

**CURSO DE POSGRADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS**

U.N.N.E.

MONOGRAFIA

TITULO DEL TRABAJO

**REGIMEN DISCIPLINARIO Y PROCEDIMIENTOS DE RESOLUCIÓN
ALTERNATIVA DE DISPUTAS EN EL AMBITO DOCENTE
PROPUESTA PARA LA PROVINCIA DEL CHACO**

ALUMNO: DR. DANIEL F. MARTINEZ ZAMPA
e-mail: dmartinezzampa@gmail.com
Pág.Web: www.todosobremediacion.com.ar

RESISTENCIA, Diciembre 2002.

A MODO DE ADVERTENCIA: los números de las leyes han sufrido variaciones según el nuevo digesto de la Provincia del Chaco.

PREFACIO

La Corte Suprema de Justicia ha sostenido en Fallos 256:100¹ que en el ámbito disciplinario de la Administración, priva lo “atinente a la correcta prestación del servicio público que, para el caso conviene con el adecuado mantenimiento de la disciplina”.

Ahora bien, analizaremos el régimen disciplinario en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología en el ámbito docente en la Provincia del Chaco, Argentina, para detectar si el mismo en todas las ocasiones se permite la “correcta prestación del servicio”, la percepción de los docentes sobre el mismo, los costos para la administración, y los posibles aportes de los procedimientos de Resolución Alternativa de Disputas en este campo para finalizar en una propuesta – que en nuestra provincia se encuentra contemplada en el marco del Plan Provincial de Mediación Escolar- Ley 4711 para implementar en el ámbito de las informaciones sumarias y sumarios administrativos una instancia de mediación en el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Sin perjuicio de ello, consideramos que la propuesta se puede extender a todos los ámbitos de la Administración.

Hemos analizado los procedimientos disciplinarios existentes en el ámbito docente y encontramos que en ocasiones los mismos no dan una respuesta adecuada ya que generan insatisfacción en las partes, desgaste, tanto de tiempo como emocional, y la recurrencia de los conflictos que aparecen desplazados o disfrazados bajo nuevas pretensiones.

“¿Cuánto tiempo tardan los diferentes procedimientos y cuánto dinero se gasta con ellos?; ¿Cuán satisfechos quedan los contendientes con los resultados de las disputas?; ¿Qué efectos tienen los procedimientos existentes sobre las relaciones personales o de la organización?; ¿Con qué frecuencia vuelven a ocurrir las mismas disputas porque nunca fueron realmente resueltas?”², “¿Puede el Estado permitir una instancia alternativa a la sanción en materia disciplinaria?

Luego de darnos respuestas a estos interrogantes surge la propuesta de abordar los conflictos escolares desde las técnicas de RESOLUCION ALTERNATIVA DE DISPUTAS, las que permitirían generar un sistema menos costoso y eficiente, en cuanto a los parámetros de **economía, , satisfacción en el resultado, efectos sobre las partes y recurrencia.**

REGIMEN DISCIPLINARIO EN EL AMBITO DOCENTE EN LA PROVINCIA DEL CHACO

MARCO LEGAL:

¹ MARIENHOFF MIGUEL S, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Abeledo Perrot, Tomo III-B- pág. 447.

² URY BRETT Y GOLBERT : “Cómo resolver las disputas- Diseño de sistemas para reducir los costos del conflicto “ Edición Rubinzal -Culzoni-Fundación Libra , Buenos Aires 1995, PAG.40.

El marco legal disciplinario en el ámbito docente en la provincia del Chaco está dado por:

- 1) Estatuto del Docente (ley 3529),
- 2) Decreto 1311/99 vigente a partir del mes 07/99 que unifica el régimen de informaciones sumaria y sumarios en el tanto para docentes como resto del personal de la administración Pública.
- 3) Ley 1140 (Ley de Procedimientos administrativos)
- 4) Para el personal administrativo, el Estatuto del Empleado público y el régimen general de sumarios.

Analizaremos infra el sistema legal establecido por el Decreto 1311/99.

1 El sistema legal para los docentes

En la provincia del Chaco rige el decreto 1311/99 –Reglamento de Sumarios para la Administración Pública..

Este reglamento, determina el procedimiento a seguir ante una presunta falta del docente, teniendo como primer paso la **información sumaria**, que - en el caso de existir suficientes antecedentes da lugar a la sustanciación de sumario- puede terminar en una sanción al personal docente.

Por su parte, el artículo 54 de la ley 3529 (Estatuto del docente) establece el régimen disciplinario regulando las sanciones, según su gravedad en

1. Amonestación;
2. Apercibimiento por escrito, con anotación en el legajo personal y constancia en el concepto;
3. Suspensión hasta cinco días;
4. Suspensión desde seis hasta noventa días;
5. Postergación de ascensos;
6. Retrogradación de jerarquía o categoría;
7. Cesantía;
8. Exoneración.

La ley prevé que las sanciones de amonestación y apercibimiento serán aplicadas por el Director de la institución educativa, y estas decisiones son pasibles del recurso de revocatoria con jerárquico. El recurso jerárquico debe ser resuelto por el Tribunal de disciplina, cuya formación analizaremos infra.

En cuanto a las sanciones de suspensión hasta noventa días y postergación de ascensos son aplicadas por el Tribunal de Disciplina, cuyas resoluciones pueden ser recurridas por recurso de revocatoria con jerárquico ante el Ministro de Educación.

Por su parte, las sanciones de retrogradación de jerarquía o categoría, cesantía, exoneración son aplicadas por el Ministro de Educación, previo dictamen del Tribunal de Disciplina, resoluciones que son pasibles de recurso de revocatoria con jerárquico ante el Poder Ejecutivo Provincial.

2 El Tribunal de Disciplina

El Estatuto del Docente -Ley 3529- establece un Tribunal de

disciplina con las funciones de³

- (a) Aconsejar medidas de procedimiento o diligencias que considere necesario para perfeccionar la substanciación del sumario instruido;
- (b) Evacuar las informaciones que solicita la superioridad;
- (c) Proponer todas las medidas tendientes al mejor diligenciamiento de los sumarios;
- (d) Aconsejar en sus dictámenes las soluciones pertinentes;
- (e) Recabar de los respectivos organismos técnicos cualquier antecedente o las actuaciones instruidas al personal, a los fines que estime necesarios;
- (f) Elevar las actuaciones sumariales con el respectivo dictamen;
- (g) Resolver los pedidos de apelación de las sanciones impuestas por los directores;
- (h) Aplicar las sanciones de suspensión y postergación de ascenso; dictaminar en los pedidos de rehabilitación de los docentes declarados cesantes o exonerados.

Este Tribunal esta integrado por cinco docentes titulares en actividad. cuatro de ellos- uno por cada nivel- son elegidos por el voto secreto y obligatorio del personal interino y titular en forma directa. Se eligen además, dos suplentes por cada titular para el caso de ausencia o vacancia. Duran cuatro años en sus mandatos y pueden ser reelegidos por no más de un período consecutivo. Existe un miembro designado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología que se encuentra en igual situación que los restantes.

Los dictámenes que expida el Tribunal de Disciplina deben ser suscriptos como mínimo por cuatro de sus miembros; en el caso de las sanciones disciplinarias las mismas se toman por simple mayoría, debiendo dejarse constancia y fundarse las disidencias.

Existen casos de relaciones conflictivas entre personal directivo y docente, que en forma reiterada motivan investigaciones, encuadradas en conductas “desarregladas” o “desobediencia a superiores jerárquicos” unas veces por supuestas agresiones verbales, otras por cuestiones formales, otras por problemas de manejo de fondos; el sistema formal “resuelve” el problema puntual aplicando la sanción correspondiente pero ella no cumple con la función “correctiva” ya que no se tratan las cuestiones de fondo .

Además hemos comprobado que existen establecimientos en los que las sanciones no cumplen con su fin de corrección ya que las situaciones –sobre todo cuando tienen una base de conflicto personal- se repiten aunque cambie el personal directivo, en otros se reiteran entre los mismos actores por distintos motivos y, en algunos, el docente que generó

³ Reglamentación del art. 63 Estatuto del Docente

un conflicto en un establecimiento, es asignado a otro donde vuelve a generar problemas. Todos estos hechos dan origen a informaciones sumarias y sumarios que son resueltos luego de un largo tiempo. Hemos detectado casos de sumarios de hasta 15 años de tramitación.. El tiempo promedio de sustanciación de los sumarios es de 1275 días.⁴

En algunas cuestiones, como las referidas a presuntos abusos, malversación de fondos, aunque el docente termine siendo sobreseído por el tiempo transcurrido ya ha tenido la "condena social" de la comunidad, lo que implica que su labor pedagógica se vea afectada.

La Corte Suprema de Justicia ha sostenido en Fallos 256:100⁵ que en el ámbito disciplinario de la Administración, priva lo "atinente a la correcta prestación del servicio público que, para el caso conviene con el adecuado mantenimiento de la disciplina". La doctrina es conteste en el sentido que el fin perseguido por el reproche disciplinario "radica en la necesidad de asegurar el adecuado funcionamiento de la Administración Pública"⁶

En ocasiones encontramos que el régimen disciplinario no es eficaz para asegurar la "correcta prestación del servicio" o el "adecuado funcionamiento de la Administración Pública" porque la sanción no cumple con su objetivo o quedan excluidas situaciones que no alcanzan entidad suficiente para constituir violaciones de los deberes del funcionario, pero indirectamente afectan el desarrollo institucional y por ende el servicio.

Los docentes en un alto porcentaje opinan que las sanciones a los docentes por la vía de la información sumaria y sumario⁷:

- No sirven;
- Empeoran las relaciones;
- Hacen reaparecer el conflicto.

3 El procedimiento establecido en el Reglamento de Sumarios. (Dcto. 1311/99)

El procedimiento disciplinario común contiene 3 fases⁸

- a) El sumario;
- b) La notificación y defensa del imputado;
- c) La apreciación de los hechos y de las pruebas y la decisión".

⁴ Ver Anexo. Gráfico N°2.

⁵ MARIENHOFF MIGUEL S, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Abeledo Perrot, Tomo III-B- pág. 447.

⁶ Comadira, Julio R. La Responsabilidad disciplinaria del Funcionario público, en la obra colectiva Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ed. Ciencias de la Administración, 2001. p. P. 589 y sgtes.

⁷ Ver anexo, Gráfico N°4

⁸ Diez, Manuel María, ob. Cit.. pág. 130.

El Reglamento de Sumarios sigue estas tres fases, previendo una etapa de información sumaria.

LOS PROCEDIMIENTOS DE RESOLUCION ALTERNATIVA DE DISPUTAS

Los procedimientos de Resolución Alternativa de disputas también se denominan métodos de Resolución alternativa de disputas (R.A.D.) y se incluyen a aquellos caminos distintos a los Tribunales para resolver los conflictos.

Algunos autores consideran que la terminología correcta sería métodos "ADECUADOS" de resolución de disputas ya que, para cada conflicto puede existir un camino para su administración o resolución.

Este movimiento, pensado originariamente como una alternativa al juicio para resolver los conflictos, actualmente se ha extendido a otras áreas como la empresaria, laboral, escolar, ampliando su perspectiva en el sentido de obtener una adecuada gestión del mismo, entendiéndose por ello no sólo su resolución sino también su prevención y administración.

4 Mecanismos R.A.D.

Dentro de los mecanismos R.A.D. se incluyen, entre otros:

- **NEGOCIACION:** Es un procedimiento por el cual las partes intentan resolver sus conflictos sin la intervención de un tercero.
- **MEDIACION:** es un procedimiento en el cual un tercero neutral ayuda a las partes a resolver sus conflictos-Negociación asistida por un tercero.
- **CONCILIACION:** La conciliación está prevista en los Códigos de Procedimientos y se realiza ante el Juez. Existe otra acepción de esta palabra en el sentido de un procedimiento similar al de la mediación en el que el conciliador puede proponer fórmulas de arreglo conservando las partes el poder de aceptarlas o no.
- **ARBITRAJE:** Es un procedimiento en el cual la decisión de la disputa se delega en un tercero (árbitro). Las partes plantean sus posiciones, se puede producir pruebas o no y se dicta un laudo. De alguna manera comparte similitudes con el juicio aunque permite una resolución más rápida. En el ámbito educativo, como desarrollaremos infra se han establecido programas en los que, en caso de no obtenerse solución con la mediación la situación puede ser resuelta por este medio.
- Existen además otras formas R.A.D como ser Cláusulas MED/ARB, Mini Juicio, Previa evaluación neutral, Ombudsman (Defensor del Pueblo)

Analizaremos especialmente la negociación y la mediación dado que, en general los programas existentes ponen el acento en estas formas R.A.D.

3. Negociación

La negociación es un procedimiento por el cual las partes involucradas intentan resolver sin la intervención de terceros sus disputas.

4. Mediación

En general podemos decir que es un procedimiento en el cual, las

partes, ayudadas por un tercero que no tiene facultades de decisión, intentan resolver un conflicto.

“La mediación es un proceso negocial que con dirección de un tercero neutral, que no tiene autoridad decisional, busca soluciones de recíproca satisfacción subjetiva y de común ventaja objetiva para las partes, a partir del control e intercambio de la información, favoreciendo el comportamiento colaborativo de las mismas”.⁹

4.2 Características de la Mediación

La mediación es un procedimiento que se caracteriza por la:

- ◆ Voluntariedad.
- ◆ Confidencialidad
- ◆ Autocomposición
- ◆ Cooperación
- ◆ Acento en el futuro.
- ◆ Informal pero con estructura.
- ◆ Economía de tiempo, esfuerzos y dinero
- ◆ Se puede lograr acuerdos que van más allá de la disputa inicial.
- ◆ Mejor índice de cumplimiento de los acuerdos.
- ◆ No se pierden derechos.

PROPUESTA DE IMPLEMENTACION DE UNA INSTANCIA DE MEDIACIÓN DENTRO DEL MARCO DEL REGLAMENTO DE SUMARIOS PARA EL AMBITO DOCENTE

LA LEY 4711. PLAN PROVINCIAL DE MEDIACIÓN ESCOLAR DEL CHACO.

La provincia del Chaco cuenta con un Plan de Mediación Escolar creado por ley, en su artículo 2 inc d) establece la Incorporación de las técnicas de Resolución Alternativa de Disputas como etapa previa o durante la tramitación del sumario administrativo en aquellas causas en las que no se encuentren afectadas normas de Orden Público ni el interés Superior del Estado, las que serán determinadas por el Poder Ejecutivo por vía de Decreto. (modif. ley 5066) .

La primera cuestión que se plantea es si puede el estado en determinadas circunstancias acudir a otras vías para ejercer o limitar la potestad sancionatoria.

Según lo sostiene Marienhoff¹⁰ “El fundamento jurídico de las sanciones disciplinarias no es otro que una particular manifestación del poder de la Administración Pública para lograr la ejecución y el cumplimiento de un contrato administrativo: el de función o empleo público

⁹ Calcaterra, Rubén R, “La Ley”, Suplemento de Resolución de conflictos, Bs. As. 16-12-96-pág. 11

¹⁰ ob. Cit. Ant. Pág. 411.

en este caso”.

Por otra parte los autores coinciden en el “perdón” o “condonación” como acto de la administración que extingue la sanción disciplinaria.

De allí que consideramos la respuesta es afirmativa, en tanto si la propia administración puede “perdonar” una sanción y el fin de la misma es lograr la ejecución y cumplimiento del contrato, no existen inconvenientes, en determinadas circunstancias donde por cuestiones personales se iniciaron informaciones sumarias o sumarios administrativos, de permitir, previo a la aplicación de una sanción que las partes voluntariamente puedan intentar dirimir sus diferencias en cuanto afectan el normal funcionamiento del servicio de educación.

Es así que, tal como lo señalamos supra los sumarios iniciados en el ámbito docente, en ocasiones devienen de cuestiones personales, en los que más allá de la aplicación de una sanción el estado se encuentra interesado en que el conflicto se resuelva para una normal prestación del servicio.

En estas circunstancias proponemos una instancia voluntaria de mediación, reglamentando la ley 4711 que lo prevé, incorporando al procedimiento del decreto 1311/99 la misma en los siguientes términos:

ART. 1: En cualquier etapa y previo al dictado de la resolución final del procedimiento previsto en el Dcto. 1311/99 iniciado en el ámbito del M.E.C.C. Y T. Podrá establecerse una instancia de mediación voluntaria, en la forma y límites establecidos por el presente decreto.

ART.2. : CUESTIONES MEDIABLES: EXCLUSIONES: Quedan excluidas de las cuestiones que pueden someterse a mediación aquellas en las que se encuentren afectadas normas de Orden Público o el interés Superior del Estado. En caso de duda acerca de si una cuestión puede o no ser sometida a mediación deberá requerirse previo dictamen del Asesoría Técnico legal del M.E.C.C. y T..

ART. 3. DEL MEDIADOR: Para actuar como mediador se deberá acreditar haber completado la capacitación que establezca el Ministerio de Educación, Cultura Ciencia y Tecnología por vía de Resolución. Habilita también para actuar como mediador haber completado la capacitación básica exigida por el Ministerio de Justicia de la Nación, mediante certificación o constancia expedida por ese Ministerio o Institución Habilitada por el mismo. La acreditación se efectuará ante el Equipo Coordinador del Plan Provincial de Mediación Escolar acompañando copia certificada de la correspondiente documentación.(El Equipo Coordinador del Plan de Mediación Escolar se halla constituido por Resolución del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología)

ART. 4: SOLICITUD DE MEDIACIÓN: El procedimiento de mediación podrá ser solicitado por cualquiera de las personas involucradas o la autoridad que entienda en la causa.

ART. 5: DEL PROCEDIMIENTO: Cuando la autoridad interviniente considere que el caso no se encuentra en las exclusiones del art. 2 del presente decreto invitará a ambas partes, o a la parte que no solicitó la mediación a que en el término de 5 (cinco) días hábiles

manifiesten su voluntad de someter la cuestión a mediación. La invitación será notificada personalmente o por cualquier medio fehaciente. Cumplido el plazo, si las partes guardaran silencio o se opusieran continuará el trámite del procedimiento establecido en el Decreto 1311/99, sin que tal negativa o silencio pueda ser interpretada en contra de las partes. En caso de aceptar someter la cuestión a mediación la autoridad interviniente designará mediador que se encuentre en las condiciones del art. 3, notificando a las partes y al mediador de la designación.

El mediador será designado por sorteo por la autoridad interviniente del listado de mediadores que hubieren acreditado tal situación ante el Equipo Coordinador del Plan Provincial de Mediación Escolar.

Una vez designado y notificado, el mediador comunicará dentro del plazo de diez días de notificado de modo fehaciente a las partes la fecha, lugar y hora en que se realizará la mediación.

En caso de incomparencia de una o de ambas partes el día de la mediación se labrará un acta que se agregará a las actuaciones dejando constancia de tal situación, las que continuarán según su estado, sin que ello implique presunción alguna en contra de la parte que no compareció.

En las actas de audiencia de mediación únicamente se dejará constancia que la misma no se ha realizado o que, realizada, no se ha llegado a un acuerdo o detalle del acuerdo llegado por las partes.

En caso de obtenerse acuerdo, el mismo se remitirá a la autoridad ante la cual se tramita el Expediente para su agregue y contralor y archivo.

El control se limitará al análisis si con el acuerdo no se afecta el Orden Público ni intereses de terceros. En caso de duda, la autoridad competente, previo a ordenar el archivo de las actuaciones dará vista del convenio a Asesoría Técnico Legal. Si se advirtiera por Asesoría Técnico legal la afectación del Orden Público o de terceros, se devolverá el acuerdo con las observaciones para su modificación. Si las partes no pudieran acordar la corrección del mismo en la mediación, continuarán las actuaciones según su estado. .

En caso de incumplimiento debidamente acreditado del acuerdo, dentro del plazo de 1 año -o menor según lo convenido- desde la fecha del mismo, la causa podrá reabrirse y continuarse según su estado.

ART. 5: Causales de Excusación y Recusación: Para el mediador rigen las mismas causales de excusación y recusación establecidas en el Decreto 1311/99. Las causales de excusación y recusación deberán plantearse ante la autoridad que intervenga en el procedimiento dentro de los tres (3) días de notificada la designación al mediador o a las partes.

ART. 6: Código de ética: Los mediadores estarán sometidos al Código de ética aprobado por la ley 4498 en cuanto fuere aplicable al procedimiento del Decreto 1311/99.

ART. 7: EXCEPCION al Deber de Confidencialidad: El mediador quedará relevado del deber de confidencialidad en caso de tomar conocimiento de delito grave contra un menor o delito de acción pública en el que resulte

damnificado el Estado Provincial, municipal o nacional u otro organismo autárquico.

CONCLUSIONES

Para concluir destacamos que la propuesta formulada pretende incorporarse como un nuevo elemento que complemente el sistema vigente en aquellos casos en que el sistema formal disciplinario resulte ineficaz para “asegurar la prestación del servicio”, incorporando una instancia de mediación al procedimiento, pero limitadas a aquellas cuestiones en que no se encuentre afectado el orden público ni el interés del Estado.

Esta propuesta ha sido formalizada ante el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Chaco, dentro del marco del Plan Provincial de Mediación Escolar, aunque finalmente no tuvo aplicación.

Creemos que, incorporando nuevas herramientas – que complementen el sistema existente- a la gestión de los conflictos planteados por motivos disciplinarios se podrá lograr un sistema más eficaz, económico y que satisfaga a las partes, lo que permitirá una mejora en la prestación del servicio.

Si bien la propuesta se realiza en una primera instancia sólo para el ámbito docente, consideramos que la misma puede extenderse a otros ámbitos de la administración y organismos descentralizados.