en <http://bcn.cl/26ttl>

establecimientos de la Comunidad de Madrid el carácter de **autoridades públicas**, que gozarán por ende de la protección que la ley entrega a esas autoridades. Así, los profesores gozarán de presunción de veracidad de los hechos que constaten en el ejercicio de las competencias disciplinarias que les corresponden.

El Capítulo II de la ley, lleva por título “*Régimen disciplinario de los centros educativos*”. Aquí destacan normas relativas a la convivencia y la posibilidad de aplicar medidas disciplinarias por conductas contrarias a ellas. Asimismo, se establece un régimen de responsabilidad civil, obligando a los alumnos a reparar los daños que causen de manera malintencionada o negligente a las instalaciones, materiales del centro y pertenencias de otros miembros de la comunidad educativa, o bien a hacerse cargo de sus reparaciones.

Igualmente, la ley establece la obligación, en el artículo 12, de reparar daños morales que sufran los profesores como consecuencia de agresiones físicas y morales. Ello mediante la presentación de excusas y el reconocimiento de la responsabilidad de los actos, sin perjuicio de la responsabilidad civil en que pueda incurrir de acuerdo al régimen general.

Como se ve, la ley madrileña no indaga mayormente en mecanismos de diálogo que puedan tener lugar al interior de la comunidad educativa y que tiendan a la prevención de actos de violencia, tratándose más bien de un mecanismo reactivo que preventivo.

- b. El caso de Andalucía:** La Consejería de Educación de la Junta de Andalucía (equivalente, en esa autonomía al Ministerio de Educación de Chile), puso en vigor en 2011 la Orden de 20 de junio de 2011, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, N°132, de 07 de julio de 2011¹¹. En ella, se adoptan las medidas para la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas. Es relevante señalar que esta regulación, de orden autonómico, tal como la de la Comunidad de Madrid que se ha reseñado en el punto anterior, también toma como punto de partida normativo la Ley 2/2006, pero la voluntad política que la sustenta es bien distinta.

¹¹ Disponible en <http://bcn.cl/26ry1>

En efecto, el legislador andaluz ha tomado como punto de partida de su legislación sobre convivencia escolar las finalidades generales que la Ley 2/2006 ha establecido para el sistema educativo español, esto es el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, así como la prevención de los conflictos y la resolución pacífica de estos. Asimismo, toma como referente el Decreto 19/2007, por el que se adoptan medidas para la promoción de la cultura de la paz y mejora de la convivencia a partir de principios como la intervención preventiva, a través de medidas y actuaciones que favorezcan el ambiente socio – educativo y la resolución pacífica de conflictos.

Los objetivos declarados de esta normativa son la promoción de la convivencia en los centros docentes a través de la implementación y evaluación de planes de convivencia, la mediación en la resolución de conflictos y el establecimiento de protocolos de actuación ante situaciones de acoso escolar, maltrato infantil, violencia de género o agresiones al profesorado o al resto del personal de los centros docentes. Se busca, además regular el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas.

Conforme al artículo 14 de la Orden, y en lo que interesa a este estudio, se deben implementar protocolos de acción para los casos de violencia, acoso, maltrato infantil, violencia de género en el ámbito educativo y agresiones. Para esto la Junta de Andalucía ha implementado el Anexo IV de la Orden, que está especialmente orientado a determinar cómo se actuará por la comunidad escolar en caso de **agresiones a profesores y personal no docente**.

A través de este protocolo, se busca articular los mecanismos de protección, asistencia y apoyo al profesorado o personal de la enseñanza. El protocolo de la Junta de Andalucía es un instrumento de amplio espectro, que considera desde las primeras actuaciones que deben ponerse en marcha ante una agresión hasta los dispositivos de asistencia a las personas afectadas en distintos niveles, y obligando a distintos organismos, lo que permite un abordaje más integral del problema. Enseguida se resumirán los aspectos más relevantes de este protocolo, recomendando desde ya su lectura íntegra.

Definiciones

Se establece en este protocolo cuáles son las conductas que se someten a protección. Aquí cabe las agresiones, las intimidaciones graves, la resistencia

activa grave y cualquier conducta que según el Código Penal tenga la categoría de delito o falta. Asimismo, se determina que serán sujetos protegidos el profesorado y personal de administración y servicios, y de atención educativa complementaria de establecimientos públicos, y de establecimientos docentes privados concertados (equivalentes estos últimos a la educación particular subvencionada en Chile), en el ejercicio de sus funciones, tanto dentro como fuera del recinto.

Pasos a seguir

El protocolo establece las primeras actuaciones a seguir en caso de una agresión. Contención de la situación, usar los medios de legítima defensa, solicitar ayuda de forma de detener la situación bajo la mayor calma posible son los objetivos más inmediatos. La persistencia de la situación hará necesaria la llamada de ayuda a cuerpos y fuerzas de seguridad. Se debe, a continuación, poner en conocimiento de la situación al director/a del establecimiento educativo, quien deberá a su vez informar a la inspección del este, que deberá apersonarse o al menos atender al afectado telefónicamente. Debe asimismo trasladarse al afectado a un centro médico a objeto de verificar las lesiones que haya podido sufrir.

Actuaciones de las inspecciones educativas

Además de apersonarse en el establecimiento y/o de asistir telefónicamente al afectado, la inspección a cargo del centro debe ofrecer asistencia jurídica al afectado a fin de que defienda sus derechos judicialmente. Se detalla en el protocolo quienes serán las entidades que prestarán efectivamente ese servicio. Se trata, fundamentalmente, de que la inspección educativa acompañe al docente en el proceso de acceder a la asistencia legal.

Del mismo modo, deberá ofrecerse asistencia psicológica al afectado, que puede articularse en varias modalidades.

Actuaciones de la dirección del establecimiento

Esta es sin duda la parte más relevante del protocolo, pues es el establecimiento educativo, a través de su dirección, el que deberá enfrentar de forma más inmediata y directa los hechos y sus consecuencias. Aquí hay funciones primordiales en cuanto a recoger información y elaborar un informe, canalizar las denuncias hacia los organismos de justicia, información a las familias de los agresores y aplicación de medidas disciplinarias. En esto último, el protocolo remite directamente a la normativa que establece los

reglamentos orgánicos de los distintos niveles de establecimientos de educación.

Actuaciones de la Delegación Provincial de Educación

Le corresponde a este nivel administrativo el poner a disposición del establecimiento en que ha ocurrido la agresión todos los medios de apoyo que estime convenientes. Puede, por ejemplo, determinar el traslado temporal del afectado a otro centro de trabajo.

- c. Protocolo de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Sector Educativo¹²:** La Fundación Estatal para la Prevención de los Riesgos Laborales es un organismo público/privado, dependiente del Ministerio del Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Su origen radica en un mandato específico de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y tiene una composición público – privada con participación de estamentos ministeriales, empresariales de trabajadores. Su misión declarada es la promoción, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Desde que la función docente es una de las preocupaciones sectoriales, y desde que las agresiones hacia docentes y no docentes son consideradas como un riesgo laboral específico del colectivo, la Fundación ha elaborado un protocolo de actuación para el caso de agresión al profesorado o al personal no docente de los centros educativos.

Se aplica el protocolo cuando alguno de los sujetos de protección sufra conductas intimidatorias, violencia física o vandalismo (destrucción o deterioro de bienes en el aula o de propiedad del profesorado). De forma bastante similar al protocolo de la Junta de Andalucía, se establecen los pasos que deben seguirse como primeras acciones en casos de agresión. También los pasos posteriores, como las actuaciones que se mandatan para los distintos niveles administrativos que se relacionan con el centro.

2.2. El caso de Inglaterra.

El caso inglés, y del Reino Unido en general, evidencia una preocupación por el problema de la violencia escolar y contra los profesores que arranca

¹² Disponible en <http://bcn.cl/26ry2>

de las cifras que afectan a ese colectivo. En efecto una mirada a la prensa demuestra que las preocupaciones de la autoridad, tanto en Inglaterra como en Escocia, obedece a la alta incidencia de uso de armas y violencia en los establecimientos educativos.¹³

Una buena fuente de información sobre el fenómeno es el informe elaborado en 2010 por la British Educational Research Association (BERA), titulado *Violence in UK schools: what is really happening?* El informe, parte de la premisa de que los casos más graves de bullying y de violencia escolar son escasos, mientras que las acciones disruptivas de bajo nivel, la agresividad verbal y el *cyberbullying* parecen ir en alza. Los profesores detectan agresividad verbal tanto por los propios estudiantes como por los padres de estos, como un fenómeno en alza. La violencia, en suma, esta cambiando en su naturaleza, ofreciendo como consecuencias notorios problemas de medición (BERA; 2010).

El problema específico de la violencia contra el personal docente de las escuelas ha sido levantado de manera activa por la *National Union of Teachers* (NUT). En ese sentido, la NUT considera que la violencia por parte de los estudiantes es un riesgo laboral al que se exponen los profesores a diario y respecto del cual los empleadores deben implementar medidas. En ese sentido, dos documentos elaborados por la NUT en calidad de guías de trabajo permiten dar cuenta de problema y establecer ciertas líneas de acción para abordarlo. En *Violence in Schools* (NUT; 2017), la organización indica que, de acuerdo a cifras oficiales, las personas que trabajan en educación son uno de los grupos ocupacionales de mayor riesgo de sufrir violencia en el trabajo, con una tasa promedio de agresiones y amenazas mayor. Un estudio de 2016 indica que un 40% de los profesores habían experimentado violencia de parte de los estudiantes en el año anterior. Estas agresiones resultaron, en muchos casos, en expulsiones de los responsables.

En cuanto al estatuto legal aplicable, la NUT aborda el problema desde la legislación laboral. La *Health and Safety Act*, de 1974, obliga a los empleadores a proveer ambientes razonablemente seguros de trabajo, mientras que las *Management of Health and Safety at Work Regulations* de 1999, obligan a los empleadores a afrontar e identificar los riesgos a la salud,

¹³ Véase <http://bcn.cl/26swd>

la seguridad y el bienestar. Para ese objetivo, los empleadores deben consultar permanentemente a los trabajadores.

Dentro de las medidas que deben adoptarse por las autoridades en general y por los empleadores de los profesores, está el considerar el riesgo de violencia y a partir de ello tomar medidas que reduzcan esos riesgos. Se trata de implementar un sistema de permanente revisión y evaluación de los riesgos, así como de la efectividad de las medidas que se implementen.

De la misma forma, la NUT se refiere a los incidentes de violencia en los que participan otros miembros de la comunidad. Al respecto, el *Department for Education and Skills*, publicó en 2012 un documento¹⁴ titulado “*A legal toolkit for schools: tackling abuse, threats and violence towards members of the school community*”. Se trata de entregar medios de actuación a los establecimientos educativos frente a casos de violencia, bajo la premisa de tolerancia cero a estos actos. Se busca que los establecimientos mantengan políticas específicas y claras sobre varios tópicos: qué hacer ante un incidente, a quién contactar, cómo deben registrarse los incidentes, qué acciones deben tomarse inmediatamente como consecuencia del incidente.

El documento contiene además una guía para que los propios establecimientos procedan a evaluar los riesgos que los pueden afectar. A partir de esto, es posible elaborar por parte del staff del establecimiento escolar una estrategia preventiva de situaciones de violencia que han sido previamente identificadas como posibles. Ello toda vez que se construyen herramientas adecuadas a los riesgos, permitiendo al personal de la escuela afrontarlos y reforzar la autoconfianza en su propia capacidad de hacer frente a las amenazas de manera inteligente, así como minimizar las posibles consecuencias dañinas del hecho.

Finalmente, debe señalarse que la *Equality Act*¹⁵ de 2010 establece un régimen general de protección en contra de todo tipo de acoso y discriminación. Dentro de ésta, si bien no tiene cabida específica el problema de los profesores agredidos, sí se establece un régimen general de protección. En este caso, la protección se centra en los actos de acoso, y en

¹⁴ Disponible en <http://bcn.cl/26svn>

¹⁵ Disponible en <http://bcn.cl/26syg>

la obligación de los empleadores de proteger a los empleados (como los profesores) de este, con independencia de quien provenga.

Bibliografía citada

British Educational Research Association (2010): *Violence in UK schools: what is really happening?* Disponible en <http://bcn.cl/26st7>

Cifuentes, P. (2018): *Maltrato escolar: Acoso cibernético o cyberbullying*. Documento de Asesoría Técnica Parlamentaria. Disponible en <http://hdl.handle.net/10221/25728>

Colegio P. Lorenzo Mondadelli; *Protocolo de Acción ante Situación de Conflicto Docente – Apoderado y Apoderado – Docente* (2013). Disponible en <http://bcn.cl/26s3n>

Colegio Instituto Rafael Ariztía, Hermanos Maristas de Quillota: *Protocolo sobre agresión escolar*. Disponible en <http://bcn.cl/26s3r>

Department for Education and Skills (2012): *A legal toolkit for schools: tackling abuse, threats and violence towards members of the school community*. Disponible en <http://bcn.cl/26svn>

Equality Act, 2010. Disponible en <http://bcn.cl/26syg>

Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Ministerio del Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, España: *Protocolo de actuación en caso de agresión hacia el profesorado o el personal no docente*. Disponible en <http://bcn.cl/26ry2>

Guerra, P. (2018): *Violencia contra los profesores: aspectos teóricos y prácticos*. Documento de Asesoría Técnica Parlamentaria. Disponible en <http://hdl.handle.net/10221/25725>

Instituto Luis Campino: *Protocolo sobre maltrato escolar*. Disponible en <http://bcn.cl/26s3p>

Ley 20.370, General de educación. Disponible en <http://bcn.cl/25fw6>

Ley 20.536, sobre violencia escolar. Disponible en <http://bcn.cl/26a2t>

Ley 20.529, sobre sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización. Disponible en <http://bcn.cl/26rxu>

Ley 2/2010, Comunidad de Madrid. Disponible en <http://bcn.cl/26ttl>

Orden de 20 de Junio de 2011, Junta de Andalucía, España. Disponible en <http://bcn.cl/26ry1>

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative
(CC BY 3.0 CL)

Commons

Atribución

3.0