

Los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño.

Disciplinary regimes in the Panamanian education system.

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.187>

Ramón H. Benjamín M.*

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

Resumen: Los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño durante el período republicano tienen dos momentos de regulación. El primero (1958-1965) muestra un mayor equilibrio entre dos componentes: el contenido de derechos, destacando el derecho de asociación, y el contenido de prohibiciones y sanciones. El segundo (1990-1997) destaca por el debilitamiento del derecho de asociación, y en general, del contenido de derechos, junto a un énfasis en las prohibiciones y sanciones. Es llamativo que esta situación se produzca con el “retorno a la democracia”, iniciado por actores políticos que “lucharon contra un régimen autoritario”, cuando el Estado de Panamá ratificó diversos instrumentos de derechos humanos. En ambos momentos de regulación, el lenguaje utilizado destaca por la laxitud, que se traduce en apertura a la discrecionalidad de las autoridades. Es necesario adecuar los regímenes disciplinarios del sistema educativo panameño, para que la convivencia en la escuela se realice de acuerdo con criterios democráticos que ayuden a construir culturas políticas para la democracia a través de la práctica cotidiana, desde los primeros años de vida.

Palabras clave: Cultura política, democracia, disciplina, educación, escuelas.

Abstract: The disciplinary regimes in the panamanian educational system, during the republican period, have two moments of regulation. The first (1958-1965) shows a greater balance between two components: the content of rights, highlighting the right of association, and the content of prohibitions and sanctions. The second (1990-1997) stands out for the weakening of the right of association, and in general, of the content of rights, together with an emphasis on prohibitions and sanctions. It is striking that this situation occurs with the “return to democracy”, initiated by political actors who “fought against an authoritarian regime”, when the State of Panama ratified various human rights instruments. In both moments of regulation, the language used stands out for its laxity, which translates into openness to the discretion of the authorities. It is necessary to adapt the disciplinary regimes of the Panamanian educational system, so that coexistence in school is carried out in accordance

* Investigador del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá. Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), con diplomado superior en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2016), especialización y Curso Internacional “Epistemologías del Sur” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2021) y maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023).

with democratic criteria that helps to build political cultures for democracy through daily practice, from the first years of life.

Keywords: *Democracy, discipline, education, political culture, schools.*

Introducción

El texto hace un recorrido por las normas que han servido de fundamento jurídico a los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño, desde los textos constitucionales y la Ley Orgánica de Educación, hasta los decretos y resoluciones que han desarrollado el tema.

Se entiende por régimen disciplinario al conjunto de normas que regulan la convivencia en las escuelas, o incluso fuera de las instalaciones del centro educativo, en tanto la persona sea identificable como un miembro de esa comunidad educativa, y que se concretan en un reglamento interno en cada centro educativo.

Se identifican dos momentos de regulación (1958-1965 y 1990-1997), además de un posible tercer momento, a partir de 2022, pendiente de observar su desarrollo. Por momento de regulación se entiende una coyuntura dentro de la cual se condensa la producción de normas, de distinta jerarquía, sobre una materia. Es de esperar que, dentro del período republicano, entre 1904 y 1957, otras normas, de distinta naturaleza, regularan la convivencia en los centros educativos; sin embargo, no se identifican en los registros de normas legales disponibles.

En su contenido, las normas producidas en ambos momentos de regulación incluyen disposiciones dirigidas al nivel individual, como la apariencia o la conducta personal, o al nivel colectivo, como la posibilidad de organizarse y actuar como organización, contrastables desde un enfoque de derechos humanos, a la luz de derechos a la libertad de expresión y la asociación. Contienen además normas de procedimiento en caso

de presunta infracción de esas regulaciones, observables a la luz de las garantías judiciales.

Los derechos para expresarse, asociarse y ser juzgado con garantías, constituyen aspiraciones aceptables, incluso para concepciones estrechas de democracia, centradas sobre los procedimientos de elección de autoridades, instituciones y el respeto a libertades y derechos básicos. Por no decir que el respeto, protección y garantía de los derechos humanos constituyen la base de conceptos de democracia más sustanciales, enfocados, además de los elementos anteriores, en las condiciones de existencia de las personas, conforme a su dignidad inherente como seres humanos.

El trabajo encuentra su origen en la incomodidad que generó la pregunta “¿dónde están los jóvenes?”. Ahora menos frecuente, a partir de la inocultable presencia de juventudes en las jornadas de protesta de los últimos años (2019-2023), pero que constituía un lugar común del discurso público, junto a la afirmación de un supuesto desinterés, apatía o falta de compromiso de las juventudes con la democracia.

Aquella “pregunta” se apoya en el papel de los movimientos estudiantiles y juveniles, durante el siglo XX, cuando se constituyeron como actores políticos relevantes en la historia política del país. Sin embargo, la población joven también experimentó las particularidades políticas de la década del noventa, el impulso a un determinado proyecto de país entre la invasión, la transición entre regímenes políticos, y el final del proceso de reversión del Canal de Panamá y el territorio de la antigua Zona del Canal.

Es importante aclarar que lo inocultable de la presencia señalada es relevante porque las juventudes nunca dejaron de estar en la discusión pública. Quizás no aparecían como un actor político en sí, central, con la densidad experimentada durante el siglo XX, o tal vez no se mostraba en los espacios y de la forma en que algunos adultos quisieran que las juventudes estuvieran, por lo cual la pregunta cambia: ¿qué ha venido

ocurriendo entre los siglos XX y XXI, y, especialmente, desde la “transición a la democracia” hasta hoy, respecto a las condiciones para la vida política de las juventudes?

Esta es una pregunta por las condiciones en las que las juventudes han sido puestas a vivir a partir de las decisiones políticas de adultos, en este caso, en las escuelas, un espacio -no el único, tampoco el único que requiere ser investigado- donde pasan una parte significativa y considerable de los primeros años de vida. También es un espacio de disputa sobre qué debe enseñarse, cómo y para qué, sobre las características de los sujetos a ser producidos. Y en esa disputa, hay que reconocer la hegemonía actual de una vertiente de pensamiento que ve las aulas, casi exclusiva o principalmente, como un espacio de “preparación para el trabajo”.

La investigación parte de argumento inicial: la escuela ocupa una posición central en el proceso de socialización de niñas, niños y adolescentes, capaz de formar personas, miembros de una comunidad, con principios, conocimientos y actitudes con mayor o menor afinidad al ideal democrático, por tanto, con mayor o menor capacidad para sostener y ampliar un proceso de democratización. Y aunque los conceptos dominantes de democracia no incluyen el derecho a la educación como un criterio para calificar un régimen político como democrático, es legítimo suponer que la instalación de un régimen político democrático debe traducirse, por decisión política de las autoridades con una visión democrática, en políticas, leyes y prácticas que impulsen principios, objetivos, métodos y contenidos dentro del sistema educativo, distintos a los impulsados por autoridades sin una visión democrática en un régimen político no democrático.

La hipótesis es que los regímenes disciplinarios en las escuelas panameñas, tal como están configurados en las normas, presentan deficiencias que permiten la violación de derechos fundamentales de niñas, niños

y adolescentes, y que podrían representar un obstáculo al desarrollo de culturas políticas para la democracia en el Panamá de la posinvasión.

I. Desarrollo de las normas que fundamentan los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño, durante el período republicano

a. A nivel constitucional

Lo educativo en la Constitución de la República de Panamá, de 1904, aparece solamente en el artículo 133, dentro del Título XV, sobre Disposiciones generales. Aunque recoge algunas constantes sobre el tema, como la obligatoriedad de la instrucción primaria y la gratuidad de la instrucción pública, no hace referencia a la disciplina en las escuelas.

En la Constitución de 1941 gana peso al trasladarse al Título III sobre Derechos y deberes individuales y sociales. El artículo 56 califica el servicio de educación nacional como un “deber esencial del Estado”, el cual asume mayor capacidad de intervenir en la educación, por ejemplo, facilitando el acceso a “panameños económicamente necesitados”. También es relevante por su significado para lo disciplinario en la educación, el carácter “imperativo” de la obligación del Estado de “dictar medidas que tiendan a educar al indígena para incorporarlo a la civilización”.

La Constitución de 1946 incluye la educación bajo el concepto de “Cultura nacional”, en el Capítulo 4° del Título III, sobre Derechos y deberes individuales y sociales, compuesto por 15 artículos. El artículo 77 desarrolla el término “educación” para señalar “sus aspectos intelectual, moral, cívico y físico”. Además, declara la inspiración de la educación nacional “en la doctrina democrática”, afirmación que también es relevante al pensar lo disciplinario, así como la prohibición,

introducida en el artículo 80, que “ningún establecimiento de educación podrá negarse a admitir alumnos por motivo de la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores, ni por diferencias sociales, raciales o políticas”. La educación de poblaciones indígenas pasa al Capítulo 6º, sobre “Comunidades indígenas y campesinas”, en cuyo artículo 96 se anuncian escuelas para estos grupos con fines específicos, adicionales a los “fines generales de la cultura nacional”, en el marco de un enfoque de “protección especial” dirigida a “integrarlas de manera efectiva”, aunque “conservando y desarrollando... los valores de la cultura autóctona” en el caso de los indígenas, según el artículo 94.

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 separa “cultura nacional” y “educación” en capítulos distintos, el 4º y 5º respectivamente, dentro del Título III sobre Derechos y deberes individuales y sociales. El artículo 91 reitera el carácter de servicio público y reconoce el derecho a una educación “democrática”, idea introducida en el texto constitucional de 1946, pero además basada en la ciencia.

El artículo 94 recoge la prohibición de la discriminación en “los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares... abiertos a todos los alumnos sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión o la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores”, también proveniente de la Constitución de 1946. El artículo 108 ordena el desarrollo de “programas de educación y promoción para los grupos indígenas ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana”.

La reforma constitucional de 1983 reorganizó algunos de los contenidos sobre educación del texto de 1972. A partir de ella se reconoce en el artículo 91 vigente que no solamente los panameños, sino que “todos tienen el derecho a la educación”, y añade, “la responsabilidad de educarse”. La misma reforma desarrolló el fundamento científico de la educación:

Artículo 91.

...

La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la nación panameña como comunidad cultural y política...

Aunque a nivel constitucional no existen disposiciones explícitas sobre los regímenes disciplinarios en el sistema educativo, son significativos para esta investigación los principios de obligatoriedad y gratuidad, el carácter democrático y científico de la educación, la prohibición de la discriminación y la relación asimétrica, en apariencia atenuada con el paso del tiempo, entre el Estado y los grupos, colectividades o pueblos indígenas.

b. La Ley Orgánica de Educación

La norma que desarrolla las disposiciones constitucionales en esta materia es la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, producida en el espíritu de la Constitución de ese mismo año, modificada, desarrollada o reglamentada por múltiples leyes y otras normas de menor jerarquía.

Sobre los regímenes disciplinarios, en sentido estricto, el artículo 236 faculta a “los directores de las escuelas de educación secundaria... para imponer sanciones...de acuerdo con las normas que establezcan la reglamentación del profesorado y los reglamentos internos de los planteles”. Vale señalar que, según el artículo 238, el reglamento interno de cada plantel debería ser “preparado por el director, de acuerdo con la opinión del Consejo de Profesores y de los representantes del personal educando”, y finalmente aprobado por el Ministerio de Educación.

También el artículo 253 sugiere que la participación de los alumnos “en el mantenimiento del orden y disciplina del plantel” busca promover “el sentido de responsabilidad de los alumnos, interesándolos en la formación de buenos hábitos de conducta, cortesía y buenos modales mediante su participación”

Otras secciones de la ley, por ejemplo, en los principios que orientan el sistema educativo, contiene disposiciones cuyo significado debe tener consecuencia sobre los regímenes disciplinarios. El artículo 1 reconoce el derecho a la educación de “la persona humana, sin distingo de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideas políticas”.

El artículo 7 reitera el principio de no discriminación vinculado al carácter público de la educación, sean “los establecimientos de enseñanza... oficiales o particulares...abiertos a todos los alumnos sin distinción de raza, posición social o religión”. El artículo 13 reitera la “condición democrática” de la educación, además de participativa y pluralista, antes de prohibir la operación de “centros de enseñanza de carácter discriminatorio”.

El artículo 9 habla de una educación que “garantiza el respeto a los derechos humanos” y busca desarrollar “la personalidad del individuo, aprovechando al máximo sus potencialidades y formando su carácter en la capacidad de diseñar la visión de su propio futuro”.

El artículo 10 establece los fines de la educación panameña, algunos de ellos relevantes para pensar los regímenes disciplinarios:

Artículo 10. Los fines de la educación panameña son:

1. Contribuir al desarrollo integral del individuo, con énfasis en la capacidad crítica, reflexiva y creadora, para tomar decisiones con una clara concepción filosófica y científica del mundo y de la sociedad, con elevado sentido de solidaridad humana.

...

3. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de vida y de gobierno.
4. Favorecer el desarrollo de actitudes en defensa de las normas de justicia e igualdad de los individuos, mediante el conocimiento y respeto de los derechos humanos.
- ...
15. Garantizar el desarrollo de una conciencia social en favor de la paz, la tolerancia y la concertación como medios de entendimiento entre los seres humanos, pueblos y naciones.
16. Reafirmar los valores éticos, morales y religiosos en el marco del respeto y la tolerancia entre los seres humanos.
17. Consolidar la formación cívica para el ejercicio responsable de los derechos y deberes ciudadanos, fundamentada en el conocimiento de la historia, los problemas de la patria y los más elevados valores nacionales y mundiales.

En lo relativo a la educación para comunidades indígenas, el artículo 11 expresa que esta “se fundamenta en el derecho de estas de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural”.

Lo disciplinario también se encuentra en los diversos artículos relacionados con el derecho de asociación de los estudiantes. El artículo 129 reconoce este derecho en las escuelas particulares “a fin de que participen en la gestión de la educación y salvaguarden sus intereses como parte integrante de la comunidad educativa nacional”. El artículo 252 indica que el Ministerio de Educación debe impulsar y cooperar con las asociaciones estudiantiles, para el logro de sus “fines culturales” a través de actividades “de diversa índole, científico, artístico, deportivo o meramente social”, incluso proveer, si las instalaciones lo permiten, un espacio para sus actividades, y personal de apoyo a su organización y funcionamiento. La parte final del mismo artículo ordena al Ejecutivo producir la reglamentación para el funcionamiento de las asociaciones

estudiantiles. El artículo 323, ordena la conformación de asociaciones de estudiantes “en cada escuela o colegio, oficial o particular”, junto al deber de reconocimiento por parte del Ministerio de Educación, y la facultad de estas asociaciones para “organizarse en federaciones y confederaciones nacionales.

Las asociaciones estudiantiles aparecen cumpliendo varias funciones a lo largo de la ley, por ejemplo, el artículo 47 las menciona como uno de los “organismos de consulta y apoyo a la gestión educativa” en las regiones escolares; y en el artículo 50 figuran como parte de la comunidad educativa que debe servir como organismo consultivo en las direcciones regionales.

También se encuentra lo disciplinario en los objetivos de cada nivel educativo. El artículo 66 sobre la educación preprimaria o preescolar habla del “crecimiento y el desarrollo óptimo de sus capacidades físicas, emocionales y mentales” y “vivencias pedagógicas y psicológicas dentro de un ambiente escolar, físico y social acorde con su edad... que le permita la práctica de buenos hábitos de conducta”. El artículo 68 sobre educación primaria propone “el desarrollo integral del educando” y “la formación de su personalidad”, además de “acrecentar sus experiencias sociales, espirituales, emocionales e intelectuales dentro del ambiente que lo rodea y capacitarlo, en la medida de su madurez, para desempeñarse positivamente en la vida y proseguir estudios con creatividad y capacidad reflexiva”. Los artículos 73 y 83, sobre la educación premedia y el segundo nivel de enseñanza o educación media, respectivamente, mencionan la formación integral o cultural del estudiante.

Finalmente, en los contenidos, al disponer el artículo 300 que los valores éticos y los derechos humanos se incluyan entre los ejes transversales de los contenidos programáticos; o el artículo 303 sobre el currículo en el segundo nivel o educación media, que ordena profundizar “la formación integral del educando en los valores y principios éticos y

en sus habilidades y destrezas, para lograr un buen desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social, en el mundo del trabajo, la vida familiar, el cuidado del ambiente, la cultura, la participación política y la vida en su comunidad”.

c. Decretos y Resoluciones

Se pueden identificar dos momentos de regulación en el conjunto de normas de menor jerarquía, que desarrollan los contenidos concretos que sirven de fundamento a los regímenes disciplinarios en el sistema educativo panameño, sobre la base del artículo 252 de la Ley Orgánica de Educación:

Artículo 252. El Ministerio de Educación impulsará y cooperará con las asociaciones estudiantiles para que éstas cumplan los fines culturales a que deben estar destinadas. Estas asociaciones estudiantiles tendrán como motivo, actividades de diversa índole, científico, artístico, deportivo o meramente social; y cuando el edificio escolar y sus anexos lo permitan se les suministrará local, destinado exclusivamente a sus actividades, así como personal adecuado para que coopere en su organización y funcionamiento.

El primer momento de regulación incluye 4 decretos producidos entre 1958 y 1965, un período de elevada participación del movimiento estudiantil en la vida política del país.

Decreto 345 de 4 de octubre de 1958

Producido durante la presidencia de Ernesto De La Guardia Jr., con la presencia de Carlos Sucre C. en el Ministerio de Educación, el

decreto indica desde su título el origen de la regulación: por el cual se adoptan medidas respecto a la huelga estudiantil.

Previo a desglosar su contenido es necesario acercarse al contexto en que se produce. En su libro, *Estudios sobre el Panamá republicano (1996)*, Pizzurno y Araúz denominan los años 1956-1960 como “accidentados y de efervescencia estudiantil” y describen el clima alrededor de la llegada de De La Guardia a la Presidencia, a finales de 1956, como uno de “zozobra política y amenazas de actos subversivos” (p. 415), y su gobierno como uno donde “se produjeron diversos movimientos políticos y sociales que propiciaron un clima de inestabilidad en el país” (p. 422).

El 2 de enero de 1955 había sido asesinado el presidente José Antonio Remón Cantera, seguido por la asunción y posterior separación del vicepresidente José Ramón Guizado, señalado como autor intelectual en un escenario de disputas de poder. Finalmente, Ricardo Arias Espinosa, segundo vicepresidente, asume funciones para culminar el período y de cara a las elecciones de mayo de 1956, de donde emerge De La Guardia, quien “tal como lo reconoció... en su discurso de toma de posesión del mando presidencial, uno de los problemas más acuciantes del país era el de la educación nacional”, haciendo referencia tanto al aumento de la población escolar como al elevado porcentaje de población en edad escolar que no asistía a la escuela, en parte por las condiciones de vida en zonas rurales, la falta o mal estado de las escuelas, además de los problemas en la formación docente, los planes de estudio y los resultados del sistema educativo (Pizzurno y Araúz, p. 423-424).

Es decir, más allá del clima político, y de la eventual relación entre el movimiento estudiantil y otros movimientos políticos, señalada por el gobierno, pero que no constituye una excepcionalidad en la historia, existía un problema educativo reconocido oficialmente. Durante mayo de 1958 se produjeron marchas de estudiantes, acudientes y docentes

en la ciudad de Panamá, con delegaciones de provincias, para la entrega de un pliego de peticiones. El tema siguió en la agenda pública a través de manifestaciones de estudiantes que derivaron en enfrentamientos con la Guardia Nacional, daños materiales y la muerte del estudiante José Manuel Araúz. Pocos días después “la Federación de Estudiantes de Panamá, junto con la Unión de Estudiantes Universitarios, decidieron iniciar una huelga indefinida con el respaldo de sindicatos obreros” (Pizzurno y Araúz, p. 428) que terminaron en cierres de calle y nuevas intervenciones de la Guardia Nacional.

Siguen relatando Pizzurno y Araúz: “la lucha recrudeció cuando los estudiantes se refugiaron en el Nido de Águilas y respondieron con algunas armas de fuego a la represión de que eran objeto. El trágico saldo fue de más de 70 heridos y ocho muertos” (p. 429). La coyuntura de crisis termina a finales de mayo de 1958 con el “Pacto de la Colina” que establecía el compromiso de invertir en medidas que respondieran al pliego de peticiones de los estudiantes, indemnizaciones a familiares de las víctimas, libertad a detenidos, garantías de no represalia contra estudiantes y trabajadores, y la presentación de un proyecto de ley sobre nombramiento, funciones, prohibiciones, rotaciones y remoción en la Guardia Nacional. Además, con la designación de Carlos Sucre como ministro del ramo, en lugar de Víctor Juliao.

En octubre de 1958 la situación volvió a agudizarse con el rechazo docente a un proyecto de ley sobre el ramo educativo, apoyados por los estudiantes de secundaria “encabezados por la FEP, quienes declararon una huelga indefinida, exigiendo además el cumplimiento del Pacto de la Colina” (Pizzurno y Araúz, p. 432). Es en este punto donde surge el Decreto 345 de 1958, que, además, no deroga ninguna norma anterior, por lo que el origen de la regulación se ubica estrictamente en estos hechos. La coyuntura terminaría con el Instituto Nacional rodeado por la Guardia Nacional, un paro de la UEU en apoyo a los estudiantes de

secundaria, la liberación de estudiantes y detenidos, con garantías de no persecución, la suspensión de la huelga y una agenda de lucha que ahora incluía, entre otros objetivos “la derogación del Decreto Ejecutivo 345 que pretendía cercenar la Federación de Estudiantes de Panamá al coartar el derecho constitucional de libre asociación de los estudiantes” (Pizzurno y Araúz, p. 434).

El contenido del decreto inicia con una exposición de hechos en 11 considerandos, que demuestran, por lo menos desde la posición de gobierno, un interés en justificar la regulación. El argumento de esta parte se articula con base en las ideas de orden, paz y tranquilidad pública, y funcionamiento normal de los planteles. De manera resumida, esta parte del decreto narra:

- La interrupción del “funcionamiento normal” de colegios y escuelas a inicios del año escolar.
- La aceptación del Ejecutivo del Pacto de la Colina en mayo de 1958 con el objetivo de “restablecer el orden y la paz” en el ramo educativo.
- La razón de ser del Pacto de la Colina: el regreso de los alumnos “a cumplir con sus deberes de estudiantes, entre ellos ejercer pacífica y cívicamente sus derechos”.
- Las directivas de la FEP y las directivas de las asociaciones federadas “en abierta violación y derogatoria unilateral” del convenio... “se han empeñado, sin razón alguna, en interrumpir el funcionamiento normal de los planteles”, pese a esfuerzos del Ejecutivo por cumplir los compromisos y en perjuicio de estudiantes, padres de familia y del Estado.
- La directiva de la FEP ordena paro y huelga general indefinida sin reunir la asamblea general.
- Se produce una nueva suspensión del funcionamiento regular de los colegios.

- Que “numerosos dirigentes de este movimiento estudiantil intentan convertir centros educativos en cuarteles desde donde se amenaza la paz pública”.
- Las autoridades intentan convencer a dirigentes de la FEP de restablecer el funcionamiento normal de los planteles.
- La directiva de la FEP tampoco atiende los “requerimientos razonados” de estudiantes universitarios.
- El artículo 194 (hoy 252) de la Ley 47 permite asociaciones estudiantiles y faculta al Ejecutivo para reglamentar su funcionamiento.
- El Ejecutivo “está obligado a adoptar las medidas necesarias para asegurar la tranquilidad pública y para procurar el normal funcionamiento de los planteles”.

La parte dispositiva está compuesta solamente por 6 artículos: tres sobre el manejo de la coyuntura, dos sobre el derecho de asociación de los estudiantes, y uno sobre causales de sanción sobre los individuos, con algunas disposiciones sobre los procedimientos para el reconocimiento de las asociaciones y la aplicación de las sanciones.

Sobre el manejo de la coyuntura, el artículo 1 ordenaba el cierre de colegios “hasta tanto que más del 50% de los padres o acudientes aseguren el regreso de los alumnos a las aulas”; el artículo 2 prohibía la entrada y permanencia de alumnos en los colegios en tanto no sean reabiertos; y el artículo 6 ordenaba al Ministerio de Gobierno y Justicia adoptar medidas para dar cumplimiento a la orden de desocupación de los planteles.

El derecho de asociación es tratado en el artículo 3, que exigía a docentes y administrativos solamente reconocer las asociaciones organizadas conforme al contenido del mismo Decreto 345, y en el artículo 4 que desarrollaba el artículo 194 de la Ley Orgánica de Educación en su versión original (actualmente artículo 252) en el sentido de que las

autoridades del Ministerio y los directivos de los colegios “fomentarán la creación de asociaciones estudiantiles con fines culturales, científicos, artísticos o meramente sociales” según las siguientes normas:

Artículo 4.

...

- a. La dirección de cada plantel aprobará la fundación, organización y funcionamiento de estas asociaciones, las cuales no podrán constituirse sin esta aprobación previa.
- b. Antes que la dirección del plantel apruebe la fundación y funcionamiento de una asociación de alumnos de cualquier índole que sea, esta debe someter a la aprobación del director sus estatutos y reglamentos. Sin esta provisión previa, la asociación no puede funcionar.
- c. El director, como responsable que es por la buena marcha del plantel a su cargo, tiene el derecho y el deber de vetar cualquier actividad que, a su juicio, no convenga a los intereses y buen nombre del plantel ni a la educación de los estudiantes a su cargo.
- d. La dirección del plantel organizará un sistema de control de la contabilidad de las distintas asociaciones que funcionen en su escuela, a fin de orientar y dirigir mejor a los alumnos al respecto de la mejor inversión y manejo de sus fondos.
- e. Para que un alumno pueda ser electo o nombrado miembro de la directiva de cualquier asociación de estudiantes o asesor de ellas, debe probar mediante certificado de la secretaria del plantel, que no tiene ningún fracaso en sus notas bimestrales del año en curso y que el promedio de sus calificaciones no es inferior a tres y medio sobre cinco o equivalente. La misma condición regirá para poder representar al colegio en delegaciones deportivas o cualquier otra representación fuera del plantel. Los dos cargos

principales de cualquier asociación estudiantil solo podrán ser desempeñados por alumnos regulares del último año de cada establecimiento docente.

- f. Para el cumplimiento del inciso anterior, ninguna asociación de estudiantes puede proceder a elegir directiva, asesores ni representantes o delegados, sin haber obtenido antes a la aprobación de sus precandidatos por parte de la dirección del plantel.
- g. Las asambleas de estudiantes de cada plantel están bajo la responsabilidad de la dirección y del personal docente del mismo y no pueden, en ningún caso, quedar bajo la dirección exclusiva de su directiva o comité de estudiantes

A los literales sobre creación y operación de asociaciones en el artículo 4 del Decreto 345 de 1958, siguen 2 literales sobre sanciones y procedimiento frente al incumplimiento de las anteriores:

Artículo 4.

...

- h. El director de cada colegio, asesorado por el profesor o profesores consejeros de cada asociación de estudiantes, aplicará las sanciones que sean de rigor en caso de infracción por parte de alguna asociación o alumno de las disposiciones de este decreto.
- i. Las sanciones a que se refiere el acápite anterior serán: amonestación por la primera infracción; suspensión hasta por 15 días en caso de una segunda infracción; expulsión del plantel por este año lectivo en caso de una tercera infracción o de una falta tan grave que, a juicio de la dirección, merezca tal sanción.

Las sanciones aplicadas por el director de un colegio serán apelables ante el Ministerio de Educación.

La dimensión individual del régimen disciplinario estaba contenida en el artículo 5, que establecía las conductas causales de sanciones y el “procedimiento” para su aplicación:

Artículo 5. Serán causales de expulsión o de suspensión de los alumnos de planteles educativos, según la gravedad de las circunstancias, las siguientes:

- a. Insubordinación, desobediencias o falta de respeto a los miembros del personal docente o administrativo.
- b. Actos seriamente reñidos con las buenas costumbres, según la edad de los responsables.
- c. La notoria deficiencia en el aprovechamiento de las facilidades ofrecidas por el Gobierno para la educación.
- d. La destrucción o deterioro deliberado de los edificios o equipo de los planteles educativos.
- e. La introducción o el uso de armas o instrumentos de agresión en los colegios y escuelas, o el empleo de ellas con pretexto de reuniones estudiantiles.
- f. Los actos encaminados a provocar o estimular en el alumnado cualquiera de las anteriores infracciones.

Los directores de los planteles educativos, cuando lo consideren conveniente, podrán asesorarse con la opinión del Consejo de Profesores o de Maestros de la respectiva institución docente.

Decreto 234 de 9 de junio de 1960

En la parte final del gobierno de Ernesto De La Guardia Jr. y con la firma de Federico Velásquez como encargado del ramo educativo, un nuevo decreto “deroga las disposiciones del Decreto 345 de 4 de octubre de 1958 y cualesquiera otra que le sean contrarias” (artículo 14).

En los 3 puntos de la parte de considerandos, además de referir nuevamente al artículo 194 (hoy, 252) de la Ley Orgánica de Educación, la norma exponía 2 motivaciones relevantes porque, a diferencia del primer decreto, cuyos 11 considerandos son claramente una justificación de la regulación desde la posición gubernamental, en esta ocasión parecían identificarse motivaciones desde las organizaciones y la vida a lo interno de los colegios:

- La necesidad de que las normas que regulan el funcionamiento de las organizaciones estudiantiles permitan el cumplimiento de sus propósitos.
- La conveniencia de que la reglamentación deje “claramente establecidas las relaciones de todas las organizaciones estudiantiles, con los profesores y con la dirección del plantel, de modo que los estudiantes dispongan de la libertad indispensable que les permita habilitarse para su participación en la vida democrática de la comunidad y del país”, sin perjuicio de “función de guía y orientación” asignada a docentes y directivos.

La parte dispositiva no incluía las causales ni el catálogo de sanciones, tampoco el procedimiento para su aplicación, contenidas en el Decreto 345 que deroga, salvo la remisión a “los reglamentos del plantel” (artículo 13).

Sobre el derecho de asociación, la norma no hacía referencia a los fines de las organizaciones sino a su “carácter científico, artístico, deportivo, social y cívico” (artículo 1); ordenaba que “toda organización estudiantil tendrá profesores asesores”, en un número definido por la dirección del plantel, escogidos entre aquellos “cuya labor docente esté relacionada con el carácter de la organización” (artículo 2); encargados de “orientar a los estudiantes en sus actividades” hacia el logro de los propósitos de la organización en el marco de “las normas de convivencia que deben observarse en el plantel y en una sociedad democrática” (artículo 3).

Mantenía la obligación de someter a la aprobación de la dirección del plantel sus estatutos y reglamento interno, añadiendo un plan de acción, fijando plazos para su presentación por los solicitantes y para la devolución por parte de la dirección, aprobando el mismo o realizando recomendaciones (artículo 4); limitaba la participación en las organizaciones cívicas o sociales “cuyas actividades trasciendan o puedan trascender más allá de los problemas que afectan al plantel”, a estudiantes desde el último año de primer ciclo y todo segundo ciclo (artículo 5); establecía como requisito para la validez de las decisiones de las organizaciones que estas “se efectúen de forma reglamentaria y se lleven a cabo en un ambiente democrático que permita el libre juego de opiniones” (artículo 6); permitía la formación de federaciones o uniones entre asociaciones estudiantiles de diferentes planteles “para ciertos propósitos”, sin especificar, requiriendo profesores asesores para estas federaciones, y la consulta y aprobación en cada asociación afiliada de las decisiones tomadas a nivel de federación (artículo 7); ordenaba la elección anual de las juntas directivas de las asociaciones y establecía criterios de regularidad, conducta, desempeño y permanencia de los estudiantes que aspiraban a formar parte de aquellas, incluyendo su remoción en caso de “fracaso” (artículo 8); obligaba a las asociaciones a informar sus estados financieros a la dirección y permitir “la revisión de sus libros cuando dicha dirección lo crea necesario” (artículo 10); y sometía a autorización por parte de la dirección del plantel “las reuniones extraordinarias tanto de directiva como las de carácter general” (artículo 12).

Aparte de la obligación de responder dentro de un plazo al proyecto de estatutos, reglamento interno y plan de acción, contenida en el artículo 4, la dirección del plantel tenía los deberes de “proveer las facilidades necesarias” para que los procesos de elección o decisión “sobre cuestiones fundamentales, de acuerdo con los estatutos, se lleven a cabo en la mejor forma posible” (artículo 9); brindar “todas las facilidades posibles” para

que las organizaciones “puedan depositar sus fondos en la institución bancaria que usa el plantel” (artículo 10) y “dar facilidades” para reuniones generales o de directiva, así como “local para sus actividades con el equipo mínimo indispensable” de acuerdo a las posibilidades del plantel (artículo 11).

Decreto 458 de 4 de octubre de 1960

El decreto constaba de un solo artículo que derogaba los Decretos 345 de 4 de octubre de 1958 y 234 de 9 de junio de 1960, firmado por el presidente Roberto Chiari y el ministro de Educación Alfredo Ramírez, aunque el artículo 14 del Decreto 234 ya derogaba el Decreto 345.

Decreto 161 de 5 de mayo de 1965

Durante la presidencia de Marco Robles, con Eduardo Ritter en el Ministerio de Educación, mediante Decreto 161 se restableció la vigencia del Decreto 234 de 9 de junio de 1960, con modificaciones en el artículo 11 y adicionando un artículo 13. La norma iniciaba con 4 considerandos: los 3 primeros provenían del Decreto 234 y el último expresaba que “esta reglamentación es conveniente para el adecuado desenvolvimiento democrático de la enseñanza en el país”.

La modificación del artículo 11 consistía en añadir la frase “siempre que estas no interfieran con el funcionamiento normal del plantel”, al deber de la Dirección del plantel de brindar facilidades a las organizaciones para la realización de sus reuniones generales o de directivas. La “adición” del artículo 13 consistía en eliminar la remisión a los reglamentos internos en materia de faltas y sanciones para incluir las sanciones de expulsión o suspensión “según la gravedad de las circunstancias” por las “faltas cometidas en contra de las disposiciones establecidas en este decreto”,

incluyendo el catálogo de conductas establecido en el Decreto 345 de 4 de octubre de 1958, el primero de la serie de regulaciones de este momento de regulación, luego derogado.

El segundo momento de regulación incluye 3 decretos ejecutivos y 1 resuelto producidos desde 1990 hasta 1997, vigente hasta la actualidad.

Decreto 160 de 4 de julio de 1990

Similar al primer decreto del primer momento de regulación, el Decreto 160 de 1990, producido durante la presidencia de Guillermo Endara, con la firma de la ministra de Educación, Ada López de Gordón, surge de una coyuntura de conflicto visible en su título: por el cual se adoptan medidas tendientes a garantizar el normal desarrollo del proceso enseñanza aprendizaje en un ambiente de tranquilidad. No hace referencia a ninguna regulación previa.

La justificación de la regulación es mucho menos elaborada, con 3 considerandos que señalaban que “en ocasiones se producen actos de violencia protagonizados por grupos de estudiantes”, lo que hacía “necesario el fortalecimiento de las disposiciones disciplinarias” en los reglamentos internos de los colegios, argumentando finalmente el deber del Ministerio de Educación de “garantizar el normal desarrollo de las actividades escolares y el derecho a la educación”.

La parte dispositiva consta de 16 artículos. El primero indicaba la finalidad de “las medidas disciplinarias” adoptadas y ordena su aplicación en todas las escuelas primarias y secundarias del país. El segundo calificaba las faltas disciplinarias en leves, graves y gravísimas, listadas en los artículos 3, 6 y 9, respectivamente, “sin perjuicio de lo establecido en el reglamento interno de cada plantel”, lo que sugería la posibilidad de un catálogo adicional de faltas.

Las sanciones correspondientes a cada tipo de falta y los responsables de aplicarlas se encontraban en los artículos 4, 7 y 10. El artículo 5 ordenaba al profesor(a) consejero(a) llevar un registro de las faltas leves cometidas por los estudiantes a su cargo durante el año lectivo. El artículo 8 explicaba las consecuencias de la sanción de suspensión por falta grave. El artículo 11 prohibía la matrícula en jornada diurna del estudiante sancionado dos veces con expulsión. El artículo 12 ordenaba aplicar la sanción más grave en caso de comisión de varias faltas. El artículo 13 establecía la aplicación inmediata y la inexistencia de recursos contra las sanciones por faltas leves. El artículo 14 reiteraba que a la Dirección le corresponde aplicar las sanciones por faltas graves y gravísimas, que estas debían ser notificadas al estudiante y su acudiente, con recurso de apelación ante el superior inmediato. El artículo 15 ordenaba el registro de faltas graves y gravísimas, y de las sanciones impuestas, en la “ficha confidencial del estudiante”. El artículo 16 ordenaba la vigencia del decreto a partir de su promulgación, ocurrida el 10 de julio de 1990.

Entre las faltas graves se encontraban: salir del plantel educativo sin autorización, irrespeto a la autoridad, alterar el orden público, participar en actos que riñan con la moral y buenas costumbres, promover o participar en desórdenes callejeros, pintar consignas o injurias en edificaciones públicas o privadas (artículo 6, literales a, d, e, f, g, h); y entre las faltas gravísimas, la “ocupación de oficinas públicas sin autorización expresa del funcionario responsable” (artículo 7, literal d), sancionadas con suspensión (artículo 7) y expulsión definitiva del plantel, con impedimento de matricularse en otro centro educativo durante el mismo año lectivo (artículo 10). Este decreto fue derogado por el Decreto Ejecutivo 162 de 1996, aunque su contenido es la base de posteriores regulaciones.

Resuelto 2929 de 9 de octubre de 1991

Bajo la responsabilidad del ministro de Educación, Marco Alarcón, este resuelto consistía en 3 considerandos y 3 artículos en la parte resolutive, todos breves. El primer considerando hacía referencia al Decreto 160 de 1990, el segundo considerando indicaba el objetivo de “fortalecer las disposiciones disciplinarias en el Reglamento Interno... y en otros casos llenar el vacío existente en algunos colegios que no lo tienen”, y el tercero detallaba que a pesar del catálogo de faltas y sanciones “no se instrumentaron los mecanismos necesarios para facilitar la tarea de investigación por parte de los directores de escuela”, obstaculizando su cumplimiento.

En consecuencia, el artículo primero autorizaba:

Artículo 1: ... A los directores y docentes de las escuelas para que efectúen revisiones sistemáticas, a los estudiantes cuando, por alguna razón, lo consideren pertinente, principalmente cuando haya indicio de uso de armas, así como del consumo, posesión o distribución de drogas.

Aunque el artículo primero refería a casos de indicios de armas y drogas “principalmente”, la redacción no es excluyente, autorizando revisiones sistemáticas cuando “por alguna razón lo consideren pertinente”, sin especificar tampoco en qué consisten, ni cómo se realizan.

El artículo segundo ordenaba remitir “los hechos ocurridos a fin de que se inicie la investigación penal correspondiente”, una vez concluidas las investigaciones en la esfera administrativa del Ministerio de Educación. El artículo tercero ordenaba la vigencia del resuelto a partir de su firma, el 7 de octubre de 1991. Este resuelto también fue derogado por el Decreto Ejecutivo 162 de 1996, aunque su contenido fue incorporado al mismo.

II. La regulación vigente: los Decretos Ejecutivos 162 de 22 de julio de 1996 y 142 de 4 de septiembre de 1997

El Decreto Ejecutivo 162 de 1996 “por medio del cual se establece el régimen interno para los estudiantes en los colegios oficiales y particulares”, modificado por el Decreto Ejecutivo 142 de 1997, hasta ahora vigentes, fueron producidos durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares, con la firma de Pablo Thalassinós como ministro de Educación. El primero derogó el Decreto 160 de 1990 y el Resuelto 2929 de 1991. El segundo modifica al primero y dicta otras disposiciones.

El Decreto 162 consta de 3 considerandos y 31 artículos agrupados en 4 capítulos: disposiciones generales, revisión y registro de estudiantes, derechos y deberes del estudiante, y disposiciones finales. Los 2 primeros considerandos hacen referencia a los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos del Niño, que el Código de la Familia aprobado mediante Ley 3 de 1994, ordena sean aplicados “a favor del menor”, enfatizando el derecho a expresar sus opiniones y a ser escuchado en todo proceso que pueda afectarlo. El último considerando señala la necesidad de producir un “régimen interno administrativo” ajustado a las normas mencionadas y que “garantice el normal desenvolvimiento del proceso enseñanza-aprendizaje en un clima de orden y estabilidad”.

El artículo 1 caracteriza la regulación como supletoria respecto a los reglamentos internos de las escuelas, es decir, aplicaría en caso de ausencia de aquellos, o llenando sus vacíos. Además, el régimen administrativo interno de las escuelas opera sin perjuicio de las responsabilidades legales derivadas de los hechos cometidos, más allá de la esfera administrativa. Mediante el Decreto 142 de 1997 desapareció el carácter supletorio de este régimen, ordenando su aplicación en todos los centros educativos del país.

El artículo 2 señala tanto la independencia entre la aplicación de una sanción disciplinaria y cualquier otro proceso externo, como la aplicabilidad de las sanciones disciplinarias solamente a “conductas que no constituyan acto infractor”, según los artículos 522 y 523 del Código de la Familia: “la comisión de hechos constitutivos de delitos o faltas descritos en los Códigos Penal o Administrativo, o en leyes especiales aplicables a mayores de edad”, en cuyo caso, “el menor queda sujeto a un régimen especial”. Sin embargo, la parte final del artículo permite la sanción disciplinaria, sin perjuicio de lo que ocurra en la jurisdicción especial, “si un acto infractor afecta el proceso educativo”.

El artículo 3 ordena la progresividad en la aplicación de las sanciones disciplinarias “siempre y cuando la gravedad de la falta lo permita”. El artículo 4 faculta a “cualquier miembro de la comunidad educativa” para que denuncie ante la Dirección de la escuela “la violación de las normas disciplinarias por parte de los estudiantes”. El artículo 5 enumera el catálogo de sanciones: a las ya tradicionales sanciones de amonestación escrita, suspensión y expulsión, se añade la sanción de traslado. Mediante el Decreto 142 esta lista de sanciones quedó fijada en amonestación escrita, suspensión y expulsión, perdiendo el traslado de centro educativo el calificativo de sanción, aunque permanece en la regulación como “medida administrativa”.

El artículo 6 menciona la amonestación verbal, la única que no es impuesta exclusivamente por quien ejerce la dirección del colegio. Este mismo artículo ordena la creación de una “comisión o consejo de disciplina” que colabora con la disciplina escolar, al igual que el apoyo del personal administrativo. El Decreto 142 modificó este artículo para señalar que las sanciones son impuestas por la Dirección del plantel y reiterar la existencia de la Comisión de Disciplina. Queda así fuera de la norma la “amonestación verbal”.

El artículo 7 ordena la amonestación verbal o “represión verbal” por “actitudes conductuales imprevistas” que perturben el proceso educativo”, a cargo de directores y profesores.

Las conductas sancionables con amonestación escrita o suspensión de 1 a 10 días hábiles se enumeran en los artículos 8 y 9, respectivamente, con la salvedad, señalada en el artículo 10, de que las conductas mencionadas en los numerales 9, 10 y 11 del artículo 9 tienen que ser comunicadas por la Dirección del plantel a los jueces seccionales de menores:

Artículo 9. Se sancionarán con suspensión de uno (1) a diez (10) días hábiles, las siguientes faltas disciplinarias:

...

9. Portar armas de fuego, blanca o punzo cortante.

10. Agresión física, individual o colectiva...

11. El uso o consumo de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas...

El Decreto 142 de 1997 introduce, en su artículo 4, algunas modificaciones menores en varios numerales del artículo 9 del Decreto 162, destacando la inclusión de la posesión de drogas entre las conductas del numeral 11, y la eliminación de los numerales 4 y 6: alterar el orden público, y promover y participar en desórdenes callejeros del catálogo de conductas sancionadas con suspensión. Estas conductas pueden interpretarse que pasan mediante el artículo 6 del Decreto 142, al artículo 11 del Decreto 162, bajo la denominación “cierre de la(s) vía(s) pública(s)”, acompañando otras enunciaciones amplias.

Respecto al artículo 10 del Decreto 162, el artículo 5 del Decreto 142 amplía la redacción sobre la obligación de comunicar hechos a la esfera judicial, de “el director” a “el servidor público competente”, y de enumerar 3 conductas a incluir todos “los casos en que la falta disciplinaria

constituya además acto infractor”, incluyendo así la parte final del artículo 12 del Decreto 162.

Las conductas sancionadas con expulsión se señalan en el artículo 11. El artículo 12 ordena sancionar a “promotores o instigadores” de acciones que “se cometan por medio de grupos” y “pongan en peligro la vida y seguridad” de personas, estudiantes, la propiedad o “afecten derechos de terceros”, y el deber de la Dirección de llevar los hechos a la esfera judicial en caso de constituir delitos. El artículo 13 explica en qué consiste la sanción de suspensión: asistir al plantel sin derecho a recibir clases y en su lugar realizar “actividades comunitarias”, “servicio social” o “trabajo comunal”.

El artículo 14 menciona cuando procede la sanción de traslado, impuesta por el director y aprobada por el superior jerárquico del mismo. Como ya se indicó en el Decreto 142, el traslado pierde la condición de sanción y queda limitada al contenido modificado del artículo 14, aplicable a estudiantes que entorpezcan, en lugar de impedir como decía el Decreto 162, el proceso de enseñanza. Al ya no ser caracterizada como sanción, la acción de la Dirección del colegio ordenando el traslado cambia de ser una sanción “impuesta” a ser una medida “ordenada”.

El artículo 15 prohíbe que un estudiante sancionado con expulsión sea matriculado nuevamente en el mismo plantel, y asigna al Ministerio de Educación la responsabilidad de “adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al derecho constitucional a educarse”, culminando el capítulo II sobre disposiciones generales.

El capítulo II del Decreto 162 de 1996 sobre “Revisión y Registro de Estudiantes” recoge el contenido del Resuelto 2929 de 1991, con toda su laxitud. El artículo 16 autoriza, “sobre una base razonable” definida como “la duda existente sobre el comportamiento de determinado estudiante y que lo hace sospechoso de manera indiciaria, en la comisión de una falta o delito”, que docentes o inspectores autorizados por la Dirección

procedan al registro y revisión de los estudiantes y sus pertenencias, listadas en el artículo 17: maletín, cartera o bolso, camisa, pantalón o falda, bolsillos, zapatos y calcetines. Continúa el artículo diciendo que en caso de “fuertes indicios” procede una “revisión completa”, con la presencia de 2 o más personas autorizadas. Aclara que la revisión debe ser realizada por una persona del mismo sexo del estudiante.

El artículo 18 autoriza sobre esa misma “base razonable la realización de análisis de sangre y orina “a fin de determinar el consumo de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas”. Finalmente, el artículo 19 permite la instalación de equipos para “detectar armas y drogas en los predios de un plantel”, autorizado por la Dirección, bajo responsabilidad del Ministerio de Educación en coordinación con los Juzgados y la Policía de Menores.

El capítulo III sobre Derechos y deberes del estudiante, enumera estos en los artículos 20 y 21, respectivamente. Entre los primeros se menciona la libertad de expresión, asociación y organización; la participación democrática y expresarse pacíficamente en actividades públicas y del colegio, sin que esto afecte a terceros; y la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra y dignidad.

El capítulo IV desarrolla el procedimiento administrativo. Inicia el artículo 22 ordenando la aplicación de la sanción más grave en los casos en que un solo acto configure dos o más faltas disciplinarias. El artículo 23 ordena la realización de una audiencia “informal” previa a la imposición de las sanciones de suspensión, traslado (eliminada como sanción por el Decreto 12 de 1997) o expulsión, con los siguientes requisitos de procedimiento:

1. La escuela debe informar por escrito al estudiante y a su representante o acudiente, los cargos en su contra y las pruebas que lo sustentan.
2. El estudiante tiene derecho a abstenerse de declarar en ausencia de su representante o acudiente.

3. Se le debe notificar personalmente y por escrito la fecha y hora de la audiencia, para que asista con su representante o acudiente.
4. Cuando el representante o acudiente del mismo no asista a la audiencia, el director del centro escolar podrá designar a un docente para que asuma la representación y defensa del estudiante.

Inmediatamente, el artículo 24 modifica el procedimiento cuando el estudiante “constituya con su conducta un peligro para las personas, la propiedad en general o una amenaza continua para perturbar el proceso educativo”, en cuyo caso se permite la separación inmediata del plantel y la realización de la audiencia “dentro de los tres días siguientes a la separación”.

El artículo 25 describe la audiencia: análisis de pruebas y contra-pruebas aducidas, y las que la instancia ordene practicar; levantamiento de un acta firmada por el director o quien lo sustituya, y por las personas que intervengan en la audiencia. El artículo 27 ordena que la decisión se pronuncie y se notifique inmediatamente al finalizar la audiencia, a menos que quien preside la audiencia considere “indispensable la práctica de pruebas adicionales” dentro de un término de cinco días hábiles, luego del cual tiene dos días hábiles para decidir conforme a “las pruebas que consten en autos”. La notificación en este caso se realiza personalmente, si la parte concurre dentro de los dos días hábiles siguientes, o por edicto fijado por cinco días hábiles en la Dirección del plantel.

El artículo 26 establece los recursos de reconsideración y apelación para las sanciones de suspensión, traslado (eliminada como sanción por el Decreto 12 de 1997) y expulsión, este último ante la Dirección Regional de Educación: “de uno u otro recurso podrá hacerse uso dentro del término de cinco días”. La apelación, concedida con efecto devolutivo y en la cual solo se admite la práctica de pruebas que hayan quedado pendientes, no así nuevas pruebas, debe resolverse dentro de un término

de diez días posteriores al ingreso del expediente al despacho, según el artículo 28. Finalmente, el artículo 29 ordena dejar constancia de las sanciones aplicadas en el expediente o “ficha confidencial”.

El capítulo IV sobre disposiciones finales deroga el Decreto 160 de 1990 y el Resuelto 2929 de 1991 (artículo 30) y ordena la vigencia de la norma a partir de su promulgación (artículo 31), aunque como se puede observar, los contenidos de ambas normas pasan a formar parte del nuevo decreto. A pesar de los contenidos sobre procedimiento y la enunciación de las libertades de expresión y asociación, la norma en su totalidad queda lejos de su objetivo declarado de adecuar el “régimen administrativo interno” a los derechos y garantías reconocidos en el texto constitucional y el derecho internacional incorporado a la legislación del país.

El Decreto Ejecutivo 142 de 1997, “por medio del cual se modifica el Decreto Ejecutivo 162 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, inicia haciendo referencia al carácter supletorio establecido en el artículo 1 del decreto anterior, para luego señalar que algunos centros educativos “no han actualizado su reglamento interno” de conformidad con el Código de la Familia “que garantiza a los menores los derechos individuales y procesales” reconocidos por la Constitución y la Convención sobre los Derechos del Niño. En consecuencia, señala que “es necesario una reglamentación uniforme en torno a la disciplina... de conformidad con las normas que prevén un procedimiento con respeto al debido proceso legal”.

La parte dispositiva de la norma modifica el artículo 1 del Decreto 162 de 1996 para ordenar la aplicación del “régimen interno administrativo... en los centros educativos oficiales y particulares del país”. Luego de las modificaciones de varios artículos de aquel Decreto, el artículo 12 ordena a “los directores de colegios oficiales y particulares... que revisen los reglamentos internos y lo adecúen” de acuerdo con el contenido del

Decreto 162, con las modificaciones del Decreto 142 y la ley 3 de 1994 que adopta el Código de la Familia. El artículo 13 del Decreto 162 “deroga toda disposición sobre la materia que le sea contraria”.

Lo sustantivo de sus modificaciones, aparte de ordenar su aplicación directa eliminando el carácter supletorio, consiste en la ampliación de conductas sancionables (posesión de drogas), el aumento de la gravedad de las sanciones de algunas conductas que acompañan a otras que permanece con un lenguaje abierto a la discrecionalidad en la interpretación y la conversión de una sanción en una “medida administrativa”.

Entre las faltas disciplinarias que acarrearán sanciones de suspensión o expulsión figuran aquellas relacionadas con la protesta tradicional de las organizaciones estudiantiles, junto a “conductas” tan amplias como: cualquier acto que afecte derechos de terceros, cierre de la(s) vía(s) pública(s), cualquier acto “que ponga en peligro” su vida, la vida y seguridad de otras personas o cause “daño o perjuicio a la propiedad”, o “grave perjuicio a los estudiantes o prestigio del centro educativo”, salir del centro educativo sin autorización, participar en actos contra la moral y las buenas costumbres, irrespeto a la autoridad, “agresión verbal”, gestos o mímicas contra autoridades educativas o de gobierno, además de la reincidencia en faltas sancionadas con amonestación escrita.

En el contexto de la pandemia de coronavirus, el Ministerio de Educación emitió el Resuelto 2324 de 2020, que adopta y reglamenta las normas de conducta y los lineamientos para las clases a distancia en la modalidad virtual, en los centros educativos oficiales y particulares del país. Entre sus 5 considerandos, el último indica que “para asegurar la continuidad de los aprendizajes adaptados a las necesidades actuales, es preciso establecer las normas de conducta o criterios de ética necesarios”, resolviendo “adoptar y reglamentar las normas de conducta y los lineamientos de convivencia para las clases a distancia en la modalidad virtual, por lo que su aplicación es de obligatorio cumplimiento” (artículo

1), cuyo objetivo es “normar la interacción entre el docente, estudiantes y padres de familia... y que los actores del sistema educativo estén claros en los deberes, prohibiciones y sanciones” en el marco de la educación a distancia en entornos virtuales (artículo 2).

El artículo 6 contiene los deberes y prohibiciones para los estudiantes, así como el artículo 7 contiene los lineamientos para docentes y el artículo 8 los lineamientos para padres de familia, organizados igualmente en deberes y prohibiciones. Esta parte del resuelto refiere principalmente a la asistencia, la identificación, el lenguaje, el uso de canales, en general, las interacciones en la plataforma: lenguaje respetuoso, puntualidad, no compartir información personal, contenidos ofensivos, discriminatorios, entre otros.

El artículo 10 añade que para “procurar la salvaguarda y protección de los derechos de las personas menores de edad... se aplicarán las normas educativas vigentes relativas al régimen disciplinario aplicable a los estudiantes”. Entre sus fundamentos de derecho, el resuelto menciona los Decretos Ejecutivos 162 de 1996 y 142 de 1997. No se menciona la palabra derechos en toda la norma.

III. Un posible tercer momento que permite un poco de optimismo

La Ley 285 de 15 de febrero de 2022, que crea el sistema de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia y dicta otras disposiciones reconoce, junto al derecho al libre desarrollo de la personalidad de niños, niñas y adolescentes, el derecho a una educación “orientada al desarrollo de sus capacidades y potencialidades”, que debe promover “el ejercicio pleno de la ciudadanía” y enseñar “el respeto por los derechos humanos” (artículo 45). En ese marco, ordena que la disciplina en las escuelas oficiales y particulares, contenida en los reglamentos internos, aprobados por el Ministerio de Educación, contenga:

Artículo 165. ... Medidas proporcionales a la gravedad de la infracción que vulneren lo menos posible el derecho a la educación, de acuerdo con los principios, derechos y garantías establecidas en la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño y la ley.

Entre los “derechos de desarrollo”, reconoce a niños, niñas y adolescentes el derecho de asociación para participar “en la búsqueda de soluciones a los problemas individuales y colectivos que enfrentan los educandos en el proceso educativo y en la comunidad (artículo 55) y el “debido proceso disciplinario” en los siguientes términos:

Artículo 56. Toda medida correctiva que se adopte en los centros educativos se aplicará respetando la dignidad de las personas menores de edad, a quienes se les garantizará la oportunidad de ser oídas previamente, de acuerdo con los reglamentos. Solo podrán imponerse medidas correctivas por conductas que, con anticipación, hayan sido establecidas claramente en el reglamento del centro educativo, siempre que se respete el debido proceso y se convoque a los representantes legales de la educación. Quien resulte afectado por la aplicación de una medida correctiva tendrá derecho a recurrir ante las instancias superiores.

Entre los “derechos de participación” reconoce el “derecho a asociarse libremente con otras personas con cualquier fin lícito, salvo las limitaciones legales establecidas” (artículo 66) y la libertad de asociación “para cualquier fin lícito con la orientación de sus padres”, exceptuando “las asociaciones con fines políticos y aquellas con ánimo de lucro” (artículo 75).

Tales “derechos de participación” son reconocidos en el artículo 66:

Artículo 66. ... De acuerdo con su desarrollo y madurez y bajo la supervisión y orientación de sus padres, madres o representantes legales, de opinar sobre todos los procesos sociales que les conciernen, así como de formar parte de debates sobre temas de actualidad, cultura y sociedad.

Y son presentados, en el mismo artículo, como medios para “el desarrollo de una conciencia nacional constructiva y responsable y contribuye a la formación en los valores humanos de solidaridad, tolerancia, justicia social y cultura de paz”; comprendiendo además “el derecho a la libertad de expresión, en todos los ámbitos de su vida cotidiana y en los procesos y toma de decisiones que los afecten; el derecho a tener opinión y ser oído en la discusión de los asuntos públicos que les afecten de manera directa”.

Junto al respeto a los derechos, “en especial los de organización, participación, asociación y opinión”, el respeto al debido proceso es uno de los fundamentos de las medidas que el Ministerio de Educación está obligado a tomar “para hacer efectivo el derecho a la educación”, de acuerdo con el artículo 157 de la norma:

Artículo 157.

...

3. Respeto al debido proceso. Desarrollar procedimientos acordes con la ley, así como conocer con agilidad y efectividad las impugnaciones contra los criterios de evaluación, las acciones correctivas, las sanciones disciplinarias y las quejas o denuncias de los educandos por violación a sus derechos.

Vale señalar que la ley es de orden público e interés social por lo que se aplica con preferencia sobre otras leyes y no puede ser modificada por la

voluntad de los particulares (artículo 2) y se orienta a partir de principios como los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos “titulares de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por la República de Panamá”, protección efectiva y responsabilidad estatal (artículo 6).

La Ley 289 de 24 de marzo de 2022, que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas en la República de Panamá “tiene por objeto establecer los mecanismos para diagnosticar, prevenir, evitar y erradicar cualquier forma de maltrato... producido entre estudiantes... en el aula... así como a través de las redes sociales y/o cualquier otro sistema informático electrónico” (artículo 1). A lo largo de la norma refiere a casos de violencia entre alumnos, maltrato o acoso exclusivamente entre estudiantes, y ordena, entre otras medidas, que la dirección de cada institución educativa elabore un “plan de sana convivencia y disciplina escolar, siguiendo las indicaciones emanadas del Ministerio de Educación” y fundamentada en la reglamentación de la ley que presente el Ejecutivo (artículo 4). También ordena entregar al inicio de cada año escolar “un boletín informativo que difunda las normas y principios de sana convivencia y disciplina escolar” (artículo 13).

La reglamentación de esta ley, mediante Decreto Ejecutivo 82 de 11 de junio de 2024, habla de la prevención, detección, atención y seguimiento a conductas que constituyen acoso escolar o “bullying”, entre estudiantes o de un adulto hacia estudiante(s) (artículo 1), con el fin de “promover la convivencia pacífica en el ámbito escolar” y “procurar el respeto a los derechos humanos” (artículo 2). El artículo 5 asigna a la Dirección Nacional de Servicios Psicoeducativos del Ministerio de Educación la responsabilidad de elaborar el “Plan de Convivencia Pacífica Escolar” y delinea su contenido. Los objetivos de este plan son enumerados en el artículo 7.

Sobre la competencia para investigar y sancionar, así como el procedimiento, la Ley 289 remite de vuelta a los Decretos Ejecutivos 162 de 1996 y 142 de 1997. La sanción consiste en suspensión junto a “acciones reparativas” (artículo 15), cuyos criterios están enunciados en el artículo 19 y una lista no excluyente de otras se encuentra en el artículo 20. La sanción de expulsión tiene cabida cuando el acto también constituya delito, de acuerdo con el mismo procedimiento indicado (artículo 21). El artículo 22 ordena incorporar las conductas constitutivas de acoso escolar o “bullying” en sus diferentes formas, como faltas disciplinarias en sus reglamentos internos, en un plazo de 3 meses.

La norma más reciente, el Resuelto 887-AL de 23 de marzo de 2023, emitido por el Ministerio de Educación, establece acciones preventivas para evitar la discriminación o distinción por aspectos étnicos y culturales en los centros educativos oficiales y particulares del país. En sus 8 considerandos, la norma combina elementos históricos y políticos con fundamentos legales de orden interno e internacional, similar al Decreto 345 de 1958, primera norma revisada, del primer momento de regulación, por su extensión e intención de construir una justificación.

Inicia remitiendo a la “búsqueda de una imagen de la nacionalidad panameña, procurando establecer normas y pautas culturales comunes... que contribuyan a consolidar una identidad nacional” durante el período republicano, y cierra señalando la finalidad de “eliminar condiciones que causen o perpetúen los actos de discriminación o distinción por aspectos étnicos y culturales” en el sistema educativo.

Entre ambos extremos incorpora las referencias al punto 95 de la Declaración de Durban (2001), producto de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia, sobre el papel de la educación para enfrentar estos problemas; las metas de inclusión, equidad y calidad en la educación dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; junto

a varios artículos de la Ley 285 de 2022: el numeral 7 del artículo 48 que reconoce el derecho de niños, niñas y adolescentes a la inclusión y participación sin discriminación en el sistema educativo; el artículo 49 de la misma norma que reconoce el derecho a ser tratados con respeto y dignidad por los docentes, y la obligación de respetar mutuamente la dignidad entre ellas y ellos; el artículo 51 que señala la obligación del Estado de asegurar un proceso educativo respetuoso y adecuado a las diferencias, que evite toda forma de discriminación; y el artículo 53 que prohíbe practicar o promover cualquier tipo de discriminación en los centros educativos.

En su parte resolutive declara el objetivo de establecer normas de convivencia en los centros educativos que promuevan “un clima de convivencia inclusiva, participativa, solidaria, tolerante, pacífica y respetuosa, con un enfoque de derechos humanos” (artículo 1); prohíbe “actos discriminatorios en contra de los estudiantes de cualquier etnia y cultura”, entendidos como contrarios a la obligación de garantizar el derecho a la educación (artículo 2), y ordena a los centros educativos (artículo 3) realizar acciones expresivas de valores “para lograr una sociedad inclusiva e integradora”; reconocer la diversidad y promover la integración e inclusión, y adoptar medidas para evitar actos discriminatorios, por ejemplo:

Artículo 3.

...

- a. Condicionar la matrícula y el acceso al estudiante por razón de su etnia y cultura.
- b. Prohibir utilizar su cabello natural, peinados tradicionales o estilo protector, tales como: afro, trenzas, twists, moños, entre otros.
- c. Prohibir el uso de velos e indumentaria de acuerdo a la etnia y cultura, entre otros.

El artículo 4 ordena a los centros educativos “internos y acuerdos de compromisos las acciones preventivas para evitar la discriminación o distinción por aspectos étnicos y culturales”, de acuerdo con el resuelto y otras leyes mencionadas.

Conclusiones

Sobre el primer momento de regulación (1958-1965) destaca el origen del primer decreto (Decreto 345 de 1958) como un dispositivo de control en respuesta a una coyuntura crítica, que nos habla de un acumulado de conflictividad social durante las primeras cinco décadas del período republicano y un proceso de agotamiento del sistema político que pronto desembocaría en la convulsa década de los sesenta. También es significativo el extenso listado de hechos que constituyen su considerando, que operan como argumentos para justificar racionalmente la decisión de regular la materia.

En el contexto de ese primer decreto, por un lado, el gobierno reconoce la existencia del problema educativo que denuncian los estudiantes, mientras que por el otro lado acusa al movimiento estudiantil de vínculos subversivos. Sin embargo, de lo que sí hay evidencia es de un problema en la gestión del conflicto, al no recibir a las delegaciones y sus pliegos, poniendo en primera línea las fuerzas de seguridad, lo que deriva incluso en la muerte de estudiantes.

Los dos decretos posteriores (Decretos 234 y 458 de 1960) parecen tener origen en contradicciones entre actores a lo interno de la comunidad educativa, consecuencia de la aplicación de ese primer decreto en la vida cotidiana de las escuelas, al señalar en sus considerandos, como necesidades, que la regulación de las organizaciones estudiantiles no obstaculice, sino que permita a estas alcanzar sus objetivos, y que se esclarezcan las relaciones entre los sectores que conviven dentro de la escuela para que la

organización sea para los estudiantes un espacio de ejercicio de la libertad, necesaria para la formación democrática. Además, hablan de facilitar el ejercicio democrático a lo interno del propio proceso de enseñanza. Existe, entonces, algo sumamente importante: no solamente un reconocimiento de la importancia del tema en discusión, sino de los actores.

En la parte dispositiva de las regulaciones resalta el uso de términos laxos o ambiguos que permiten una amplia discrecionalidad a los directivos de centros educativos para limitar el ejercicio de derechos de los cuales son titulares los estudiantes. Por ejemplo, el derecho de veto que posee el director de la escuela respecto a “cualquier actividad que, a su juicio, no convenga a los intereses y buen nombre del plantel ni a la educación de los estudiantes a su cargo”; la aprobación previa de las candidaturas a la directiva u otros puestos de las organizaciones; la prohibición de que las asambleas de estudiantes queden bajo la dirección de los titulares del derecho, es decir, los miembros de la organización; o la indefinición de las conductas que constituyen causales de sanción, por ejemplo, insubordinación, desobediencia o falta de respeto: ¿es la relación entre estudiantes y docentes o administrativos, una relación de subordinación?, ¿tienen los estudiantes un deber de obediencia frente a docentes y administrativos?, ¿qué significa falta de respeto?

Otras conductas que acarrearán sanciones son los “actos seriamente reñidos con las buenas costumbres” y los “actos encaminados a provocar o estimular las conductas” ya señaladas, ¿cuáles son las buenas costumbres?, ¿quién las define?, ¿quién fija el límite entre un acto que riñe “seriamente” o no, acarreando sanción el primero y no el segundo?, ¿cómo se define cuáles son aquellos actos encaminados a provocar o estimular un conjunto de conductas de por sí bastante indefinidas y abiertas a la discrecionalidad?

Finalmente, la discrecionalidad del director se amplía respecto a la sanción más grave, la expulsión, permitida no solamente luego de una tercera infracción, de acuerdo con las conductas indefinidas ya señaladas,

sino en caso de “una falta tan grave que, a juicio de la dirección, merezca tal sanción”, y alcanza el procedimiento de aplicación de las sanciones por parte de los directores de colegios, quienes pueden asesorarse “cuando lo estimen conveniente”. Además, la instancia de apelación, el Ministerio, no ofrece ninguna garantía de imparcialidad. La remisión a “los reglamentos del plantel” en materia de sanciones, en el segundo decreto, no corrige ese defecto, lo potencia y le añade opacidad.

Ese segundo decreto introduce la figura de profesores asesores, obligatorios a toda asociación, en un número determinado por la Dirección y escogidos por esta, entre aquellos propuestos por la organización. Restringe la participación en organizaciones con fines que puedan ir más allá de la escuela, exclusivamente a los niveles superiores. Regula la vida interna de las organizaciones con términos abiertos a la interpretación en lo relativo a la validez de sus decisiones, también condiciona la permanencia de los miembros de la directiva de las asociaciones a criterios medibles como regularidad, desempeño y permanencia, y otros subjetivos, como conducta, lo que permite intervenir en la organización. Somete a discrecionalidad la revisión de estados financieros “cuando la dirección lo crea necesario” y la realización de reuniones extraordinarias a nivel directivo y asamblea general, permitiendo bloqueos en coyunturas críticas.

Tres años después de la última regulación del primer momento se produce el golpe de Estado del 11 de octubre de 1968, que inaugura el período de gobierno dominado por las fuerzas armadas que concluye el 20 de diciembre de 1989, durante el cual no hay evidencia de nuevas normas en la materia. La posinvasión trajo consigo un segundo momento de regulación en la materia, mucho más centrado en las prohibiciones y sanciones. Aunque se mencione la asociación como libertad o derecho del alumnado, lo cierto es que todas las disposiciones sobre la materia que se observan en el primer momento de regulación desaparecen en el segundo, incluyendo las facilidades que la escuela debía brindar a la organización estudiantil.

La primera norma sobre el tema del período “democrático” (Decreto 160 de 1990) solamente se ocupa de conductas, sanciones y un procedimiento mínimo. A diferencia de las normas del primer momento de regulación, no hay referencia alguna al derecho de asociación de los estudiantes, excepto, de manera indirecta, en el conjunto de conductas objeto de las sanciones más graves, redactadas con la amplitud característica, permitiendo abarcar las acciones de una protesta: cualquier acto que afecte derechos de terceros, cualquier acto que ponga en peligro la vida y seguridad de otras personas, cualquier acto que cause daño o perjuicio a la propiedad, cualquier acto que cause perjuicio a los estudiantes o prestigio del centro educativo, salir del centro educativo sin autorización, participar en actos contra la moral y las buenas costumbres, irrespeto a la autoridad, agresión verbal, gestos o mímicas contra autoridades educativas o de gobierno.

Fue derogada, aunque su contenido “traspasado” a las regulaciones posteriores, mediante Decreto Ejecutivo 162 de 1996, que junto al Decreto 142 de 1997, siguen siendo el fundamento de derecho de los reglamentos internos y documentos oficiales en materia de disciplina en las escuelas panameñas. No hay referencias posteriores que identifiquen una nueva regulación.

Sobre las regulaciones de este segundo momento, es particularmente relevante aplicar un análisis desde un enfoque de derechos humanos, pertinente, a diferencia del primer momento, por varios motivos: fundamentalmente, porque lo que nos interesa conocer es el estado de la legislación actual, también porque es a partir de la década de los setenta cuando el Estado de Panamá ratifica instrumentos de derecho internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ya en 1990 ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño y en 1994 adopta el Código de la Familia. Además, Panamá fue objeto

de Informes de País realizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1978 y 1989, que presentan un panorama de la situación del país desde este enfoque durante el régimen militar que sirve para proyectar expectativas con el cambio de régimen político a partir de la década de los noventa. Todas las obligaciones derivadas de estos instrumentos, no las tenía el Estado de Panamá durante el primer momento de regulación.

Además, porque las expectativas de un “retorno a la democracia” hablan de una ampliación de derechos en las normas y en las prácticas, en contraste con la situación de un régimen autoritario. Sin embargo, lo que se observa es un aumento en el número de instrumentos ratificados que incluso pueden ser referidos en las normas sobre regímenes disciplinarios, sin que esto signifique la adecuación del derecho interno a esas normas. De hecho, el lenguaje del segundo momento de regulación presenta un énfasis en deberes, prohibiciones y sanciones, y un debilitamiento del lenguaje de derechos.

Los regímenes disciplinarios, fundamentados en normas oficiales de distinto nivel jerárquico sobre educación, de las que derivan los reglamentos internos y las prácticas disciplinarias, ordenan la convivencia de niñas, niños y adolescentes en los centros educativos: obligan, permiten, prohíben y sancionan determinadas formas de estar en el mundo, producen una experiencia que alimenta la comprensión sobre el ser, la autoridad, el poder, sobre su propia ubicación como sujetos en la sociedad y en el mundo, y la relación con las y los otros, que si bien complementa lo aprendido en otros espacios de socialización, resulta fundamental para la creación de culturas políticas que se seguirán desarrollando en la educación superior, el trabajo, la comunidad, la familia y en todos los espacios de la vida. Son relevantes, pues, para la posibilidad de construir -o no- desde una edad temprana las culturas políticas que brindan soporte -o no- a un régimen político democrático.

Se encontró que estos regímenes disciplinarios, tal cual están redactados en las normas, presentan deficiencias que permiten la violación de derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes, que expresan una continuidad de prácticas realizadas durante la dictadura en contra de la oposición política “democrática” y que podrían representar un obstáculo para el desarrollo de culturas políticas democráticas en el Panamá de la posinvasión. Además, que podrían vincularse con los indicadores de apoyo a la democracia, satisfacción con la democracia y tolerancia al autoritarismo.

Y aunque es cierto que puede haber una brecha entre la norma y su aplicación, resistencias a la aplicación de las normas u otros arreglos que regulen informalmente la convivencia más efectiva con las normas legales, también es cierto que estas no dejan de existir en los términos que están redactadas: presentando deficiencias que permitirían, mediante su aplicación, la violación de derechos fundamentales. Y que es obligación del Estado adecuar las normas de derecho interno para respetar, proteger y garantizar derechos; con especial énfasis en aquellos temas que impactan sobre la niñez y adolescencia.

Este trabajo procura ser un aporte a la tarea pendiente de reflexionar sobre la regulación de la convivencia en las escuelas y el papel del sistema educativo para la construcción de culturas políticas para la democracia; explorar explicaciones sobre los indicadores de apoyo a la democracia y tolerancia al autoritarismo; y señalar cambios necesarios en el proceso educativo, incluyendo sus regímenes disciplinarios, para que la convivencia en ese proceso de socialización se desarrolle acorde a criterios mínimos de convivencia democrática, para construir democracia en la práctica cotidiana, en lugar de pretender hacerlo mediante apelaciones a valores que no solamente pueden carecer de un anclaje en la experiencia diaria de niñas, niños y adolescentes en las escuelas del país, sino que posiblemente resultan cuestionados por tal experiencia.

Bibliografía

- Constitución de la República de Panamá (1904). <https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/CONSTITUCION-DE-1904-EDICION-OFICIAL.pdf>
- Constitución de la República de Panamá (1941). https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/Constitucion_1941_Libro.pdf
- Constitución de la República de Panamá (1946). <https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/Version-Impresa-de-la-Constitucion-de-1946.pdf>
- Constitución Política de la República de Panamá (1972). https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/Constitucion_1972_Libro.pdf
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983 (1983). https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/constitucion-reformas-1-1983_TEXTO_UNICO.pdf
- Decreto 160 de 1990, por el cual se adoptan medidas tendientes a garantizar el normal desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje en un ambiente de tranquilidad. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=36986
- Decreto 161 de 1965, por el cual se restablece la vigencia del Decreto 234 de 9 de junio de 1960, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 12, se modifica el N° 11 y se adiciona el N° 13. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=13137
- Decreto 234 de 1960, por el cual se reforma el Decreto 345 de 4 de octubre de 1958 y las organizaciones estudiantiles. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=39790
- Decreto 345 de 1958, por la cual se adoptan medidas respecto a la huelga estudiantil. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=38245

Decreto 459 de 1960, por el cual se deroga el Decreto 345 de 4 de octubre de 1958 y el Decreto 234 de 9 de junio de 1960 que lo modifica. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=12743

Decreto Ejecutivo 82 de 2024, que reglamenta la Ley 289 de 2022, que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas en la República de Panamá. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=62500

Decreto Ejecutivo 142 de 1997, por medio del cual se modifica el decreto Ejecutivo 162 de 22 de julio de 1996 y se dictan otras disposiciones. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=27508

Decreto Ejecutivo 162 de 1996, por medio del cual se establece el régimen interno para los estudiantes en los colegios oficiales y particulares. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=25746

Ley 3 de 1994, por la cual se aprueba el Código de la Familia. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=40172

Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación. https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/2016-01/1946_ley_00047_25042_2004.pdf

Ley 285 de 2022, que crea el sistema de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia y dicta otras disposiciones. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=57783

Ley 289 de 2022, que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas en la República de Panamá. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=57965

Pizzurno, P. y Araúz, C. (1996). Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989).

Resuelto 887-AL de 2023, que establece acciones preventivas para evitar la discriminación o distinción por aspectos étnicos y culturales en los

centros de educativos oficiales y particulares del país. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=59946
Resuelto 2929 de 1991. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen.php?numsec=40229
Resuelto 2324 de 2020, que adopta y reglamenta las normas de conducta y los lineamientos para las clases a distancia en la modalidad virtual, en los centros educativos oficiales y particulares del país. https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=54826