



“Toma Instituto Nacional”: Precedente Ambiguo

La sentencia es contundente en calificar la toma como un acto de fuerza, ilegal y que vulnera el derecho a la educación, tanto respecto de los estudiantes como de sus padres. Asimismo, establece que el Rector es el principal responsable de adoptar los resguardos necesarios para evitar las tomas y así la infracción de derechos fundamentales.

En días recientes, en sentencia redactada por el Ministro Ballesteros, la tercera sala de la Excelentísima Corte Suprema acogió el recurso de protección contra el Rector del Instituto Nacional por la toma de dicho plantel y lo rechazó respecto de los estudiantes y la Municipalidad de Santiago, esto es, revocando en parte y confirmando en parte la sentencia de la Corte de Apelaciones de agosto de este año¹.

La sentencia es contundente en calificar la toma como un acto de fuerza, ilegal y que vulnera el derecho a la educación, tanto respecto de los estudiantes como de sus padres. Asimismo, establece que el Rector es el principal responsable de adoptar los resguardos necesarios para evitar las tomas y así la infracción de derechos fundamentales. Sin embargo, y a diferencia del voto de la minoría, el fallo es ambiguo respecto de la responsabilidad de la Municipalidad de Santiago -y más en general, de éstas en cuanto a sostenedores frente a futuros casos-, en la medida en que si bien se reconoce que no existe una evaluación de mérito respecto de sus decisiones acerca de cómo enfrentar una toma, serán revisables las consecuencias antijurídicas que se adopten. Asimismo, el voto de mayoría no se pronuncia respecto del poderoso argumento de la minoría -integrada por el ministro Ballesteros y el Abogado Integrante Piedrabuena-: el Municipio en cuanto sostenedor está obligado a tomar todas las medidas necesarias para garantizar adecuadamente la continuidad del servicio educacional durante el año escolar.

1. Recurso de protección

El artículo 20 de la Constitución Política de la República (CPR) establece que el que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los

Un grupo de apoderados del Instituto Nacional solicitan amparo constitucional respecto de los estudiantes de ese mismo establecimiento que, a su juicio, de manera ilegal y arbitraria mantienen usurpado el recinto educacional en una toma que se ha extendido, a la fecha de presentación de esta acción de protección, 3 de julio de 2014, por más de un mes y medio, impidiendo con ello su normal funcionamiento.

derechos y garantías establecidos en determinados numerales del artículo 19, podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

2. Antecedentes

Un grupo de apoderados del Instituto Nacional solicitan amparo constitucional respecto de los estudiantes de ese mismo establecimiento que, a su juicio, de manera ilegal y arbitraria mantienen usurpado el recinto educacional en una toma que se ha extendido, a la fecha de presentación de esta acción de protección, 3 de julio de 2014, por más de un mes y medio, impidiendo con ello su normal funcionamiento. Su reproche fue dirigido en contra de diez estudiantes, dirigentes y líderes de la toma, y contra la Municipalidad de Santiago, representada por su alcaldesa, Carolina Tohá, acusándola de haber omitido cumplir con sus deberes legales en orden a asegurar los derechos constitucionales de los apoderados y estudiantes recurrentes -libertad de enseñanza, la integridad síquica y el derecho a la educación- y de validar la conducta de los estudiantes denunciados mediante un instrumento denominado “protocolo”, al que califica de ilegal y arbitrario. Se sumó a éste un segundo recurso de protección interpuesto por otro apoderado del Instituto Nacional dirigiéndolo también en contra del Rector del establecimiento.

3. La sentencia

Yendo al fondo del asunto, la Corte comienza desechando las infracciones alegadas respecto de un grupo de estudiantes y de la Municipalidad de Santiago. En efecto, y en relación a los estudiantes recurridos, la Corte sostiene que la conducta arbitraria e ilegal que se les imputa es la ocupación o toma del Instituto Nacional que acaecía a la fecha de interposición de esta acción de protección, fue depuesta al día siguiente de la presentación del recurso por lo que la Corte no está en condiciones de disponer la providencia solicitada: el inmediato desalojo con auxilio de la fuerza pública (considerando 3°).

Respecto de la Municipalidad, y en virtud de que se solicitaba dejar sin efecto un “protocolo” que habría suscrito con los estudiantes movilizados –instrumento que otorgaría legitimidad a las tomas para los apoderados–, y de acuerdo a lo sostenido por la Municipalidad, busca



La Corte llega a la conclusión de que no hubo protocolo que se suscribiera entre los representantes del Municipio y los estudiantes, al estimar la autoridad edilicia que a raíz del incendio y daños constatados en el Instituto Nacional, sus alumnos no eran capaces de cumplir los compromisos que se acordaban.

establecer condiciones para el diálogo con los estudiantes que han optado por la toma de sus recintos educacionales con el único objeto de mitigar los efectos dañinos que esa forma de movilización acarrea. La Corte llega a la conclusión de que, respecto de la toma declarada como ilícita por los recurrentes, no hubo protocolo alguno que se suscribiera entre los representantes del Municipio y los estudiantes, al estimar la autoridad edilicia que a raíz del incendio y daños constatados en el Instituto Nacional, sus alumnos no eran capaces de cumplir los compromisos que se acordaban. En consecuencia, para la Corte, no existe documento alguno que pueda ser llamado “protocolo” que deba ser dejado sin efecto, pues simplemente éste ya no existía o, al menos, carecía de todo vigor al momento de interponerse estos recursos de protección (considerando 3°).

Así, concluye la Corte, las acciones de protección intentadas en lo que atañe a estos requerimientos contra los estudiantes y la Municipalidad no pueden prosperar, ante la imposibilidad de este tribunal de adoptar medidas conducentes al restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas que se han descrito (considerando 4°).

En seguida, y dado que el petitorio de los recurrentes también comprende solicitudes de medidas preventivas referidas tanto a los estudiantes -en cuanto ordenarles de que se abstengan de efectuar incitaciones o llamados a tomarse el Instituto Nacional-, como a la Municipalidad de Santiago y al Rector del mencionado establecimiento educacional -de que ordenen las medidas pertinentes, oportunas y eficaces que asegure la debida protección de los afectados-, comienza la Corte “precisando de manera clara” y “tal como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia”, que la toma de una escuela es, por definición, un acto de fuerza que no constituye un medio legítimo de emitir opinión ni forma parte del contenido del derecho a manifestarse. En efecto, es “un comportamiento antijurídico que no respeta los derechos de los demás, aun cuando su materialización hubiere sido promovida por una mayoría de los estudiantes. En efecto, la plausibilidad de los motivos que se invoquen para explicar o justificar el apoderamiento de un establecimiento educacional no puede tornar en lícitas las vías de hecho a las que se acude con tal propósito” (considerando 6°).

En este sentido, “no se debe confundir la licitud de la protesta social, que como la mayoría de las expresiones públicas de la ciudadanía puede ser

Para la Corte, el derecho a manifestarse libremente, la libertad de opinión y de reunión “no pueden ser objeto de limitación alguna antes que sean ejercidas, toda vez que por mandato constitucional se prohíbe la censura previa, ni requieren de permiso anticipado por parte de la autoridad, pero tienen por contrapartida el poder hacer efectiva la responsabilidad por los posibles daños que el ejercicio de tales derechos puede provocar”.

relevante para generar debates en la opinión pública”, con el empleo de mecanismos que se caracterizan “por el uso de la fuerza y, que en este caso, vulnera el derecho de los estudiantes a recibir educación, y el de sus padres, de que ésta les sea impartida a sus hijos” (considerando 6°).

Sin perjuicio de lo anterior, la petición de los recurrentes de ordenar a los estudiantes del Instituto Nacional a abstenerse de “organizar o llamar a votaciones sobre tomas y paralizaciones”, equivale a “decretar por vía judicial una prohibición absoluta de que incluso deliberen una votación cuando diga relación con tomas o cualquier clase de paralizaciones, por lo que se trata de una pretensión que no puede ser atendida. Efectivamente, sin perjuicio de la ilegitimidad que reviste la realización de una toma, no es posible requerir a los tribunales de justicia que ordene a los estudiantes del Instituto Nacional o de cualquier otro establecimiento educacional de abstenerse de discutir su procedencia como la de cualquier otra forma de paralización de actividades. Acceder a esta solicitud de los recurrentes conllevaría a emitir una orden judicial de evidente carácter censor, carente por lo tanto de todo valor legal y efecto vinculante” (considerando 7°).

Para la Corte, el derecho a manifestarse libremente, la libertad de opinión y de reunión “no pueden ser objeto de limitación alguna antes que sean ejercidas, toda vez que por mandato constitucional se prohíbe la censura previa, ni requieren de permiso anticipado por parte de la autoridad -sin perjuicio de la regulación por el organismo competente de las reuniones que se efectúen en espacios públicos-, pero tienen por contrapartida el poder hacer efectiva la responsabilidad por los posibles daños que el ejercicio de tales derechos puede provocar en otros bienes jurídicos socialmente importantes” (considerando 7°).

Respecto de la actuación de la Municipalidad frente a un acto ilegal como la toma –la que no habría actuado, a juicio de los recurrentes, de acuerdo con lo que infiere la Corte, con el celo adecuado solicitando prontamente el auxilio de la fuerza pública (considerando 8°)– para la Corte debe examinarse si lo obrado es ilícito o arbitrario, “pero en ningún caso cabe sustituir a la administración imponiéndole la manera en que debe abordar los conflictos estudiantiles que se suscitan en su comuna... No es posible aceptar que los tribunales entren en ese espacio a través de una decisión judicial que fije de un modo inalterable o inmutable cómo debe ser la respuesta del ente municipal frente a esos acontecimientos” (considerando 9°).

Para la Corte está fuera de discusión que la Municipalidad de Santiago no ha instigado ni ha autorizado el apoderamiento de los recintos



Para la Corte está fuera de discusión que la Municipalidad de Santiago no ha instigado ni ha autorizado el apoderamiento de los recintos educacionales que dependen de ella y son atribuciones propias de los sostenedores.

educacionales que dependen de ella y son atribuciones propias de los sostenedores “la elección de las medidas que apunten a garantizar la continuidad del servicio educacional que prestan cuando éste se ha visto interrumpido a causa de estos conflictos, de lo contrario se restringiría su facultad de decidir en qué oportunidades recurrir al uso de la fuerza pública o de ponderar la utilización de otros mecanismos que se consideren más aptos para poner fin a la dinámica de las tomas” (considerando 10°). Para la Corte resultaría ilusorio que este tribunal “definiera a priori la reacción que debe tener la Municipalidad de Santiago frente a cada toma estudiantil, porque pese a tratarse de un acto ilegal, le corresponde a esa autoridad administrativa apreciar dentro de su ámbito de competencia cuestiones de mérito y oportunidad que determinará cómo enfrentarlas” (considerando 10°).

Asimismo, la experiencia ha demostrado que los desalojos indiscriminados “tienden a expandir el conflicto, en vez de morigerarlo, provocando un efecto “contagio” en otros establecimientos. Además de que no puede olvidarse el riesgo que genera cualquier desalojo a la integridad física, tanto de los estudiantes como de los funcionarios policiales” (considerando 11°).

En definitiva, para el máximo tribunal, la decisión municipal de establecer vías de persuasión antes de proceder a los desalojos, “podrá compartirse o no, cuestionarse su eficacia, pero no se advierte que la actuación del Municipio de Santiago se aparta de la normativa jurídica que la rige desde que no existe disposición legal ni reglamentaria alguna que, de manera imperativa, prescriba las acciones precisas que debe adoptar frente a las tomas estudiantiles, ni aparece revestida de arbitrariedad administrativa o carente de racionalidad tal postura, pues además de encontrarse debidamente justificada, ha sido apoyada mayoritariamente por los presidentes de los Subcentros de Padres y Apoderados del Instituto Nacional que representan a cada uno de los cursos del establecimiento” (considerando 12°). Ahora, si bien no es posible controlar el mérito o valor de las medidas por las que ha optado la Municipalidad, “ello no impide, en las instancias pertinentes, la evaluación de las consecuencias antijurídicas que tales determinaciones pueden acarrear para los particulares” (considerando 12°).

Finalmente, en relación a la situación del Rector del Instituto Nacional recurrido, para la Corte no ha sido desvirtuada la reiterada aseveración de los recurrentes en orden a que dicha autoridad no adoptó, frente a la denuncia de tomas del establecimiento por parte del grupo de alumnos

XX



ISSN: 0718-2090

www.lyd.org

En definitiva, acogiendo el recurso sólo respecto del Rector, la Corte dispone que deberá implementar todas las medidas a su alcance tendientes a impedir nuevas perturbaciones o vulneraciones de las garantías fundamentales infringidas.

de que da cuenta esta causa, medida alguna eficaz para revertir la situación producida y/o para impedir futuras tomas (considerando 14°). Y si bien la Municipalidad recurrida en calidad de sostenedora asume responsabilidades en el proceso del normal desempeño de los establecimientos educacionales de la comuna, la autoridad más directamente vinculada con el quehacer de los alumnos es precisamente el rector del plantel (considerando 16°). Concluye la Corte en esta materia que, en las condiciones antes descritas y en el escenario de no haber argumentado ni demostrado el Rector su disposición a considerar alguna de las medidas a que el reglamento interno le faculta, ni aquellas que evidencia la experiencia en materia de conductas estudiantiles reñidas con la legalidad y normativa interna de los colegios, las que no oscilan únicamente entre el proceso de diálogo y el desalojo con fuerza pública, y ante la amenaza latente, real y actual de ver afectados los recurrentes los derechos fundamentales antes referidos, es que el recurso promovido en su contra debe ser acogido (considerando 17°).

En definitiva, acogiendo el recurso sólo respecto del Rector, la Corte dispone que deberá implementar todas las medidas a su alcance tendientes a impedir nuevas perturbaciones o vulneraciones de las garantías fundamentales infringidas.

4. Voto de minoría

Contra la decisión de rechazar los recursos de protección dirigidos en contra de la Municipalidad Santiago, estuvieron el Ministro Ballesteros y el Abogado Integrante Piedrabuena, quienes fueron de parecer que la Municipalidad de Santiago deberá en caso de futuras tomas que afecten al Instituto Nacional adoptar oportunamente, en su calidad de sostenedora del mismo, todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley General de Educación a fin de garantizar adecuadamente la continuidad del servicio educacional durante el año escolar.

En efecto, la minoría sostuvo, primero, que las municipalidades, en cuanto sostenedoras de un establecimiento educacional, están sujetas a una estricta reglamentación legal que las obliga a proveer de manera regular y continua el servicio educacional que prestan, por lo que en esta materia gozan en el ejercicio de sus facultades de administración de una mayor amplitud de acción, la que deberá ejercer conjuntamente con la Dirección del establecimiento (considerando 1°). Segundo, ante la ocupación del Instituto Nacional por vías de hecho –situación que jamás puede ser considerada como ejercicio legítimo de un derecho, pues

gjhjhjgh



ISSN: 0718-2090

www.lyd.org

FICHA*:

Rol N° 23.540-2014, de 4 de noviembre de 2014. Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Rubén Ballesteros C., Sr. Pedro Pierry A., Sra. Rosa Egnem S., Sra. María Eugenia Sandoval G., y el Abogado Integrante Sr. Guillermo Piedrabuena R. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Piedrabuena por estar ausente.

impide que otros alumnos puedan recibir el servicio educacional de manera regular, perturbando así el derecho a la libertad de enseñanza de sus padres o apoderados al estar privándolos de un colegio que sirva para la finalidad escogida—, sólo le cabe al Municipio de Santiago y a la Dirección del establecimiento velar por el cumplimiento del mandato legal que le impone, en su condición de sostenedor, la obligación de garantizar la continuidad del servicio educacional durante el año escolar, para lo cual debe ejecutar medidas idóneas, eficientes y oportunas para ese objeto.

5. Conclusión

Se trata de un fallo que es clarificador en algunos aspectos, teniendo entonces, un valor como precedente potencial frente a casos futuros. Ello sucede con la definición precisa de toma como acto de fuerza, ilegal y el que por su naturaleza lesiona derechos fundamentales como el derecho a la educación. Asimismo, la Corte establece que no procede que se tomen medidas judiciales de censura previa frente a determinados actos de los estudiantes en el contexto de una toma, sino hasta el momento en que se produce la misma. También destaca el que el Rector es el principal responsable a la hora de tomar medidas para prevenir que no se vulneren derechos fundamentales a consecuencia de estos actos ilegales.

Menos clarificadora es la sentencia, respecto de la responsabilidad que le cabe a la Municipalidad en esta materia. Para la Corte, no caben definiciones a priori respecto de cómo debe enfrentar la Municipalidad un acto ilegal como la toma, teniendo múltiples alternativas posibles, y estando los tribunales impedidos de evaluar el mérito, con una excepción: si la solución adoptada genera consecuencias antijurídicas lo que obliga al juez a evaluar la misma. Nada se dice de fondo respecto del “protocolo” controvertido y sus límites. En efecto, el voto disidente, sensatamente a nuestro juicio, fue de parecer que la Municipalidad de Santiago deberá en caso de futuras tomas que afecten al Instituto Nacional adoptar oportunamente, en su calidad de sostenedora del mismo, todas las medidas necesarias para garantizar adecuadamente la continuidad del servicio educacional durante el año escolar.

¹ Ver nuestro análisis respecto de dicha sentencia en Fallos Públicos N° 50, de septiembre de 2014 en: http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/fp50tomainstitutonacionalilegalseptiembre2014.pdf