



LA MEDIACIÓN y su aplicabilidad ante posibles faltas cometidas por docentes

Erick Javier González G.

Universidad de Panama, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas,
docente en Derecho Público,
E-mail: ejgg02@hotmail.com

RESUMEN

El régimen disciplinario en el sistema educativo panameño que se aplica a todos los docentes del país se encuentra regulado en la Ley N° 47 de 1946. Además, de manera especial, se ha expedido el Decreto N° 618 de 9 de abril de 1952. El objetivo del régimen disciplinario es amoldar la conducta de los servidores públicos (docentes) a reglas éticas para que desempeñen sus funciones de la mejor manera y en un clima adecuado. Aunque aplicado al tema educativo, en algunas situaciones, más que represión sería prudente la prevención, como es el caso del proceso disciplinario.

La mediación es un novedoso método alterno de solución de conflictos y en Panamá se está tratando de impulsar por los múltiples beneficios o ventajas que ofrece.

El artículo 52 del Decreto Ley N° 5 de 1999 establece que *“se instituye la mediación como método alternativo para la solución de conflictos de manera no adversarial, cuyo objeto es buscar y facilitar la comunicación entre las partes, mediante la intervención de un tercero idóneo, llamado mediador, con miras al logro de un acuerdo proveniente de éstas, que ponga fin al conflicto o controversia”*.

Resultaría ventajoso la aplicación de la mediación en el ámbito escolar y especialmente para solucionar conflictos en donde se vea involucrado un docente y cuya conducta se enmarque en las causales disciplinarias de represión verbal o escrita, ya que esto representaría una reflexión para que el docente recapacite sobre su conducta y una oportunidad de comprometerse a no incurrir en faltas.

Palabras clave: Disciplina, docente, ley, mediación y sanción.

INTRODUCCIÓN

Actualmente, vivimos en una sociedad carente de valores, pero en la esfera profesional, se requiere que cada trabajador tenga un perfil y cumpla ciertas reglas para que lleve a cabo su mejor trabajo en bien de la empresa o institución.

La esfera educativa no escapa de la realidad que circunda otros ámbitos, por tal motivo se expidió el Decreto N° 618 de 9 de abril de 1952 que establece el régimen disciplinario de los docentes en el Ministerio de Educación porque la labor de enseñar es delicada y por lo tanto, deben ser un ejemplo a seguir.

A pesar de esta normativa jurídica, algunos docentes incurrir en conductas que constituyen faltas administrativas, y pueden ser sancionados si se comprueba dicha causal. No obstante, si bien ninguna conducta debe quedar impune del castigo ejemplar, en las instituciones educativas las faltas que cometen los docentes pueden ser canalizadas por otra vía distinta a la del régimen disciplinario, sin que ello signifique impunidad de la falta cometida.

En este orden de ideas, los métodos alternos de solución de conflictos representan una alternativa para prevenir que los docentes incurran en faltas o bien evitar que se imponga una sanción para que reine un clima laboral que no trastoque el proceso de enseñanza y aprendizaje. La mediación aplicada al ámbito escolar, puede ser una oportunidad a esta problemática.

Este escrito se centra en el régimen disciplinario del personal docente del Ministerio de Educación, especialmente las causales que conllevan sanciones de represión verbal y escrita, y cómo la mediación puede ser aplicada a esta situación.

La mediación y su impacto en el proceso disciplinario de docentes

La educación panameña tiene como principal fundamento legal la Constitución Política de la república de Panamá en su Título III “Derechos y Deberes Individuales y Sociales” en su Capítulo 5° “Educación” de los artículos 91 al 108. Además, dicho articulado se desarrolla en la Ley N° 47 de 1946.

De allí que es el Ministerio de Educación la entidad rectora de todo el sistema educativo en nuestro país. El Ministerio de Educación para lograr una organización institucional ha desarrollado una estructura administrativa que se divide en tres niveles que son: nivel central, nivel regional y nivel local o institucional.

Sobre la estructura académica del sistema educativo panameño se puede precisar que se divide en dos grandes áreas que son: El subsistema regular y el subsistema no regular. A su vez, los servicios educativos de estas dos áreas pueden ser ofrecidos por instituciones oficiales como instituciones privadas.

Para Jaúregui (2003), el profesor *“es el que se dedica exclusivamente al estudio de un arte o de una ciencia y lo prueba, a veces, aplicándose a enseñar”*.

De manera general, los requisitos para ser docente son: Poseer los títulos exigidos por ley, haber registrado e inscrito previamente los títulos en la Dirección Regional de Educación, según el procedimiento establecido para tal fin (Registro Permanente de Elegibles), llenar la solicitud respectiva para cuando se abre el concurso y una vez se es escogido como docente para impartir clases, la persona debe demostrar que está en pleno uso de sus capacidades físicas y mentales a través de un certificado médico expedido por un doctor de medicina general y otro por un psicólogo o psiquiatra de una institución pública o privada.

Sobre cuál debe ser el perfil que debe tener un docente, se han manifestado diversas opiniones, pero *“el rol del profesor, en la educación actual, consiste en favorecer y facilitar las condiciones para la construcción del conocimiento en el aula como un hecho social en donde alumnos y docentes trabajan en la construcción compartida, entre otros, los contenidos actitudinales”* (Programa de Fundamento Laboral y Comercial del Ministerio de Educación, 2014).

En este orden de ideas, el régimen disciplinario en el sistema educativo panameño que se aplica a todos los docentes del país, se encuentra regulado en la Ley N° 47 de 1946, específicamente en el Título IV “Personal Docente, Administrativo y Educando”, Capítulo I “Disposiciones Generales” de los artículos 188 al 202 como también en los artículos 37 y 236.

Además, de manera especial, se ha expedido el Decreto N° 618 de 9 de abril de 1952, *“Por el cual queda sin efecto el Decreto 574 de 7 de diciembre de 1951, se restablece el N° 539 de 29 de septiembre de 1951 y se dictan otras medidas sobre educación”*.

Con este tema, va correlacionado lo referente al procedimiento disciplinario, que por tal motivo Benavides Pinilla (2012) hace eco de lo que debe entenderse por procedimiento disciplinario al considerar un importante concepto contemplando en un sitio web, en el cual se manifiesta que *“el procedimiento disciplinario es una garantía fundamental en el Estado de Derecho. Se materializa en una serie de actos y tareas que tienden a determinar la existencia de faltas de servicio e incumplimiento de parte de los funcionarios públicos. También obra, como se dijo, como una garantía fundamental para que los empleados estatales no sean perseguidos con arbitrariedad por los jefes”*.

En cuanto al objetivo del régimen disciplinario, se puede señalar que *“es propiciar que el Estado cuente con un procedimiento que asegure la obediencia, al disciplinar, el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo”* (Bernal, M; Carrasco, J., y Domingo, L., 2013).

El término **falta** desde un enfoque disciplinario, puede ser comprendida como *“el hecho del incumplimiento, exteriorizado por acción u omisión, no*

justificado y culpable, de un deber impuesto por las normas que regulan la relación de empleo público, cometido por un agente imputable” (Dirección General de Cultura y Educación, s.f.).

El Decreto N° 618 de 1952 no establece en su cuerpo normativo los tipos o clases de falta. Sin embargo, podemos hacer eco de los tipos de faltas que establecen otros reglamentos internos de algunas instituciones del Estado que sí los contemplan y que pueden ayudar a ubicar los tipos que establece dicho Decreto N° 618 que regula el régimen disciplinario aplicado a los docentes del Ministerio de Educación de colegios públicos. Por ejemplo, el Reglamento Interno de la Procuraduría de la Administración (2011) considera que hay tres tipos de faltas: Leves, graves y de máxima gravedad.

Por su parte, el término sanción, aplicado al campo disciplinario, da como resultado el binomio sanción disciplinaria, que *“son penas e implican, por ende, la pérdida de un bien jurídico como retribución a la ofensa inferida por el infractor en su deber de no violar los deberes y prohibiciones funcionariales”* (Dirección General de Cultura y Educación, s.f.).

El Decreto N° 618 de 1952 señala que son cuatro los tipos o clases de sanciones que se le pueden aplicar al personal docente del Ministerio de Educación y son: Represión verbal, represión escrita, traslado y destitución.

Según el Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas (2000) la *“amonestación verbal consiste en el llamado de atención en privado que aplica personalmente el jefe inmediato al servidor sobre su conducta; mientras que amonestación escrita consiste en el llamado de atención formal escrito que aplica personalmente el superior inmediato al servidor público sobre su conducta”*.

La mayoría de las causales de represión verbal que establece el Decreto N° 618 de 1952 son generales, y muchas veces depende de la interpretación que haga la persona competente que debe aplicarla, por lo que a continuación se mencionan:

- Tardanzas frecuentes.
- Negligencia en el desempeño de las obligaciones con el cumplimiento de las órdenes o indicaciones recibidas.
- Ausencias injustificadas a la escuela, reuniones, actos sociales y culturales de los planteles educativos para los cuales han sido citados previamente.
- Infidencias en asuntos oficiales de carácter obligatorio.
- Retardo injustificado en la entrega de documentos de informes solicitados.
- Irrespeto a la dignidad de sus superiores jerárquicos, a los subalternos, colegas, alumnos o padres de familia; dentro del ejercicio de sus funciones.
- Suministro de informes falsos o adulterados.
- Empleo de influencias extrañas al servicio para conseguir u otorgar ascensos, traslados, becas, etc.
- Provocar disgustos personales con los jefes, subalternos, colegas, alumnos y padres de familia.

- Amonestar, desautorizar o ridiculizar en público a un subalterno.
- Intrigar o hacer comentarios contra un compañero de labores.
- Utilizar a los alumnos para servicios personales dentro de las horas hábiles.
- Las contravenciones a las disposiciones de la Junta Municipal de Educación, relacionadas con el artículo 21 de la Ley 47 de 1946 (Que se refiere a la prohibición de colectas de dinero, ventas de artículos o llevar a cabo actividad económica alguna, cualquiera que fuere la naturaleza en los colegios sin la autorización de la Junta Municipal de Educación).
- Trato indebido a los padres de familia del lugar.

De igual manera que en las causales de represión verbal, la mayoría de las causales de represión escrita que establece el Decreto N° 618 son de redacción muy genérica y depende de la interpretación que realice la persona competente que debe aplicarla en un momento dado. Por tal motivo, las mismas son:

- Todos los casos de reincidencia contemplados en el artículo anterior.
- Inadaptabilidad comprobada por su actitud, conducta hostil o disociadora.
- Provocación de disgustos serios con los padres de familia o con los compañeros de labores.
- Marcada o insistente falta de cooperación en las labores inherentes al cargo.

Todo servidor público que transgreda alguna normativa legal disciplinaria de su institución está sujeto a recibir una sanción administrativa con base en las leyes vigentes, previo el cumplimiento de un procedimiento establecido para tal fin y respetándose las garantías a los implicados.

Al respecto, la Sala III de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 30 de enero de 2009, dentro del Proceso de Plena Jurisdicción interpuesto por Aquilino De La Guardia Romero vs la Comisión Nacional de Valores señaló:

“...La potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del “ius punendi”, para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrita a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

Esta potestad está sujeta al principio de legalidad, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsables de los delitos.

En este orden de ideas, los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla del "non bis in idem", culpabilidad y de prescripción...".

En un proceso sancionador participan las partes involucradas, que generalmente son dos: El servidor público (Docente) que se investiga y el superior jerárquico que está investido para investigar y sancionar (Director del colegio).

La ley no establece ni menciona, en sentido estricto, las fases del régimen disciplinario, pero se pueden considerar las siguientes: Interposición de la queja, persona legitimada para investigar, medidas provisionales, derecho a nombrar un defensor, pliego de cargos y descargo, persona legitimada para sancionar, formalidades para dictar la sanción, notificación de la resolución, interposición de los recursos y agotamiento de la vía gubernativa.

Incluso, hay que señalar que de una falta disciplinaria que cometa un docente también puede incurrir en responsabilidad penal, patrimonial y civil.

Por su parte, los métodos alternos de solución de conflictos pueden ser entendidos como aquellas *"fórmulas de entendimiento racional, donde la crisis no se identifica necesariamente con la subsunción de los hechos en la norma jurídica; es decir, que persiguen la solución concertada, pacífica, sin tener que hallar el encuadre jurídico donde insertar la motivación fundante"* (Gozáini, 1995).

De esta manera, los métodos alternos de solución de conflictos recogen la noción de que las partes involucradas en un conflicto deben ser las dueñas de su propio conflicto, y que, por tanto, ellas son quienes deben tomar la decisión de cómo resolverlo, por lo que debe existir un catálogo de posibles maneras de solucionarlo tratando de no recurrir a la justicia ordinaria, que se caracteriza por ser el método tradicional y adversarial por antonomasia.

De un nutrido grupo de métodos alternos destacan cuatro por sus ventajas, gran difusión y, por supuesto, su facilidad práctica, obteniendo buenos resultados, ellos son: La negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje. Cada uno de estos métodos tiene su propia naturaleza, procedimiento y objetivos.

El conflicto *"podría definirse como una situación de enfrentamiento provocada por una contraposición de intereses sea real o aparente- en relación con un mismo asunto, esta situación puede producir verdadera angustia en las personas constituidas cuando se vislumbra una salida satisfactoria y el asunto es importante para ellas"* (Cortina, 1999). Es un tema en el cual debemos detenernos un momento antes de continuar con este escrito por la importancia que reviste no solamente para la mediación sino para los otros métodos también.

En este hilo de ideas, desde épocas pasadas el conflicto se percibía como algo angustiante, negativo y, en fin, como una rivalidad. Con el pasar del tiempo, se ha ido cambiando esta percepción, incluso se llegó en un momento de la historia a considerar que el conflicto no era ni bueno ni

malo; aunque hoy en día existen partidarios, entre ellos varios estudiosos del tema, que consideran que el conflicto debe percibirse como algo positivo, pero esto dependerá de la actitud, gestión y escogencia adecuada del método para tratar de resolver la situación conflictiva.

Al respecto, Vinyamata (2001), expone que el conflicto *"...es un fenómeno propio de los seres vivos, implícito en el mismo acto de vivir, que se halla presente en todas las épocas y edades y que afecta de manera importante en la vida de las personas y de las sociedades que estas conforman"*.

Además, algunos teóricos como Coser (1956), señalan que *"algunos procesos conflictuales son saludables para el desarrollo social, mantienen la identidad, son estímulo para las relaciones sociales, forman parte de las relaciones íntimas, movilizan energías y mantienen la cohesión"*.

Retomando el tema de la mediación, se puede señalar que es un novedoso método alternativo de solución de conflictos y en Panamá se está tratando de impulsarlo por los múltiples beneficios o ventajas que ofrece.

El artículo 52 del Decreto Ley N° 5 de 1999 establece que *"se instituye la mediación como método alternativo para la solución de conflictos de manera no adversarial, cuyo objeto es buscar y facilitar la comunicación entre las partes, mediante la intervención de un tercero idóneo, llamado mediador, con miras al logro de un acuerdo proveniente de éstas, que ponga fin al conflicto o controversia"*.

Es con el Decreto Ley N° 5 de 8 de julio de 1999, *"Por el cual se establece el régimen general de arbitraje de la conciliación y de la mediación"*, que se homologan las normas sobre este tema en nuestro país, pero anterior a dicha normativa en el Código Judicial y en el Código Civil se regulaba someramente la mediación.

Igualmente, el Decreto Ley N° 5 es complementado por el Decreto Ejecutivo N° 777 de 21 de diciembre de 2007, *"Que dicta medidas sobre las instituciones de arbitraje, conciliación y mediación; se cualifica al mediador y al conciliador y se regula la conciliación y la mediación a nivel comunal"*.

Los principios en mediación representan elementos orientadores para que el proceso se desarrolle conforme a las leyes vigentes; por ende, en el Decreto Ley N° 5 se hace mención de algunos de ellos y estos son: Voluntariedad, confidencialidad, imparcialidad, flexibilidad, equidad, neutralidad, eficacia y economía.

En cuanto al proceso de cómo se desarrolla una mediación, el mismo comprende tres etapas: Inicio, desarrollo y cierre. En la primera, el mediador se presenta y establece las reglas a seguir como también se entablan las primeras conversaciones basadas en una escucha asertiva. Durante el desarrollo, se aplican técnicas específicas de la mediación (caucus, formulación de preguntas, etc.) para tratar de llegar a acuerdos preliminares y, en la última etapa, se reafirma la meta de mejorar la relación personal, pero con un enfoque de tratar de llegar a un acuerdo, que de ser acordado por las partes se redacta y debe ser cumplido a plenitud.



En Panamá, la mediación puede ser aplicada a una diversidad de ámbitos en que se desarrolla el ser humano, según reza el artículo 55 del Decreto Ley N° 5: "Podrán someterse al trámite de la mediación las materias susceptibles de transacción, desistimiento y negociación y demás que sean reglamentadas".

Sobre el mediador se puede señalar que es "un tercero neutral entrenado para brindar asistencia a las partes en el proceso de búsqueda de soluciones aceptables y satisfactorias para ambas" (Vaz Flores, 1992). Éste debe reunir cualidades como: Ser estudioso del tema; ser prudente, motivador, objetivo, optimista y transmitir serenidad; escuchar con atención, ser imparcial y generar confianza; ser un facilitador del diálogo y pensar creativamente; y debe promover un ambiente de respeto y mutua cooperación.

En el ámbito educativo, la mediación es un gran instrumento para solucionar conflictos, por lo que para Padra de Prado y López Gil (s.f.): "la Mediación Escolar no sólo es una estrategia de resolución de conflictos, sino que conlleva una serie de valores y procedimientos que educan en la cultura de la Paz y consolida formas de actuación y gestión de los conflictos profundamente participativas y democráticas".

Cabe resaltar los principales objetivos por los cuales es importante la mediación escolar y son los siguientes: Lograr un cambio estructural en la escuela en cuanto a la forma de gestionar los conflictos desde un punto constructivo, positivo y colaborativo y facilitar que mejore la relación entre las partes en conflicto mediante canales de comunicación como el diálogo y respeto mutuo.

Por todo lo manifestado, se considera que es necesario y sería muy ventajoso la aplicación de la mediación en el ámbito escolar y, especialmente, para solucionar conflictos en donde se vea involucrado un docente y cuya conducta se enmarque en las causales disciplinarias de represión verbal o escrita, ya que esto representaría una reflexión para que el docente recapacite sobre su conducta, una oportunidad de comprometerse a no incurrir en faltas y generar un clima laboral armonioso; por supuesto, sin violar las normativas jurídicas vigentes ni mucho menos resaltando la impunidad.

CONCLUSIÓN

Las faltas leves de docentes involucra la represión verbal y escrita, por lo que la aplicación de un proceso sancionador puede provocar un clima tenso y la creación de diferencias entre el superior jerárquico, Director del colegio, con los docentes. Por ello, la mediación es considerada hoy día como una gran herramienta para solucionar diversos conflictos en el plano educativo en aras de evitar que se trastoque el proceso de enseñanza y aprendizaje; como también persigue resolver de manera preventiva y no represiva, conflictos que si bien pueden ser sancionados, lo esencial es que se trate de resolver de manera pacífica y con una comunicación sincera tratando de evitar aplicar una sanción y así construir una cultura de paz.

BIBLIOGRAFÍA

- Benavides Pinilla, V. (2012). *Compendio de Derecho Público Panameño*. Panamá: Ediciones Jurídicas Andrés Morales.
- Bernal, M, Carrasco, J., y Domingo, L. (2013). *Manual de Derecho Administrativo*. Panamá: Litho Editorial Chen, S.A.
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972-2004. Librería y Editora Interamericana S. A. Panamá. 2004.
- Cortina, A. (1997). *Resolver Conflictos, Hacer Justicia*. España: Revista Cuadernos de Pedagogía. N° 257.
- Coser, L. (1956). *Las Funciones del Conflicto Social*. México-Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- De Padra de Prado, J. y López Gil, J. (s.f.). "La mediación como estrategia de resolución de conflictos en el ámbito escolar". Monografía, *Documentación Social*. Recuperado en <http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/927/07%20LA%20MEDIACION%20COMO%20ESTRATEGIA%20DE%20RESOLUCION%20DE%20CONFLICTOS%20EN%20EL%20C3%81MBITO%20ESCOLAR.pdf>
- Decreto Ley N° 5 de 8 de julio de 1999, "Por el cual se Establece el Régimen General de Arbitraje de la Conciliación y de la Mediación".
- Decreto N° 618 de 9 de abril de 1952, "Por el cual queda sin efecto el Decreto 574 de 7 de diciembre de 1951, se restablece el N° 539 de 29 de septiembre de 1951 y se dictan otras medidas sobre educación".
- Decreto Ejecutivo N° 777 de 21 de diciembre de 2007 "Que dicta medidas sobre las Instituciones de Arbitraje, Conciliación y Mediación; se Cualifica al Mediador y al Conciliador y se regula la Conciliación y Mediación a nivel comunal".
- Dirección General de Cultura y Educación. (s.f.). "Capacitación Jurídica en Educación, Módulo II, Derecho Disciplinario". Argentina. Recuperado en <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/capitacionjuridica/modulo2.pdf>
- Gozaini, O.A. (1995). *Formas Alternativas para la Resolución de Conflictos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.
- Jauregui, R. (2003). "El Maestro según Simón Rodríguez". Universidad de los Andes, Escuela de Educación. Educere, Investigación Arbitrada. Recuperado en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/19756/1/articulo12.pdf>
- Ley N° 47 Orgánica de Educación de 24 de septiembre de 1946, con sus adiciones y modificaciones.
- Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa. Educación Media. *Programa de Fundamento Laboral y Comercial*. Duodécimo grado. 2014. Panamá.
- Órgano Judicial de Panamá (s.f.). "Registro Judicial". Fallos en General. Panamá. Recuperado en <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Resolución N° DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000, "Que adopta el Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas".
- Resolución DS-16-2011 de 3 de octubre de 2011, "Por la cual se adopta el Reglamento Interno de la Procuraduría de la Administración".
- Vaz Flores, H. (1992). *El Buen Mediador*. Argentina, Revista Libro N° 2.
- Vinyamata Camp., E. (2001). *Conflictología*. España: Editorial Ariel.