

C.A. de Santiago

Santiago, tres de marzo de dos mil veinticinco.

Vistos y teniendo presente:

Primero: A folio 1 comparece doña Paulina Peredo Andrade, en representación de **Junta Nacional de Jardines Infantiles**, en adelante JUNJI, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley N° 20.529, deduce recurso de reclamación en contra de la Resolución Exenta PA N° 000716, dictada por la **Superintendencia de Educación**, con fecha 2 de julio de 2024.

Indica que dicha resolución acogió parcialmente un recurso de reclamación administrativa previo, confirmando tres cargos formulados contra JUNJI, dejando sin efecto un cuarto cargo, y rebajando una multa impuesta de 20 UTM a 12 UTM.

Expone que la Superintendencia de Educación realizó una fiscalización al Jardín Infantil "Nuevo Amanecer" de la JUNJI, ubicado en la comuna de La Florida, en el marco de un "Programa de Fiscalización a Reglamento Interno". Como resultado, se instruyó un Proceso Administrativo Sancionatorio mediante Resolución Exenta N° 2022/PA/13/1394 del 30 de junio de 2022, que derivó en la formulación de cargos a través de la Resolución Exenta N° 2022/FC/13/0607 del 13 de julio de 2022.

Posteriormente, la Resolución Exenta N° 2022/PA/13/1712 del 17 de agosto de 2022 aplicó una sanción de multa de 20 UTM a JUNJI por considerar acreditados cuatro cargos relativos a incumplimientos en los protocolos del establecimiento. Frente a ello, JUNJI solicitó la invalidación de dicha resolución con reclamación administrativa en subsidio, mediante Ordinario N° 015/2199 del 7 de septiembre de 2022.

La invalidación fue rechazada, pero la reclamación administrativa fue acogida parcialmente a través de la Resolución Exenta PA N° 000716 del 2 de julio de 2024, que es objeto del presente recurso judicial. Esta última resolución confirmó tres de los cuatro cargos, dejó sin efecto el cuarto, y rebajó la multa de 20 UTM a 12 UTM.

Los cargos formulados a la reclamante por parte de la recurrida, en relación con el Jardín Infantil antes señalado, y que fueron mantenidos después de la resolución reclamada por esta vía, son los siguientes:



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: REKTXTBZLQB

1.- El sostenedor del establecimiento no cumple con la obligación de contar con un protocolo sobre vulneración de derechos. La Superintendencia señaló que el protocolo no contenía todos los elementos mínimos requeridos por el Anexo 1 de la Circular N° 860.

2.- El sostenedor del establecimiento no cumple con la obligación de contar con un protocolo de actuación frente a agresiones sexuales y hechos de connotación sexual. Se indicó que el protocolo no cumplía con todos los contenidos mínimos establecidos en el Anexo 2 de la Circular N° 860.

3.- El sostenedor del establecimiento no cumple con la obligación de contar con un protocolo sobre maltrato entre miembros adultos de la comunidad educativa. Se consideró que el protocolo no satisfacía todos los requisitos del Anexo 3 de la Circular N° 860 y del Capítulo VII, título 3, párrafo 1 de la misma Circular.

Frente a estos cargos, la defensa planteada por JUNJI se basó en los siguientes argumentos:

1. Respecto al primer cargo, JUNJI argumentó que su Protocolo de actuación para el abordaje institucional de situaciones de maltrato infantil y vulneración de derechos sí abordaba todos los puntos requeridos por la normativa. Presentó una tabla detallada indicando las páginas específicas del protocolo donde se encontraba cada elemento exigido.

2. En cuanto al segundo cargo, la recurrente sostuvo que su protocolo cumplía con todos los puntos indicados como omitidos. Nuevamente, proporcionó una tabla señalando las páginas correspondientes de la Resolución Exenta que aprobaba los protocolos.

3. Para el tercer cargo, JUNJI afirmó que su protocolo abordaba todos los puntos señalados como omitidos. Además, informó que el protocolo había sido actualizado mediante una nueva Resolución Exenta para reforzar los contenidos.

Adicionalmente, JUNJI argumentó que la Superintendencia estaba realizando exigencias que iban más allá de lo establecido en la Circular N° 860, la cual sólo especifica el contenido mínimo de los protocolos pero no regula cómo deben desarrollarse en la práctica. Sostuvo que sus protocolos cumplían e incluso excedían el contenido mínimo exigido.

La decisión adoptada por la Superintendencia de Educación, mediante la Resolución Exenta PA N° 000716 del 2 de julio de 2024, fue la siguiente:



1.- Acogió parcialmente el recurso de reclamación administrativa interpuesto por JUNJI.

2.- Confirmó los cargos formulados N° 1, 2 y 3, relativos a los protocolos sobre vulneración de derechos, agresiones sexuales y hechos de connotación sexual, y maltrato entre miembros adultos de la comunidad educativa.

3.- Dejó sin efecto el cargo N° 4, referido a la encargada de convivencia escolar.

4.- Rebajó la multa impuesta al Jardín Infantil "Nuevo Amanecer" de 20 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) a 12 UTM.

La Superintendencia fundamentó su decisión argumentando que, si bien JUNJI contaba con los protocolos requeridos, estos se encontraban de manera dispersa y disgregada, lo que dificultaba su lectura y acceso. Consideró que esta forma de presentación hacía perder el sentido y alcance que deben tener los protocolos, no cumpliendo así con la normativa educacional señalada en la Circular 860.

La reclamante considera esta decisión como errónea y contraria a derecho, argumentando que la Superintendencia está realizando un juicio de valor al calificar los protocolos como "dispersos y disgregados", excediendo sus facultades fiscalizadoras al sancionar por aspectos no regulados expresamente en la normativa.

En cuanto a los fundamentos de la reclamación, la reclamante sostiene en primer lugar que la actuación de la Superintendencia de Educación constituye un acto contrario a derecho. Argumenta que se le realizan exigencias que van más allá de lo establecido en la Circular N° 860 de la Superintendencia, la cual sólo contempla el contenido mínimo que deben tener los protocolos, pero no regula cómo deben desarrollarse en la práctica.

La recurrente afirma que sus protocolos cumplen con el contenido mínimo exigido e incluso lo exceden, siendo conocidos y aplicados por la comunidad educativa. Sostiene que la Superintendencia realiza un juicio de valor al calificar los protocolos como "dispersos y disgregados", excediendo sus facultades fiscalizadoras al sancionar por aspectos no regulados expresamente en la normativa.



En segundo lugar, la actora alega una contravención a los principios de tipicidad y legalidad. Invoca jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha establecido que estos principios se aplican al derecho administrativo sancionador, aunque con ciertos matices respecto al derecho penal. Argumenta que la conducta por la cual se le sanciona no se encuentra descrita expresamente en la ley, vulnerando la certeza jurídica que deben tener los ciudadanos sobre las conductas prohibidas.

En tercer lugar, la recurrente sostiene que existe una falta de apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica. Señala que la Superintendencia no realizó un análisis del mérito de los antecedentes conforme a los elementos de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados. Por el contrario, habría efectuado una valoración rígida orientada únicamente a verificar el cumplimiento normativo, sin atender a las circunstancias particulares del caso.

Como cuarto punto, JUNJI expone los compromisos y mejoras que ha implementado en respuesta a las observaciones de la Superintendencia. Destaca que ha actualizado el Reglamento Interno del establecimiento, ha reforzado la difusión de los protocolos en la comunidad educativa, y ha adoptado medidas como la publicación de cápsulas explicativas. Argumenta que estos esfuerzos no fueron debidamente considerados al momento de imponer la sanción.

En quinto lugar, la recurrente cuestiona la proporcionalidad de la multa impuesta. Sostiene que no se consideró adecuadamente la buena fe con que ha actuado JUNJI para cumplir la normativa educacional, ni su trayectoria de cumplimiento. Invoca el artículo 73 de la Ley N° 20.529 que establece principios para la aplicación de multas, así como el artículo 79 letra b) que contempla circunstancias atenuantes. Argumenta que el establecimiento no ha sido sancionado previamente, lo que debió considerarse para no imponer sanción o aplicarla en su mínima expresión.

Finalmente, JUNJI hace referencia a recientes sentencias de la Corte Suprema en causas similares (Roles N° 147426-2023, 197210-2023 y 154317-2023). Destaca que el máximo tribunal ha revocado sanciones impuestas por la Superintendencia a jardines infantiles de JUNJI, considerando improcedente que se instruyan procedimientos y sanciones separadas cuando existe un mismo reglamento para todos los



establecimientos. La Corte Suprema ha señalado que lo procedente era agrupar los procesos en uno solo e imponer una única sanción si correspondía.

En virtud de estos argumentos, JUNJI solicita a la Ilustrísima Corte de Apelaciones que:

1. Decrete la nulidad de la resolución recurrida y del procedimiento, por haber sido dictada aplicando normativa distinta a la que regula al establecimiento.
2. En subsidio, decrete la nulidad de la resolución por contravenir los principios de tipicidad y legalidad.
3. En defecto de lo anterior, rebaje la sanción considerando los argumentos expuestos.

Segundo: A folio 14, comparecen los abogados Paola Alejandra Pollard Santander y Rodrigo Ríos Canepa, por la reclamada Superintendencia de Educación, y exponen los antecedentes del proceso administrativo sancionador, detallando en forma cronológica sus distintas etapas, desde la fiscalización inicial hasta la resolución final que motivó el presente recurso. Indican que el procedimiento se originó a raíz de un acta de fiscalización con observaciones levantada el 09 de marzo de 2022 respecto del establecimiento educacional parvulario “Jardín Infantil Nuevo Amanecer”, dependiente de la JUNJI. Posteriormente, se formularon cargos por incumplimientos a la normativa educacional, específicamente relacionados con el contenido de los protocolos de actuación exigidos en el Reglamento Interno del establecimiento.

El informe analiza en detalle la normativa infringida, citando las disposiciones pertinentes de la Circular N° 860 de 2018 de la Superintendencia de Educación, que regula el contenido mínimo de los Reglamentos Internos de establecimientos de educación parvularia. Explican que los cargos formulados se fundamentan en el incumplimiento de los requisitos establecidos en los Anexos 1, 2 y 3 de dicha Circular, referidos a los protocolos de actuación frente a situaciones de vulneración de derechos, hechos de maltrato infantil o connotación sexual, y maltrato entre miembros adultos de la comunidad educativa, respectivamente.

Seguidamente, el informe aborda las alegaciones contenidas en la reclamación judicial presentada por la JUNJI. En cuanto a los cargos



formulados, se indica que el recurrente reitera argumentos ya esgrimidos en etapas previas del procedimiento administrativo, insistiendo en que los protocolos fiscalizados **sí** cumplían con los contenidos mínimos exigidos por la normativa. Al respecto, la Superintendencia sostiene que dichas alegaciones fueron debidamente analizadas y desestimadas durante el proceso, concluyendo que los protocolos presentaban deficiencias en cuanto a su especificidad, sistematización y adecuación a la realidad particular del establecimiento fiscalizado.

Argumentan en relación a los cuestionamientos sobre una supuesta vulneración a los principios de tipicidad y legalidad, que la Circular N°860 define con claridad las exigencias aplicables a los protocolos de actuación, estableciendo que estos deben constituir procedimientos ordenados, claros y eficaces. Por tanto, se descarta que la decisión de la Superintendencia obedezca a una arbitrariedad o mera apreciación subjetiva.

Respecto a las alegaciones sobre la ponderación realizada y una supuesta vulneración a las reglas de la sana crítica, el informe sostiene que el acto administrativo impugnado contiene un análisis exhaustivo de los antecedentes y argumentos presentados por la recurrente en las distintas etapas del procedimiento. Se explica que si bien se valoraron positivamente los esfuerzos de la entidad por mejorar sus protocolos, se concluyó que estos aún presentaban deficiencias al momento de afinarse el proceso sancionatorio.

Abordan luego las sentencias judiciales citadas por la recurrente, particularmente aquellas emanadas de la Corte Suprema que cuestionan el proceder de la Superintendencia en casos similares. Al respecto, se realiza un extenso análisis sobre las facultades legales del organismo fiscalizador, el marco normativo aplicable y los fundamentos que justifican su actuación.

Explican que la Superintendencia tiene atribuciones expresas para fiscalizar el cumplimiento permanente de los requisitos para mantener el reconocimiento oficial por parte de los establecimientos educacionales, incluyendo la exigencia de contar con un Reglamento Interno ajustado a la normativa vigente. Añade que dichas facultades son independientes y complementarias a las que ejerce el Ministerio de Educación al momento de otorgar el reconocimiento oficial.



Desarrollan argumentos para refutar la tesis de que la Superintendencia debería limitarse a un rol meramente preventivo o que le correspondería elaborar "formatos tipo" de reglamentos internos. Se sostiene que ello contravendría los principios de autonomía y participación consagrados en la normativa educacional, que buscan que cada establecimiento elabore su propia reglamentación interna acorde a su proyecto educativo y realidad particular.

En cuanto al cuestionamiento sobre la procedencia de sancionar a una misma entidad sostenedora por incumplimientos detectados en distintos establecimientos bajo su dependencia, el informe argumenta que ello se ajusta plenamente a derecho. Se explica que cada establecimiento constituye un espacio educativo distinto, con su propia comunidad escolar, por lo que debe contar con una reglamentación interna específica y adecuada a su realidad. En consecuencia, se descarta que exista un exceso en las facultades de la Superintendencia al instruir procedimientos separados.

Finalmente, respecto a la proporcionalidad de la sanción aplicada, el informe sostiene que esta se enmarca dentro del rango legal establecido para las infracciones leves y que su determinación consideró diversos factores atenuantes y agravantes debidamente ponderados en la resolución impugnada. Se argumenta que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema, no corresponde a los tribunales modificar el quantum de la sanción en tanto no se acredite una ilegalidad en el acto administrativo.

En virtud de lo expuesto, la Superintendencia de Educación solicita el rechazo del recurso de reclamación en todas sus partes, por estimar que la resolución impugnada se ajusta plenamente a la normativa vigente y no adolece de los vicios de ilegalidad alegados por la recurrente.

Tercero: Que, como se dijo al inicio de este reclamo, no está discutido en que los cargos que se han mantenido como acreditados y que dieron origen a la sanción de multa, consisten en lo siguiente:

Cargo Uno: Sostenedor del establecimiento no cumple con la obligación de contar con un protocolo sobre vulneración de derechos, lo cual configura la infracción a las normas del Anexo I de la Circular N° 860 de 2018, de la Superintendencia de Educación, que imparte instrucciones sobre los Reglamentos Internos de los establecimientos educacionales parvularios.



Cargo Dos: Sostenedor del establecimiento no cumple con la obligación de contar con un protocolo de actuación frente a agresiones sexuales y hechos de connotación sexual, lo cual configura la infracción a las normas del Anexo II de la Circular N° 860 de 2018, precitada.

Cargo Tres: Sostenedor del establecimiento no cumple con la obligación de contar con un protocolo de actuación sobre maltrato entre miembros adultos de la comunidad educativa, lo cual configura la infracción a las normas del Anexo III de la Circular N° 860 de 2018, precitada.

Tampoco está discutido que la sostenedora de esos establecimientos y única entidad fiscalizada en este procedimiento administrativo es la JUNJI.

Cuarto: Ahora bien, reconociendo expresamente la Superintendencia en el considerando 6° letra c) párrafo 4°, de la Resolución PA N° 000716 de 2 de julio de 2024, que la entidad fiscalizada *“elabora sus protocolos a nivel central y estos sean de aplicación general para todos sus establecimientos, sino que cada unidad educativa debe contar con un reglamento y protocolos propios”*, el rechazo de la reclamación administrativa de la JUNJI se torna confuso, pues si los cargos formulados a la JUNJI consistían en que esa entidad no contaba con los mentados protocolos y ahora, en el citado párrafo la Superintendencia reconoce expresamente que JUNJI si los posee, pero que además los distintos establecimientos sostenidos por JUNJI deben contar con cada uno de esos protocolos y reglamentos, aquello se convierte en un argumento que es distinto al cargo formulado y que, por una parte, implica que JUNJI no ha infringido la mentada normativa, pero que, además, pretende trasladar también al establecimiento educacional los alcances del cargo que fue formulado exclusivamente a la sostenedora.

Quinto: En ese orden de ideas, entonces, los cargos se desvanecen en contra de JUNJI, pues la misma Superintendencia, en el citado considerando 6° letra c) párrafo 4° ha reconocido que JUNJI cuenta con dichos protocolos y reglamentos, pero solo ahora indica que esa exigencia también es válida para los establecimientos, circunstancia esta última que no fue considerada al formularse los cargos respectivos, ya que solo fue objeto de la imputación de cargos la entidad sostenedora, es decir JUNJI.

Discurrir en otro sentido vulneraría, por supuesto, el principio de la congruencia entre los cargos formulados y la resolución sancionatoria, el cual también tiene aplicación en el Derecho Administrativo sancionador.



Sexto: Por lo anterior, entonces, debe colegirse que la alegación de JUNJI, en cuanto a que cuenta con los protocolos y reglamentos debe ser acogida, máxime, como ya se ha dicho, si la reclamada no ha contradicho esa aseveración, motivo suficiente para acoger el reclamo presentado, absolviendo a JUNJI de todos los cargos presentados en su contra y dejando sin efecto la multa que se le impuso.

Por estas consideraciones, más lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley N° 20.529, se **acoge**, sin costas, el reclamo de ilegalidad deducido por la Junta Nacional de Jardines Infantiles en contra de la Superintendencia de Educación y, en consecuencia, se deja **sin efecto** la Resolución PA N° 000716, dictada por la Superintendencia de Educación, con fecha 2 de julio de 2024, **absolviéndose** a la entidad reclamante, JUNJI, de los cargos que le fueran formulados por Resolución Exenta N° 2022/PA/13 N° 1712 con fecha 17 de agosto de 2022, por la citada Superintendencia de Educación.

Regístrese y comuníquese.

Redacción del ministro Tomás Gray.

N°Contencioso Administrativo-502-2024.

Pronunciada por la **Séptima Sala** de la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el ministro señor Juan Cristóbal Mera Muñoz e integrada por el ministro señor Tomás Gray Gariazzo y por la abogada integrante señora Paola Herrera Fuenzalida.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: REKXTBZLQB

Pronunciado por la Séptima Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Juan Cristobal Mera M., Tomas Gray G. y Abogada Integrante Paola Herrera F. Santiago, tres de marzo de dos mil veinticinco.

En Santiago, a tres de marzo de dos mil veinticinco, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: REKXTBZLQB