

Informe N°23

Radiografía de la jurisprudencia educacional sancionatoria

— *Análisis cualitativo de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia educativa
sancionatoria*



Radiografía de la jurisprudencia educativa sancionatoria

- *Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia educativa sancionatoria.*
- *81% de la jurisprudencia versa sobre cuestiones de debido proceso.*
- *Reseña de seis sentencias importantes para el ámbito educativo.*

Introducción

La Corte Suprema es la última palabra en los conflictos entre los establecimientos educativos y la Superintendencia de Educación (“SIE”). En efecto, la Superintendencia en su actividad fiscalizadora y sancionadora puede incurrir en errores que vulneren los derechos y las garantías de los colegios. De ahí que los sostenedores educacionales puedan reclamar ante los tribunales de justicia.

La Corte Suprema, al fallar estos conflictos, ha fijado la interpretación y alcance de ciertas normas que regulan la relación entre los colegios y la Superintendencia. Por tanto, una revisión desde una perspectiva cualitativa de dichas sentencias resulta importante para dos efectos: primero, saber los principales puntos de conflictos entre la SIE y los establecimientos educativos; y segundo conocer los pronunciamientos más relevantes de la Corte Suprema en materia de fiscalización y sanción de la normativa educativa.

El presente informe presenta una radiografía sobre la jurisprudencia educativa sancionatoria de los últimos cinco años. Nuestro objetivo es doble. En primer lugar, mostrar una visión de conjunto sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema respecto a la normativa educativa. En segundo lugar, mostrar los fallos más relevantes que ha dictado el Máximo Tribunal en materia de fiscalización y sanción. Para este fin, dividimos el desarrollo de nuestro trabajo en tres apartados: 1) resumen del marco normativo que regula la actividad fiscalizadora y sancionatoria de la SIE; 2) exposición sobre una visión de conjunto de la jurisprudencia educativa de la Corte Suprema; y 3) una reseña de las sentencias más destacadas de la Corte Suprema sobre



la materia. En total se analizaron 101 sentencias dictadas por el Máximo Tribunal durante el período 2014-2018¹.

Desde ya adelantamos que prácticamente la totalidad de las sentencias de la Corte Suprema han fallado sobre cuestiones de garantías procesales, las cuales fueron establecidas para proteger a los establecimientos educativos de posibles arbitrariedades en los procesos de fiscalización y sanción seguidos por la SIE.

Marco normativo

Para comprender la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de conflictos entre la SIE y los establecimientos educativos es necesario tener presente tres elementos: primero, la misión de la Superintendencia de Educación; segundo, sus principales potestades normativas y sancionadoras; y tercero las garantías de los colegios para enmendar posibles arbitrariedades cometidas por la SIE.

Los objetivos, atribuciones y organización de la Superintendencia de Educación se regulan en la Ley n°20.529, cuerpo normativo que regula el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación. En ese sentido, el artículo 48 establece que el objetivo de la SIE es asegurar que los establecimientos educativos se ajusten a la normativa educacional vigente. Para tal objetivo el artículo 49 concede a la SIE, entre otras atribuciones, la capacidad para fiscalizar y sancionar a los colegios.

El proceso de fiscalización² puede tener su origen en planes estratégicos de la SIE, o bien en denuncias particulares, por ejemplo de los apoderados. Entre las materias que pueden ser fiscalizadas están: destino de los recursos estatales, rendición de gastos, seguridad, higiene e infraestructura en los establecimientos, convivencia escolar y gestión pedagógica.

En aquellos casos que se detecten eventuales infracciones a la normativa educacional, la SIE puede iniciar un proceso administrativo sancionatorio. En términos generales, el procedimiento consta de dos etapas. Primero, se designa un fiscal instructor quien debe investigar y elaborar un informe que consigne los cargos contra el colegio, la defensa del sostenedor, la prueba aportada, y por último una propuesta de sanción, o en caso contrario, de sobreseimiento. Luego, sobre la base de dicho informe, el Director Regional de la Superintendencia decide si aplicar una sanción o no.

¹ La totalidad de las sentencias se obtuvieron en el buscador de causas del Poder Judicial, utilizando como criterio de búsqueda el nombre: “Superintendencia de Educación” (<http://www.pjud.cl/consulta-unificada-de-causas>).

² Para mayor detalle este procedimiento se encuentra regula entre los artículos 51 a 53 de la Ley n°20.529.



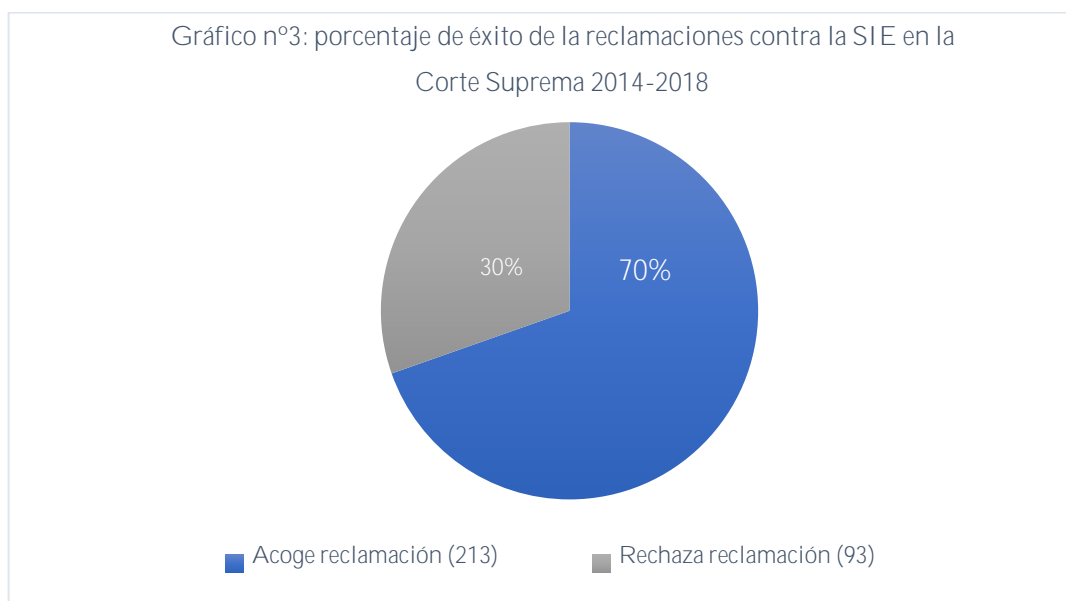
Respecto a la aplicación de sanciones, la Ley n°20.259 regula en sus artículos 73 a 83, el tipo de infracciones, la gravedad de las mismas, los tipos de pena, y las atenuantes o agravantes de responsabilidad. A grandes rasgos la ley establece infracciones leves, menos graves y graves. Dependiendo de la gravedad de la infracción a la normativa educacional, la SIE puede imponer las siguientes sanciones: amonestación, multa de 1 a 1.000 UTM, privación temporal o definitiva de la subvención, inhabilitación temporal o a perpetuidad para obtener y mantener la calidad de sostenedor, y revocación del reconocimiento oficial del Estado.

Por último, los artículos 84 y 85 de la Ley n°20.529, establecen los mecanismos que poseen los colegios para reclamar en caso que la SIE cometa alguna ilegalidad, tanto al momento de fiscalizar, como de sancionar. El artículo 84 contempla un recurso de reclamación administrativo, donde el colegio afectado puede reclamar ante el propio Superintendente de Educación. Por su parte, el artículo 85 dispone que dentro de un plazo de 15 días de notificada la resolución que establece una sanción, el sostenedor puede interponer un recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones. Ahora bien, la sentencia de la Corte de Apelaciones puede ser objetada ante la Corte Suprema, la cual resuelve en definitiva si el actuar de la SIE fue legal o no.

Jurisprudencia de la Corte Suprema: visión de conjunto

Durante los años 2014 a 2018, la Corte Suprema ha resuelto un total de 306 recursos de reclamación³. A modo de referencia, la Corte Suprema falló un total de 213 veces a favor del establecimiento educativo, versus 93 veces que sentenció a favor de la Superintendencia. Lo importante es identificar qué hay detrás de estos porcentajes, es decir, cuáles han sido las principales razones para que la Corte Suprema haya dado la razón un 70% de las veces a los establecimientos educativos.

³ Para mayor detalle sobre un análisis cuantitativo de los resultados de recursos de reclamación interpuestos por los establecimientos educativos contra la SIE, véase el informe *Superintendencia de Educación: el veredicto de los tribunales*, elaborado por el Observatorio Judicial.



Ahora bien, no siempre la Corte ha desarrollado líneas jurisprudenciales propias en estas materias. En efecto, en 205 oportunidades la Corte Suprema se limitó a confirmar la decisión dictada por alguna corte de apelación, o bien a resolver cuestiones probatorias o relativas a si la SIE aplicó correctamente las reglas para determinar la sanción.⁴

En las restantes 101 sentencias, sí encontramos fallos donde la Corte Suprema desarrolló una jurisprudencia estable, o bien, se pronunció sobre materias relevantes. Ahora bien, al analizar las 101 sentencias surge un dato importante: en 82 oportunidades se repite exactamente el mismo caso, la misma sentencia, y la misma jurisprudencia. Para comprender esta jurisprudencia es necesario distinguir aquello que establece la ley en materia de sanción, de aquello que ocurrió efectivamente en la práctica.

Conforme a la Ley n°20.529, cuando en una fiscalización se detecta una posible infracción a la normativa educacional, el artículo 66⁵ establece que el Director Regional de la SIE debe nombrar un fiscal

⁴ A modo de ejemplo, en esta clase de fallos se repiten considerandos tipos como el siguiente: “Que del examen de los preceptos legales transcritos en lo pertinente y de lo razonado hasta aquí sólo cabe concluir que el sostenedor reclamante ha incumplido con los deberes legales que se imponen al establecimiento respectivo, lo que lo hace incurrir en la situación prevista por el artículo 77 letra c) de la Ley N° 20.529, esto es, “infringir los deberes y derechos establecidos en la normativa educacional que no sean calificados como infracción grave”, no logrando desvirtuar los fundamentos de la resolución que impugna por esta vía” (CS, rol n° 31.722-2014).

⁵ Artículo 66.- “Si se detectaren infracciones que pudieren significar contravención a la normativa educacional, el Director Regional competente, mediante resolución fundada, ordenará la instrucción de un procedimiento y designará un fiscal instructor encargado de su tramitación, de formular cargos, de investigar los hechos, solicitar informes, ponderar las pruebas y disponer toda otra diligencia que dé curso al procedimiento”.



instructor, encargado de investigar la infracción, y de ser efectiva, formular cargos contra el colegio. Luego el artículo 72⁶ establece que el Director Regional debe decidir si sancionar o no, en base a los antecedentes entregados por el fiscal instructor, es decir, los cargos imputados y los antecedentes que los prueban.

Ahora bien, en la práctica, la SIE no respetó la separación que efectuaba la ley, a saber, la formulación de cargos y la imposición de la sanción, porque el Director Regional en el mismo acto que designaba a un fiscal instructor, procedía también a formular cargos contra el establecimiento educativo. En consecuencia, la SIE contravenía la separación legal entre investigación y decisión de sancionar. Lo anterior, que podría parecer una formalidad fue estimado por la Corte Suprema como una vulneración esencial al debido proceso que hacía ilegal la sanción. El principal argumento que ha esgrimido la Corte es el siguiente:

Que tal como es posible advertir, la legislación en examen, buscando asegurar la aplicación de los principios de objetividad e imparcialidad, separó las funciones de investigación y formulación de cargos de la actividad sancionadora, de tal manera que al obrar en la forma que se hizo por orden del señor Director Regional de la Superintendencia de Educación de la Región Metropolitana, esto es, proceder a formular directamente los cargos y posteriormente él mismo imponer la sanción reclamada, ha incurrido en una infracción esencial del procedimiento que lo torna del todo ineficaz. (CS, Rol n° 12.606-2018).

Como señalamos, este caso representa el 81% de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de fiscalización y sanción educativa. Esto facilita la visión de conjunto: la jurisprudencia de la Corte Suprema, en su mayoría, ha versado sobre problemas de procedimiento, más que fijar el sentido y alcance de las obligaciones legales a que están sujetos los establecimientos educativos.

Lo anterior se ve reforzado porque, precisamente, la otra jurisprudencia asentada de la Corte dice relación con el artículo 86⁷ de la Ley n° 20.529, el cual establece lo siguiente: “Todo proceso que inicie la Superintendencia deberá concluir en un plazo que no exceda de dos años”. La Corte Suprema ha establecido en al menos seis sentencias⁸ que dicho plazo es de caducidad, y que el cómputo del plazo comienza con el acta de fiscalización y finaliza con la resolución del Director Regional que decide si sancionar o no. En palabras de la Corte Suprema:

⁶ Artículo 72.- “Corresponderá al Director Regional, de acuerdo al mérito de los antecedentes y por resolución fundada, sobreseer o aplicar las sanciones establecidas en el artículo siguiente. La prueba que se rinda se apreciará de acuerdo a las reglas de la sana crítica. Si correspondiere sancionar un hecho que constituya una infracción a más de alguna ley de la normativa educacional, el Director Regional aplicará la sanción que corresponda como si se tratara de una sola infracción”.

⁷ “La Superintendencia no podrá aplicar ningún tipo de sanción luego de transcurridos seis meses desde la fecha en que hubiere terminado de cometerse el hecho. El inicio de la investigación respectiva suspenderá este plazo de prescripción. Todo proceso que inicie la Superintendencia deberá concluir en un plazo que no exceda de dos años.”

⁸ Ver los siguientes roles de la Corte Suprema: 9.033-2015 7.189-2015, 6.974-2015, 6.812-2015, 6.708-2015, 6.343-2015.



En la especie se trata de la exigencia que el proceso concluya en un plazo no superior a dos años. Transcurrido dicho término caduca la potestad sancionadora. Se trata de una sanción a la negligencia en el ejercicio del derecho que le incumbía al interesado realizar, en este caso concluir el proceso en el término de dos años como máximo (...) Que, en consideración a lo expuesto, el plazo de dos años previsto en el inciso final del citado artículo 86, al ser un plazo de caducidad, implica que una vez expirado se extingue la potestad sancionadora que detenta la Superintendencia de Educación en el caso concreto.

A su vez debe tenerse en cuenta que la visita de fiscalización constituye evidentemente un acto de investigación y en el hecho, desde el momento en que se levanta la referida Acta de Fiscalización la reclamante tiene conocimiento de los cuestionamientos que se le formulan y desde entonces está en situación de reunir antecedentes o plantear alegaciones o solicitudes tendientes a justificar su conducta o, en general, de asumir la defensa de sus intereses. A su turno, ha de entenderse que el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en los artículos 66 y siguientes de la Ley N° 20.529 concluye con la resolución del Director Regional respectivo que decide sobreseer o aplicar sanciones, según corresponda del mérito de los antecedentes. Por consiguiente, es respecto de esta actuación del Director Regional que ha de examinarse si a la fecha de su dictación han transcurrido los dos años contados desde la fecha de iniciación de tal procedimiento que, como ya se dijo, comienza con el Acta de Fiscalización. No corresponde entonces considerar el tiempo que tarda el Superintendente de Educación en resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 84 de la citada Ley N° 20.529, toda vez que dicho recurso ya no forma parte del referido procedimiento administrativo sancionador propiamente tal, sino más bien al régimen recursivo de éste. (CS, Rol n° 9.033-2015).

Sentencias relevantes de la Corte Suprema en materia educativa sancionatoria

Para finalizar, presentamos 6 casos donde la Corte Suprema ha efectuado pronunciamientos⁹ relativos a la aplicación de sanciones y garantías procesales:

- 1) Determinación del monto de la multa: El artículo 73¹⁰ establece los criterios que la SIE debe ponderar para determinar la cuantía de una multa. En esta sentencia, la Corte falló que la omisión de dichos factores en la determinación de la multa es ilegal:

⁹ En estos casos preferimos el concepto de “pronunciamiento” en vez de “jurisprudencia”, porque el número de casos aún es reducido para hablar de un criterio estable y definido por la Corte Suprema.

¹⁰ Artículo 73.- “La multa aplicada deberá tomar en cuenta el beneficio económico obtenido con ocasión de la infracción, la intencionalidad de la comisión de la infracción y la concurrencia de circunstancias atenuantes o agravantes, la matrícula total



Sexto: Que, en la especie, de la lectura del punto N°5 de la resolución sancionatoria queda de manifiesto que la repartición reclamada únicamente ha tomado en consideración el beneficio económico —no cuantificado— obtenido con ocasión de la infracción y la intencionalidad en la comisión de ésta, sin efectuar referencia alguna a la matrícula total del establecimiento como tampoco a la cuantía de la subvención mensual que el Estado le otorga.

Séptimo: Que, de esta manera, cuando la Superintendencia de Educación ha omitido el análisis de uno o varios de los factores de determinación de la cuantía de la multa a imponer expresamente contemplados en la ley, debe entenderse que ha incurrido en ilegalidad, habilitando al *jurisdicente* para imponer medidas correctivas respecto del acto reclamado, tal como fue hecho en la sentencia recurrida (CS, Rol n° 24.613-2018).

- 2) Interposición armónica de los recursos de reclamación: La Ley n°20.529 establece dos recursos de reclamación, uno administrativo¹¹, y otro judicial¹² contra las decisiones de la Superintendencia de Educación. En esta sentencia la Corte definió que interpuesta una reclamación administrativa, sólo es posible recurrir a tribunales cuando se falle el recurso en sede administrativa:

Que, en consecuencia, sólo una vez que se notifica la resolución que desestima el recurso de reclamación administrativa o, en su defecto, aquella que resuelve el de reposición o jerárquico, en caso de haber sido deducidos en contra de la decisión adoptada por el Director Regional, es que debe entenderse agotado el procedimiento administrativo, oportunidad en que el administrado puede ejercer el derecho a reclamar judicialmente, acorde con lo previsto en el artículo 85 de la Ley N° 20.529” (CS, Rol n° 37.186-2017).

- 3) Congruencia entre hechos fiscalizados y fundamento de la sanción: Un importante principio del derecho sancionador es que exista una correlación entre los hechos imputados y la sanción. En otras palabras, uno sólo puede ser sancionado por los hechos que fueron debidamente imputados. De lo contrario, se afectaría

del establecimiento a la fecha de la infracción y la subvención mensual por alumno o los recursos que reciba regularmente, excluidas las donaciones”.

¹¹ Artículo 84.- “En contra de la resolución del Director Regional que aplique cualquiera de las sanciones señaladas en el artículo 73, podrá reclamarse ante el Superintendente de Educación dentro del plazo de 15 días, contados desde la notificación de la resolución que se impugna”.

¹² Artículo 85.- “Los afectados que estimen que las resoluciones del Superintendente no se ajustan a la normativa educacional, podrán reclamar ante la Corte de Apelaciones correspondiente, dentro de un plazo de quince días, contado desde la notificación de la resolución que se impugna, para que las deje sin efecto”.



gravemente el derecho a defensa. En el presente fallo la Corte Suprema aplicó dicho principio y declaró ilegal una sanción interpuesta por la SIE, porque no había congruencia entre la fiscalización y la sanción:

Que, en virtud de lo razonado, debe concluirse que las normas que sirvieron de sustento a la decisión de la autoridad para justificar la imposición de la sanción de la que se reclama, no guarda correspondencia con la situación de hecho que motivó el procedimiento de fiscalización administrativo impugnado en la presente causa, razón por la cual resulta forzoso acoger el reclamo deducido, que precisamente sostenía la inexistencia de una conducta susceptible de ser sancionada con la multa reclamada (CS, roles n° 99.834-2016 y n° 3.455-2015).

- 4) Obligación de pasar asistencia y su clasificación como infracción: Sin lugar a dudas, la asistencia representa un aspecto fundamental para los establecimientos educativos que reciben subvención estatal. En efecto, es un ámbito sujeto especialmente al error, la omisión y las enmiendas. A continuación, citamos dos fallos en que la Corte Suprema ha determinado la gravedad de la infracción respecto a problemas cotidianos ligados a la asistencia de clases:

La circunstancia que el registro de asistencia que lleva el establecimiento presente enmendadura y/o falta de información en el registro de asistencia corresponde a una infracción leve. En efecto, el artículo 78 de la Ley N° 20.529 dispone que son infracciones leves: “aquellas en que incurran los sostenedores o establecimientos educacionales contra la normativa educacional y que no tengan señalada una sanción especial (CS, Rol n° 11.872-2015).

Que esta Corte concuerda con los fundamentos de la sentencia apelada, salvo en dos aspectos que corresponde modificar. En primer lugar, la circunstancia que el establecimiento registre como presentes a alumnos ausentes corresponde a una infracción menos grave y no leve (CS, Rol n° 1.074-2015).

- 5) La obligación de reintegro de la subvención escolar no es una sanción: En el siguiente caso, un establecimiento educativo que no declaraba fielmente la asistencia real fue obligado por la SIE a reintegrar la subvención obtenida de más producto de la asistencia equivocada. El colegio reclamó y la Corte de Apelaciones determinó que el reintegro no era exigible, puesto que las únicas sanciones aplicables por ley eran la amonestación y la multa. Sin embargo, la Corte Suprema revocó el fallo argumentado que el reintegro no es una sanción:

Que los artículos 77 y 78 de la Ley N° 20.529, sólo contemplan como sanción a las conductas que dichas normas describen la amonestación y la multa, pero al contrario de lo que sostienen



los jueces del grado y tal como lo ha sostenido esta Corte, el reintegro no es una sanción administrativa, sino que se trata de una medida de resguardo del patrimonio público para el funcionamiento de los establecimientos educacionales, cuyo fundamento es el enriquecimiento sin causa o el mantenimiento de una situación patrimonial ilícita. Por tanto, no constituye sanción administrativa ni pena accesoria de ella, pues está dotada de una singularidad propia que surge sólo como una consecuencia de la sanción que se impone a la infracción de las normas educacionales. (CS, Rol nº 11.069-2015).

- 6) Principio de Buena Fe y sanción: El siguiente fallo es importante, puesto que la Corte Suprema reconoció que si bien el colegio era culpable de la infracción, por otra parte la falta de dolo y las difíciles condiciones del establecimiento hacían excusable el error. En consecuencia, la Corte dejó sin efecto una multa 552 UTM, sin perjuicio de obligar a reintegrar las sumas indebidamente percibidas por los errores de asistencia:

Sexto: Que revisados los descargos planteados por la reclamante es posible advertir que efectivamente los incumplimientos que se le imputan obedecieron a eventos que, si bien pudieron ser evitados, tampoco pueden ser atribuidos a una conducta manifiestamente negligente del sostenedor ni menos a acciones que perseguían la percepción indebida de recursos económicos. En efecto, resulta probable el error que se gestó respecto de la alumna que fue matriculada el mismo día en que se efectuó la visita inspectiva y que figuraba presente en el libro de clases, pero cuya asistencia sólo se verificó al día siguiente. Asimismo, respecto del defecto en el cumplimiento del deber de registro de asistencia de uno de los cursos —6° B—, ello se enmendó de inmediato con la nueva regulación normativa que empezó a regir dicha obligación genérica.

Séptimo: Que, en consecuencia, estando revestidas de suficiente plausibilidad las excusas dadas por la sostenedora del establecimiento educacional, y teniendo además en consideración las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran insertos los alumnos a quienes ella presta los servicios educacionales, y en pos de proteger el necesario financiamiento que debe ser utilizado para llevar adelante el proceso educativo a que tienen derecho esos estudiantes, es que se acogerá la reclamación (...). (CS, Rol nº 23.767-2014).