

INSTRUCTIVO SOBRE FORMA DE PROCEDER EN CASO DE TOMA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS

La cristalización de la criminalización de la protesta estudiantil



Contenido

INSTRUCTIVO SOBRE FORMA DE PROCEDER EN CASO DE TOMA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS	1
INTRODUCCIÓN	1
ANÁLISIS JURÍDICO	2
Breve reseña histórica	2
Consideraciones técnicas sobre la causa judicial y el proceder del Gobierno	7
Consideraciones en términos políticos del debate en cuestión	10
CONCLUSIÓN	12

INTRODUCCIÓN

La criminalización de la protesta es un mal que se viene dando en la Argentina hace varios años. Una salida política optada por el Estado¹ al dilema de la confluencia de dos derechos: el de circular libremente y el de protestar y reclamar. Ambos derechos constitucionales, parecen entrar en riña por las avenidas porteñas, cada vez más seguido.

¹ Nos referimos al Estado, ya que, tanto la Ley Antiterrorista (N° 26.734), como el “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas”, tienden a criminalizar la protesta en desmedro de la creación de puentes de diálogo entre los actores que protestan y el gobierno.



El año pasado, se suscitó el mismo debate pero reducido a las tomas en las escuelas públicas de la Ciudad. La ola de protestas-tomas se originó a raíz del anuncio de la reforma del Nivel Medio que se llamó “Secundaria del Futuro”. Frente a esto los alumnos, además de posicionarse en contra de la reforma, denunciaban que no habían sido consultados al respecto.

2

Además, en el año 2016, se sufrió también una masiva protesta-toma en las escuelas medias públicas de la Ciudad de Buenos Aires, en oposición al Operativo Aprender. Respecto de esta conflictividad creciente, el GCBA respondió con un polémico protocolo de acción frente a las tomas de las escuelas que fue criticado, denunciado, amparado, modificado, rehabilitado, amparado nuevamente, etc.

De todo ese proceso y algunas consideraciones propias, intentaremos manifestarnos a continuación.

ANÁLISIS JURÍDICO

Breve reseña histórica

Durante los últimos diez años, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha estado realizando distintos intentos para prevenir y evitar las tomas escolares, movimientos espontáneos impulsados por los centros de estudiantes para reclamar, esencialmente, por mejoras en la calidad educativa; fundamentales para el óptimo desarrollo de las niñas, niños y adolescentes porteños.

Estos intentos se tradujeron en “protocolos” emitidos por el Ministerio de Educación, que consisten en un instructivo para llevar a cabo en caso de tomas escolares. Por supuesto, ante la intención gubernamental de evitar estas tomas, se produjo una reacción por parte de la comunidad escolar que cree en el contenido político y transformador de ellas. Reacción que derivó en contiendas judiciales, en forma de medidas cautelares tendientes a suspender los efectos de estos protocolos.

De esta forma, en el año 2008, se solicitó dejar sin efecto la Disposición número 495499/DGEGE/08, la cual establecía que los Directivos de las



entidades escolares debían recabar los nombres de los alumnos que tomaran el establecimiento a fin de que quede plasmado en un Acta. El resultado fue la anulación parcial del Protocolo en la parte que dice *“los nombres de las personas que ocupen el establecimiento”*.

Posteriormente, con fecha 26 de agosto de 2010, ante una nueva solicitud que tuvo el apoyo de varios Diputados de la Ciudad de Buenos Aires, la jueza Elena Liberatori dispuso *“dejar sin efecto el memorando número 912750/DGEGE/2010, de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal del MINISTERIO DE EDUCACIÓN del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de fecha 19 de agosto de 2010, por ser nulo de nulidad absoluta e insanable, según las normas vigentes aplicables y violar los derechos y garantías que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconoce y garantiza a los estudiantes de esta Ciudad”*.

El año 2012 encontró a la viceministra de Educación, la profesora Ana Ravaglia, reuniéndose con los rectores de los establecimientos escolares porteños para otorgarles un nuevo instructivo respecto de la *“situación de toma”*. Este explicitaba lo siguiente:

“En caso de toma, el director deberá: a) dar cuenta del hecho a las direcciones de área y general; b) concurrir inmediatamente a la comisaría a efectos de denunciar la situación de toma (NO DENUNCIAR PERSONAS). Los ilícitos que se estarían configurando pueden ser violación de domicilio o usurpación (ambos delitos) y la contravención del artículo 58 (ingreso o permanencia de personas en lugar público/privado contra la voluntad del titular; c) solicitar apoyo de la Dirección General de Coordinación Legal a los efectos de concurrir con letrado; d) la Dirección concurrirá a la fiscalía para conocer las medidas preliminares que se dispongan y petitionará alguna medida cautelar en caso de ser necesario; e) en caso de registrarse daños materiales deberá, además de las actuaciones administrativas de rigor, requerirse la presencia de un escribano para que labre las actas correspondientes. Este instructivo deberá aplicarse independientemente de: labrar acta correspondiente, avisar a los

padres de los alumnos, llamar al SAME, dar aviso al Consejo de los derechos de los niños”.

Ante este instructivo, la jueza decidió “dejar sin efecto las instrucciones dadas por las autoridades educativas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los Directores y/o Rectores de establecimientos educativos de la Ciudad de Buenos Aires en ‘situación de toma por estudiantes’, relativas a la denuncia en comisaría, tal como surge de los incisos b) y d) del documento obrante a fojas 189 denominado ‘instructivo’”.

El año anterior, el Ministerio de Educación fue nuevamente sujeto pasivo de una medida cautelar, en donde los actores denunciaron que “ante un nuevo conflicto con los estudiantes en virtud de la implementación de un nuevo programa “La Secundaria del Futuro” se ha hecho circular a las casillas de correo electrónico de los Directivos de las escuelas el Instructivo dejado sin efecto en el año 2012 por resolución judicial, en cuanto a la orden para que las autoridades educativas de los establecimientos denuncien en comisarías policiales el hecho de las tomas de los mismos”.

La jueza Liberatori, quien está a cargo de emitir estas resoluciones por una cuestión de conexidad, decidió “suspender el Instructivo difundido a las autoridades educativas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los Directores y/o Rectores de establecimientos educativos de la Ciudad de Buenos Aires para “el caso de toma de establecimientos educativos por estudiantes”, relativas a la denuncia en comisaría, tal como surge de los incisos b) y d) del documento obrante a fojas 28 denominado “instructivo”. En consecuencia, el GCBA deberá de modo inmediato dejar sin efecto los procedimientos administrativos y penales, sancionatorios, disciplinarios que se deriven de la aplicación del Instructivo suspendido, tanto en relación a alumnos como docentes”.

El 14 de febrero de 2018, el Ministerio de Educación presentó un nuevo protocolo, similar a los anteriores. En él, establece una serie de

responsabilidades para las autoridades de los establecimientos educativos en caso de una toma por parte de los estudiantes, pero excluyendo la denuncia a las autoridades policiales. Este protocolo, enviado a las máximas autoridades de las escuelas secundarias, presenta el siguiente contenido:

5

“A los fines de dar cumplimiento con las responsabilidades a cargo de la máxima autoridad de un Establecimiento Educativo, primando la efectivización del derecho a la integridad de niños, niñas y adolescentes, como así también sus responsabilidades en relación al patrimonio escolar, se establece que ante situación de toma del establecimiento, los/las Directores/Directoras/Rectores/Rectoras o quien los reemplacen en sus funciones, deberán dar intervención:

- 1) *Al Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*
- 2) *Al SAME*
- 3) *Citar de manera inmediata, telefónicamente o por las vías habituales de contacto a los padres o a quienes ejerzan la responsabilidad parental para que retiren a sus hijos del establecimiento habida cuenta de la imposibilidad de prestar el servicio educativo.*
- 4) *Labrar un acta dejando constancia de la imposibilidad de llevar adelante la conducción pedagógica y gestión técnico-administrativa con motivo de la toma del establecimiento, la que deberá ser elevada jerárquicamente a la máxima autoridad de la cartera, consignando en la misma los siguientes puntos:*
 - *Relato de los hechos y circunstancias por los que se efectivizó la toma del establecimiento educativo.*
 - *El estado detallado del patrimonio escolar, el que además deberá ser documentado fotográficamente al momento en que se inicia la toma del establecimiento. Para el caso de ser posible, las fotografías deben ser certificadas por escribano público o con la presencia de dos testigos debidamente individualizados.*

- *Solicitud de intervención al Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y al SAME.*
- *Constancia de citación a los padres o quienes ejerzan la responsabilidad parental sobre los alumnos, a fin de que procedan a retirarlos del establecimiento habida cuenta de la imposibilidad de prestar el servicio educativo. Los alumnos deberán retirarse del establecimiento conjuntamente con el adulto responsable o quienes ejerzan la responsabilidad parental. A ese fin deberá suscribir al momento del retiro del alumno un acta de retiro en la cual se le hará saber que mientras dure la situación y en el caso de ingreso/egreso del alumno al establecimiento educativo la responsabilidad sobre el mismo recaerá exclusivamente sobre el adulto que ejerza la responsabilidad parental.*
- *Enunciar los datos de los padres o de quienes ejerzan la responsabilidad parental que no hayan retirado a los jóvenes a su cargo del establecimiento educativo, dejando constancia de los motivos y de haberles hecho saber la responsabilidad parental, mientras dure la situación y en el caso de ingreso/egreso del alumno al establecimiento educativo.*

5) Los/las Directores /Directoras/ Rectores/Rectoras o quien los reemplacen en sus funciones, deberán permanecer en el establecimiento educativo hasta la terminación de todas las acciones establecidas en el presente.

6) Desde el Ministerio de Educación, asimismo, se deberá elevar el expediente administrativo para intervención de las áreas de la Procuración General.

7) Finalizada la toma del establecimiento escolar los/las Directores/Directoras/ Rectores/Rectoras o quien los reemplace deberá labrar un acta, la que será elevada jerárquicamente a la máxima autoridad de la cartera, consignando el estado detallado del patrimonio escolar al momento de cesar la toma del establecimiento educativo, el que además deberá ser documentado fotográficamente. Para el caso de ser posible, las

fotografías deben ser certificadas por escribano público o con la presencia de dos testigos debidamente individualizados.

- *Identificar los daños en el patrimonio que podrían haberse ocasionado por la toma del establecimiento, el que además deberá ser documentado fotográficamente. Para el caso de ser posible, las fotografías deben ser certificadas por escribano público o con la presencia de dos testigos debidamente individualizados.*

8) Asimismo, desde el Ministerio de Educación, se elevará el referido expediente administrativo para intervención de las áreas de la Procuración General”.

7

Consideraciones técnicas sobre la causa judicial y el proceder del Gobierno

El nuevo protocolo realizado por el Ministerio de Educación porteño presenta marcadas diferencias con los instructivos anteriormente distribuidos. En primer lugar, se nota una clara disminución en la intensidad punitiva propuesta por la Administración actual. Si bien las limitaciones a las denuncias penales de protocolos anteriores fueron dadas por el Poder Judicial, en el nuevo instructivo hay un mayor interés estatal por disminuir la lesión a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La convocatoria al Consejo de los Niños, Niñas y Adolescentes es, sin dudas, un paso adelante en la tensión producida entre la comunidad escolar y el Estado porteño.

No obstante, por genuino que sea el interés del estado, hay una realidad absoluta e insoslayable: todo el protocolo apunta a limitar y desmotivar la realización de tomas escolares, lo cual constituye un grave daño a toda nuestra normativa, nacional y distrital. Esto se torna manifiesto desde el mismo inicio del protocolo, donde hace especial hincapié en proteger la integridad de los niños, niñas y adolescentes y en hacer primar sus responsabilidades para con el patrimonio escolar. En ningún momento el Estado demuestra interés en el contenido del reclamo realizado



por los estudiantes. Luego, el inciso 3), conjuntamente con el artículo 4), muestran claramente la finalidad de desalentar las tomas y, más aún, de retirar a los estudiantes de la escuela; haciendo recaer sobre los padres la responsabilidad ante cualquier daño potencial al patrimonio escolar, generado durante la toma. Esta amenaza de descarga punitiva sobre los padres deviene absolutamente abstracta, desde el momento en el cual la responsabilidad por los daños que los alumnos generen en el patrimonio escolar, recae sobre los padres (o quienes ejerzan la responsabilidad parental), haya una toma en curso o no. Es una clara maniobra disuasiva por parte del Ministerio de Educación, que no respeta los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La ley de Protección Integral a los niños, niñas y adolescentes número 26.061, en su artículo 24, establece claramente que tienen derecho a *“a) Participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés; b) Que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo”*, y la misma disposición enuncia que *“este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven las niñas, niños y adolescentes; entre ellos, al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo”*. Este protocolo busca, de manera palmaria, reducir esa libertad para que los niños, niñas y adolescentes participen y se expresen, como indica el primer inciso; lo cual se torna mucho más relevante si se observa que la normativa hace una mención especial al ámbito escolar, epicentro del desarrollo de todos los ciudadanos pertenecientes a esta franja etaria.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires otorga otro motivo para que este Protocolo carezca de validez. El artículo 39 de este compendio normativo afirma que *“La Ciudad reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de sus derechos, les garantiza su protección integral y deben ser informados, consultados y escuchados”*. Nuevamente, el protocolo que insta a los padres a retirar a los estudiantes es claramente violatorio de esta disposición, ya que no se está realizando una protección integral, y se está coartando claramente el derecho constitucional de ser escuchado.



Este derecho a ser escuchado, de manera concordante con lo dispuesto anteriormente, se encuentra consagrado en la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución Nacional. En su artículo 14, de manera más genérica, se reconoce el derecho a todos los habitantes de la Nación *“de peticionar ante las autoridades”*, y, más precisamente, el artículo 75, inciso 22, le otorga jerarquía constitucional y complementariedad a nuestras normas constitucionales a determinados tratados internacionales. Entre ellos, se encuentra la Convención de los Derechos del Niño, la cual protege *“los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes del mundo. A lo largo de sus 54 artículos, establece un marco jurídico inédito de protección integral a favor de las personas menores de 18 años de edad, que obliga a los Estados que la han ratificado a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas menores de 18 años de edad, independientemente de su lugar de nacimiento, sexo, religión, etnia, clase social, condición familiar, entre otros”* (texto introductorio del Tratado). Y, más específicamente, el artículo 12 de este Tratado establece que *“Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”*. La acción estatal, de acuerdo al protocolo, de instar y dejar asentado en un acta los padres que retiraron a los hijos de la escuela colisiona con el derecho constitucional que contempla este artículo 12, y debe ser dejado sin efectos de manera inmediata, en virtud de la mirada en clave constitucional del que todo acto estatal debe estar provisto.

Todo Estado de Derecho que se precie de tal debe tener su correspondiente ponderación de derechos. Esto es, ni más ni menos, que hacer primar un derecho por sobre otro, al generarse una colisión entre ellos. La presunta justificación estatal de salvaguardar el *“derecho a la educación”* que deben gozar todos los niños, niñas y adolescentes puede llegar a inducir a una falsa reivindicación de este mencionado derecho frente al derecho de protesta o el de ser oído. Pero, como se dijo recientemente, esta dicotomía no es tal. No son ideas opuestas, sino



complementarias. Los reclamos por parte de los estudiantes ayudan a mejorar las condiciones en las cuales se debe garantizar ese derecho a la Educación. Las tomas de las escuelas buscan el pleno goce de ese Derecho. No colisionan con él, habida cuenta que el momento en el cual se produce un reclamo es porque ese Derecho, en esas condiciones, no puede seguir subsistiendo. Si el derecho a la Educación, caracterizado - entre otras cuestiones- por la calidad y la infraestructura, deja de subsistir por cualquier motivo, el derecho a ser oído de los estudiantes nace, y se ve materializado en los tipos de protestas elegidas y amparadas por los ordenamientos jurídicos más elevados de nuestra Nación. No hay tal colisión, por lo que el argumento de la plusvalía de un derecho por sobre otro es, sencillamente, falso. Lo que creemos, desde esta Adjuntía, es que la única forma de detener estos reclamos, legítimos y conformes a derecho, es tomando nota de lo propuesto, mejorando la calidad de vida de los alumnos dentro de las instituciones escolares y generando instancias de diálogo en donde todos los actores que hacen a la comunidad educativa participen, debatan y, finalmente, solucionen los problemas estructurales de nuestra Educación. Es y será la única manera de hacer prevalecer, de una vez por todas, al Estado de Derecho.

10

Consideraciones en términos políticos del debate en cuestión

El reclamo organizado es un derecho y un deber de las organizaciones civiles y políticas que representan a algún sector de la sociedad, en caso de que así lo consideren. Cuando el Estado o el sistema político redundan en una injusticia, tenemos como sociedad, las herramientas para defendernos e intentar corregirla. Pero para que estas transformaciones se den en favor de los perjudicados, es necesario crear una correlación de fuerza que permita coaccionar al poder que la está cometiendo.

Para esclarecer esta cuestión, dispondremos de un ejemplo práctico. Durante la década del '90, era pública la intención del Gobierno Nacional, de arancelar las Universidades Nacionales y someter la política universitaria a las recomendaciones del Banco Mundial. Frente a esto, las organizaciones estudiantiles, estudiantes independientes y ciudadanos no agrupados participaron de incansables



manifestaciones y tomas de las facultades, recorridas por los medios, declaraciones públicas, etc. Como consecuencia de esto, las Universidades Nacionales siguen siendo gratuitas ya que, para el gobierno, fue mayor el perjuicio en la opinión pública respecto de la intención de transformación que tenían que el beneficio que esperaban obtener de esta manera.

11

Podemos encontrar en la historia de nuestro país y la de otros países, situaciones similares sobre diversas temáticas en donde la movilización popular y las protestas masificadas logran las grandes transformaciones. El conflicto aparece cuando la herramienta de protesta, se somete a tal desgaste que ya no produce el efecto esperado sino el contrario. La visibilización de una problemática específica ya no despierta la solidaridad del resto de la sociedad sino que enfatiza el descontento generalizado por las continuas protestas.

Por lo tanto, esbozamos la siguiente reflexión: el reclamo es legal y legítimo, existen distintas modalidades de reclamo que responden a distintos niveles de *gravedad* de la problemática, por lo tanto, ¿en qué medida podemos aseverar que la toma es legítima y en qué casos?

Por supuesto que la respuesta a esa pregunta varía según la persona que la responda. Podemos, desde esta adjuntía, aportar algunas ideas. Vemos que el desgaste de la herramienta política (toma), perjudica la fortaleza del reclamo estudiantil que para nosotros es legítimo, por lo tanto entendemos debería considerarse otros mecanismos de reclamo. Pero también vale decir, que el gobierno de la Ciudad ha demostrado poca habilidad para desactivar las conflictividades tanto así como para prevenirlas. Es responsabilidad del Estado siempre, generar los ámbitos de discusión necesarios para que cualquier reforma sea practicada en el contexto de mayor consenso posible, tarea con la que no se está cumpliendo eficientemente. No creemos que en este nivel de desentendimiento, el protocolo sea la mejor opción para destrabar la discusión y avanzar hacia un consenso político.

Por otro lado, la introducción de las familias en la arena del debate, podría ser saludable pero tal vez en otras condiciones. De esta manera, el mensaje que



se descarga es que los jóvenes no tienen la suficiente autoridad política para reclamar por sus derechos ni siquiera a opinar.

CONCLUSIÓN

En definitiva se trata de un protocolo que atenta contra los derechos de los estudiantes, no se ajusta a las normativas vigentes y además, intenta eliminar algunas de las instancias que tiene nuestro sistema educativo para pensarse a sí mismo y así poder mejorar.

Entendemos desde esta adjuntía que el gobierno debería enfocar su energía en construir puentes de diálogo que tiendan a generar consensos, no así en buscar mecanismos que intenten desactivar las manifestaciones y protestas que se manifiesten en contra de ciertas medidas adoptadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En un segundo plano, resulta prudente advertir que las agrupaciones estudiantiles deberían manifestar su intención de generar consensos y buscar soluciones creativas para sus reclamos. Tal vez sea hora de reconocer debilitada, por el abuso, la herramienta política de la toma ya que no genera la adhesión del resto de la sociedad, sino todo lo contrario.

Finalmente concluimos poniéndonos a disposición a nosotros mismos y al organismo del cual, esta adjuntía forma parte, para contribuir al debate que hace falta y construir la generación de consensos que nuestro sistema educativo necesita en todo el país, pero fundamentalmente en la Ciudad de Buenos Aires.