

**Carlos  
Oyarzún  
Concha**

coyarzunconcha@gmail.com

Recibido: 29.03.21

Aceptado: 23.12.21

## **Determinación de la sanción administrativa en materia de educación**

### **Determination of administrative sanction in educational affairs**

---

**Resumen:** Esta investigación analiza cómo se deben aplicar los criterios de determinación de la sanción administrativa en materia de educación. La normativa educacional al referirse al beneficio económico y la naturaleza y gravedad de la infracción como criterios de determinación de la sanción, hace una remisión clara a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y mensurabilidad. A pesar de eso, aún la jurisprudencia no consolida la idea de que los tribunales pueden controlar y revisar la sanción que impone la Administración.

**Palabras clave:** sanciones administrativas; educación; proporcionalidad; razonabilidad.

**Abstract:** This investigation analyzes how the criteria for administrative sanction in education matters must be applied. The educational regulation when referring to the economic benefit, nature and gravity of the infringement makes a clear reference of the principals or proportionality, reasonableness, and measurability. Despite this, jurisprudence still does not consolidate the idea that the courts can control and review the sanction imposed by the Administration.

**Keywords:** Administrative sanctions; education; reasonableness; proportionality.

---

Desde el proceso de municipalización de la educación, la regulación en esta materia prácticamente no fue objeto de revisión hasta el año 2006. Dicho año, en el contexto de una serie de manifestaciones de estudiantes de educación media se conformó un Consejo Asesor Presidencial Para la Calidad de la Educación, cuyo mandato encomendado por la entonces presidenta Michelle Bachelet fue proponer un camino “para llegar a la educación justa y de calidad que Chile necesita”<sup>1</sup>.

A *contrario sensu*, nadie desconoce que, a partir de 2006, la educación ha sido objeto de las mayores decisiones a nivel político y administrativo. Solo por mencionar algunas, destacan la promulgación de la Ley General de Educación 20.370, de 2010, que derogó la antigua Ley Orgánica Constitucional de Educación; la promulgación de la Ley 20.529, de Aseguramiento de la Calidad, o, finalmente, la Ley 20.501, sobre Calidad y Equidad en la Educación (Flores, 2014). Lo anterior además de todas las propuestas y definiciones pendientes a nivel político sobre la materia.

El punto central de la discusión radica en el interés del legislador de resguardar cierto nivel de calidad de la educación a partir de la institucionalidad del Estado. Dicho de otro modo, la legislación procura contar con los órganos administrativos que den cuenta de un nivel de calidad de la educación que entregan los sostenedores de establecimientos educacionales.

En este contexto, se promulgó la Ley 20.529, de 2011, que establece un “Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización”. Dentro de los aspectos que interesa destacar, dicha ley crea la Agencia de Calidad de la Educación como el organismo técnico pedagógico cuyo

objeto es apoyar y orientar a los establecimientos en el proceso educativo y, por otra parte, la Superintendencia de Educación, como el órgano administrativo encargado de fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la normativa educacional<sup>2</sup>.

Es del caso tener presente que la creación de la Superintendencia de Educación se enmarca en dos ideas fundamentales. En primer lugar, en un proceso de rediseño de la institucionalidad del Estado en materia de educación que hasta el momento de su creación en 2011 era más bien precaria o inexistente al menos en materia de sanciones.

Pero más importante aún para los efectos de esta investigación, la creación de la Superintendencia de Educación se da dentro de un proceso en el que la legislación reestructuró la gran mayoría de los órganos fiscalizadores y sancionadores de la Administración del Estado y en general el derecho administrativo sancionador (Cordero V., 2020). A lo anterior se agrega además un contexto del derecho administrativo sancionador en el que tanto la jurisprudencia como la doctrina discuten sus principales instituciones y, fundamentalmente, la aplicación de normas de derecho penal ante el vacío y dispersión de la legislación en materia de sanciones administrativas (Cordero Q., 2020).

Actualmente, la Superintendencia se apronta a cumplir diez años desde su creación y, sin duda, uno de los grandes desafíos como órgano sancionador en materia de educación, está en dar certezas en la determinación de las sanciones que aplica a los sostenedores, lo cual se acrecienta, además, por el margen de discrecionalidad por el que optó el legislador.

<sup>1</sup> Informe final Consejo asesor presidencial para la calidad de la educación.

<sup>2</sup> El concepto de normativa educacional se recoge de la propia Ley 20.529, que en su artículo 48 habla de la normativa educacional en referencia a: “las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia”. No obstante, ni la jurisprudencia ni la propia Superintendencia han determinado más concretamente su contenido.

## 1. Marco legal

La Ley 20.529 (LSAC), específicamente en sus artículos 47 y 48, establece la creación de la Superintendencia de Educación como el órgano de la administración cuyo objeto radica en la fiscalización y sanción a los sostenedores de establecimientos educacionales que infrinjan la normativa educacional.

Se advierte que la Superintendencia cuenta con un gran abanico de potestades públicas, lo cual se explica en parte por el contexto en el que se crea la Superintendencia de Educación<sup>3</sup>. En este aspecto, la Superintendencia tiene atribuciones para absolver consultas y resolver denuncias de la comunidad escolar, actuar como mediador, formular cargos, tramitar y resolver los procesos por infracciones a la normativa educacional, imponer las sanciones que proponga la Agencia de Calidad de la Educación e, incluso, interpretar la normativa educacional (art. 49 letras g, h, l y m, de la Ley 20.529).

A lo mencionado se agregan las normas relativas a la determinación de la sanción, en donde también se advierte un gran poder y ámbito de discrecionalidad de la Superintendencia que, si bien no se critican *per se*, dan cuenta de la necesidad de que los sostenedores, como personas fiscalizadas y sancionadas, puedan recurrir con amplias facultades para la revisión de dicha sanción ante los tribunales de justicia.

Las decisiones de la Corte Suprema denotan cierta tendencia a no revisar la cuantía de la sanción sin la existencia de vicios de ilegalidad, lo cual trae consigo

una gran falencia de la sanción administrativa en materia de educación que dice relación con la falta de control de la discrecionalidad al órgano administrativo. Así queda de manifiesto, por ejemplo, en la Sentencia Rol N°15.537-2018 de la Corte Suprema, caratulada Ilustre Municipalidad de San Javier con Superintendencia de Educación, que en su Considerando sexto expresa: “Que, en las condiciones expuestas, resulta improcedente rebajar la multa impuesta, toda vez que *la competencia de la Corte en esta materia, tal como lo expone la apelante, se vincula con la determinación de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo que impone la sanción. Ergo, si los sentenciadores consideran que la resolución que impone la sanción es legal, carecen de atribuciones para rebajar la multa*”<sup>4</sup>.

Específicamente respecto a la determinación de la sanción, el artículo 73 establece el marco normativo por el cual la Superintendencia fija la sanción administrativa al sostenedor. Se pueden identificar tres grandes aspectos sobre dicha norma:

- En primer lugar, se precisa un catálogo de sanciones dentro de las cuales se fija: amonestación por escrito, multa, privación temporal de la subvención, privación definitiva de la subvención, inhabilitación temporal o perpetua de la calidad de sostenedor y la revocación del reconocimiento oficial.
- Luego, se expresa como criterio general de determinación de dichas sanciones la naturaleza y gravedad de la infracción.

<sup>3</sup> Cordero Vega explica que en la última década ha habido una decisión manifiesta por parte del legislador en cuanto a crear una serie de órganos sancionatorios.

<sup>4</sup> Énfasis añadido.

- Finalmente, en el caso de que las sanciones que se determinen sean de multas, además, se establece expresamente que la Superintendencia debe tener en consideración: el beneficio económico, la intencionalidad, las circunstancias agravantes y atenuantes, la matrícula total del establecimiento y la subvención o arancel según sea el caso<sup>5</sup>.

Una observación que cabe realizar es que no se vislumbra una razón suficiente por la cual el legislador limitó ciertos criterios únicamente a la sanción consistente en multa. Más aún, teniendo presente la naturaleza de otras sanciones, como la privación de la subvención, la cual también es de carácter pecuniario. Lo anterior, además, se funda en el hecho de que el artículo 82 señala expresamente que las sanciones de multa se pagarán a través del descuento de la subvención en el caso de los establecimientos que la perciben.

Se advierte inconsistencia en la legislación al establecer por una parte un amplio margen de discrecionalidad para la determinación de la sanción y, por otra, la privación de criterios relevantes como el beneficio económico o la intencionalidad de la infracción solo a la multa.

Con independencia de lo anterior, respecto al marco normativo general establecido en la Ley 20.529 sobre la determinación de la sanción podemos afirmar lo siguiente:

- La Superintendencia cuenta con amplias atribuciones para la aplicación y determinación de la sanción administrativa.
- El único criterio general para la determinación del

*quantum* de la sanción administrativa, conforme al artículo 73, es la naturaleza y gravedad de la infracción, sobre la cual ni el legislador ni la jurisprudencia ni la Administración han hecho mayor referencia.

- Para el caso de las sanciones consistentes en multas, se agrega como criterio de determinación el beneficio económico, las circunstancias atenuantes y agravantes, la matrícula y el arancel o subvención percibidos por el sostenedor sancionado.

#### 1.1. Naturaleza y gravedad de la infracción

La naturaleza y gravedad de la infracción, como criterio uniforme de determinación de la cuantía de la sanción, tiene su origen desde el principio de la tramitación de la ley. Ya en el Mensaje que presentó al Congreso Nacional la presidenta Bachelet en 2007, la naturaleza y gravedad de la infracción se fijaba como el único criterio de aplicación general, con independencia de la sanción que finalmente se aplicara<sup>6</sup>.

Así, y a propósito de la Sentencia Rol 2922-2015, del Tribunal Constitucional se puede avizorar una aproximación de dicho concepto con la exigencia de observar el principio de proporcionalidad en la determinación de la cuantía de la sanción y, por ende, de un control de la discrecionalidad con la que cuenta la Superintendencia de Educación.

Concretamente, se sostiene en dicha sentencia: “Asimismo, las normas que regulan el ejercicio de la potestad punitiva deben ser estables en orden a ofrecer, a lo largo del tiempo, respuestas similares ante inobservancias de relevancia equivalente, de acuerdo a la

<sup>5</sup> Resulta necesario hacer una breve explicación. Los tipos de subvenciones escolares que entrega el Estado son percibidos por los establecimientos educacionales municipales o pertenecientes a los Servicios Locales de Educación, los establecimientos particulares subvencionados o de administración delegada, mientras que los establecimientos particulares pagados (no reciben subvención del Estado) perciben el arancel de sus estudiantes.

Aún persisten en modo transitorio los establecimientos particulares subvencionados con financiamiento compartido, que se financian, en parte, por la subvención y en parte por el arancel que cobran a sus estudiantes.

<sup>6</sup> Historia de la Ley 20.529. Primer Trámite Constitucional, p. 24.

naturaleza y características de la obligación incumplida” (Cons. 32°).

Por su parte, Enrique Navarro ha sido más tajante y directo aún, asociando directamente la proporcionalidad entre la cuantía de la sanción y la naturaleza y gravedad de la conducta al sostener: “resulta a todas luces evidentes que la sanción que pueda aplicar la autoridad administrativa debe ser adecuada y proporcional a la gravedad y naturaleza del hecho, tomando en consideración los parámetros fijados en la ley” (Navarro, 2018).

En este sentido, conviene interpretar el concepto a la luz de lo que ha entendido la jurisprudencia y la doctrina, y que radica principalmente en su efecto y en lo que exige a la Administración, que es verificar las máximas del principio de proporcionalidad en la determinación de la sanción por parte de la Superintendencia. Dicho de otro modo, este criterio finalmente lo que exige es la aplicación del principio de proporcionalidad entre la conducta sancionada y el *quantum* de la sanción.

Lo anterior, importa una garantía en favor de los sostenedores sancionados, toda vez que la observancia del principio de proporcionalidad y, más concretamente, los fundamentos de la Superintendencia para determinar el *quantum* de la sanción constituyen un mandato legal expreso, en contraposición con lo que ha sostenido permanentemente la Corte Suprema en orden a que si no se verifica un vicio de legalidad, no está habilitada para revisar la determinación de la cuantía de la sanción, tal como se manifiesta, por ejemplo, en la Sentencia de la Corte Suprema Rol 3660-2019, caratulado Toro con Superintendencia de Educación cuando expone: “*Décimo*: Que, de esta manera, apareciendo de los antecedentes que se encuentra debidamente acreditada la existencia de la infracción de que se trata y resultando de los mismos, además, que la sanción aplicada fue

determinada en conformidad a la normativa que rige la situación en estudio, no cabe sino concluir que los falladores no debieron acceder a la petición subsidiaria formulada por la actora, toda vez que *no ha mediado vicio de ilegalidad alguno que justifique su acogimiento, máxime considerando el carácter y naturaleza de la señalada reclamación, que tiene por fin revisar, precisamente, la legalidad de la actuación de la Administración*, motivo por el que la sentencia en examen debe ser revocada a fin de desechar íntegramente la acción intentada en la especie”.

En este orden de ideas, la inobservancia del principio de proporcionalidad sí constituye un vicio de ilegalidad y, por esto, habilita al Tribunal para revisar la cuantía de la sanción, al existir un mandato legal expreso que dispone su aplicación, lo cual no pugna con la naturaleza propia del recurso de ilegalidad.

### 1.2. Beneficio económico

Este criterio no es nuevo en materia de sanciones administrativas. Sirve de criterio también para la determinación de la cuantía de la sanción en materia de medio ambiente, de libre competencia e infracciones en materia eléctrica<sup>7</sup>. Un primer alcance que conviene precisar sobre este criterio dice relación con el carácter más bien funcional de la sanción administrativa, y que da cuenta de la separación de sus principales instituciones con las sanciones penales. En otras palabras, el beneficio económico atiende tanto la conducta sancionada, como sus efectos prácticos y que un principio básico de toda sanción administrativa es eliminar todo beneficio o ganancia derivado de la infracción. Así también lo ha advertido la doctrina que destaca en el beneficio económico un elemento esencialmente disuasivo (Letelier, 2017).

Existe una consigna o idea básica detrás del beneficio

---

<sup>7</sup> Artículo 16 Ley 18.410; artículo 38, Ley 21.000; artículo 40, Ley 20.417.

económico en cuanto criterio de determinación de la sanción administrativa que apunta a que, de ninguna conducta sancionada, el administrado puede beneficiarse económicamente o, en términos más básicos, que no exista conducta en donde incluso después de haber pagado la sanción, el infractor se haya beneficiado económicamente.

Cabe precisar que no existen antecedentes de la intención del legislador de establecer este criterio durante la tramitación de la Ley 20.529, no obstante, se advierte una gran diferencia respecto del resto de los ámbitos de regulación en que existe este criterio, los cuales apuntan a actividades económicas y cuyo marco normativo tiene una naturaleza distinta y en donde la Administración, cumple también un rol diferente que dice relación más bien con la regulación del mercado.

Naturalmente, por su propio contenido, existe una correlación directa del carácter pecuniario entre la conducta antijurídica del sostenedor y la sanción aplicada, no obstante, y dado que el legislador claramente optó por reconocer un ámbito de discrecionalidad amplio a la Superintendencia de Educación, habría sido recomendable no circunscribir el beneficio económico como criterio de determinación de la sanción consistente en una multa, ya que la observancia de dicho criterio dice relación con la infracción.

Conviene hacer un alcance, y es que esta norma podría haber tenido más sentido previamente a la Ley N°20.845, de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, por el cual se prohibió el lucro. Sin embargo, ya que no existe la posibilidad de lucrar, este criterio adquiere relevancia solo sobre un grupo determinado y específico de establecimientos que son los particulares pagados, que aún pueden repartir utilidades, pero que representan un grupo limitado de la realidad de los sostenedores del país<sup>8</sup>.

A *contrario sensu*, la Corte Suprema ha estimado que las condiciones de vulnerabilidad pueden ser un criterio para eximir de responsabilidad<sup>9</sup>, lo cual pareciera una extensión más bien del principio de razonabilidad.

Finalmente, se agrega que el contenido tanto del principio de razonabilidad recién mencionado, como lo dicho por la jurisprudencia y la doctrina sobre la aplicación del principio de proporcionalidad y su relación con la naturaleza y gravedad de la infracción, llevan a la conclusión de que el beneficio económico en materia de sanciones en educación no es más que una extensión de dichos principios y normas.

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el Centro de Estudios del Ministerio de Educación, el año 2019, la matrícula total de colegios particulares pagados alcanzaba solo el 7.51% de la matrícula total.

<sup>9</sup> Corte Suprema, Sentencia Rol 23.737-2014. Considerando 7°.

## 2. Determinación jurisprudencial y administrativa de la sanción

Las normas que regulan las sanciones administrativas y los órganos que las aplican carecen de un marco normativo general de remisión, lo cual ha generado constantemente incertidumbre (Gómez, 2014).

A lo anterior se agrega el hecho de que no existe claridad respecto a cómo aplicar las normas de derecho penal, y la doctrina no tiene una postura uniforme al respecto. En tal sentido, un diagnóstico que sí se comparte, es que el derecho administrativo sancionador se ha construido a partir del derecho público estatal y no del derecho penal, por lo que la jurisprudencia ha sido muy exigente cuando se aplican normas de derecho penal en materia sancionatoria administrativa, limitando dicha aplicación solo a ciertas materias (Cordero Q., 2020).

Se condice, además, con el hecho de que si bien existen elementos comunes entre un delito y una infracción administrativa, no se deriva de ello que necesariamente deba aplicarse un mismo régimen jurídico (Cordero Q., 2020).

En este sentido, al no existir un régimen general de derecho administrativo sancionador, y al no ser claras las normas aplicables de derecho penal, e incluso tender a desprenderse de ellas (Zúñiga & Osorio, 2016), la jurisprudencia y la doctrina han ido configurando ciertos criterios y principios sobre los cuales pareciera ser posible sistematizar ciertas reglas para determinar la cuantía de la sanción en materia de educación y que en general apuntan a un aspecto muy concreto, cual es el de limitar, adecuar, justificar y medir el ejercicio de una potestad cuyo margen de discrecionalidad es excesivamente amplio.

Tal como se advierte, se considera que los principios desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia, con

sus propias particularidades apuntan a un mismo fin, que en definitiva es regular el ejercicio de una atribución discrecional de la Administración como lo son las sanciones, cuya afectación de derecho por su naturaleza exige mayor control, lo cual, por cierto, supone reconocer la existencia de discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de sus potestades sancionatorias.

Dada la precariedad de la ley para justificar el control judicial del quantum de las sanciones administrativas en general, y particularmente en el caso de las sanciones en educación, se hace indispensable que la doctrina y la jurisprudencia precisen ciertos criterios que sirvan de base tanto para que la Superintendencia los aplique al momento de determinar la sanción, como para que los tribunales luego la controlen y, por cierto, para que también la revisen tal como se sostiene en esta investigación.

Dentro de estos podemos mencionar el principio de proporcionalidad, el principio de razonabilidad, el principio de mensurabilidad, y se advierte también que la deferencia hacia la Administración por parte de la Corte Suprema ha sido un criterio fundamental para determinar si procede o no revisar la cuantía.

Particularmente en el caso de los principios que se pasan a analizar a continuación, si bien cada uno apunta a un aspecto concreto del ejercicio de la potestad, no pueden sino analizarse armónicamente, toda vez que se considera que el órgano sancionador tiene el deber de tener a la vista los tres en su conjunto al momento de determinar la cuantía, a lo que se agrega el hecho de que apuntan a un objetivo común que dice relación con el control de la discrecionalidad.

### 2.1. Discrecionalidad en la determinación de la sanción



En este sentido, lo primero que interesa expresar es que tanto los criterios de determinación de la cuantía de la sanción establecidos en la ley, como los principios que ha propuesto la doctrina y ha reconocido la jurisprudencia y particularmente la Administración (la Superintendencia de Educación), descansan en un origen común y sobre el cual se han ido desarrollando, que es la necesidad de controlar la discrecionalidad que tiene el Estado, particularmente, en las potestades sancionatorias.

La discrecionalidad administrativa se puede identificar a partir de un hecho normativo imperfecto, en donde es la Administración quien complementa un supuesto de hecho, con base en criterios o parámetros entregados en la propia ley (Rodríguez de Santiago, 2016). Por lo mismo, la discrecionalidad o margen de apreciación de sanciones administrativas ha sido más bien resistida por cierto sector de la doctrina, sino derechamente negada (Soto Kloss, 2014). Lo anterior se explica en parte en el carácter desfavorable de la sanción que la asimila a la pena en donde rige el principio de legalidad, pero también en la asociación que ha existido entre discrecionalidad y arbitrariedad (Gómez, 2020).

Este último aspecto ha sido incluso tratado así por el propio Tribunal Constitucional, en donde la carencia de una razón o fundamento para determinar el *quantum* de la sanción ha sido tratada como el ejercicio discrecional arbitrario de una potestad.<sup>10</sup>

Dado que no existe potestad administrativa que sea absolutamente reglada o absolutamente discrecional, resulta imperativo que, en virtud del propio principio de legalidad, el legislador otorgue cierto margen a la

Administración, quien es finalmente la que pondera la eficiencia, mérito y oportunidad en los que descansa la discrecionalidad que, aunque necesaria, debe poder controlarse. Toda potestad de los órganos del Estado tiene elementos reglados y de discrecionalidad (Valdivia, 2014). Una interpretación extrema del principio de legalidad atenta a la eficiencia del obrar del Estado, mientras que una discrecionalidad absoluta deja en indefensión a la persona frente a la Administración. En este sentido, la determinación de la sanción por parte de la Superintendencia de Educación no es la excepción.

Otra consideración importante en este aspecto es que la discrecionalidad, en materia administrativa regulatoria, cumple un rol fundamental y, por lo mismo, más que instar porque el principio de legalidad prevalezca ante este elemento, resulta más oficioso procurar que ambos convivan de tal forma que las potestades de los órganos de la Administración sean ejercidas de acuerdo a la servicialidad, y que efectivamente puedan operar los criterios de control de la discrecionalidad a nivel legal, administrativo y judicial.

Lo anterior, en materia de sanciones administrativas adquiere aún mayor relevancia, toda vez que la legislación efectivamente ha dado un margen de apreciación amplio a la Superintendencia para determinar la sanción. Y, es más, en materia de sanciones en el ámbito educacional, ha sido el órgano sancionador el que de su interpretación ha limitado dicha discrecionalidad<sup>11</sup>.

De esta manera, se advierte la necesidad de aclarar y especificar los contrapesos con los que actúa la Administración dentro del marco de discreción que el legislador le otorga, lo cual debe necesariamente

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N°2922-2015. Considerando 50°: “Que el test de proporcionalidad es un mecanismo interpretativo que permite racionalizar el control normativo que acredita que una relación entre el fin previsto por el legislador y los medios dispuestos para lograrlo respetan los derechos fundamentales. *El test permite controlar al legislador y también la actividad interpretativa de quién juzga. Lo contrario sería entender que el término proporcional o desproporcional en boca de un juez es un juicio de valor cuando debe ser un juicio de razón*” (énfasis añadido).

<sup>11</sup> Superintendencia de Educación, Dictámenes N° 17 y 53.



contar con el control y revisión judicial de sus decisiones (Gómez, 2020).

En tal sentido, no ha sido cuestionado el control judicial, sino que la discusión ha radicado más bien en la forma de ejercer dicho control, y en su contenido. Tal es el caso que, por ejemplo, en España la discrecionalidad administrativa se ha construido a partir del control judicial, lo cual ha favorecido su ejercicio reglado por parte de la Administración, y que finalmente permite concluir que, ante dos opciones igualmente justas, la Administración tiene libertad para optar por cualquiera (Doménech, 2019).

### 2.2. Principio de proporcionalidad

Probablemente, el principio de proporcionalidad es el de mayor referencia en la jurisprudencia, específicamente de la Corte Suprema cuando resuelve sanciones impuestas por la Superintendencia de Educación a través del recurso de apelación a la impugnación de ilegalidad que resuelven las cortes de apelaciones<sup>12</sup>.

Así, constantemente nos podemos percatar de que para la Corte resulta un imperativo verificar si el órgano sancionador aplicó o no el principio de proporcionalidad para determinar si cabe revisar la cuantía de la sanción<sup>13</sup>. Lo llamativo, sin embargo, de este criterio jurisprudencial es que la Corte no analiza el mérito de la aplicación del principio de proporcionalidad, sino que solo si este fue o no aplicado, lo cual será analizado posteriormente.

Tal como es la tónica con los criterios de determinación de la sanción, el principio de proporcionalidad no tiene una fuente legal expresa en materia de educación, lo cual sin duda constituye una falencia, ya que su observancia debe no solo corresponder a la Administración, sino

que también a los tribunales de justicia, y naturalmente al legislador (Cárcamo, 2014). No obstante, tanto la jurisprudencia, concretamente en el caso de educación en materia de sanciones administrativas<sup>14</sup>, como la doctrina como una regla general, parecen no cuestionar su procedencia, sino que, por el contrario, darle contenido y legitimidad.

Así, por ejemplo, Cárcamo precisa que el principio de proporcionalidad en la sanción administrativa es el de mayor relevancia y exige que la determinación de la sanción tenga una *razonable adecuación* al ilícito que se castiga. Agrega dicho autor, que es en virtud del principio de proporcionalidad que el órgano sancionador está llamado a evitar decisiones excesivas o *desmesuradas* por parte de la Administración, y que su fundamento está dado por la propia Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos (Cárcamo, 2014).

Sin duda, el principio de proporcionalidad tiene su origen y fundamento en limitar el margen de discrecionalidad de la potestad sancionadora del Estado (Cordero Q., 2014), y su elemento distintivo dice relación con la recta adecuación de la cuantía de la sanción a la conducta sancionada.

Para ahondar sobre esta consigna, es decir, sobre la relación entre la cuantía de la sanción y la conducta sancionada que exige la proporcionalidad, resulta interesante en el derecho comparado lo acontecido en el caso francés, en donde la jurisprudencia a partir de la década del 60 y posteriormente el Consejo de Estado, a partir de 1978, comenzaron a aplicar el principio de proporcionalidad bajo el mismo prisma, vale decir, controlar la discrecionalidad de la Administración (Petit, 2019). Es en dicho contexto en donde se produce un

<sup>12</sup> Sentencia Rol N° 3660-19, Corte Suprema. Sentencia Rol N° 11995-19, Corte Suprema.

<sup>13</sup> Así, por ejemplo, se puede observar en la Sentencia Rol 15.537-2018, Considerando 6°, o en la Sentencia Rol 20.493-2020, Considerando 2°, ambas de la Corte Suprema.

<sup>14</sup> Sentencia Corte Suprema Rol 3660-19. C°11.

quiebre en la aplicación de normas de derecho penal y se consolida la necesidad de estatuto de normas de derecho administrativo sancionador en cuanto a la determinación de la sanción.

Ahora bien, conviene desentrañar el contenido de este principio y cómo tiene relevancia en la determinación de la sanción. Para lo anterior, resulta importante precisar lo sostenido al respecto por el Tribunal Constitucional, particularmente en la sentencia Rol N° 2922-15, en donde se realiza un extenso análisis de esta institución.

En concreto, para los fines de la determinación de la sanción, lo que sostiene el Excelentísimo Tribunal (causa Rol 2922-15) se puede describir en el siguiente sentido:

- El principio de proporcionalidad no tiene reconocimiento expreso en la Constitución, sin embargo, es posible interpretarlo de los artículos 6°, 7°, 19° N° 2 y 26. (Considerando 19°).
- En términos generales, la proporcionalidad se verifica al existir correlación entre el ilícito y la sanción, a fin de determinar el grado de la sanción (Considerando 24°).
- El hecho de que la ley entregue un margen de discrecionalidad a la Administración para optar por la sanción sin entregar un baremo para llegar al *quantum* no exonera al órgano sancionador de no justificar por qué optó por una sanción u otra, lo cual debe ser razonable a la conducta sancionada (Considerandos 45°, 46° y 47°).

Es necesario señalar a este respecto, que el principio de proporcionalidad cumple un doble rol. En primer lugar, exige ponderar la idoneidad o adecuación por lo cual se debe analizar la procedencia de aplicar o no una sanción, es decir, una etapa previa a la determinación de la cuantía.

Una vez que se ha resuelto la aplicación de la sanción, el principio de proporcionalidad cumple su segundo rol,

cual es la ponderación de la conducta sancionada a la sanción propiamente tal, es decir, dentro de las sanciones que determina la ley a las que la Administración puede aplicar.

Es en este contexto en donde también adquiere relevancia la observación de las llamadas normas de concursabilidad de las infracciones, y en donde más allá de la discusión sobre la aplicación de las normas de derecho penal en la materia, existe en el derecho comparado ciertos antecedentes que invocan su aplicación, precisamente, con el fin de evitar un castigo desproporcionado ante uno o más ilícitos. Tal es el caso por ejemplo del derecho administrativo sancionador alemán, italiano, peruano y español (Cordero Q.,2020).

### 2.3. Principio de razonabilidad

Como aspecto previo, y desprendiendo tanto lo que ha sostenido la doctrina como la propia Superintendencia, el principio de razonabilidad es la garantía por antonomasia del ejercicio de toda potestad pública en donde existe un margen de discrecionalidad o apreciación que corresponde a la Administración, lo cual se evidencia aún más en materia de sanciones administrativas (Huepe, 2014).

El principio de razonabilidad cumple básicamente dos funciones en materia de sanciones administrativas. Por una parte, como límite a la actuación del Estado frente a las personas, pero también como el antecedente necesario precisamente para que la Administración pueda ejercer la discrecionalidad que le permita ajustar su potestad a las circunstancias fácticas que está llamada a resolver (Gómez, 2020).

Se puede decir en otras palabras, que cuando el legislador dota de una atribución a la Administración donde se verifica cierto nivel de discrecionalidad, es precisamente el principio de razonabilidad el que permite a la Administración su adecuado ejercicio, previniéndola, además, de su posterior control judicial y se verifica a

través de las razones esgrimidas que justifican la decisión (Huepe, 2014).

En esta línea resulta atingente precisar lo que ha sostenido la propia Superintendencia de Educación. Así, por ejemplo, en su Dictamen N° 53, de 17 de marzo de 2020, y en el marco de la pandemia del Covid-19, ha sostenido que se debe tener especial observancia del principio de razonabilidad en el ejercicio de la fiscalización y sanción fundado en tres ideas principales:

1) Las potestades públicas no son ilimitadas y los servicios públicos deben actuar de manera coordinada, al señalar: “Servicios Públicos deben obrar coordinadamente, debiendo adoptar medidas tendientes a compatibilizar el ejercicio de sus potestades, con las decisiones que tomen el resto de los órganos de la Administración (...) las referidas potestades públicas no son ilimitadas, muy por el contrario toda la actividad material de la administración se sujeta u orienta, por principios generales, por medio de los cuales se le confiere sentido y utilidad a la normativa respectiva”. Por lo mismo, si ha sido la intención de la autoridad suspender las clases de manera presencial, no puede obviarse dicho supuesto fáctico en el ejercicio de otras potestades, por ejemplo, la fiscalización y sanción.

2) El ejercicio de las atribuciones de fiscalización y sanción se debe justificar en las circunstancias sociales que le dan origen al sostener: “principio de razonabilidad, en su faz material, se refiere a que el derecho encuentre justificación suficiente en las circunstancias sociales que le dan origen o en los fines lícitos que persigue”. De esta manera, se sostiene que no basta con que el órgano cuente con la atribución, sino que su ejercicio se enmarca en un contexto que no le es inocuo.

3) La Superintendencia debe observar los resultados del ejercicio de sus atribuciones sancionatorias en cuanto expresa: “este Servicio deberá evaluar con

especial atención si es que a la luz de los antecedentes disponibles, resulta previsible que el ejercicio de sus potestades de fiscalización y de sanción, producirá resultados razonables en la línea de contribuir al cumplimiento de los fines lícitos perseguidos por la norma educacional que las origina, o por el contrario, podría tener como consecuencia agravar innecesariamente la situación de los regulados”. Se mandata a tener particular consideración a si de los antecedentes se puede desprender que el ejercicio de las potestades fiscalizadoras y sancionatorias producirán resultados razonables o podrían agravar innecesariamente la situación de los regulados.

En este contexto, la Superintendencia entiende que en la aplicación del principio de razonabilidad se debe tener a la vista las consecuencias que se derivan del ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y sancionatorias, toda vez que podrían agravar innecesariamente la situación de los regulados. Se desprende, por consiguiente, de esta idea, que en caso de que la Superintendencia considere que los efectos de una sanción agravarán una situación de vulnerabilidad ya existente a causa de la pandemia, es razonable abstenerse de su ejercicio. Particularmente en el caso del *quantum* de la sanción, se puede agregar a lo anterior decidir una sanción menos gravosa, como una amonestación, lo cual se condice, además, con la idea de que la razonabilidad se contrapone al ejercicio abusivo de una potestad pública (Huepe, 2014).

Este es probablemente el antecedente de mayor discrecionalidad que sostiene el órgano administrativo, sin embargo, lo hace en favor de los sostenedores que son a quienes finalmente se les aplica la sanción, y se condice con lo planteado también por la doctrina, en orden a que el principio de razonabilidad es habilitante y a la vez criterio de intensidad del ejercicio de las atribuciones discrecionales del Estado, dentro de las cuales se encuentran las sanciones en materia de educación.

Si bien no se precisa que los fundamentos sean

específicamente para la determinación de la sanción, sino que en el ejercicio de la potestad de fiscalización y sanción en general, subyace la idea de que la Superintendencia entiende la relevancia del principio de razonabilidad al determinar la cuantía de la sanción, y que, por tanto, el contexto en el que determina dicha sanción y particularmente sus efectos deben estar amparados en razones fundadas que desvirtúen cualquier tipo de ejercicio abusivo de dichas potestades.

Se reconoce un supuesto netamente fáctico en la decisión de la Administración, es decir, se parte de la base de que lo racional debe ser lo que correlativamente existe entre la realidad y lo que el legislador aspira (Rodríguez de Santiago, 2016).

Es precisamente en este aspecto en donde el principio de razonabilidad adquiere su mayor relevancia, ya que eleva un supuesto de hecho a la ponderación que hace la Administración al momento de tomar la decisión. Conviene añadir, además, que se pueden identificar en la jurisprudencia de la Corte Suprema antecedentes de su aplicación. Así, en la causa rol 23.767-2014, el Tribunal acogió un recurso de reclamación a una multa aplicada por la Superintendencia, utilizando como criterio las condiciones de vulnerabilidad de la escuela sancionada, la cual, en caso de habersele aplicado la multa, habría visto imposibilitada su continuidad, lo cual generaría un detrimento a la comunidad escolar y afectado su derecho a la educación, al sostener en su considerando 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 interpuesta por la Escuela Básica, en cuanto se le aplicó una multa de 552 UTM, manteniéndose en todo caso la orden de reintegro de las sumas indebidamente percibidas, en razón del adecuado resguardo del patrimonio fiscal”<sup>15</sup>.

Finalmente, sobre este principio, cabe hacer mención que incorpora un elemento que no se desarrolla en el principio de proporcionalidad, que dice relación con los supuestos fácticos. La aplicación del principio de proporcionalidad analiza y propone la correcta adecuación entre la conducta y la sanción, mientras que el desarrollo de la doctrina y la jurisprudencia administrativa han incorporado al principio de razonabilidad el contexto, las condiciones y los efectos de la sanción, con lo que se reconoce, en parte, el carácter dinámico con el que debe intervenir la Administración.

#### 2.4. Principio de mensurabilidad

En una directriz similar, es decir controlar la discrecionalidad de las potestades de la Administración, pero con cierto matiz, se identifica el principio de mensurabilidad. Resulta interesante su análisis en materia de determinación de la sanción en educación, toda vez que ha sido tratado en diversos pronunciamientos por parte de la Superintendencia de Educación<sup>16</sup>.

Desde el punto de vista conceptual, la definición utilizada por el Cristián Rojas precisa los elementos que nos interesa para referirnos a este principio, al sostener: “Conforme a este principio, en ningún caso una potestad administrativa puede constituir un poder susceptible de comprensión y/o aplicación indefinida o ilimitada. Consecuencia de ello, es que siempre existen límites para su ejercicio, a cuya cabeza se encuentra la idea omnipresente de los intereses públicos” (Rojas, 2019).

<sup>15</sup> Corte Suprema, Sentencia Rol 23.737-2014. Considerando 7° (énfasis añadido).

<sup>16</sup> Superintendencia de Educación, Dictámenes N° 17 y 53.

Resulta interesante la definición toda vez que se identifican dos elementos centrales en la determinación de una sanción administrativa. Por una parte, que toda potestad pública está sujeta a límites y, por otra, que siempre está supeditada al interés público.

El principio de mensurabilidad, por su contenido, sin duda tiene una naturaleza mucho más constitucional que administrativa, no obstante, por su contenido y sus efectos, que apuntan al ejercicio de potestades administrativas, se considera necesario su análisis y aplicación para determinar la cuantía de sanciones administrativas.

Así también lo ha entendido la Superintendencia de Educación, que en su Dictamen N° 17, de fecha 30 de julio de 2015, a propósito de la forma del ejercicio de la potestad sancionadora de la Superintendencia, sostuvo lo siguiente:

1) El principio de mensurabilidad exige ponderar el interés público al momento de determinar una sanción administrativa, al expresar: “El principio de mensurabilidad, que obliga a ponderar el interés público perseguido con el ejercicio de la potestad administrativa de que se trate, a fin de conocer el alcance de la misma”.

2) La decisión de determinar la imposición de una sanción por parte de la SIE al sostenedor no habilita arbitrariedad en su aplicación, sino que exige una revisión de los principios generales, además de un análisis previo de mérito, oportunidad o conveniencia, lo que a su vez constituye un control de la discrecionalidad administrativa cuando dispone: “determinar la imposición del catálogo de sanciones consagrados en el artículo 73 de la LSAC, en ningún caso envuelve libertad frente a la norma ni menos arbitrariedad en su aplicación, sino que, en virtud de la revisión de los principios señalados, siempre supone un análisis previo de oportunidad, mérito o

conveniencia, los que a su vez constituyen un control de la discrecionalidad administrativa”.

3) El ejercicio de la potestad sancionatoria se fundamenta en la satisfacción del interés público involucrado. Por lo mismo, existiendo alternativas eficaces para el cumplimiento de su objeto, que es el cumplimiento de la normativa educacional, la SIE debe preferir aquellas que sean más idóneas al fin perseguido, al sostener: “Así, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Superintendencia, emanada de una atribución normativa, que enmarca y legitima la intervención de este órgano en la esfera jurídica de los sostenedores de establecimientos educacionales, se fundamenta sólo cuanto responda a la satisfacción del interés público involucrado. Por tanto, existiendo alternativas igualmente eficaces para el cumplimiento de su objeto, esto es, velar por la observancia de la normativa educacional, la SIE podrá preferir, por sobre la instrucción de un procedimiento sancionatorio, aquéllas que resulten más idóneas para el fin perseguido”.

El principio de mensurabilidad es aplicable a toda potestad del Estado y no solo a la potestad sancionatoria. De no justificarse en el interés público ni en conocer o al menos proyectar el alcance de una potestad del Estado, esta carece de toda legitimidad. Es evidente que constituye un límite de la Administración frente al particular, en este caso el sostenedor y su inobservancia en materia de sanciones se da precisamente en un abuso en la determinación del *quantum*.

### 2.5. Deferencia a la Administración

La Corte Suprema, implícitamente, más que a una ponderación directa, pareciera estar más inclinada solo a verificar el cumplimiento del principio de proporcionalidad y no a calificar su aplicación. En otras palabras, lo que se ha observado es que la Corte Suprema no ha revisado el *quantum* de las sanciones, sino solo cuando ha

existido algún vicio de ilegalidad<sup>17</sup>. Sobre este aspecto, la gran pregunta a responder radica en el hecho de si la judicatura puede o no revisar el *quantum* de la sanción administrativa.

Claro está que la jurisprudencia ha sido consistente en que lo anterior no corresponde a una atribución de los tribunales de justicia, sin embargo, se observan ciertos argumentos para opinar en contrario. A saber, en primer lugar, hay que precisar que las atribuciones de la Superintendencia de Educación en materia tanto de fiscalización como de sanción son amplias, y el legislador, más allá de su inconsistencia, se ha inclinado por reconocer un margen de apreciación o discrecionalidad al órgano administrativo robusto. A lo anterior, un contrapeso natural debiese ser la revisión judicial de dicha decisión.

Otro argumento esbozado permanentemente señala que la Administración tiene un conocimiento técnico para la toma de las decisiones del cual carece la judicatura (Valdivia, 2018). Este argumento ha sido superado derechamente en ciertas materias en donde el legislador ha creado tribunales especiales<sup>18</sup>.

Por lo demás, si ese fuese el caso, la decisión del tribunal solo se tendría que remitir a ordenar otra sanción, pero inhibirse de la revisión de los criterios de determinación de la sanción esgrimidos por la Superintendencia por parte de los Tribunales de justicia no parece razonable.

A lo anterior, además, conviene agregar el hecho de que el “reclamo” o “apelación” es la primera instancia en la cual un juez propiamente tal (el que sanciona es la Administración) conoce de los hechos, por lo que se justificaría plenamente su competencia en sentido amplio, esto es, tanto la procedencia de la sanción como su proporción (Poblete, 2016).

Conviene tener absoluta claridad respecto del rol que tiene el juez, lo cual se relaciona directamente con las garantías del debido proceso. La competencia del juez imparcial no se reduce a la verificación de ciertas actuaciones, sino que tiene su base en las alegaciones, pruebas, evidencia y argumentos que en definitiva aportan las partes. Por lo mismo, no se condice que el tribunal solo verifique el cumplimiento de determinadas condiciones (Poblete, 2016).

Específicamente respecto a la cuantía de la sanción, se precisa además que existe una contradicción entre el criterio descrito por la Corte Suprema y el concepto propio de la instancia en virtud del cual conoce de la sanción, ya que esta última está dada precisamente por los hechos controvertidos, como su extensión, sobre los cuales corresponde al juez pronunciarse (Poblete, 2016).

A la luz de lo sostenido particularmente por la Superintendencia y la relación que la doctrina ha interpretado entre la proporcionalidad y la naturaleza y gravedad de la infracción, se puede llegar a la conclusión de que dicho criterio no es más que el reconocimiento legal a los principios mencionados para la determinación de la sanción, y que, por ende, sí habría un vicio de ilegalidad por su inobservancia.

En este sentido resulta más atingente lo que ha resuelto la Corte Suprema en la sentencia rol 23.737-2014, en donde ha decidido, bajo el argumento de atender a las circunstancias y los efectos de una sanción, disminuir la cuantía de la sanción<sup>19</sup>. Cabe precisar que lo anterior se condice además con la relación directa que la doctrina ha identificado entre la proporción de la cuantía de la sanción y la naturaleza y gravedad de la infracción (Navarro, 2018).

Se relaciona también el fallo recién citado con lo que

<sup>17</sup> Corte Suprema, Sentencia Rol N° 3660-2019, Considerando 3°, o Corte Suprema, Sentencia Rol N° 20.493-2020, Considerando 2°.

<sup>18</sup> Solo a modo de ejemplo, destacan el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), los tribunales tributarios y aduaneros, el Tribunal de Compras y Contratación Pública, el Tribunal de Propiedad industrial y los tribunales ambientales.

<sup>19</sup> Corte Suprema, Sentencia Rol 23.737-2014, Considerando 7°.

ha sostenido la Superintendencia de Educación relativo a la aplicación del principio de proporcionalidad, en directa relación entre la infracción y la sanción aplicada, y el principio de razonabilidad, respecto de las circunstancias de hecho, la conveniencia y los efectos que puede generar la ejecución de una sanción en un sostenedor de un establecimiento educacional<sup>20</sup>.

### 2.6. Control judicial de la determinación de la sanción en materia de educación

Un segundo aspecto que conviene analizar descansa en la competencia que tienen los tribunales para conocer de una sanción que ha aplicado la Superintendencia de Educación a un sostenedor educacional. Concretamente, lo que se intenta dilucidar es si el juez está habilitado para controlar y revisar que el *quantum* de una sanción, en el marco de la discrecionalidad ejercida por la Superintendencia, se ajuste a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y a la naturaleza y gravedad de la infracción.

El control judicial debe ser pleno y no limitarse a un vicio de ilegalidad formal, ya que la inobservancia de los criterios de determinación (proporcionalidad, razonabilidad y los criterios legales) también son vicios de ilegalidad y, por tanto, nada obsta a los tribunales de justicia, y particularmente a las cortes de apelaciones y a la Corte Suprema que conocen de las sanciones que aplica la Superintendencia de Educación, para que resuelvan sobre la cuantía de la sanción.

Una concepción distinta significaría desconocer la fuente constitucional y legal que tienen dichos principios, e importaría sostener que las potestades sancionatorias de la Superintendencia de Educación no se someten a las normas sobre el control de la discrecionalidad que ha desarrollado la doctrina, la propia Administración y la ley, lo cual no parece acertado.

A lo anterior hay que agregar el hecho de que la justicia administrativa en Chile tiene una naturaleza aún no definida en la doctrina, y se discrepa sobre si nuestro sistema responde a un sistema de justicia administrativa subjetiva, que habilita accionar en contra de la Administración cuando la persona ha sido afectada en sus derechos; o bien, a un sistema de justicia administrativa objetiva, como el caso francés en donde lo que se busca determinar es si ha existido exceso de poder (Ferrada, 2012).

Sin embargo, tal como se ha sostenido, la Corte ha insistido en que solo procede la revisión de la cuantía en aquellos casos en que se verifique un vicio de ilegalidad atendida la naturaleza de la acción en virtud de la cual se reclama<sup>21</sup>.

Lo anterior se justifica bajo el argumento de que, tal como lo establece la propia Ley 20.529, los tribunales de justicia resuelven estas materias bajo un recurso de legalidad, por lo cual, lo que le cabe al juez es verificar que no existan vicios de ilegalidad. Lo anterior implicaría hacer un juicio de mérito sobre decisiones de la Administración que el legislador le ha encomendado precisamente a dichos órganos.

Sobre tal argumento caben al menos dos comentarios que se contraponen a esta idea. En primer término, tal como se ha advertido, los criterios de determinación de la sanción que sirven de control para las potestades administrativas discrecionales tienen una fuente legal, que si bien no tienen una consagración expresa en la Ley 20.529, si podemos remitirnos a otras normas, y la interpretación y desarrollo que han hecho la doctrina y la jurisprudencia permiten su aplicación.

Por otra parte, el criterio aplicado por la Corte no ha sido uniforme, ya que se pueden identificar causas en donde, sin importar si concurre un vicio de ilegalidad,

<sup>20</sup> Superintendencia de Educación, Dictámenes N°17 y 53.

<sup>21</sup> Corte Suprema, Sentencia Rol N° 3660-2019, Considerando 3°, o Corte Suprema, Sentencia Rol N° 20.493-2020, Considerando 2°.



ha resuelto revisar la cuantía de la sanción aplicada por la Superintendencia. Concretamente, en la causa rol 23.737-2014, se resolvió acoger una reclamación bajo el argumento de que el sostenedor prestaba el servicio educacional en un contexto de vulnerabilidad, y de confirmar la multa, habría afectado el derecho de educación de la comunidad escolar.

A pesar de eso, no cabe duda de que la revisión y control judicial de las sanciones administrativas es uno de los puntos de mayor urgencia en esta materia a nivel legislativo, cuyo déficit no se limita a las sanciones en materia de educación y que, sin duda, podría zanjar una serie de complejidades como las que se han mencionado.

Aquello no se opone a que la doctrina ha desarrollado bastamente este aspecto y que los tribunales cuentan con elementos para el ejercicio del control y revisión de la cuantía de la sanción. En cuanto a la relación específica con el margen de apreciación, Doménech plantea un elemento interesante que radica en el análisis que debe realizar el juez en torno a analizar ventajas y desventajas dentro del margen de apreciación, es decir, dentro de la discrecionalidad que pondere la capacidad entre la autoridad y el juez para determinar la sanción, a la incertidumbre acerca de cómo se satisface el interés público y, finalmente, la plausibilidad de la decisión administrativa en cuestión (Doménech, 2021).

### 3. Conclusiones

La carencia de normas de aplicación general en materia de sanciones es el origen principal de la incertidumbre. De manera uniforme se puede advertir que la doctrina sostiene que más allá de la postura que se defiende, es decir, más allá de la necesidad de un marco de normas de derecho administrativo sancionador general, o de la remisión de las normas de derecho penal, la indefinición del legislador ha traído consigo una serie de dificultades. Dada su particular naturaleza, parece más razonable la existencia de un marco general de normas de derecho administrativo sancionatorio.

Los criterios de determinación de la sanción administrativa que se han descrito, el principio de proporcionalidad, razonabilidad, mensurabilidad, el beneficio económico o la naturaleza y gravedad de la conducta, no son sino un control necesario para la discrecionalidad con que la ley habilita a la Administración para actuar en ciertas ocasiones. Si bien la discrecionalidad es un margen de apreciación necesario dado el dinamismo con el que debe actuar la Administración, mecanismos de control como los descritos son fundamentales a fin de evitar la

arbitrariedad, decisiones abusivas o desproporcionadas.

Otro aspecto que parece imperioso es que la Corte Suprema modifique su criterio, pues no se puede revisar la cuantía de la sanción impuesta por la Superintendencia, salvo que exista un vicio de ilegalidad. Lo anterior es así, debido a que como se ha procurado mostrar en esta presentación, la falta de observancia de estos también se podría considerar un vicio de ilegalidad. Pero más aún, porque los sancionados, en este caso los sostenedores de establecimientos educacionales tienen derecho a controvertir las decisiones de la Administración ante un tercero imparcial, sin una limitación que en términos prácticos constituye un juicio previo.

Ha sido la propia Superintendencia de Educación la que ha permitido zanjar las falencias legislativas en torno a reconocer el principio de razonabilidad, de mensurabilidad y el principio de proporcionalidad, fijando un antecedente que conviene tener a la vista toda vez que constituye una garantía en favor de los particulares sancionados.

La naturaleza y gravedad de la conducta como únicos criterios generales de las sanciones en materia de educación, ya que el beneficio económico solo se da respecto de las sanciones de multas, no es sino remitir a los principios generales que aplica la doctrina para determinar la sanción, esto es, el principio de razonabilidad, proporcionalidad y mensurabilidad. Es por ello por lo que se podría argüir a la Corte que su inobservancia sí constituye un vicio de ilegalidad, lo cual permitiría al máximo Tribunal conocer de la cuantía de la sanción no obstante no existir vicios formales de ilegalidad.

Resulta al menos cuestionable la necesidad de haber incluido en la ley como criterio el beneficio económico, toda vez que la actividad educacional dista mucho de los ámbitos de regulación en donde efectivamente el beneficio económico tiene sentido. Pero, además, porque la naturaleza y gravedad de la falta, así como el principio de proporcionalidad y razonabilidad reconocido por la Superintendencia, resultan suficientes para abarcar los fines que se persiguen con dicho criterio.

## Referencias bibliográficas

- Cárcamo Righetti, A. (2014). La obligatoria observancia del principio de proporcionalidad de la sanción en el derecho administrativo sancionador: fundamentos, alcances y aplicaciones. En *Sanciones administrativas. X jornadas de derecho administrativo asociación de derecho administrativo (ADA). Colección de estudios de derecho público* (149-165). Santiago de Chile: Thomson Reuters.
- Cordero Quinzacara, E. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (42), 399-439.
- Cordero Quinzacara, E. (2020). Los concursos infraccionales en el Derecho administrativo sancionador chileno. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (31), 33-65.
- Cordero Vega, L. (2020). El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno. *Ius et Praxis*, 26(1), 240-265.
- Doménech Pascual, G. (2021). El juego del legislador, la administración y el juez. En Rodríguez de Santiago, J.M; Doménech Pascual, G. y Arroyo Jiménez, L. (coords.) *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I (pp. 861-934). Madrid: Marcial Pons.
- Ferrada Bórquez, J. (2012). El sistema de justicia administrativa chileno: revisión de la legalidad de actos administrativos o protección de derechos y/o intereses. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 25(1), 103-126.
- Flores Rivas, J. (2014). Derecho a la educación: Su contenido esencial en el derecho chileno. *Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca*, (2), 109-136.
- Gómez González, R. (2014). Concurso de infracciones administrativas: la determinación de la sanción. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (19), 155-164.
- Gómez González, Rosa Fernanda. (2020). Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración. *Ius et Praxis*, 26(2), 193-218.
- Huepe Artigas, F. (2014). El problema de la discrecionalidad en la potestad sancionadora de la administración: Su control a través del principio de razonabilidad. En *Sanciones administrativas. X jornadas de derecho administrativo Asociación de derecho administrativo (ADA). Colección de estudios de derecho público* (pp. 168-186). Santiago de Chile: Thomson Reuters.

- Jara Schnettler, J. (2018). La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción. *Revista de Derecho Público*, (89), 59-91.
- Letelier Wartenberg, Raúl. (2017). Garantías penales y sanciones administrativas. *Política criminal*, 12(24), 622-689.
- Navarro Beltrán, E. (2018). Notas sobre el Principio de Proporcionalidad en la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Derecho Público*, (Número especial), 309-322.
- Petit, J. (2019). La Proporcionalidad de las Sanciones Administrativas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (22), 367-398.
- Poblete Iturriate, O. (2016). Procedimiento Administrativo Sancionador y enjuiciamiento posterior de la Administración. En *La prueba en la litigación pública (Colección estudios de derecho público)* (pp.15-82). Santiago de Chile: Librotecnia.
- Rodríguez de Santiago, J. (2016). *Metodología del Derecho administrativo: Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*. Madrid, España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Rojas Calderón, C. (2019). Los principios de mensurabilidad y proporcionalidad en las potestades administrativas. En *Itinerario latinoamericano del Derecho Público francés. Homenaje al profesor Franck Moderne* (pp. 257-274). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Soto Kloss, E. (2014). Otra vez la potestad sancionadora de la Administración. *Sanciones administrativas. X jornadas de derecho administrativo Asociación de derecho administrativo (ADA). Colección de estudios de derecho público* (pp.38-52). Santiago de Chile: Thomson Reuters.
- Valdivia Olivares, J. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Santiago de Chile: Tirant lo Blanch.
- Zúñiga, F. & Osorio, C. (2016). Los criterios unificadores de la Corte Suprema en el procedimiento administrativo sancionador. *Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca*. (2), 461-478.