

Informe N° 56

Análisis jurisprudencial del recurso de protección por aplicación de la ley Aula Segura

JULIO 2023

www.observatoriojudicial.org

Introducción

La ley Aula Segura cumplirá cinco años de vigencia, luego que comenzara a regir a finales de 2018 como una medida de respuesta a una serie de hechos violentos en establecimientos de educación pública, que se recuerdan popularmente como “los overoles blancos”. Ante la dificultad de algunos establecimientos educacionales por contar con una reglamentación interna que les permitiera hacer frente a la magnitud de los hechos, surgió esta normativa para intentar dar un soporte, con un procedimiento y sanciones reguladas, a los establecimientos escolares.

En noviembre de 2022, ante nuevas situaciones de violencia ocurridas en establecimientos educacionales de la comuna de Santiago, diversos actores políticos presentaron un requerimiento ante la Contraloría General de la República, acusando “incumplimiento de la ley y notable abandono de deberes” de la edil de dicha comuna, por instruir la no aplicación de la Ley Aula Segura¹. Lo anterior gatilló una polémica respecto a la efectividad de la ley, que incluso llevó a la propia ministra del Interior y Seguridad, Carolina Tohá, a referirse a este tema en una entrevista radial², en la que indicó:

“(…) la verdad es que las leyes en esta materia son instrumentos que hay que ocupar en la medida que funcionen (…) lamentablemente, para desgracia de todos, cuando esa legislación se ocupó, tuvimos los peores períodos de violencia en los colegios (…)”.

Sin embargo, como veremos en las próximas páginas, una vez que la ley Aula Segura entró en vigor, el número de casos de expulsiones y de cancelaciones y no renovación de matrículas, disminuyó en relación a años anteriores. En razón de ello, en un primer apartado de este informe analizaremos los datos de la Superintendencia de Educación, para determinar si la dictación de esta ley ha tenido un impacto positivo en la comunidad escolar, generando una disminución de las sanciones por faltas a la convivencia escolar.

En un segundo apartado revisaremos la evolución jurisprudencial de un total de 67 causas seguidas ante las cortes de apelaciones de todo Chile, relativas a recursos de protección que buscan revertir las sanciones aplicadas por la ley Aula Segura, entre los años 2018 a 2023³. En lo medular, veremos

¹ La Tercera, Presentan requerimiento en Contraloría contra alcaldesa Irací Hassler por acusación de no uso de Aula Segura, 14 de noviembre de 2022, disponible en <https://www.latercera.com/nacional/noticia/presentan-requerimiento-en-contraloria-contra-alcaldesa-iraci-hassler-por-acusacion-de-no-uso-de-aula-segura/OFVYZOWLBS6GEROVS67JEWDPBY/>

² Radio Universo, Ministra del Interior Carolina Tohá por Aula Segura: “Yo en esto no tengo gustos, tengo experiencia y veo el resultado que tuvo esa dinámica, fue catastrófico”, 15 de noviembre de 2022, disponible en <https://universo.cl/actualidad/ministra-del-interior-carolina-toha-por-aula-segura-yo-en-esto-no-tengo-gustos-tengo-experiencia-y-veo-el-resultado-que-tuvo-esa-dinamica-fue-catastrofico/>

³ Para ello se recurrió a la Base Jurisprudencial del Poder Judicial (<https://www.pjud.cl/portal-jurisprudencia>), específicamente a la correspondiente a “Corte de Apelaciones”. En dicha base se filtraron los resultados a partir de los siguientes criterios de búsqueda: años 2019 a 2023; palabra clave “Aula Segura”; y Cortes de Apelaciones de todo Chile. El resultado fue un total de 67 causas, cuyas sentencias se analizan en este trabajo.

como la principal función de la acción cautelar en esta materia ha sido resolver si la sanción adoptada por el establecimiento educacional ha obedecido a un proceso sancionatorio ajustado a la normativa vigente. En la práctica esto ha llevado a los tribunales a dilucidar si se ha respetado el reglamento interno del propio establecimiento, así como las normas previstas en esta ley. Cumplidos aquellos estándares, las cortes determinan la legalidad de la medida adoptada por el respectivo establecimiento. En este sentido, como se dijo en el primer informe elaborado por Observatorio Judicial, la Corte respeta la autonomía de los establecimientos para proteger a su comunidad escolar⁴.

En este acápite revisaremos también como algunos desarrollos jurisprudenciales han fijado criterios particulares, que se alejan de la jurisprudencia mayoritaria y que aun cuando representan una minoría, vale la pena destacar por su particular enfoque en esta materia.

Para finalizar, presentaremos algunas reflexiones en torno a los resultados de las causas analizadas, para determinar si en términos generales, la ley ha cumplido los objetivos que se tuvieron a la vista al momento de su dictación, así como para concluir si ésta ha significado una mejora en términos de convivencia al interior de los establecimientos educacionales.

1. Convivencia escolar. Datos de la Superintendencia de Educación

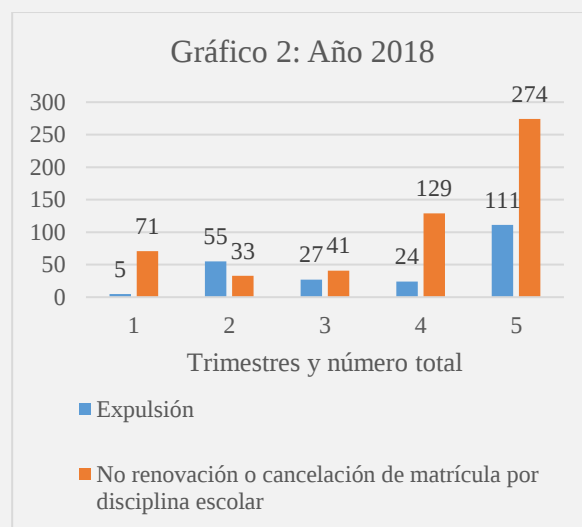
La Superintendencia de Educación posee importantes competencias en materia de convivencia escolar. En efecto, tiene la facultad de investigar las denuncias por este tipo de conflictos, que son presentados por la comunidad escolar. En virtud de lo anterior, este organismo cuenta con datos trimestrales acerca de los casos denunciados y resueltos por sí. A continuación, revisaremos entonces el número de casos de expulsión y cancelación o no renovación de matrícula, entre los años 2017 a 2023, con el objeto de constatar si la dictación de la ley Aula Segura ha significado o no una disminución de la aplicación de medidas disciplinarias para la comunidad escolar.

Como se puede apreciar en los gráficos 1 y 2, previo a la vigencia de esta ley, los procesos de expulsión y no renovación o cancelación de matrícula por disciplina escolar llegaban a 114 y 380 casos respectivamente, el año 2017. En 2018 las expulsiones se mantienen prácticamente estables (111), mientras que la no renovación o cancelación de matrícula por disciplina escolar llega a los 274 casos.

⁴ En este sentido véase Observatorio Judicial, Informe N° 28, “Aula Segura en diez casos. ¿Cómo los tribunales han interpretado la ley n° 21.128? Disponible en <https://observatoriojudicial.org/informes-2022/>



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Educación.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Educación.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Educación.

Luego, si revisamos los años de aplicación de la ley hasta la fecha (gráfico 3), es posible advertir que los casos denunciados y resueltos por la Superintendencia han presentado una baja en comparación a los años anteriores a la entrada en vigencia de la ley Aula Segura. En 2019 las expulsiones bajaron a 87 casos, 24 menos que en 2018, mientras que la cancelación y no renovación de matrícula redujo 90 casos respecto al año anterior. En 2020 observamos cifras especialmente bajas, dado que coincide con la pandemia por Covid-19, que mantuvo a los establecimientos educacionales sin clases presenciales gran parte del año. Ahora bien, si miramos 2021, con el consecuente retorno a clases presenciales, podemos ver que, si bien las expulsiones se mantienen bajas, como en 2020, los casos de cancelación o no renovación de matrícula crecen, en comparación al año anterior, acercándose a la cifra pre pandemia de 2019 (176 casos en 2021, versus 184 en 2019). En tanto en el año 2022 se advierte un fenómeno particular, pues a diferencia de la baja que se venía observando desde 2019 a 2021 en el número

de expulsiones, en 2022 este número aumenta, superando a la cancelación y no renovación de matrícula, la que disminuye en relación al año anterior. Tentativamente, esto podría explicarse por el posible *shock* que supuso el retorno a las clases presenciales en las relaciones sociales al interior de los establecimientos educacionales, después de un largo periodo de ausencia de actividades presenciales. Esto es coincidente con el alza en la presentación de recursos de protección, como muestra el gráfico 6 que veremos más adelante, siendo 2022 el año con mayor presentación de recursos y también el año con cifras similares al primer año de vigencia de la ley (2019).

Sin perjuicio de lo anterior, comparativamente, las cifras anteriores a la vigencia de la ley (diciembre de 2018) son de todos modos superiores a las estudiadas una vez que la ley se encuentra en régimen, lo que nos lleva a suponer que ésta ha tenido efectivamente un impacto positivo en términos del objetivo de propender hacia una mejor convivencia escolar.

2. Análisis de la evolución jurisprudencial de la ley Aula Segura

2.1. Consideraciones preliminares

Como ya hemos señalado, el principal objetivo de la ley Aula Segura es proteger la convivencia de la comunidad escolar, para lo cual esta normativa dispone el deber de los directores de establecimientos educacionales de iniciar un procedimiento sancionatorio en los casos en que los alumnos incurran en conductas graves o gravísimas, las que deben estar establecidas en el reglamento interno, o bien afectar la convivencia escolar (aun cuando el referido reglamento no las tipifique, con lo cual se supera una dificultad anterior a la dictación de esta ley, que ocurría en aquellos casos en que los reglamentos dejaban fuera ciertas conductas atentatorias de la convivencia escolar⁵). Junto a lo anterior, la ley establece el respeto del debido proceso y de principios como la presunción de inocencia del alumno en cuestión⁶.

Sin perjuicio de que la propia ley prevé la posibilidad de solicitar la reconsideración de la medida sancionatoria, en la práctica hemos podido constatar cómo se ha desarrollado una cierta tendencia a la judicialización en esta materia, pues los apoderados, en representación de los alumnos sancionados, recurren a las cortes de apelaciones correspondientes, buscando dejar sin efecto dicha sanción.

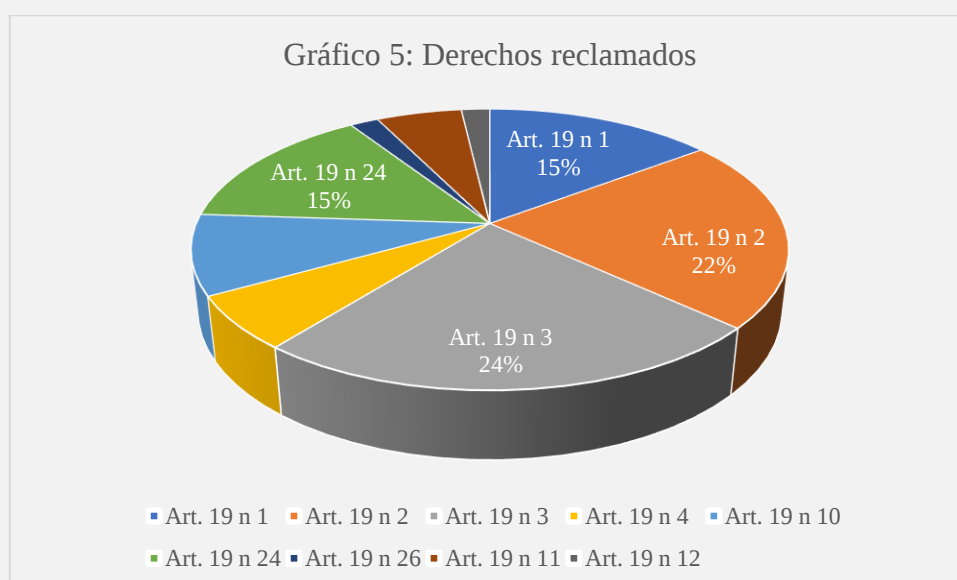
Entre las principales medidas sancionatorias que se buscan revertir, encontramos la expulsión, seguida de la cancelación y no renovación de la matrícula, como se aprecia en el gráfico 4, a continuación.

⁵ Observatorio Judicial, Informe N.º 28.

⁶ Ley N.º 21.128, Aula Segura, artículo 1º, numeral 3), Ministerio de Educación, diciembre de 2018.

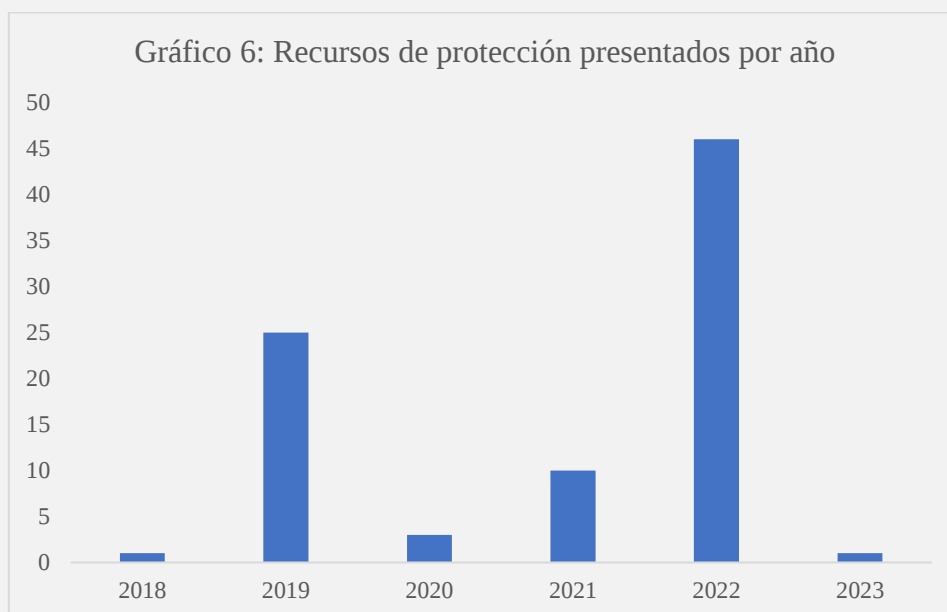


En cuanto a los derechos constitucionales que se reclaman en esta sede, podemos observar en el gráfico 5 que en la mayoría de las causas se trata del numeral tercero del artículo 19 de la Constitución Política, esto es la “igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”, en la lógica de los recurrentes de estimar que no se ha cumplido con el debido proceso. A este derecho le siguen “la igualdad ante la ley” (artículo 19 numeral 2 de la Constitución), el “derecho a la vida y a la integridad física y psíquica” (artículo 19 numeral 1 de la Constitución Política) y “el derecho de propiedad” (artículo 19 numeral 24 de la Constitución), entendiendo este derecho como la propiedad sobre el contrato de educación celebrado con el colegio y sobre los derechos inmateriales que emanan del estatus de estudiante y su colegiatura.

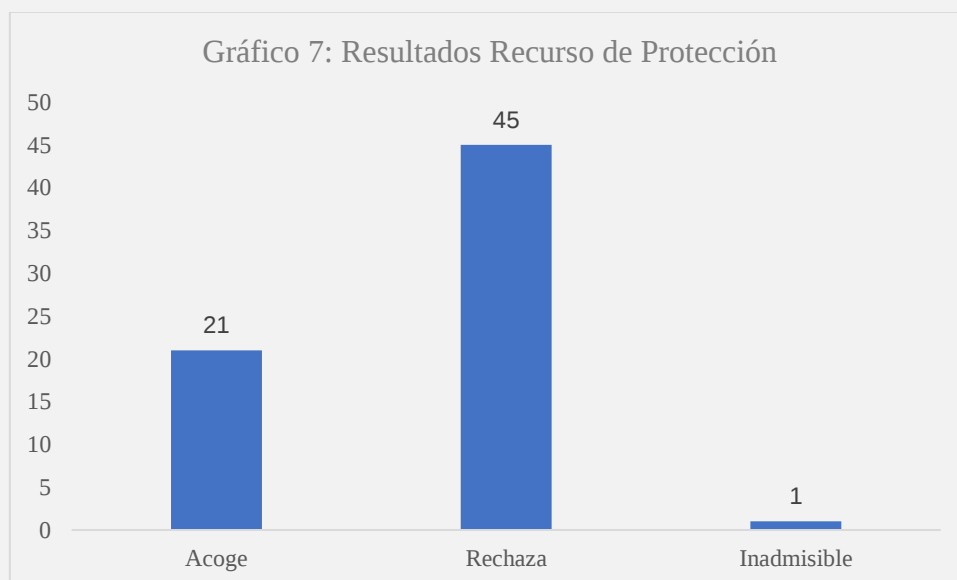


Por otra parte, podemos observar cómo desde la entrada en vigencia de la ley se ha producido un aumento en el número de ingresos de recursos de protección contra los establecimientos

educacionales a lo largo de todo el país, el que solo decae en el período de pandemia por Covid-19, tal como muestra el gráfico 6.

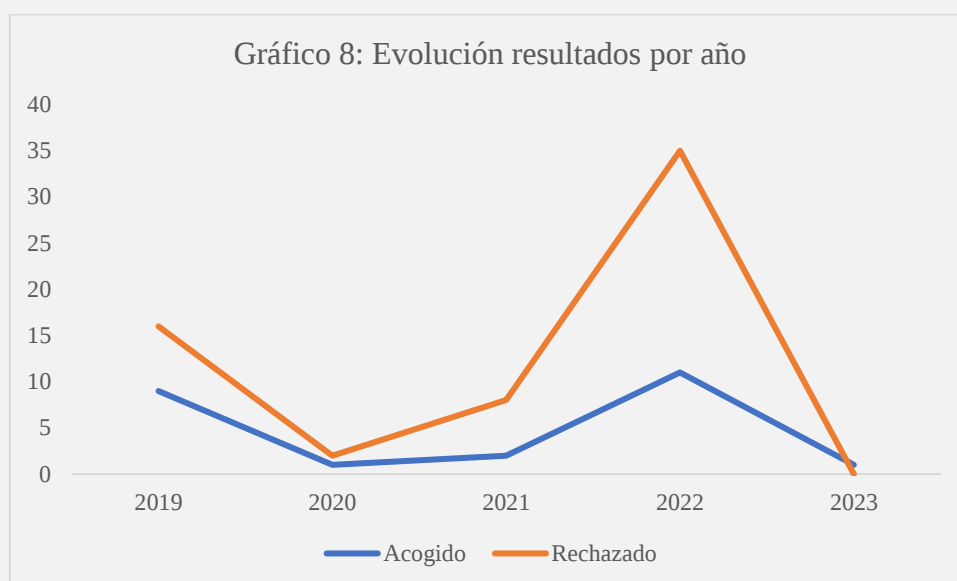


En términos de resultados, tal como muestra el gráfico 7 a continuación, en el período analizado, esto es, entre los años 2018 a junio de 2023, la mayoría de los casos son rechazados, esto quiere decir que el tribunal no ha lugar a la pretensión de los apoderados en contra de la sanción dispuesta por el establecimiento educacional.



Como se muestra en el gráfico 8, la tendencia de estos resultados se ha mantenido relativamente estable en el tiempo. Sin embargo, durante 2022 es posible observar una mayor brecha a favor de los recursos rechazados, que coincide con el retorno total a la presencialidad de clases y que corresponde al año en que más recursos de protección se presentaron contra los establecimientos educacionales. En síntesis, podemos advertir que existiría un escenario particular para el año 2022, que eventualmente podría explicarse por el retorno a las aulas y por tanto a la convivencia escolar, que redundó en una mayor concurrencia a tribunales, con

resultados negativos (rechazo de la acción cautelar) para los recurrentes (apoderados de los alumnos sancionados con medidas disciplinarias).



2.2 Análisis jurisprudencial

Ahora bien, respecto del razonamiento que efectúan las cortes, como hemos adelantado, este consiste en determinar si al haberse decretado la medida disciplinaria en cuestión, ha existido, o no, arbitrariedad o ilegalidad de parte de los establecimientos educacionales, para lo cual éstas examinan si, tanto el procedimiento como la determinación de la responsabilidad que da lugar a las sanciones, se ciñen a la normativa legal y a los respectivos reglamentos internos⁷, tal como se muestra en el gráfico 9. Luego de este análisis lo que ocurre en la mayoría de los casos es que la corte da la razón a los propios colegios, legitimando la sanción adoptada.

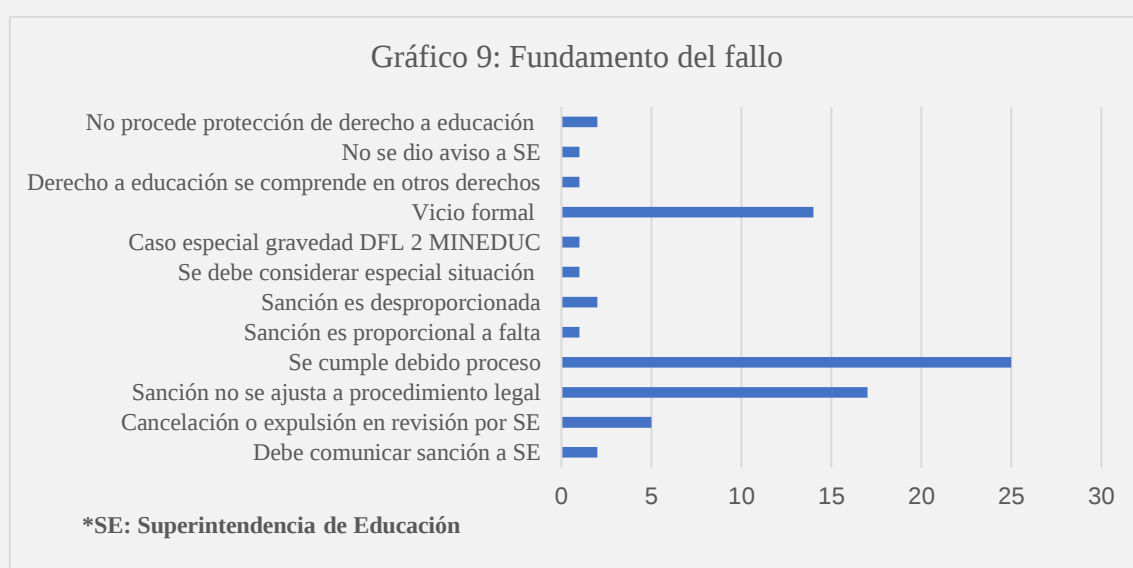
En cuanto a los argumentos que se esgrimen en esta sede, podemos destacar que el principal ha sido considerar que el establecimiento ha dado cumplimiento al debido proceso. Tal como dispone la propia ley en su artículo 1º, numeral 3), los principios del debido proceso en esta materia se refieren tanto a la presunción de inocencia, como a la bilateralidad y al derecho a presentar pruebas, entre otros.

A estas consideraciones le siguen en menor medida aquellas que no se refieren precisamente al fondo del debate, como lo son la extemporaneidad del recurso presentado, la falta de acreditación de los hechos que dan lugar a la causa, el hecho de encontrarse el alumno ya

⁷ En este sentido son ilustradoras las sentencias de las causas Rol 33715-2022, de febrero de 2023 de la Corte de Apelaciones de Temuco; Rol 32060-2022, de enero de 2023 de la Corte de Apelaciones de Temuco; Rol 2600-2022, de noviembre de 2022 de la Corte de Apelaciones de Iquique; y Rol 2680-2022, de junio de 2022, de la Corte de Apelaciones de Punta Arenas.

reubicado en otro establecimiento educacional, la inexistencia de un acto arbitrario o ilegal, o bien la falta de fundamentos que acrediten la pretensión. Finalmente, en una menor proporción, encontramos aquellos casos en que la sanción disciplinaria se encuentra en revisión por la propia Superintendencia de Educación, razón por la cual los tribunales también optan por rechazar este recurso.

Ahora bien, por el contrario, en aquellos casos en que se acoge la acción, el principal motivo que funda esta decisión ha sido considerar que la sanción adoptada por el establecimiento no se ajusta al procedimiento exigido por la ley, ya sea porque la corte estima que no se siguió el debido proceso, o no se cumplió el protocolo del establecimiento educacional, o bien no se cumplió con la posibilidad de presentar descargos o impugnar la decisión sancionatoria.



2.3 Algunos casos particulares

Como señalábamos al inicio de este informe, si bien la mayoría de la jurisprudencia en esta materia es bastante uniforme, existen ciertos casos particulares que se alejan de esta tendencia y que vale la pena destacar. Tal es el caso de una causa seguida ante la Corte de Apelaciones de Arica⁸, en la que se acoge la solicitud de reincorporación de un estudiante expulsado pese a haberse cumplido el procedimiento legal, así como a haberse solicitado la reconsideración de la medida sancionatoria aplicada. En particular la Corte señala en este caso que:

“(…) si bien como establecimiento educacional, tienen el deber de mantener y velar por la sana convivencia escolar, ello no puede sostenerse en base al sacrificio de los derechos de un miembro de la comunidad escolar del que se tiene conocimiento de sus especiales requerimientos, atento que sus problemas son múltiples, dado que padece de Síndrome de Sotos, Trastorno de Espectro Autista, discapacidad intelectual moderada y Epilepsia (…)”.

Aquí la corte, alejándose de la doctrina mayoritaria, opta por acoger el recurso de protección interpuesto, considerando que la medida adoptada es la más gravosa y afecta el desarrollo psíquico y consecuentemente la integridad del estudiante, aun cuando se ha acreditado en la

⁸ Corte de Apelaciones de Arica, causa Rol N.º 3027 de 2022.

causa el cumplimiento del debido proceso y la normativa aplicable. En este caso el criterio del tribunal ha sido distinto pues se trata de un alumno que reúne especiales características y necesidades. Aquí la corte consideró que la medida sancionatoria significaba un trato desigual respecto de otros educandos, en el contexto que el establecimiento en cuestión contaba con el Proyecto de Integración Educacional (PIE), para alumnos con necesidades educativas especiales. Así, la sentencia declaraba la necesidad de adoptar en este caso medidas especiales:

“(...) efectuar los ajustes razonables que impliquen otorgar al adolescente los apoyos necesarios para poder estudiar en sus aulas, y no adoptar la decisión más grave que implica la exclusión del joven del medio en que permita su mejor incorporación.”

Por otra parte, quisiéramos destacar la causa seguida ante la Corte de Apelaciones de Valdivia⁹, en la que se rechaza el recurso, pues se cumplen los requisitos del debido proceso y se estima, por dicha corte, que no fue posible acreditar el acto u omisión arbitrario o ilegal. Sin embargo, el tribunal hace un llamado de atención al establecimiento, en orden a velar por la prevención de actos que atenten contra la convivencia escolar. En este sentido resulta relevante destacar como, más allá del examen de la normativa aplicable, la corte enfatiza el rol de prevención y detección temprana de conductas contrarias a la sana convivencia, en el entendido que una falla en ese sentido puede determinar que en la práctica el número de estudiantes afectados sea mayor. En particular ésta señala que:

“(...) hubo falencias en torno a las medidas de detección y prevención de conductas de bullying que han podido detonar los graves hechos conocidos en este recurso, lo que incluso después de los mismo no se han investigado con igual celo. Lo anterior resulta relevante, pues se ha omitido la posibilidad de averiguar si estamos frente a dos víctimas, debiendo procurarse tanto las medidas de protección como sanciones adecuadas a la integralidad de las situaciones que afectan a los niños involucrados”.

Otro fallo que llama la atención es aquel dictado por la Corte de Apelaciones de La Serena¹⁰, en el cual los recurrentes alegan la vulneración del derecho a la educación (artículo 19 numeral 10 de la Constitución Política). El razonamiento de la corte para este caso es peculiar, en cuanto reconoce que la acción cautelar no resultaría procedente, indicando que *“al menos formalmente, su eventual infracción por los hechos objeto de la presente acción no permiten acoger la acción deducida”*, al no encontrarse dentro del catálogo de derechos del artículo 20 de la Constitución. Sin embargo, termina por acoger la acción, bajo la lógica que el derecho a la educación se encontraría amparado consecencialmente, por otras garantías constitucionales. Para ello cita al profesor Nogueira, quien concluye que: *“(...) el derecho a la educación está en conexión directa con otros derechos fundamentales que lo complementan, enriquecen y garantizan (...)”*¹¹. En esta causa, dichos derechos serían los consagrados en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 19 de la Constitución (derecho a la vida, a la igualdad y al debido proceso respectivamente).

⁹ Corte de Apelaciones de Valdivia, causa Rol N.º 2067 de 2022.

¹⁰ Corte de Apelaciones de La Serena, causa Rol N.º 4023, de 2019.

¹¹ Humberto Nogueira Alcalá, Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, tomo III, Librotecnia, p. 312.

Por último, cabe destacar que el elemento de temporalidad del recurso de protección ha generado en las cortes razonamientos diversos. Por una parte, en la causa seguida ante la Corte de Apelaciones de La Serena¹², esta estimó que la acción habría sido interpuesta de forma extemporánea “(...) *por cuanto los hechos que la motivan habrían ocurrido, de manera final, el día 20 de mayo de 2022 presentándose el recurso más de treinta días después (...)*” razón por la cual rechaza el recurso de protección. En tanto, en la causa seguida ante la Corte de Apelaciones de Rancagua¹³, este tribunal falla en sentido contrario, acogiendo un recurso en la misma materia, pero estimando que no existiría extemporaneidad, pese a haber transcurrido más de 30 días, al igual que en el caso anterior. La particularidad de este caso es que aquí la corte estimó que la concreción de los hechos se produciría recién en diciembre y no una vez transcurridos los 30 días desde el acto u omisión arbitrario o ilegal, pues es recién en el mes de diciembre que se inicia el proceso de matrículas, lo que la corte entiende aquí como el momento en que el acto produce sus efectos. En este sentido cita el Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección que dispone que: “*el plazo para deducir la acción constitucional es de treinta días corridos contados desde que el acto u omisión produce sus efectos (...)*” para acoger el recurso.

3. Reflexiones finales

En la mayoría de las causas estudiadas hemos podido constatar que el rol de las cortes de apelaciones en materia de revisión de las medidas disciplinarias adoptadas conforme a la ley Aula Segura, consiste en resolver si la sanción de los establecimientos educacionales ha obedecido a un proceso sancionatorio ajustado a la normativa vigente, respetando tanto los reglamentos internos, como la normativa vigente.

En la práctica esto tiene importantes consecuencias. Por una parte, ha significado el respeto de la autonomía de los establecimientos educacionales. Por otro lado, la jurisprudencia revisada permite concluir que las cortes han velado por el cumplimiento de las garantías constitucionales que asisten a los estudiantes, en un escenario de certeza jurídica, donde la definición de los actos que atentan contra la convivencia escolar, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones, se encuentran reglados.

Es relevante destacar que dicha certeza rige para ambas partes, es decir, para los directores de los establecimientos contra quienes se presentan los recursos aquí estudiados, quienes ven respaldadas aquellas decisiones adoptadas conforme a los protocolos internos y a la normativa vigente, como así también para aquellos alumnos que han sido sancionados sin haberse respetado las garantías que establece la ley Aula Segura.

En términos de resultados, el análisis jurisprudencial aquí efectuado permite advertir que en la mayoría de los casos los tribunales confirman la sanción adoptada por los establecimientos, lo que permitiría inferir que el objetivo de la ley de entregar un soporte, a través de un procedimiento y sanciones reguladas, a los establecimientos escolares, ha generado una buena

¹² Corte de Apelaciones de La Serena, causa Rol N.º 5207 de 2022.

¹³ Corte de Apelaciones de Rancagua, causa Rol N.º 17557 de 2022.

praxis al interior de éstos cuando se ven enfrentados a situaciones que requieren la adopción de una sanción.

Además, como pudimos advertir según los datos de la propia Superintendencia de Educación, es posible inferir que muy probablemente la aplicación de la ley ha permitido reducir las cifras de violencia en los establecimientos educacionales, sin que ello signifique un menoscabo a las competencias y atribuciones de ellos.

Como ya hemos señalado, en los años previos a la dictación de la ley, el número de expulsiones y cancelaciones de matrícula era superior a las cifras que se aprecian desde 2019 a la fecha. Sin embargo, cabe señalar que esta tendencia a la baja se revierte en 2022, con una importante alza en las expulsiones, que históricamente eran inferiores a las cancelaciones de matrícula. Esto podría hallar su fundamento en el retorno a clases presenciales tras un extenso período sin convivencia escolar, que presumiblemente tuvo un impacto en la socialización de los alumnos. Con todo, en lo que va del año 2023 las cifras retornan a la baja, por lo que lleva a considerar que la dictación de la ley ha influido positivamente en la convivencia al interior de los colegios, lo cual se refleja en un menor número de sanciones disciplinarias.