



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
ESCUELA DE POSTGRADO

MAGÍSTER EN DERECHO  
CON Y SIN MENCIÓN

**La responsabilidad por falta de servicio en el ámbito educativo escolar: el estándar de conducta exigible al sostenedor público**

**Actividad formativa equivalente a tesis para optar al grado de Magister en Derecho  
mención Derecho Público**

MARÍA VICTORIA GALLEGUILLOS ALVEAR

Profesor guía: José Miguel Valdivia

Santiago de Chile, 2023

“Los niños deben ser amparados, inclusive ante las contingencias derivadas de sus propias travesuras, porque ignoran los peligros y poseen un sentimiento de alegre y desinteresada omnipotencia y desenfreno; no son accidentes, sino infortunios que pueden ser anticipados, y son sus guardadores adultos los encargados de fijar límites y de cuidar que no sean traspasados”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ZAVALA DE GONZÁLEZ, Matilde, “Daños causados o sufridos por alumnos”, Foro de Córdoba, año X, N°51, 1999, p.89.

## Indice

<b>Abreviaturas .....</b>	<b>5</b>
<b>Resumen .....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>I. La responsabilidad extracontractual de la administración del Estado .....</b>	<b>9</b>
1. Generalidades sobre la discusión nacional de la responsabilidad extracontractual de la administración del Estado.....	10
2. La noción de falta de servicio y su necesaria concretización sectorial .....	14
3. La falta personal .....	18
<b>II. El servicio público educacional .....</b>	<b>20</b>
1. La diversidad orgánica de los prestadores del servicio público educacional y la figura del sostenedor .....	21
i. El sostenedor de naturaleza municipal: Los departamentos de administración de educación municipal.....	24
ii. El sostenedor educacional mixto: La corporación municipal como sostenedor educacional.....	26
iii. El caso de los establecimientos educacionales de administración delegada .....	29
iv. El sostenedor educacional fortalecido: los Servicios Locales de Educación Pública.....	31
2. Obligaciones y deberes que recaen sobre el servicio público educacional .....	33
i. El marco normativo de protección de la niñez .....	35
ii. Las finalidades del proceso educativo.....	36
iii. Requisitos de funcionamiento de los establecimientos educacionales.....	37
(a) Obligaciones de gestión pedagógica vinculadas al personal del establecimiento educacional.....	39
(b) Obligaciones de formación y convivencia de las unidades educativas .....	39
(c) Obligaciones de infraestructura y seguridad .....	41
<b>III. La responsabilidad extracontractual del Estado en el ámbito educativo .....</b>	<b>43</b>
1. Antecedentes de la responsabilidad por daños producidos en el ámbito educativo .....	44
2. El régimen civil de responsabilidad en el contexto educacional.....	49

3. Elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado en materia educacional.....	51
i. El hecho imputable del ámbito educativo .....	51
ii. El daño indemnizable en el ámbito educativo.....	53
iii. La diversidad de sujetos pasivos en los supuestos de responsabilidad educacional.....	53
v. ¿Régimen extracontractual o contractual? .....	56
<b>IV. La responsabilidad por falta de servicio en la prestación del servicio educacional público en la jurisprudencia chilena.....</b>	<b>60</b>
2. La falta de servicio por fallas en la vigilancia de los alumnos producidas en la prestación del servicio educacional.....	65
i. Fallas en los deberes de vigilancias al interior del establecimiento educacional	66
ii. Fallas en los deberes de vigilancia en actividades extraprogramáticas o fuera del recinto educacional.....	70
iii. Fallas en los deberes de vigilancia en caso de agresiones sexuales al interior de establecimientos educacionales.....	72
3. La falta de servicio por fallas en la mantención de la buena convivencia escolar ....	74
<b>V. Criterios para la determinación de una falta de servicio en el ámbito educativo .</b>	<b>77</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>80</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>85</b>

## **Abreviaturas**

**CDN:** Convención sobre los derechos del niño.

**DAEM:** Departamentos de Administración de Educación Municipal.

**DEP:** Dirección de Educación Pública.

**Ley de Violencia Escolar:** Ley N°20.536 sobre Violencia Escolar.

**Ley N°21.040:** Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública.

**Ley N°21.430:** Ley N°21.430, sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia.

**LGE:** Decreto con Fuerza de Ley N°2, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de Ley N°1, de 2005.

**LOCBGAE:** Decreto con Fuerza de Ley 1-19.653, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.575, orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado.

**LOCMUN:** Decreto con Fuerza de Ley que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

**SLEP:** Servicio Local de Educación Pública.

## **Resumen**

La clasificación de Paul Duez según la cual la falta de servicio se verifica cuando el organismo público no actúa debiendo hacerlo, actúa mal o tardíamente, reiteradamente utilizada por los tribunales de justicia, es insuficiente al momento de identificar una falla en la prestación de un servicio público. La señalada indeterminación de la fórmula de la falta de servicio es particularmente relevante en aquellos sectores en que se le encomiendan al órgano administrativo deberes generales, tales como el resguardo y desarrollo integral de estudiantes en las distintas etapas de su vida. En dicho contexto, esta investigación, tiene por objetivo identificar criterios para delimitar la falta de servicio para el caso del servicio público educacional, a través de un análisis de sus orígenes, elementos propios y del desarrollo de la jurisprudencia nacional de este ámbito de la responsabilidad estatal.

## Introducción

El análisis del desempeño sectorial de la falta de servicio se ha convertido en un componente esencial para comprender el desarrollo de la responsabilidad del Estado. Este examen es particularmente relevante cuando, por la naturaleza de la labor encomendada al órgano administrativo, no es posible regular sus deberes en detalle, lo que obliga a una construcción casuística e inductiva del estándar de comportamiento exigible en los juicios de responsabilidad. En tales casos, el examen de las características particulares del servicio público que ha sido calificado como fallido se vuelve esencial para construir con precisión el presupuesto de responsabilidad estatal.

En dicho marco, es llamativa la baja atención que la dogmática nacional le ha entregado al estudio de la responsabilidad del Estado en el contexto educacional. Al respecto, a diferencia de otros sectores<sup>2</sup>, la dimensión educacional de la falta de servicio no ha tenido un estudio especializado. La mencionada falta de interés contrasta notoriamente con los crecientes riesgos verificables en el contexto de la prestación educacional como también con la ascendente densidad que ha desarrollado el marco jurídico que rige esta actividad, complejizando los deberes y obligaciones que recaen sobre la administración.

En efecto, es indudable que en la prestación del servicio educacional se pueden verificar distintas consecuencias dañosas en miembros pertenecientes a la comunidad educativa, especialmente en quienes son usuarios del servicio, es decir, en los estudiantes. Así, existen distintos indicadores que nos permiten desprender que lejos del riesgo ya regulado del accidente escolar<sup>3</sup>, actualmente al alero de las instituciones educativas escolares se concretan

---

<sup>2</sup> A modo ejemplar, estudios dedicados al régimen especial de la falta de servicio abordan sectores como el sanitario, ambiental, fuerzas armadas, urbanístico, catástrofes naturales e ilícitos competitivos. Véase: LETELIER, Raúl (Coord.), *La falta de servicio*, Thomson Reuters, 2012. Los regímenes antes señalados han sido desarrollados en diversos estudios, a modo ejemplar en materia sanitaria, véase: VALDIVIA, La responsabilidad por falta de servicio en la administración hospitalaria en la jurisprudencia chilena, *Revista de Derecho*, 246 (julio - diciembre), 2019, pp. 213-246. Por otro lado, en catástrofes naturales, véase a modo ejemplar: POBLETE, *La falta de servicio ante los daños generados por desastres naturales* (Corte Suprema), *Revista de Derecho*, junio, 2015, pp. 243-251.

<sup>3</sup> La Ley N°16.744, que establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales establece, conforme a su artículo 3°, dentro de los beneficiarios del seguro a “todos los estudiantes por los accidentes que sufran a causa o con ocasión de sus estudios o en la realización de su práctica profesional. Para estos efectos se entenderá por estudiantes a los alumnos de cualquiera de los niveles o cursos de los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente de acuerdo con lo establecido en la ley N°18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza”.

diversas conductas dañinas<sup>4</sup> tales como las distintas formas de intimidación a estudiantes, el *bullying* y el *cyberbullying*, riñas entre estudiantes con resultados de lesiones graves o muerte, delitos sexuales ejecutados por personal o alumnos al interior del establecimiento, entre otras acciones y omisiones que tienen un relevante potencial lesivo<sup>5</sup>.

Por otra parte, en lo que importa a la regulación de la prestación educacional, es del caso destacar que esta ha sido objeto de relevantes procesos de transformación que han tenido un impacto no solo en lo orgánico -a través de la creación de nuevas instituciones públicas encargadas de prestar servicios educacionales- sino también en cuanto a la definición de los estándares de comportamiento exigibles a los sostenedores, particularmente aquellos de naturaleza pública.

Al respecto, destaca la dictación de la Ley N°21.040, que creó el Sistema de Educación Pública, norma que establece un quiebre respecto de una regulación educacional prácticamente neutral ante la naturaleza pública o privada de la entidad prestadora del servicio educativo<sup>6</sup>. En efecto, la legislación señalada es calificada como un ejercicio normativo inédito en materia educacional<sup>7</sup>, pues ha creado un conjunto de deberes y obligaciones que recaen, especialmente, en los nuevos sostenedores públicos, es decir, en los Servicios Locales de Educación Pública.

En adición a los elementos ya señalados, las características propias del proceso educativo y de los usuarios de este, principalmente menores de edad en distintas etapas de desarrollo, generan interrogantes sobre la interpretación que debe hacerse respecto de los deberes de resguardo y seguridad que recaen sobre quienes prestan el servicio educativo público.

---

<sup>4</sup> Defensoría de la Niñez, “Informe Anual 2022, Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile”, noviembre 2022.

<sup>5</sup> ZÁRATE, Miguel, Responsabilidad Civil de los Establecimientos Educacionales, Revista Laboral Chilena, junio 2014.

<sup>6</sup> En efecto, previo a la reforma, las principales diferencias normativas estaban asentadas especialmente en la existencia o no de un financiamiento público al ejercicio de la labor educacional. RACZNSKI, Dagmar, RIVERO, Rosario, YÁÑEZ, Teresa, Nivel Intermedio Sistema Escolar en Chile: Normativa y visión de los sostenedores acerca de las funciones, preparación para el cargo y las prácticas, Calidad en la Educación, Calidad en la educación N° 51, diciembre, 2019, pp.382-420.

<sup>7</sup> BELLEI, Cristián (Coord.) “Nueva Educación Pública, Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización”, 2018, Universidad de Chile, p.119.



En el contexto señalado, esta investigación tiene el propósito de contribuir al análisis sectorial de la responsabilidad del Estado en el ámbito educacional escolar<sup>8</sup> a través de la delimitación de las características del régimen aplicable al sostenedor público educacional y especialmente mediante la definición de criterios interpretativos para el establecimiento de una falta de servicio en este ámbito.

La forma de presentar esta investigación será la siguiente; en el Capítulo I se dará contexto del régimen aplicable a la responsabilidad extracontractual de la Administración del Estado con énfasis en el criterio de atribución de la falta de servicio; en el Capítulo II, se expondrá brevemente el marco jurídico que regula la prestación del servicio educacional público y se profundizará en la figura del sostenedor tanto desde una perspectiva orgánica como de sus obligaciones contenidas en la normativa educacional; en el Capítulo III se detallarán las particularidades de la responsabilidad de instituciones educativas con énfasis en los sostenedores públicos; en el Capítulo IV se analizará el desarrollo jurisprudencial que ha tenido hasta el momento la falta de servicio en materia educacional escolar, distinguiendo los distintos deberes que han sido objeto de un juicio de responsabilidad; y finalmente en el Capítulo V, se reseñarán los criterios identificados para determinar una falta de servicio en el ámbito educacional escolar. En la parte final, se expondrán las conclusiones del estudio.

## **I. La responsabilidad extracontractual de la administración del Estado**

Las condiciones en que la acción u omisión del Estado genera un deber de indemnización por los perjuicios causados ha sido abordada por abundante discusión dogmática y desarrollo jurisprudencial. En una breve aproximación a la evolución histórica de la responsabilidad extracontractual del Estado se evidencia un tránsito desde un sistema de infalibilidad o irresponsabilidad – asociado a la célebre frase “*the king can do no wrong*”- hacia el sistema de responsabilidad actual, basado en la falta de servicio como criterio de atribución general,

---

<sup>8</sup> Esta investigación se abocará exclusivamente al ámbito escolar, y por lo tanto no efectuará un análisis sobre supuestos de responsabilidad en el nivel parvulario o superior de enseñanza.

y su coexistencia con regímenes especiales, como son las reglas aplicables al error judicial y al Ministerio Público<sup>9</sup>.

Al respecto, y como es bien sabido, en nuestro país el desarrollo de un marco específico aplicable a la responsabilidad del Estado se produjo esencialmente a nivel jurisprudencial y posteriormente se reflejó en una, relativamente tardía, evolución del marco normativo aplicable<sup>10</sup>. En efecto, hasta antes de la Ley Orgánica de Municipalidades, de 1976, el marco normativo nacional no contemplaba una disposición que reconociera un criterio de imputación de responsabilidad estatal. Asimismo, y luego del establecimiento de dicha norma persistieron importantes dudas respecto de la naturaleza del sistema aplicable.

De esta manera, para efectos de contextualizar el desarrollo que ha tenido la responsabilidad de la Administración del Estado en el ámbito nacional nos referiremos brevemente a los antecedentes nacionales, tanto en su dimensión normativa como jurisprudencial, para luego enfocarnos particularmente en el criterio de atribución de la falta de servicio.

### **1. Generalidades sobre la discusión nacional de la responsabilidad extracontractual de la administración del Estado**

La discusión sobre la responsabilidad extracontractual de la administración del Estado, según se señaló, ha tenido un fuerte origen jurisprudencial y dogmático. En esta materia, si bien se ha señalado que ha existido un desarrollo ambivalente<sup>11</sup>, la doctrina ha reconocido distintas fases, las que permiten distinguir el desarrollo de la institución. Por ello, y con el propósito de contextualizar la discusión actual de responsabilidad, nos referiremos a las cuatro etapas identificadas por el profesor Luis Cordero en la materia<sup>12</sup>.

El primer período comprende la jurisprudencia emitida hasta 1976 y se caracteriza por tratarse de una etapa en que el énfasis estuvo en las razones por las cuales el Estado debe ser

---

<sup>9</sup> BERMÚDEZ, Jorge, La Responsabilidad extracontractual de la Administración del Estado por falta de servicio y por el daño ambiental, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 23, 2002.

<sup>10</sup> ZAVALA, José Luis, La falta de servicio, criterios y casuísticas jurisprudenciales, Editorial Libromar, agosto 2022.

<sup>11</sup> ROMÁN, Cristián, “Responsabilidad patrimonial de la administración por falta de servicio”, Revista de Derecho Público Iberoamericano, 1, octubre, 2012, pp. 25-51.

<sup>12</sup> CORDERO, Luis, Responsabilidad extracontractual de la administración del Estado, Der Ediciones, segunda edición, 2019, p.45 y ss.

responsable más que en el régimen aplicable a dicha responsabilidad. Corresponde a este período la aplicación, a partir de 1938, de la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión, según la cual queda circunscrita la posibilidad de un deber indemnizatorio al primer caso<sup>13</sup>. Lo anterior en cuanto se entendió que, en los actos de gestión, la entidad estatal actuaba en condiciones similares a un particular, siendo por ello aplicables reglas de responsabilidad<sup>14</sup>. Un ejemplo de esta aplicación se encuentra en el caso “Granja con Fisco” en el cual la Corte Suprema señaló que “tratándose de la responsabilidad del Estado por los actos cometidos por sus funcionarios o agentes, debe hacerse la distinción de si los actos provienen del ejercicio de funciones de autoridad, o si provienen de actos de gestión. En el primer caso el funcionario o agente ha actuado por el Estado en ejercicio del poder público; y en el segundo como representante de él, sujeto de derechos civiles”<sup>15</sup>.

En esta etapa, tal como es destacado por el profesor Enrique Barros el Estado aún estaba amparado por inmunidades, siendo por tanto un régimen basado generalmente en la irresponsabilidad de la entidad estatal frente a los daños<sup>16</sup>. Asimismo, durante este período es posible identificar ciertas leyes sectoriales reguladoras de la responsabilidad por daño en casos específicos como son los accidentes ferroviarios<sup>17</sup> o pérdida de mercancías en aduanas<sup>18</sup>.

Este primer período termina con la dictación de la Ley Orgánica de Municipalidades, que estableció en su artículo 62 que la responsabilidad extracontractual de la Municipalidad tendrá lugar “principalmente, para indemnizar los perjuicios que sufran uno o más usuarios de los servicios públicos municipales cuando éstos no funcionen, debiendo hacerlo o lo hagan en forma deficiente”<sup>19</sup>. En esta segunda etapa se conforman los orígenes de una teoría de derecho público de responsabilidad, a partir del desarrollo del criterio de imputación de la falta de servicio reconocido en la ley municipal. Además, se identifica en dicho

---

<sup>13</sup> Ibid., p.32.

<sup>14</sup> SZCZARANSKI, Clara, “Responsabilidad extracontractual del Estado”, Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado, N°8, 2003.

<sup>15</sup> Sentencia Corte Suprema, 11 de octubre de 1938. Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo 36, 1939, PP. 227-283.

<sup>16</sup> BARROS, Enrique, Tratado de Responsabilidad Extracontractual, Editorial Jurídica, 2006, p.488.

<sup>17</sup> Decreto Supremo N°1.157, de 1931, sobre Ferrocarriles.

<sup>18</sup> Decreto con Fuerza de Ley N°213, de 1953, sobre Ordenanza General de Aduanas.

<sup>19</sup> Ministerio del Interior, Decreto ley N°1.289, “Ley Orgánica de las Municipalidades”.

reconocimiento de la normativa municipal una demostración del desarrollo del Estado de Derecho<sup>20</sup>, mediante el establecimiento de la responsabilidad del Estado como un aspecto esencial del mismo<sup>21</sup>.

La tercera fase está influenciada por la interpretación del artículo 38 de la Constitución Política de la República de 1980, el que dispone, en lo relevante que: “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”<sup>22</sup>. Por último, el autor distingue un cuarto período asociado a la dictación de la LOCBGAE<sup>23</sup>, el que reconoció un principio general de responsabilidad por los daños que causen los órganos de la administración del Estado -artículo 4º- como también una regulación específica para su procedencia -artículo 42-.

Haciendo referencia a las últimas dos etapas, conviene señalar que durante los primeros 20 años siguientes a la Constitución Política de 1980, la jurisprudencia nacional mantuvo un criterio mayoritario que consideró a la responsabilidad de la Administración como una de carácter objetivo, constitucional e imprescriptible. En esta primera etapa se identifican casos tales como la emblemática sentencia de “Galletué con Fisco”<sup>24</sup>. El sustento dogmático de este razonamiento fue desarrollado esencialmente por los profesores Eduardo Soto Kloss<sup>25</sup>, Hugo Caldera<sup>26</sup> y Gustavo Fiamma<sup>27</sup>. Luego, particularmente a partir de la incorporación del ministro Urbano Marín a la Excma. Corte Suprema y la dictación del influyente caso “Domic Bezic y otros con Fisco”<sup>28</sup>, el régimen general de responsabilidad patrimonial del Estado fue

---

<sup>20</sup> SZCZARANSKI, Clara, Op. Cit.

<sup>21</sup> ZÚÑIGA, Francisco, "La acción de indemnización por error judicial. Reforma Constitucional. Regulación Infraconstitucional y jurisprudencia", Estudios Constitucionales, vol.2, 2008, pp. 17-18.

<sup>22</sup> Ministerio secretaria general de la Presidencia, Decreto 100, “Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución política de la República de Chile”, 22 de septiembre 2005.

<sup>23</sup> Decreto con Fuerza de Ley N°1, DFL-1-19653, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado.

<sup>24</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°381-2004, 30 de diciembre de 2004.

<sup>25</sup> SOTO KLOSS, Eduardo, “Bases para una teoría general de la responsabilidad extracontractual del Estado en el Derecho Chileno, en Revista Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXI, 1984, pp. 88-89.

<sup>26</sup> CALDERA, Hugo, Sistema de Responsabilidad extracontractual del Estado en la Constitución Política de 1980, Editorial Jurídica de Chile, 1982.

<sup>27</sup> FIAMMA, Gustavo, La acción constitucional de responsabilidad y la responsabilidad por falta de servicio, en Revista Chilena de Derecho, Vol. 16, 1989, pp. 434-435.

<sup>28</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°4.753-2001, 15 de mayo de 2002.

progresivamente caracterizado como subjetivo, legal y prescriptible. Dicha línea se encuentra además íntimamente vinculada a la incorporación al máximo tribunal del ministro Pedro Pierry<sup>29</sup>, y es coincidente con la profundización jurisprudencial del concepto de “responsabilidad por falta de servicio”, el que es, a la fecha, el título de responsabilidad utilizado por los tribunales superiores de justicia en este ámbito.

En efecto, la Corte Suprema ha reconocido en un centenar de sentencias desde 2011 a la fecha<sup>30</sup> que el criterio de atribución de responsabilidad es la falta de servicio, señalando, mediante diversas locuciones, que el supuesto de responsabilidad “se origina en aquellos casos en que sus órganos o agentes administrativos omiten actuar, debiendo hacerlo, o bien cuando actúan inoportunamente o de manera defectuosa, causando en cualquiera de estas hipótesis, un perjuicio”<sup>31</sup>.

La falta de servicio como un criterio de imputación de la responsabilidad civil del Estado se encuentra además reconocida legalmente, según se señaló, en el artículo 42 de LOCBGAE, además el mismo criterio de imputación está contenido en el artículo 142 de la LOCMUN<sup>32</sup> como también en el artículo 38 de la Ley N°19.996, de 2004, que establece un régimen de garantías relativas a la salud.

De esta manera es posible señalar que la discusión dogmática y jurisprudencial entre quienes postularon a la falta de servicio como la regla general de atribución de responsabilidad y aquellos que sostuvieron un sistema de origen constitucional basado exclusivamente en el daño o la lesión antijurídica<sup>33</sup> se encuentra relativamente zanjada. Así, actualmente es

---

<sup>29</sup> En efecto, sobre esta materia se refirió en diversas ocasiones el ministro Pierry, quien declaró que la extensión de una responsabilidad sin falta u objetiva significaba un retroceso del principio de legalidad y que la falta en el servicio público constituía un instrumento al servicio de los objetivos de la responsabilidad estatal reconociendo un equilibrio sutil entre la víctima y el autor del daño. PIERRY ARRAU, Pedro, “¿Es objetiva la responsabilidad del Estado? Estado actual de la jurisprudencia”, en Revista Derecho del Consejo de Defensa del Estado, N°11, Santiago, junio 2004.

<sup>30</sup> VERGARA, Alejandro, “La falta de servicio como factor de atribución de responsabilidad patrimonial de la Administración: un criterio jurisprudencial uniforme durante décadas”, El Mercurio Legal, 26 de diciembre de 2022.

<sup>31</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°2.021-2002, 15 de septiembre de 2013.

<sup>32</sup> Decreto con Fuerza de Ley N°1, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

<sup>33</sup> En esta materia concordamos con la profesora Gladys Camacho que postula que la división de la discusión entre subjetivo y objetivo, es inductiva de error, especialmente pues el contenido de dichos atributos es utilizado de forma diferenciada por distintos los autores, por ello, resulta más acertado distinguir entre quienes postularon un sistema de falta de quienes propusieron un sistema basado exclusivamente en la lesión. CAMACHO CÉPEDA, Gladys: La falta de servicio: revisión del debate doctrinal y desarrollo jurisprudencial, en

reconocido por diversos autores como un ámbito pacífico para la doctrina y el razonamiento de los tribunales de justicia el que el régimen general de la responsabilidad patrimonial del Estado exige la ocurrencia de la falta de servicio como factor de atribución<sup>34-35</sup>. Ahora bien, y sobre la base de una visión mayoritaria, nos referiremos a este factor de atribución.

## **2. La noción de falta de servicio y su necesaria concretización sectorial**

En lo que se refiere a la construcción de una hipótesis responsabilidad estatal, uno de los elementos distintivos dice relación con el criterio de reprochabilidad -la falta de servicio- y su acreditación por quien demanda el resarcimiento<sup>36</sup>. En este contexto, y asentado que actualmente existe un consenso relativo a que la regla general de responsabilidad estatal se configura a partir del criterio de atribución por la falta de servicio, y donde incluso se ha cuestionado la utilidad de calificarlo con un calidad objetiva o subjetiva<sup>37</sup> en base a consideraciones propias del derecho de daños<sup>38</sup>, sí conviene detenerse en la información que proporciona este factor de reprochabilidad y en la necesidad de complementarlo sectorialmente. En este contexto, a continuación, nos referiremos esencialmente a las preguntas pendientes asociadas a la aplicación del criterio de falta de servicio y a la necesidad de un análisis sectorial para su correcta determinación<sup>39</sup>.

---

FERRADA, J. C., BERMÚDEZ, J. y URRUTIA, O. (Eds.): *Doctrina y enseñanza del Derecho Administrativo en Chile: Homenaje a Pedro Pierry Arrau*, Ediciones Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Santiago, 2016, p. 428.

<sup>34</sup> ROMÁN, Cristian, Responsabilidad patrimonial de la administración por falta de servicio (=Responsabilidad Objetivada), *Derecho Público Iberoamericano*, N°1, octubre 2012, pp.25-55. El autor identifica ciertas posturas disonantes y problematiza la aplicación actual de la falta de servicio.

<sup>35</sup> HARRIS, Pedro, *La responsabilidad de la Administración, su constitucionalización y condiciones de aplicación*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, marzo, 2021.

<sup>36</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol 3894-2008, 27 de mayo de 2010: “no puede por ello concluirse que quien dice padecer daño como consecuencia de la falta de servicio esté liberado de acreditarla; esta responsabilidad debe ser considerada precisamente como la culpa del servicio y, por ende, continúa siendo necesario no sólo imputar sino probar la falla en la prestación en los términos antes señalados y que dicha falencia sea la causa directa del daño experimentado por la víctima”.

<sup>37</sup> AGÜERO, Claudio, Falta de servicio (en Derecho chileno), *Revista en Cultura de la Legalidad*, N°19, 2020, pp. 306-316.

<sup>38</sup> CORDERO, Luis, Responsabilidad extracontractual de la administración del Estado, *Op. cit.*, p. 63.

<sup>39</sup> POBLETE, Gustavo, *La responsabilidad extracontractual del Estado por los daños causados dentro de las cárceles*, Tesis en cotutela doctoral, Programa de Doctorado de Derecho, Universidad de Chile, Programa de Doctorado Interuniversitario en Derecho, Economía y Empresa, Universitat de Girona, 2021.

Como ha señalado el profesor José Miguel Valdivia<sup>40</sup>, la falta de servicio corresponde a un concepto formado en el derecho comparado, específicamente en la jurisprudencia francesa y que no tiene una definición normativa en el derecho interno, obligando al juez a recurrir a desarrollos doctrinales para la delimitación de su contenido y alcance.

En este sentido, destaca el autor, una de las nociones de mayor repercusión en nuestro país ha sido la clasificación de Paul Duez según la cual la falta de servicio se verifica cuando el servicio u organismo público no actúa debiendo hacerlo, actúa mal o tardíamente. Este acercamiento, precisa Valdivia, más que una definición corresponde a una tentativa didáctica para comprender la institución, la que está principalmente ligada, desde una dimensión conceptual, al incumplimiento de deberes u obligaciones del servicio, cuestión que debe ser concretizado para su adecuada aplicación<sup>41</sup>.

Así, y siguiendo la necesidad de concretar el concepto de falta de servicio, se ha destacado la relevancia de la labor jurisdiccional y dogmática considerando su calidad de concepto jurídico indeterminado. En este ámbito, Agüero y otros han señalado que la dimensión declarativa de la expresión “falta de servicio” no conduce a ningún razonamiento definitorio de responsabilidad sin el debido ejercicio interpretativo y la generación de criterios para su aplicación<sup>42</sup>. En efecto, son estos elementos, señalan los autores, los que permitirán finalmente delimitar la discrecionalidad judicial en los casos de responsabilidad del Estado.

En esta materia, el profesor Letelier, reiterando la importante labor interpretativa que exige la determinación de la falta de servicio, precisa que se trata de una responsabilidad abstracta en donde se contrasta una conducta ideal con la que efectivamente ocurrió<sup>43</sup>. Ahora bien, el autor puntualiza que la determinación del proceder ideal del servicio será el elemento clave, como también los elementos que deben considerarse en dicho ejercicio. En esta línea, destaca que el argumento de justicia correctiva en que descansa la responsabilidad civil se erosiona con las particularidades del régimen de responsabilidad estatal, donde el principal aspecto a

---

<sup>40</sup> VALDIVIA, José Miguel, La responsabilidad por falta de Servicio en la Administración hospitalaria en la jurisprudencia chilena. Revista de Derecho, Concepción, v. 87, 2019, pp. 213-246.

<sup>41</sup> VALDIVIA, José Miguel, Orígenes de la noción de falta de servicio, en Letelier, Raúl (Coord.), La falta de servicio. Santiago: Thomson Reuters, 2012, pp. 29-43.

<sup>42</sup> AGUERO SAN JUAN, Claudio; SANDOVAL AYALA, Sebastián; ZAMBRANO TIZNADO, Juan Pablo. La falta de servicio en la ley N°19.966 (GES), Ius et Praxis, Talca, V. 26, n. 1, 2020, pp. 171-191.

<sup>43</sup> LETELIER, Raúl, La fuerza mayor en la responsabilidad extracontractual de la Administración del Estado, Editorial Jurídica Conosur. Santiago, Chile. 2001, p.8.

despejar dice relación con el estándar de conducta del Estado. Dicho ejercicio, importa analizar, conforme al autor, no sólo las posibilidades reales de actuación del órgano administrativo, sino también la legalidad presupuestaria en la que el respectivo servicio se desenvuelve<sup>44</sup>.

En línea con los anteriores autores, el profesor Bermúdez también ha destacado que “la falta de servicio constituye un concepto jurídico indeterminado, y que será el juez quien debe determinar cuándo concurre”<sup>45</sup>. En este sentido, puntualiza, siendo el ejercicio considerativo del juez el que debe concluir si el hecho dañoso tiene la calidad de falta de servicio existen algunos elementos doctrinarios que tienen la posibilidad de guiar dicho ejercicio, entre ellos: (i) el carácter del servicio público en cuestión, haciendo referencia a su complejidad; (ii) el marco legal y reglamentario que ordena la actividad; (iii) el tiempo y lugar en que se desarrolla el servicio; (iv) los medios técnicos y humanos con que dispone la Administración; (v) la previsibilidad del daño producido y (vi) su gravedad<sup>46</sup>. En este ámbito, es claro, tal como se desprende de los criterios identificados por el autor, que no solo las circunstancias en que se perpetró la falta, sino también las consideraciones particulares que tiene el servicio público declarado fallido serán clave para la definición del estándar de comportamiento exigible.

Siguiendo el razonamiento postulado, sobre el contenido que entrega el concepto de falta de servicio en la determinación de un caso de responsabilidad, el profesor Luis Cordero señala que la noción de “funcionamiento anormal”, puede dar origen a una multiplicidad de situaciones concretas que hacen difícil su contenido y que no se limitan a la clásica trilogía<sup>47</sup>. Cordero también recalca que la ausencia de estándares normativos expresos obliga a que el juez los construya a partir de los presupuestos de la actividad estatal. En este ejercicio el autor señala que para determinar un caso de responsabilidad es preciso referirse a las fallas producidas por la Administración donde distingue, las fallas causadas por el comportamiento irregular de la Administración, de las fallas que afectan derechos<sup>48</sup>. En particular, el autor

---

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> BERMÚDEZ, Jorge, Derecho administrativo general, Legal Publishing Chile, 2º Edición. Santiago, Chile, 2011, p. 507.

<sup>46</sup> BERMÚDEZ, Jorge, “La responsabilidad extracontractual de la Administración del Estado por falta de servicio y por el daño ambiental”, en Revista de Derecho, Valparaíso, N°23, 2002, pp. 253-264.

<sup>47</sup> CORDERO, Luis, Responsabilidad extracontractual de la administración del Estado, Op. cit, p. 57.

<sup>48</sup> Ibid.



desarrolla que la falta de servicio depende esencialmente de la importancia que el juez otorgue a la intervención administrativa en ambos supuestos. Asimismo, y principalmente para las fallas causadas por un comportamiento irregular, el autor diferencia los ámbitos en que aquello puede generarse, estableciendo tres categorías: (i) regla de competencia; (ii) modalidad de intervención; o (iii) intervención exigida. Este ejercicio, precisa el autor, es necesario para que el juez logre metodológicamente justificar su decisión de establecer la existencia de una falla, y evidentemente se trata de un proceso que excede la clásica triada de Duez.

Es en referencia a este marco de análisis propuesto por Cordero donde el profesor Poblete destaca que la abstracción e indeterminación de la falta de servicio lo vuelve una formulación insatisfactoria cuando se debe resolver un caso de responsabilidad. Al respecto se señala que en muchas oportunidades la comprobación de la legalidad o su falta no será suficiente para excluir o identificar la falta, especialmente cuando las obligaciones son amplias e indeterminadas para satisfacer los fines públicos encomendados. En dicho contexto, el autor establece propuestas para resolver el problema de la indeterminación, entre las que se encuentra delimitar las particularidades de las relaciones jurídicas que son evaluadas por los tribunales en el caso de un juicio de responsabilidad<sup>49</sup>. En particular este razonamiento es realizado por el autor para los daños causados por la administración penitenciaria, sin embargo, es un análisis que puede ser extensible a otros sectores, como el educacional.

Considerando el marco previamente señalado, se vuelve necesario identificar las particularidades que tiene la prestación del servicio educacional público, particularmente la relación generada con sus usuarios, los estudiantes, elementos que debieran ser consideradas en el examen de responsabilidad. Por ello, en el siguiente acápite profundizaremos en el marco normativo que rige la prestación pública del servicio educacional, desde un análisis orgánico y sustantivo. Sin embargo, previo a ello, es preciso detenerse brevemente en el régimen de la falta personal.

---

<sup>49</sup> POBLETE, Gustavo, La responsabilidad extracontractual del Estado por los daños causados dentro de las cárceles, Op. cit.

### 3. La falta personal

En el marco de las características propias de la falta de servicio se encuentra que se trata de una falta imputable al órgano público con independencia de la individualización del servidor público que provocó el daño. En efecto, tal como lo destaca Valdivia, el entendimiento usual sobre la falta de servicio ve en ella una culpa difusa, colectiva o anónima del servicio público, la que no se encuentra ligada a la identificación de un culpable específico<sup>50</sup>. En dicho contexto, la noción de la falta personal está construida como un caso particular en que es posible identificar una culpa cometida por el funcionario autor del daño en su actuación privada, la que podrá ser desprendible total o parcialmente de la función pública desempeñada<sup>51</sup>.

En nuestro derecho interno la hipótesis de falta personal es reconocida en los distintos cuerpos normativos que regulan la responsabilidad del Estado. Así, el artículo 42 de la LOCBGAE, que establece que “los órganos de la Administración serán responsables del daño que causen por falta de servicio”, señala seguidamente que “no obstante, el Estado tendrá derecho de repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal”. La misma idea se repite en la LOCMUN y en materia sanitaria se consagra una norma similar, pero con ciertas características propias<sup>52</sup>.

Tal como se puede interpretar de su definición, el elemento esencial para la aplicación de una institución de estas características dice relación con identificar el criterio que permitirá separar una falta de servicio de una falta personal. Así, y tal como lo sostiene Jorge Ruiz, será dicha diferenciación la que permitirá determinar cuándo es procedente hacer cargar al agente y no al Estado de las consecuencias de los actos que realiza en el servicio, lo que, en todo evento,

---

<sup>50</sup> VALDIVIA, José Miguel, *La Responsabilidad por Falta de Servicio en la Administración hospitalaria en la jurisprudencia chilena*, Op. cit.

<sup>51</sup> CORDERO, Luis, *Responsabilidad extracontractual de la administración del Estado*, Op. cit.

<sup>52</sup> En efecto, el inciso final del artículo 38 de la Ley N°19.966 señala lo siguiente: “Los órganos de la Administración del Estado que en materia sanitaria sean condenados en juicio, tendrán derecho a repetir en contra del funcionario que haya actuado con imprudencia temeraria o dolo en el ejercicio de sus funciones, y en virtud de cuya actuación el servicio fue condenado. La conducta imprudente o dolosa del funcionario deberá siempre ser acreditada en el juicio en que se ejerce la acción de repetición, la que prescribirá en el plazo de dos años, contado desde la fecha en que la sentencia que condene al órgano quede firme o ejecutoriada”.

debe considerar los impactos que aquello puede tener en un debilitamiento o incluso paralización del ejercicio de la función pública<sup>53</sup>.

El profesor Bermúdez distingue tres situaciones de falta personal, a saber: a) el incumplimiento de los deberes de un funcionario enmarcados en el ámbito de la actuación propia del órgano de la Administración del Estado al que se adscribe; b) la falta producida por un incumplimiento de deberes del funcionario que no guardan relación con la competencia del órgano en que desempeña labores; y c) la denominada falta personalísima, aquella donde no existe un vínculo entre el funcionario generador del daño y la Administración<sup>54</sup>.

En los dos primeros supuestos establecidos por Bermúdez podemos identificar la diferencia dogmática y recogida por la jurisprudencia entre fallas “en función” del servicio y fallas “con ocasión” del mismo<sup>55</sup>. En el primer caso la delimitación del marco de acción del órgano será una tarea realizada por el juez en base al marco normativo que regula su actividad. Por otro lado, el segundo supuesto ha sido reconocido por la jurisprudencia para aquellos casos en los que, a pesar de no haberse ejecutado -la falta- en la prestación de un servicio, no es posible desvincular la responsabilidad fiscal pues ha sido el Estado quien ha entregado los medios apropiados para que esta se cometiera, en otras palabras, sin la intermediación del órgano público el daño no habría ocurrido. Por último, en la tercera hipótesis reconocida por el autor, el Estado no está obligado a indemnizar pues la actuación dañosa se realizó al margen de la actividad pública, estando por tanto ante un caso que deberá ser resuelto en las reglas del derecho común.

Desde diversas aproximaciones dogmáticas se ha señalado que la jurisprudencia en materia de falta personal ha sido al menos ambigua<sup>56</sup>, calificándose en otros como irregular y caótica<sup>57</sup>. Sin embargo, se identifican pronunciamientos que tienden a separar la falta

---

<sup>53</sup> RUIZ, Jorge, El concepto de falta personal en la responsabilidad extracontractual del Estado, *Revista de Derecho San Sebastián*, 2015, pp. 19-55.

<sup>54</sup> BERMÚDEZ, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Santiago, Abeledo Perrot Legal Publishing, 2010, p. 314.

<sup>55</sup> CARMONA, Esteban, La falta de servicio como criterio de imputación respecto de la Responsabilidad del Estado Administrador, Premio “Tribunal Constitucional”, *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, Número 64, 2016, pp. 169-178.

<sup>56</sup> CORDERO, Luis, *Responsabilidad extracontractual de la administración del Estado*, Op. cit.

<sup>57</sup> RUIZ, Jorge, Op. cit.

personal de aquella propia del servicio por elementos tales como criterios horarios de funciones hasta una revisión de la intencionalidad detrás de la falta<sup>58</sup>.

## II. El servicio público educacional

En sus orígenes, la labor educativa no fue una actividad concerniente al sector público, estando sus primeras manifestaciones acotadas al seno de la familia o a las instituciones confesionales<sup>59</sup>. En este sentido el paso progresivo de la labor educativa desde entidades religiosas al Estado ha sido identificado como uno de los fenómenos más trascendentales de la modernidad y del proceso de secularización, donde se ha destacado que la escuela se presentó como un poderoso instrumento de adaptación a los cambios sociales<sup>60</sup>.

A nivel nacional es notorio evidenciar que desde el primer proyecto constitucional se declaró a la educación e instrucción pública como una de las primeras condiciones del pacto social<sup>61</sup> y con ello se reconoció desde los inicios una fuerte labor estatal en la materia. Una demostración de aquello es el artículo 153 de la Constitución de 1833 el que señaló que “la educación debía ser una atención preferente del gobierno”. Luego con la primera ley de instrucción primaria de 1920, que estableció la obligatoriedad de dicho nivel educativo, se asentó una fuerte responsabilidad del Estado en la promoción y desarrollo de la labor de educacional del país<sup>62</sup>.

Al respecto, la discusión relativa al rol que cumple el Estado en la prestación del servicio educacional ha estado cargada por el tránsito desde un Estado docente, tímidamente reconocido para algunos por la Constitución de 1833<sup>63-64</sup> hacia un Estado subsidiario en la

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> DÍAZ, Beatriz, La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito educativo, Editorial Reus, Madrid, España, 2007, p.55.

<sup>60</sup> FRAGA, Manuel, La educación como servicio público. Un comentario al centenario de la Ley Moyano. Revista de Estudios Políticos, N° 96, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1957, pp. 5-28.

<sup>61</sup> SERRANO, Sol, Estado, Universidad y profesiones en Chile. 1842-1879, tesis para optar al grado académico de doctor en Historia, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, 1992.

<sup>62</sup> GONZÁLEZ, Juan, Breve análisis sobre evolución jurídico-constitucional del derecho a la educación y la libertad de enseñanza, Derecho Público Iberoamericano, octubre 2012, pp. 85-124.

<sup>63</sup> PEÑA, Carlos, “Derecho a la Educación y Libertad de Enseñanza”. Centro Estudios Públicos, N° 143, 2016.

<sup>64</sup> El artículo 153 de la Constitución de 1833 señala: “La educación pública es una atención preferente del Gobierno. El Congreso formará un plan general de educación nacional; y el ministro del despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República”.

prestación educacional<sup>65</sup>, o también al denominado mercado educacional<sup>66</sup> establecido a partir de la dictadura militar. En este contexto es preciso señalar que la evolución de la educación pública en los últimos 40 años ha estado condicionada por dos procesos contrapuestos de transformación administrativa, a saber, el proceso de municipalización de la educación iniciado en 1981, y luego la recentralización de la instrucción pública a los Servicios Locales de Educación Pública iniciado con la Ley N°21.040 que Crea el Sistema de Educación Pública (en adelante, Ley N°21.040)<sup>67</sup>.

Los antedichos procesos de transformación han tenido un impacto directo en la orgánica y el marco normativo que rige la prestación del servicio educacional público. Adicionalmente, y según es sabido, los señalados procesos de reforma actualmente coexisten en la prestación del servicio educacional, en tanto el proceso de recentralización de la instrucción pública instruido por la Ley N°21.040 se encuentra en proceso implementación<sup>68</sup>.

Considerando lo señalado, y habida cuenta que tanto la orgánica de la institución que presta el servicio educacional público como su marco normativo tienen efectos trascendentales para el estudio del régimen de responsabilidad, en lo sucesivo, se analizará la diversidad de órganos que prestan el servicio educacional público y seguidamente el marco normativo que rige esta prestación, en lo que se refiere a las obligaciones que recaen sobre los sostenedores educacionales.

## **1. La diversidad orgánica de los prestadores del servicio público educacional y la figura del sostenedor**

Si bien el sistema educacional nacional ha sufrido importantes variaciones de énfasis en un pilar público o privado, desde los inicios de la República el país ha tenido una estructura

---

<sup>65</sup> GONZÁLEZ, Juan Andrés, *El derecho a la educación en la constitución*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019.

<sup>66</sup> BELLEI, Cristián (coordinador), “Nueva Educación Pública, contexto, contenidos y perspectivas de la municipalización”, CIAE, 2018.

<sup>67</sup> GARRETÓN, M., SANFUENTES, M., VALENZUELA, J. P., & NUÑEZ, I. M. “Brechas y desafíos organizacionales en la implementación temprana de la Nueva Educación Pública en Chile”. *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Latinoamericana*, 2022.

<sup>68</sup> En adición al tiempo de implementación de contempla la Ley N°21.040, a través de la Ley N°21.544, que modifica y complementa las normas que indica respecto del sistema educativo contempla, se estableció, entre otros aspectos, una extensión del tiempo de traspaso del servicio educacional a los Servicios Locales de Educación Pública.

mixta de provisión educativa<sup>69</sup>. Esta característica se encuentra recogida en el artículo 4° de Ley General de Educación, la que señala que la naturaleza mixta consiste en la coexistencia de un sistema de educación propio y administrado por el Estado o por sus órganos colaboradores y otro de carácter particular.

En lo que se refiere al sistema de propiedad y administración del Estado o de sus órganos colaboradores, la literatura señala que el actual modelo chileno es “el resultado de la aplicación de políticas de descentralización, caracterizadas por la entrega creciente de responsabilidades de gestión del servicio educativo en entidades subcentrales”<sup>70</sup>. En particular, en nuestro país dicha gestión subcentral recae de forma disgregada territorialmente en los denominados sostenedores educacionales.

El sostenedor es un miembro de la comunidad educativa<sup>71</sup> y el responsable del funcionamiento del establecimiento educacional<sup>72</sup>. La figura del sostenedor fue introducida en su conceptualización actual<sup>73</sup> a través de las reformas educativas iniciadas en la dictadura militar<sup>74</sup>, y actualmente es definido legalmente como aquellas “personas jurídicas de derecho público, tales como municipalidades y otras entidades creadas o reconocidas por ley, y las personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto social único sea la educación”<sup>75</sup>. Asimismo, el artículo 2 de la Ley de Subvenciones<sup>76</sup> señala lo siguiente: “Una persona jurídica denominada "sostenedor", deberá asumir ante el Estado y la comunidad escolar la responsabilidad de mantener en funcionamiento el establecimiento educacional, en la forma y condiciones exigidas por esta ley y su reglamento”.

---

<sup>69</sup> BRAHM, Luis; CARIOLA, Patricio; SILVA, Juan José, La educación particular en Chile: antecedentes y dilemas, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, 1971.

<sup>70</sup> DONOSO, Sebastián, BENAVIDES, Nivaldo, Descentralización de la gestión de la educación pública e institucionalidad local en Chile: el caso de los directores comunales de educación, Revista Innovar, octubre, 2016.

<sup>71</sup> Véase, Artículo 9°, Ley General de Educación.

<sup>72</sup> Véase, Artículo 46, Ley General de Educación.

<sup>73</sup> La figura del sostenedor previo a las reformas educativas de la dictadura era exclusiva de la provisión educativa privada. La palabra sostenedor, tiene su génesis en la figura de un privado que sostiene, con sus propios recursos, un establecimiento educacional, y que puede, o no, recibir apoyo estatal.

<sup>74</sup> TERIGI, Flavia, Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos, Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco, 2010.

<sup>75</sup> Ministerio de Educación, DFL 2 “Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N°2 de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales”, 28 de noviembre 1998.

<sup>76</sup> Decreto con Fuerza de Ley N°2, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

Al respecto, Zárata destaca que la normativa educacional no dota de personalidad jurídica a las unidades educativas o establecimientos educacionales, estando por tanto todas las relaciones jurídicas formadas al alero de la institución educativa vinculadas directamente con la figura del sostenedor<sup>77</sup>.

Los sostenedores, independientes de su naturaleza pública o privada, deben cumplir una serie de requisitos definidos legalmente en el artículo 46 letra a) de la LGE. Asimismo, el artículo 10 del mencionado cuerpo legal le reconoce una serie de derechos y deberes. Dentro de ellos se encuentra el derecho de establecer y ejercer un proyecto educativo, como el deber de cumplir los requisitos para mantener el reconocimiento oficial del establecimiento educacional.

Ahora bien, en cuanto a la entidad específica que asume la calidad de sostenedor público, debido a la implementación de diversas reformas, se evidencia una coexistencia de distintos organismos que cumplen esta función<sup>78</sup>. En este contexto, es posible identificar a tres tipos de sostenedores que actualmente desarrollan el servicio educacional público, estos son: (i) Municipalidades, mediante sus DAEM; (ii) Corporaciones Municipales, a las que se les haya traspasado el servicio de educación en su administración y operación; (iii) y los SLEP, actualmente en proceso de implementación<sup>79</sup>. Adicionalmente, y sin perjuicio del reducido número de establecimientos bajo esta modalidad, es posible integrar en una cuarta categoría vinculada a los establecimientos educacionales fiscales que dependen del Ministerio de Educación, y que fueron traspasados bajo un régimen de administración delegada a determinadas corporaciones o fundaciones de derecho público o privado.

---

<sup>77</sup> ZÁRATE, Miguel, La educación como actividad económica, Bases para una crítica al sistema educacional escolar chileno, DER Ediciones, 2021, p. 177.

<sup>78</sup> Conviene señalar que la diversificación de entidades a cargo de la prestación del servicio educacional en el sector privado también es considerable, siendo una materia abordada por diversos actores especialmente en el marco de la discusión respecto de la existencia de sostenedores con fines de lucro. Véase en este sentido, CORVALÁN, Javier; ELACQUA, Gregory; SALAZAR, Felipe, El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones, Centro de Investigación y Desarrollo en Educación, Centro de Políticas Comparadas en Educación. Proyecto FONIDE 69, Ministerio de Educación, 2009.

<sup>79</sup> El artículo cuarto transitorio de la Ley SEP dispone que el traspaso del servicio educacional que prestan las municipalidades, directamente o a través de las corporaciones municipales creadas de conformidad al decreto con fuerza de Ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, a los Servicios Locales de Educación Pública se realizará en la oportunidad, forma y condiciones establecidas en los artículos transitorios que le siguen.

En relación con la proporción de cada uno de estos sostenedores, un análisis de los datos de matrícula proporcionados por el Ministerio de Educación revela que la heterogeneidad de prestadores públicos representa un 37% de la matrícula nacional, siendo el sector más numeroso el municipal.

Tabla N° 1 - Distribución de matrícula y número de establecimientos según tipo de sostenedor<sup>80</sup>

Sostenedor	Matrícula	N° de Establecimientos	Matrícula (%)	N° de Establecimientos (%)
Corporaciones Municipales	369.622	908	10%	8%
Municipales DAEM	747.297	3.463	21%	31%
Particulares subvencionados	1.972.243	5.521	54%	49%
Particulares pagados	331.844	606	9%	5%
Corporaciones de administración delegada	44.869	70	1%	1%
Servicios Locales de Educación Pública	176.074	636	5%	6%
Sumatoria	3.641.949	11.204	100%	100%

Ahora bien, dado que la naturaleza jurídica de la entidad prestadora del servicio educacional pública trasciende en el régimen de responsabilidad aplicable, expondré en lo sucesivo las características esenciales de cada una de estas instituciones.

i. **El sostenedor de naturaleza municipal: Los departamentos de administración de educación municipal**

En el contexto de dictadura militar, se inició un proceso de descentralización administrativa de los establecimientos educacionales con dependencia estatal hacia las municipalidades conocido como *municipalización*. En particular, fue con arreglo al Decreto Ley N° 3.063, del Ministerio del Interior, denominado como Ley de Rentas Municipales, donde se estableció

---

<sup>80</sup> Tabla de elaboración propia en base al Directorio Oficial de Sostenedores de 2021. Bases Públicas del Ministerio de Educación.



que “los municipios podrían tomar a su cargo la administración y operación de servicios dependientes del sector público o privado, que hayan sido traspasados a las municipalidades por el gobierno central, entre los cuales se encontraba la administración de los establecimientos educacionales fiscales”<sup>81</sup>. En virtud de la señalada habilitación legal comenzó un proceso de traspaso de un alto porcentaje de escuelas públicas que concluiría con la totalidad de los establecimientos en 1987. En este contexto son, en la mayoría de los casos, los directores de los Departamentos de Administración de Educación Municipal de la respectiva municipalidad, quienes han asumido la calidad de sostenedores educacionales de los establecimientos educacionales públicos traspasados<sup>82</sup>.

De conformidad con el artículo 1° de la LOCMUN<sup>83</sup>, las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Ahora bien, en lo que se refiere a su labor educacional, la LOCMUN contempla escasas disposiciones y sus referencias están vinculadas estrechamente a un rol administrador de la educación pública<sup>84</sup> sin referencias sustantivas a las condiciones en que dicha labor debe ejecutarse.

En particular, el artículo 4° habilita a los gobiernos locales para ejercer directamente aquellas funciones relacionadas con educación y cultura dentro de su territorio. Luego, el artículo 23 establece la existencia de una unidad especial para prestar el servicio educacional. Dicha unidad debe asesorar al alcalde y al concejo municipal en la formulación de políticas en esta materia, ejecutar los programas y medidas vinculadas y también debe administrar los recursos humanos, materiales y financieros del servicio.

La ausencia de reglamentación específica del servicio municipal educacional se debe a que su regulación se encuentra contenida en la LGE, norma que establece un marco normativo para todo tipo de sostenedores, independientes de su naturaleza. Entre las manifestaciones de

---

<sup>81</sup> FLORES, Juan Carlos, Naturaleza y Estatuto Jurídico de la Calidad de Sostenedor Educacional en el Derecho Chileno. Aspectos Públicos y Privados, Público y privado en derecho administrativo, Jornadas de Derecho Administrativo, 2011, pp. 95-122.

<sup>82</sup> De acuerdo con el artículo 4° de la Ley de Subvenciones: “Cuando los servicios educacionales se administren directamente por las municipalidades, éstas deberán nombrar especialmente una persona encargada de la educación que asumirá la calidad de "sostenedor" con todos los derechos y las obligaciones que a éste competen”.

<sup>83</sup> Decreto con Fuerza de Ley N°1, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, orgánica constitucional de las Municipalidades.

<sup>84</sup> Centro de Investigación Avanzada en Educación, “Estándares de Desempeño de Sostenedores en el Sistema Educacional Público Chileno” Informe Final, marzo, 2010.

la neutralidad del régimen aplicable al sostenedor público y privado se encuentra el artículo 3° del D.F.L. N°1-3.063, de 1980, el que señala que en cuanto a supervigilancia y fiscalización, quedarán sujetos a las mismas normas los establecimientos públicos de aquellos *explotados* por particulares<sup>85</sup>. Este tratamiento igualitario, se aplica tanto a los requisitos de entrada al sistema educacional, tales como el reconocimiento oficial, como al financiamiento y es identificado por la literatura educacional como el punto de partida del sistema económico de mercado existente en materia educacional<sup>86</sup>.

Ahora bien, es del caso notar que la administración municipal forma parte integrante de la administración del Estado, de lo cual se desprende que a ella le son plenamente aplicables los principios generales que la rigen, entre ellos el de la responsabilidad<sup>87</sup>. En particular, en lo referente al régimen de responsabilidad aplicable a las municipalidades, el artículo 152 de la LOCMUN señala que los gobiernos locales incurren en responsabilidad por los daños que causen y de acuerdo con el artículo 123 de la ley, esta “procederá principalmente por falta de servicio”<sup>88</sup>. En relación con esta regla, la doctrina ha comentado que al señalar que las municipalidades responden principalmente por falta de servicio, no se excluyen de responder por otras formas de responsabilidad objetiva, “por el contrario, se les incluye a diferencia de la regla contenida en el artículo 45 de la LOCBGAE”<sup>89</sup>.

Considerando lo previamente mencionado, conviene señalar que, de producirse un daño a propósito de una falta en la prestación de servicios educacionales municipales, el sujeto pasivo de un potencial litigio será el municipio.

## **ii. El sostenedor educacional mixto: La corporación municipal como sostenedor educacional**

El Decreto con Fuerza de Ley N°3.063, de 1980 habilitó a las Municipalidades para constituir, según las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, personas jurídicas de derecho privado, encargadas de la administración y operación de servicios de

---

<sup>85</sup> Ministerio del Interior, DFL 1-3063 “Reglamenta aplicación inciso segundo del artículo 38° del DL N°3.063, de 1979 13 de junio, 1980.

<sup>86</sup> ZÁRATE, Miguel, La educación como actividad económica, Op. cit, p. 710.

<sup>87</sup> HUIDOBRO, Ramón. “Aproximación a la Responsabilidad Extracontractual en el ámbito Municipal”, Editorial Jurídica de Chile, 2008, p. 396.

<sup>88</sup> Ministerio del Interior, “Ley orgánica constitucional de municipalidades”, 31 de marzo, 1988.

<sup>89</sup> HUIDOBRO, Ramón, Op. cit.

salud, educación y atención de menores. Así, con ocasión de la citada habilitación, los municipios constituyeron corporaciones municipales de derecho privado que se volvieron sostenedoras de establecimientos educacionales públicos. En particular, fueron 53 de las 345 municipalidades, las que optaron por la constitución de una corporación municipal para la prestación de servicios de salud y educación.

Sobre la citada habilitación, conviene señalar que el Tribunal Constitucional declaró tempranamente inconstitucionales aquellas disposiciones que facultaron a los municipios para organizar fundaciones y corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, con el objeto de realizar funciones municipales, dentro de ellas, labores educativas. Lo anterior pues resulta contrario a la norma constitucional otorgar a las entidades edilicias la atribución de trasladar funciones que les son propias<sup>90</sup>. Al respecto, conviene señalar que posteriormente la Contraloría General de la República señaló que las corporaciones existentes y constituidas de forma previa a la declaración de inconstitucionalidad y amparadas en el citado decreto con fuerza de ley pueden mantener su funcionamiento estableciendo ciertas condiciones para ello<sup>91</sup>.

En el señalado sentido, el órgano contralor ha reiterado en numerosa jurisprudencia que la labor educacional, junto con los otros servicios a los que se les habilitó su transferencia, tienen una naturaleza jurídica pública<sup>92</sup>. Lo anterior es el fundamento que permite que se les aplique normativa “en términos similares a los órganos públicos, justamente para resguardar dicho interés público y cautelar que la actuación del Estado a través de ellas no adolezca de irregularidades”<sup>93</sup>. El reconocimiento de una finalidad pública, vinculada a la promoción del bien común y la atención de necesidades públicas de forma continua también ha sido reconocida como un atributo de las Corporaciones Municipales por la Excm. Corte Suprema<sup>94</sup>.

En lo que respecta al régimen de responsabilidad aplicable a las Corporaciones Municipales, la dogmática ha señalado que, al ser estas instituciones privadas Y creadas al amparo de

---

<sup>90</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia Rol N°50, 29 de febrero de 1988.

<sup>91</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N°51.884, de 2005.

<sup>92</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictámenes N°s16.073, de 2017, 1.323, de 2018 y E160-316, de 2021.

<sup>93</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N°12.605, de 2016.

<sup>94</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°112.428-2020, 28 de enero de 2021.

normas civiles, la relación que existe entre los establecimientos bajo su administración y los estudiantes junto con sus apoderados es de carácter privado, siéndoles aplicables las normas generales de responsabilidad civil<sup>95</sup>.

En lo que se refiere a la recepción jurisprudencial de dicho criterio conviene señalar que, en el ámbito sanitario existen diversos pronunciamientos que aplican las normas de responsabilidad civil del derecho común a las Corporaciones Municipales que prestan servicios de salud<sup>96</sup>. En dichos casos se ha concluido que, cuando el establecimiento hospitalario está siendo gestionado por una Corporación Municipal y no directamente por la Municipalidad, la eventual demanda por un daño producido en el contexto del servicio debe ser interpuesta ante la entidad de derecho privado y regida por dicha normativa<sup>97</sup>.

En el ámbito educacional, donde la jurisprudencia es considerablemente menos fructífera que en el ámbito sanitario, la Corte Suprema ha admitido la interposición de demandas por falta de servicio, contra Municipalidades que han delegado la administración y operación del servicio educacional en una corporación e incluso ha aplicado el criterio de falta de servicio a las Corporaciones Municipales.

Así, en el caso “Donoso Campos con Ilustre Municipalidad de Valparaíso”, el tribunal sostuvo que la delegación de la administración y operación de la labor educativa a corporaciones de derecho privado no puede significar que la entidad municipal quede desvinculada de sus obligaciones en esta materia, manteniéndose por tanto un deber de supervigilancia cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad<sup>98</sup>.

Un razonamiento diverso, pero también crítico de la interpretación imperante en el caso sanitario encontramos en el voto de minoría del caso “Méndez Clotilde con Corporación Municipal de Educación y Salud de San Fernando”<sup>99</sup>, donde se señaló que puesto que las

---

<sup>95</sup> ZÁRATE, Miguel, “Responsabilidad civil de los establecimientos educacionales”, Op. cit. En un mismo sentido, Valdivia, José Miguel, “La Responsabilidad por falta de servicio en la administración hospitalaria en la jurisprudencia chilena”, Op. cit.

<sup>96</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°35.721-2017, 29 de junio de 2018.

<sup>97</sup> En particular en materia sanitaria encontramos estudios específicos sobre los legitimados pasivos de la administración médico-sanitaria, destacándose: CARDENAS, Hugo “La legitimación pasiva de la administración médico-sanitaria en el era de los establecimientos autogestionados en red”, mayo 2018.

<sup>98</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°88.913-2016, de 30 de octubre de 2017.

<sup>99</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°35.721-2017, 29 de junio de 2018.

Corporaciones Municipales constituyen únicamente un vehículo que permite el cumplimiento de las funciones del órgano municipal, estas corporaciones deben responder, al igual que los municipios, en el caso de que tal servicio no sea prestado o sea entregado de manera tardía o deficiente, es decir por el título de imputación de falta de servicio. En dicho razonamiento el juez disidente considera adicionalmente el principio de primacía de la realidad, según el cual debe primar la finalidad pública que cumplen estas Corporaciones más allá de su naturaleza jurídica.

En definitiva, en materia educacional, a nivel jurisprudencial, no pareciera existir un tratamiento uniforme sobre el criterio de atribución aplicable, sin perjuicio de lo cual se estima que lo correcto sería aplicar el régimen civil para el caso de las corporaciones municipales en cuanto se trata de instituciones de naturaleza privada sin perjuicio de la finalidad pública ejercida.

### **iii. El caso de los establecimientos educacionales de administración delegada**

A través del Decreto Ley N°3.166, de 1980, se estableció un sistema de administración educacional complementario que se habilitó al Estado para otorgar la administración de ciertos establecimientos de educación técnico profesional de carácter fiscal a instituciones pertenecientes al sector público, o a personas jurídicas que no persigan fines de lucro, cuyo objetivo principal tenga una relación directa con las finalidades perseguidas con la creación del respectivo establecimiento educacional. El procedimiento de entrega de administración, sus condiciones y modalidades fue reglamentado a través del Decreto Supremo N°5.077, de 1980, cuerpo normativo que establece el contenido del convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y la entidad en cuestión. Este procedimiento ha sido calificado por la literatura especializada como *sui generis*, especialmente por los importantes grados de discrecionalidad reconocidos en el otorgamiento de este tipo de convenios<sup>100</sup>.

El señalado sistema se desplegó entre 1981 y 1987 y se fundó en las disposiciones del Decreto con Fuerza de Ley N°3.166, de 1980, que autorizó al Ministerio de Educación para delegar la administración y dependencia de 70 liceos, considerados en dicha oportunidad de

---

<sup>100</sup> Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, Dirección de Estudios Sociales, Informe Final Servicio de Análisis del Sistema de Administración Delegada creado por el D.L. N°3.166, de 1980, Ministerio de Educación, 4 de agosto 2017

particular prestigio, a 18 corporaciones privadas, con el fin de mejorar los índices de empleabilidad juvenil<sup>101</sup>. En el caso de estos establecimientos, el Ministerio de Educación les asigna anualmente recursos para financiar su operación y funcionamiento.

El sostenedor educacional de estos establecimientos es una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro o aquella institución del sector público que haya suscrito el convenio respectivo. Por ello, si bien no se identificaron fallos de responsabilidad emitidos por tribunales superiores de justicia en esta materia, en lo que se refiere al régimen de responsabilidad aplicable a los establecimientos de administración delegada cuyo convenio sea con una persona jurídica de derecho privado, siguiendo el análisis efectuado para la Corporaciones Municipales, deberían aplicárseles las normas comunes de la responsabilidad civil.

Ahora bien, es del caso destacar que, con la dictación de la Ley N°21.040, se introdujeron diversas innovaciones en el régimen de los establecimientos de administración delegada. Dentro de ellas se reconoció que la continuidad de los convenios asociados a la entrega de estos establecimientos será evaluada por la DEP en atención a requisitos legales, que contemplan la evaluación de desempeño de los establecimientos, la pertinencia del proyecto educativo de las instituciones con los instrumentos de política pública propios del Sistema de Educación Pública y la vinculación con el sector productivo<sup>102</sup>. Asimismo, se declaró que, en caso de que la DEP ponga término a uno de estos convenios, el respectivo establecimiento educacional pasará a la administración del SLEP de su territorio. Adicionalmente, la señalada Ley contempla dentro de las funciones de la DEP el velar y supervisar por el cumplimiento de los convenios de establecimientos de educación técnico-profesional, del sistema de administración delegada, los que se consideran, en lo pertinente, integrantes del Sistema de Educación Pública<sup>103-104</sup>. Las señaladas innovaciones en esta materia vienen a reforzar la naturaleza pública de estos establecimientos educacionales, sin embargo, será la naturaleza

---

<sup>101</sup> Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, “Colegios técnico-profesionales de Administración Delegada: Aprendizajes de un sistema de financiamiento a la oferta, CEPPE Policy Brief N°17”, diciembre, 2017.

<sup>102</sup> Véase, artículo 18, letra p), Ley N°21.040.

<sup>103</sup> Véase artículo 61, letra l), Ley N°21.040.

<sup>104</sup> Eventualmente, y en consideración a la labor de supervigilancia que se le otorga a la DEP y a su integración al sistema, se podría generar una eventual responsabilidad pública por omisión de dicha labor en los términos que se analizó para el vínculo municipio-corporación.

que tenga su sostenedor lo que determinará el régimen aplicable ante un juicio de responsabilidad.

#### **iv. El sostenedor educacional fortalecido: los Servicios Locales de Educación Pública**

Las ineficiencias y segregaciones generadas por el esquema de educación municipal, como también las crisis financieras de diversas entidades prestadoras del servicio educacional público<sup>105</sup>, fueron los fundamentos principales para la creación de una nueva institucionalidad a cargo de la labor educativa pública, a través de la Ley N°21.040. En particular, entre las motivaciones de la iniciativa legal se reconoció expresamente “hacer explícita y activa la responsabilidad del Estado por la calidad de la educación que imparte”<sup>106</sup>. Así, y tal como ha sido señalado, entre las innovaciones normativas introducidas por la Ley N°21.040 se encuentra la determinación de un marco jurídico de la educación pública, con objetivos y principios propios. Lo anterior, constituye un ejercicio destacable en nuestro sistema jurídico, pues previo a esta reforma, solo eran reconocidos un conjunto de principios y objetivos globales reconocidos en la Ley General de Educación, sin contemplar particularidades propias de la educación pública<sup>107</sup>.

En este contexto, un estudio efectuado a las leyes educacionales dictadas desde 2008 a 2017, identificó que toda innovación normativa asociada a la figura de sostenedor no estableció un mayor distinguo entre su naturaleza pública o privada<sup>108</sup>, exceptuándose únicamente la Ley N°20.501, la que tuvo por objeto reforzar la lógica de desempeño y orientación a resultados de sostenedores y directores al incluir mecanismos de selección vinculados al Sistema de Alta Dirección Pública. De esta manera, a excepción de dicha normativa, toda innovación en

---

<sup>105</sup> En particular el mensaje presidencial de la Ley N°21.040, que Crea el Sistema de Educación Pública, señaló que la iniciativa legal tenía por objeto solucionar los siguientes problemas: (i) Ausencia de horizontes de desarrollo y proyección a largo plazo; (ii) baja rendición de cuentas y dilución de responsabilidades; (iii) capacidades dispares; y (iv) atomización y escala inadecuada.

<sup>106</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, “Historia de la Ley N°21.040, que Crea el Sistema de Educación Pública”, p. 9, 24 de noviembre 2017.

<sup>107</sup> BELLEI, Cristián Op. cit, p.119.

<sup>108</sup> RACZNSKI, Dagmar, RIVERO, Rosario, YÁÑEZ, Teresa, Nivel Intermedio Sistema Escolar en Chile: Normativa y visión de los sostenedores acerca de las funciones, preparación para el cargo y las prácticas, Calidad en la Educación, Calidad en la educación N° 51, diciembre, 2019, pp.382-420.

materia de calidad<sup>109</sup>, inclusión<sup>110</sup>, participación, estándares de desempeño y formación docente<sup>111</sup>, fue indiferente a la naturaleza del establecimiento, hasta la Ley N°21.040.

En una breve aproximación a este nuevo cuerpo normativo, corresponde señalar que con la Ley en cuestión se incorpora una nueva unidad al Ministerio de Educación, la antes referida Dirección de Educación Pública y se crean adicionalmente 70 SLEP a lo largo del país, los que se constituyen según un diseño progresivo de instalación y operación. Al finalizar la implementación de esta normativa todos los establecimientos educacionales dependientes de las 345 unidades de gestión municipal o de una corporación municipal cambiarán su sostenedor por el SLEP respectivo a su ámbito territorial<sup>112</sup>.

Los SLEP, de conformidad al artículo 16 de la Ley N°21.040, son órganos públicos que se encuentran funcional y territorialmente descentralizados, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objetivo es proveer el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda, velando por la calidad, equidad y mejora continua del servicio.

Tal como ha sido identificado por la literatura especializada educacional, sólo con la Ley N°21.040 se definió explícitamente y en detalle el rol del sostenedor público, así como sus atribuciones y requerimientos<sup>113</sup>. En ese sentido, durante la tramitación legislativa, los SLEP fueron identificados como un tipo de sostenedor fortalecido<sup>114</sup>.

De esta manera, al enumerar las funciones y atribuciones de los SLEP<sup>115</sup>, la normativa es expresa en encomendarles finalidades adicionales al resto de los sostenedores de establecimientos educacionales, entregándoles, a modo ejemplar, labores vinculadas a la adecuada cobertura territorial del servicio educacional, al aseguramiento de una dotación docente suficiente para cumplir con objetivos generales del sistema público, y a velar por la

---

<sup>109</sup> Ley General de Educación, de 2009 y Ley N°20.529, Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, de 2011.

<sup>110</sup> 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 los establecimientos que reciben aportes del Estado.

<sup>111</sup> Ley N°20.903, que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente.

<sup>112</sup> DONOSO, Sebastián, “Los nuevos Servicios Locales de Educación Pública de Chile: desafíos del proceso de implementación inicial”, Ensayo: aval. pol. públ. educ., 29, 111, 2021, pp. 378-398.

<sup>113</sup> RACZNSKI, Dagmar, RIVERO, Rosario, YÁÑEZ, Teresa, Op. cit.

<sup>114</sup> HORN, Andrea, Servicios Locales de Educación: una apuesta al fortalecimiento del nivel intermedio, Columnas Liderazgo Educativo Universidad Diego Portales, Facultad de Educación, 2016.

<sup>115</sup> Véase artículos 18 y 19, Ley N°21.040.



continuidad educacional de los estudiantes, entre otros elementos que son exclusivos del prestador público educacional.

En lo que se refiere al régimen de responsabilidad aplicable a los SLEP, la Ley N°21.040 no contempla una regla específica que se refiera a estas instituciones, estando por ello sometidos, en su calidad de órganos de la administración del Estado, al régimen general de la falta de servicio contenida en la LOCBGAE.

## **2. Obligaciones y deberes que recaen sobre el servicio público educacional**

El artículo 1° de la Ley N°18.956 que reestructura el Ministerio de Educación contempló dentro de las responsabilidades de dicha secretaría de Estado, dar financiamiento a un sistema gratuito, destinado a garantizar el acceso de toda la población a la educación básica y media. Asimismo, la mencionada disposición, recalca el deber del Estado en cuanto a que el sistema integrado por establecimientos educacionales de su propiedad provea una educación gratuita y de calidad. Es en base a estas funciones, que al actual Ministerio de Educación le encomienda un rol regulatorio, financiero, supervisor, y en general, la dirección superior de las acciones educacionales<sup>116</sup>, mas no la actividad directa de prestación del servicio educacional.

Efectivamente, y según fue desarrollado previamente, son los sostenedores de los establecimientos educacionales públicos y privados quienes constituyen la entidad ejecutora de la prestación del servicio educativo. En virtud de lo anterior, son ellos quienes tienen contacto directo con los miembros de las comunidades educativas, particularmente con los estudiantes, y por lo tanto son las instituciones que tienen un vínculo más propenso a la concreción de una hipótesis de daño y a las consecuentes pretensiones indemnizatorias asociadas al mismo.

Por ello, el análisis del marco normativo aplicable se concentrará en los deberes y obligaciones que recaen sobre el sostenedor educacional público en lugar de otros organismos que, si bien comparten esta naturaleza y pertenecen a la institucionalidad

---

<sup>116</sup> De conformidad al artículo al artículo 4 de la Ley N°18.956, “El Ministro es el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración del sector educación y cultura. Le corresponderá, en general, la dirección superior de las acciones educacionales y de extensión cultural que conciernen al Estado. Para los efectos anteriores contará con un Gabinete”.

educativa del Estado, tienen menos probabilidades de estar involucrados en un juicio de responsabilidad.

Ahora bien, en términos generales, la doctrina especializada identifica que las obligaciones que han recaído sobre la figura del sostenedor han sido objeto de importantes cambios desde su primer establecimiento normativo asociado al proceso de municipalización. Así, se ha destacado que la responsabilidad del sostenedor tuvo un primer enfoque concentrado en la gestión, el buen uso de los recursos, la selección de personal y cuidado de la infraestructura<sup>117</sup>. Una evidencia de esto es la definición que otorga Juan Carlos Flores respecto del sostenedor educacional, como una persona jurídica que organiza y mantiene en funcionamiento el establecimiento educacional, garantizando la continuidad del proceso de enseñanza y asumiendo la responsabilidad de administrar y gestionar los fondos públicos y subvenciones que eventualmente perciba el establecimiento educacional<sup>118</sup>. Esta visión ha avanzado, especialmente para el ámbito público, hacia un órgano no solo gestor sino también garante y responsable de consolidar los procesos de mejoramiento escolar continuo, teniendo además un rol fundamental en la mejora de la calidad de la educación y en la generación de ambientes adecuados para la misma<sup>119</sup>.

Así, tal como señala el especialista en derecho educacional Miguel Zárate, desde la entrada en vigencia de la LGE, se han ido insertando obligaciones y perfeccionando deberes asociados a la protección de la integridad física y psíquica de los menores de edad que asisten a las instituciones educacionales, tanto de naturaleza pública como privada<sup>120</sup>. El autor precisa que esta densificación normativa se justifica por una parte en un especial cuidado del alumno, en su calidad de menor de edad y por lo tanto sujeto al marco protector de la infancia contenido en la normativa interna e internacional, como también en las características inherentes del proceso educacional y en los objetivos declarados legalmente para el mismo.

---

<sup>117</sup> RACZNSKI, Dagmar, RIVERO, Rosario, YÁÑEZ, Teresa, Op. cit..

<sup>118</sup> FLORES, Juan Carlos, "Derecho a la educación. Su contenido esencial en el derecho chileno", Estudios Constitucionales, vol. 12, 2014, pp. 109-136.

<sup>119</sup> RACZNSKI, Dagmar, RIVERO, Rosario, YÁÑEZ, Teresa, Op. cit.

<sup>120</sup> ZÁRATE, Miguel, Responsabilidad civil de los establecimientos educacionales, Op. cit.

Debido a lo señalado a continuación nos referiremos brevemente al marco normativo de protección de la niñez y a los objetivos del proceso educativo, como elementos que enmarcan la prestación del servicio educacional, con especial énfasis en el rol del Estado.

#### **i. El marco normativo de protección de la niñez**

Como es bien sabido, la CDN, supone el establecimiento de un nuevo paradigma al considerar al niño como sujeto de derechos y no objeto de protección y en dicho marco el instrumento plantea un conjunto de derechos civiles, libertades fundamentales y otros derechos de protección social, cultural y económica<sup>121</sup>.

En particular, la Convención de los Derechos del Niño<sup>122</sup> obliga a los Estados a adoptar las medidas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la convención, dentro de los cuales se encuentra arbitrar las medidas para proteger a los niños, niñas y adolescentes de toda forma de perjuicio, abuso psicológico o físico, descuido o tratos negligentes cuando estén bajo la custodia de otros. Asimismo, el artículo 28 de la CDN reconocen el derecho del niño a la educación junto a una serie de condiciones con el propósito de que pueda ser ejercido progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades.

En nuestro país, la Ley N°21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, vino a establecer un estatuto de garantía y protección integral a los derechos de la niñez y la adolescencia con énfasis en aquellos derechos reconocidos en la CDN a través de diferentes normas vinculadas al fortalecimiento del cumplimiento de deberes públicos en la materia. En dicho contexto, en el artículo 25 de dicho cuerpo normativo se reconoce el derecho a cierto nivel de vida, desarrollo y entorno adecuado para todo niño, niña y adolescente para lo cual impone a los órganos del Estado, que, en el ámbito de sus competencias, y hasta el máximo de recursos que puedan disponer, la adopción de medidas y programas destinadas al goce de dicho derecho. Dentro de dicho marco, existe una especial mención a las necesidades educativas. Adicionalmente, el inciso 4° del artículo 41 de la señalada Ley contempla dentro de las obligaciones del Estado la promoción de ambientes educativos libres de violencia, maltrato y *bullying*.

---

<sup>121</sup> DAVILA, Paulí, NAYA, Luis María, Bordón: Revista de pedagogía, Vol. 61, N° 1, 2009, pp. 61-76

<sup>122</sup> Decreto Supremo N° 830, de 14 de agosto de 1990, que promulga Convención sobre los derechos del niño.

Según se desprende de ambos cuerpos normativos, el contexto educacional, es un espacio de particular protección de los derechos de la niñez y que impone al Estado deberes específicos en las materias. Asimismo, y tal como se desprende especialmente de la CDN, al ser el establecimiento educacional un espacio en que, niños y niñas, se encuentran bajo custodia, se intensifican los deberes de resguardo los deberes de resguardo que recaen sobre la entidad pública.

## **ii. Las finalidades del proceso educativo**

De acuerdo al artículo 2 de la LGE, en coherencia con diversos textos internacionales<sup>123</sup>, la educación es entendida como aquel proceso orientado a alcanzar el desarrollo ético, espiritual, moral, intelectual, afectivo, artístico y físico y que se enmarca en valores fundamentales, como son en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En este ámbito se han generado y reconocido legalmente derechos y obligaciones recíprocas entre los miembros de la entidad educativa que participan en el proceso educativo<sup>124</sup>. Entre ellos, el artículo 10 de la LGE le reconoce a los alumnos los derechos de recibir una atención y educación adecuada, a no ser discriminados arbitrariamente y a estudiar en un ambiente tolerante y de respeto mutuo.

La dogmática especializada en materias educacionales ha caracterizado la relación educacional como el “conjunto de procesos formativos y pedagógicos, en los cuales intervienen diversos actores, y cuya finalidad reside en la adquisición por parte del alumno, de los conocimientos, competencias o actitudes, que el ordenamiento jurídico prescribe como condición necesaria para el desarrollo pleno de su personalidad”<sup>125</sup>. De acuerdo con esta

---

<sup>123</sup> Entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la que señala en su artículo 26.2 lo siguiente: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”. En un sentido similar se pronuncia el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General N°13, destinada al Derecho de la Educación realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

<sup>124</sup> En particular, el artículo 10 del DFL N°2 enumera los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa, integrada por los alumnas y alumnos, los padres, madres y apoderados, los profesionales de la educación, los asistentes de la educación y los sostenedores de establecimientos educacionales.

<sup>125</sup> HENRIQUEZ, Alfonso, El principio de protección del alumno en el contexto de la relación educacional. Thomson Reuters, primera edición, 2018.

definición, cada parte de la relación educativa se encuentra directa o indirectamente vinculada al logro del fin formativo.

En este ámbito, el jurista Alfonso Henríquez Ramírez ha postulado la existencia del principio de protección del alumno, en el contexto de la relación educacional, el cual establece, de conformidad a lo planteado por el autor, que los poderes públicos relativos a la educación deben dar prioridad a la protección de los derechos del alumno en el evento que entren en conflicto con las garantías que el ordenamiento jurídico reconoce al resto de los sujetos que integran la comunidad educativa<sup>126</sup>.

En efecto, es en el vínculo de las características propias de la niñez y de los objetivos del proceso educativo en donde se ha reforzado un deber particular de resguardo en los sostenedores educacionales. Ahora bien, considerando este contexto, es preciso referirse a los deberes particulares que se encuentran en la reglamentación de la prestación educativa.

### **iii. Requisitos de funcionamiento de los establecimientos educacionales**

Uno de los principales mecanismos de control de los requisitos mínimos de funcionamiento que contempla la normativa educacional es el reconocimiento oficial, acto administrativo orientado a verificar el cumplimiento de exigencias mínimas desde el punto de vista técnico pedagógico, jurídico y de infraestructura<sup>127</sup>, en adición a dichos requisitos, la normativa educacional contempla múltiples obligaciones en otros cuerpos normativos. En efecto, de acuerdo con la Superintendencia de Educación Escolar, sobre los sostenedores recaen 2.694 obligaciones las que se pueden consolidar, por su similitud, en un total de 852<sup>128</sup>.

Ahora bien, y con el objeto de catalogar adecuadamente las obligaciones mínimas de funcionamiento, utilizaremos la clasificación propuesta por la Superintendencia de Educación Escolar, respecto de las obligaciones normativas que recaen sobre los

---

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> El Estado hace reconocimiento de ello, y se encuentra definido en el artículo 45, del Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 2009 y el artículo 2, del Decreto N°315, de 2010, ambos del Ministerio de Educación, en el siguiente tenor: “es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad confiere a un establecimiento educacional la facultad de certificar, validar y aprobar autónomamente cada uno de los ciclos y niveles que conforman la educación regular, y de ejercer los demás derechos que le confiere la ley”.

<sup>128</sup> Superintendencia de Educación, Normativa Fácil, disponible en: <https://normativafacil.supereduc.cl/> [consulta: 23 de agosto de 2023].

sostenedores, las que incluyen la diversidad de requisitos del reconocimiento oficial junto con otras obligaciones contenidas en la normativa educacional. La clasificación fue creada tanto para instituciones de naturaleza pública como privada, y por lo tanto contempla deberes que son exclusivos de uno u otro segmento, sin embargo, sus categorías entregan un marco general para el análisis de la diversidad de obligaciones que recaen sobre los sostenedores, siendo por ello útil para los fines de esta investigación.

En particular la categorización señalada distingue seis secciones<sup>129</sup> que se resumen en su contenido a continuación: (i) Liderazgo, vinculado a los deberes que recaen sobre quienes tienen la dirección y administración superior de la entidad sostenedora de los establecimientos educacionales; (ii) Gestión Pedagógica, asociada a la idoneidad de los integrantes de las unidades educativas y a ciertos componentes de la gestión pedagógica; (iii) Formación y convivencia, referido al cumplimiento de requisitos necesarios para buena convivencia en las unidades educativas, así como el resguardo de derechos educativos; (iv) Infraestructura y seguridad, referente, entre otros, a los requisitos que debe cumplir la infraestructura escolar en forma permanente, con el fin de garantizar derechos educativos tales como disponer de un espacio físico adecuado y resguardar bienes jurídicos tales como la seguridad; (v) Gestión de recursos, consistente en deberes de uso, manejo y transparencia de algunas de las operaciones que se efectúan con los recursos que entrega el Estado para la entrega de educación; y (vi) Admisión Escolar, asociada a la convocatoria de los procesos de admisión.

En atención al objeto de esta investigación, asociado a las definiciones de criterios para la determinación del estándar de conducta exigible al sostenedor público en un examen de responsabilidad, nos centraremos exclusivamente en las obligaciones que puedan vincularse de forma directa al resguardo de las condiciones de aprendizaje de los estudiantes. En ese sentido distinguiremos entre las siguientes obligaciones: (a) gestión pedagógica vinculadas al personal del establecimiento educacional; (b) formación y convivencia de las unidades educativas e (c) infraestructura y seguridad. Adicionalmente en cada caso se hará referencia

---

<sup>129</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Declaración del Sostenedor 2022-2023, Guía de Contenidos, enero, 2023.

al desempeño de estas obligaciones en la educación pública en consideración a las innovaciones introducidas por la Ley N°21.040.

**(a) Obligaciones de gestión pedagógica vinculadas al personal del establecimiento educacional**

En el marco de los requisitos establecidos para obtener el reconocimiento oficial de establecimientos educacionales, el legislador establece dentro de sus exigencias el tener un cuerpo docente idóneo y personal asistente suficiente para cumplir las funciones que le correspondan. Lo anterior, precisa la norma, teniendo en consideración tanto el nivel y modalidad de la enseñanza impartida como la cantidad de alumnos atendidos.

La LGE en su artículo 46, literal g) define el criterio de idoneidad exigido por la norma y lo precisa en requisitos de formación que debe cumplir el personal como también en exigencias calificadas como morales. Estas últimas están vinculados a los antecedentes penales que deben verificarse tanto al personal docente como a los asistentes de educación<sup>130</sup>.

En materia de gestión pedagógica vinculada al personal, particularmente aplicables al sistema público de provisión educativa, la Ley N°21.040 contempla dentro de las responsabilidades de los SLEP en cuanto a los establecimientos educacionales de su dependencia, el velar por que cada uno de ellos tenga un equipo directivo y docente en permanente desarrollo y capacitación profesional, asimismo señala que la dotación deberá ser suficiente para cumplir con los fines, objetivos y principios de la educación pública definidos por la Ley.

**(b) Obligaciones de formación y convivencia de las unidades educativas**

En los últimos 15 años se han adoptado tres cuerpos normativos que están directamente vinculados a materias de convivencia escolar y que establecen deberes especiales en los sostenedores educacionales en dicha materia.

---

<sup>130</sup> En particular, el artículo 46, literal g), exige lo siguiente: “Los docentes, habilitados conforme a la ley y el personal asistente de la educación deberán, además, poseer idoneidad moral, entendiéndose por tal no haber sido condenado por crimen o simple delito de aquellos a que se refiere el Título VII del Libro II del Código Penal, o la ley N°20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes, o la ley N°20.066, que sanciona la violencia intrafamiliar, ni a la pena de inhabilitación establecida en el artículo 39 bis del Código Penal.”

En primer lugar, se encuentra la Ley sobre Violencia Escolar, que establece, entre otros, la obligación de incorporar al reglamento interno del establecimiento educacional medidas sobre convivencia escolar. Asimismo, la norma contempla un deber de propiciar un clima que fomente la convivencia escolar para los integrantes de la comunidad educativa, entre ellos docentes, asistentes de la educación y directivos de los establecimientos. Al respecto se ha señalado que esta normativa radica en el sostenedor la responsabilidad de prevenir faltas a la convivencia escolar, “mediante una serie de exigencias como por ejemplo la constitución de un consejo escolar y el nombramiento de un encargado de convivencia”<sup>131</sup>.

Seguidamente, se promulgó la Ley N°20.529 que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación parvularia, básica, media y su fiscalización. Dicha legislación contempla directrices indicativas de desempeño para los establecimientos y sus sostenedores en materia de convivencia escolar. En particular se precisa que serán consideradas en la evaluación de los establecimientos las instancias de participación, trabajo colectivo, reglamentos internos, ejercicio de deberes y derechos, respeto a la diversidad; mecanismos para la resolución de conflictos, y ejercicio del liderazgo democrático por los miembros de la comunidad educativa.

En tercer lugar, se encuentra la Ley N°20.845 de Inclusión Escolar, que regula los procesos de admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro de aquellos establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Este cuerpo legal, entre otras materias establece una prohibición de toda forma de discriminación arbitraria y establece medidas a implementar frente a agentes que afecten la convivencia escolar.

Luego, en lo que se refiere a obligaciones particularmente aplicables al sistema público de provisión educativa en materia de convivencia escolar, la Ley N°21.040 contempla dentro de los principios que forman el Sistema de Educación Pública la calidad integral, la que importa promover la buena y sana convivencia escolar que prepare a los estudiantes para la vida en sociedad<sup>132</sup>. Asimismo, se establece a la convivencia escolar dentro de los contenidos obligatorios de los proyectos educativos institucionales y de los planes de mejoramiento

---

<sup>131</sup> ZÁRATE, Miguel, Responsabilidad civil de los establecimientos educacionales, Op. cit.

<sup>132</sup> Véase, artículo 5 literal a), Ley NEP 20.040, 24 noviembre 2017.



educativo de los establecimientos educacionales<sup>133</sup>. En suma, este cuerpo normativo viene a integrar un deber imperativo de velar por la convivencia escolar en los sostenedores públicos al integrarlos como elemento obligatorio de los instrumentos de planificación y mejora continua.

### **(c) Obligaciones de infraestructura y seguridad**

La ley exige que los establecimientos educacionales que tengan reconocimiento oficial del Estado, y que imparten educación en nivel básico o medio, cumplan con requisitos en cuanto a la seguridad e infraestructura del establecimiento. Al grupo de deberes en materia de infraestructura y seguridad se suman los elementos de higiene, salubridad como también de capacidad de las instalaciones para la cantidad de estudiantes.

En particular, el Decreto N°548, de 1989, del Ministerio de Educación, aprueba normas para el lugar físico de los locales educacionales, en los que se encuentran los requerimientos mínimos que deben cumplir los establecimientos reconocidos por el Estado como cooperadores de la función educacional según el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan. Este cuerpo normativo fija requisitos en cuanto a la infraestructura física, equipamiento y mobiliario del local escolar. Lo anterior, para todos los establecimientos que cuentan con reconocimiento oficial, es decir, independiente de su naturaleza pública o privada.

El señalado cuerpo reglamentario aborda materias que van desde las características físicas del terreno y los lugares aledaños al terreno donde se emplaza el local escolar<sup>134</sup> hasta los requisitos de la infraestructura mínima por nivel escolar<sup>135</sup> como también del mobiliario y equipamiento. Conviene señalar que el grado de detalle de diversas exigencias es particularmente alto, estableciéndose una regulación para la distancia que debe haber entre los pupitres y el pizarrón y la temperatura requerida para algunas instalaciones dependiendo de la región de cada establecimiento, entre otros. Sin embargo, se contemplan algunos mandatos generales tales como que el terreno en que se desarrollen labores educativas no

---

<sup>133</sup> Véase artículo 15, Ley NEP 20.040, 24 noviembre 2017.

<sup>134</sup> Artículos 3 y 4, del Decreto N°548, de 1989, del Ministerio de Educación.

<sup>135</sup> Artículos 5, 6, 7, 8 y 9, del Decreto N°548, de 1989, del Ministerio de Educación.

mantenga elementos que representen un riesgo para sus usuarios<sup>136</sup> y contar con infraestructura, tanto de los recintos como de edificios, con muros, cielos y techos en un estado que no presenten riesgos y garantice la seguridad de los usuarios<sup>137</sup>.

Por su parte, el Decreto N°289, de 2010, del Ministerio de Salud, que aprobó el reglamento sobre condiciones sanitarias mínimas que deben tener de los establecimientos educacionales, establece los requisitos en materia de higiene y salubridad que deben cumplir los sostenedores educacionales ante el Servicio de Salud correspondiente. Dentro de ellos la norma regula las condiciones de los servicios higiénicos, abastecimiento de agua potable, vías de escape como también distancias mínimas del establecimiento educacional y lugares calificados como focos de insalubridad.

En materia de infraestructura, seguridad e higiene, particularmente aplicables al sistema público de provisión educativa, la Ley N°21.040 refuerza y concreta las responsabilidades en esta materia. Así, establece expresamente que será responsabilidad del SLEP “velar por la existencia y mantención de una adecuada infraestructura y equipamiento educativo”<sup>138</sup>. Asimismo, contempla dentro de la estructura orgánica del SLEP el deber de contar con una unidad encargada de infraestructura y equipamiento cuya función es velar por la adecuada mantención de los establecimientos de su dependencia en esta materia<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Artículo 3, del Decreto N°548, de 1989, del Ministerio de Educación.

<sup>137</sup> Artículo 9, numeral 2, del Decreto N°548, de 1989, del Ministerio de Educación.

<sup>138</sup> Véase, artículo 19, numeral 8, Ley N°20.040.

<sup>139</sup> Véase, artículo 25, Ley N°21.040.

### III. La responsabilidad extracontractual del Estado en el ámbito educativo

El origen de la necesidad de regular los daños en el contexto educacional se vincula a la preocupación del legislador del siglo XIX por los perjuicios provocados por menores a terceros, a ello se sumó, posteriormente, la preocupación por los menoscabos sufridos por alumnos sujetos a la autoridad escolar<sup>140</sup>. En este contexto, fue la legislación civil la que reconoció las primeras reglas que hicieron referencia a un régimen de responsabilidad especial aplicable en contextos educacionales. Dicho régimen ha estado tradicionalmente regido bajo el marco de la responsabilidad por el hecho ajeno y por el concepto de culpa *in vigilando*<sup>141</sup> o culpa en la vigilancia, entendida como la falta de control de la persona cuya custodia tiene encomendada el responsable<sup>142-143</sup>.

Al respecto, y según se ha señalado en esta investigación, el interés nacional por el desarrollo de la responsabilidad extracontractual del Estado en el ámbito educacional ha sido particularmente escaso. Así, si bien es posible identificar acercamientos para supuestos de responsabilidad del Estado por violación de derechos fundamentales en materia educacional en el marco de la pandemia de COVID-19<sup>144</sup> como también análisis específicos de ciertos pronunciamientos judiciales en esta materia<sup>145</sup>, no se vislumbra a nivel nacional un estudio general que aborde las particularidades de este tipo de responsabilidad en el ámbito público. El señalado desinterés nacional no es extensible completamente a la dimensión civil, donde sí es posible identificar ciertos estudios recientes en esta materia<sup>146</sup>. Ahora bien, es a nivel

---

<sup>140</sup> PARELLADA, Carlos, “Sistema de responsabilidad por daños causados o sufridos por niños o adolescentes”, Revista Derecho Privado. Año III, N° 10. Ediciones Infojus, 2015, p. 205.

<sup>141</sup> DÍAZ, Beatriz, Op. Cit, p.25.

<sup>142</sup> FERNÁNDEZ, Mónica, La culpa en el régimen de responsabilidad por el hecho ajeno, Estudios Socio-jurídicos, Volumen 5, junio, 2003.

<sup>143</sup> Este enfoque aborda una parcialidad de los daños producidos en el contexto educacional, particularmente pues no contempla los daños producidos por incumplimiento de obligaciones de seguridad asociadas a la infraestructura educativa, los que serán posteriormente analizados.

<sup>144</sup> BORIE, Nadia, GUERRA, Víctor, SALINAS, Patricia, “Responsabilidad civil del Estado por vulneración del derecho a la educación por la implementación deficiente de servicios de internet para la realización de clases telemáticas en pandemia”, Revista de ciencias sociales (Valparaíso), 81, 2022, pp. 235-278.

<sup>145</sup> CORDERO, Luis, “Responsabilidad del Estado en establecimientos educacionales”, El Mercurio Legal, 29 de octubre de 2019. ZAVALA, José Luis, La falta de servicio – criterios y casuísticas jurisprudenciales, capítulo 15, Falta de servicio municipal en el ámbito educacional. Libromar, agosto, 2022.

<sup>146</sup> Son destacables particularmente los trabajos de: RIZIK, Lucía, La responsabilidad de los jefes de colegios por los daños ocasionados por sus alumnos, en Hernán Corral Talciani, Pablo Manterola Domínguez (eds.). Estudios de Derecho Civil XII. Santiago: Thomson Reuters, 2017; y LÓPEZ, PATRCIA, Obligaciones y responsabilidad civil. Revista chilena de derecho privado, 2018.

comparado, donde se reconoce un desarrollo de las particularidades de este régimen como también procesos de reforma motivados por los cambios sociales vinculados a la prestación educacional. Considerando aquello, profundizaremos en los orígenes de la discusión sobre la responsabilidad de instituciones educativas, destacando ciertos casos emblemáticos de jurisprudencia y reformas legales de países particularmente relevantes para la tradición de responsabilidad estatal nacional. Luego nos referirnos brevemente al estudio interno en materia de derecho civil sobre esta materia, bajo el entendimiento que el derecho de daños general tiene un importante impacto en ciertos aspectos de la responsabilidad del Estado. Finalizaremos con los elementos integrantes de la responsabilidad del Estado en contexto de establecimientos educacionales de naturaleza pública.

### **1. Antecedentes de la responsabilidad por daños producidos en el ámbito educativo**

Los orígenes de la discusión sobre la responsabilidad en el ámbito educativo se encuentran estrechamente ligados a las normas de responsabilidad contenidas en las primeras codificaciones civiles y luego a la jurisprudencia asociada a ellas, siendo particularmente relevante el caso francés.

El derecho francés de responsabilidad en el ámbito educativo estuvo marcado por el artículo 1384 del Código Civil Napoleónico el que estableció originalmente que: “Los directores y maestros son responsables de los perjuicios que causen sus discípulos o aprendices durante el tiempo que estudien bajo su dirección y vivan en su compañía”. A partir de dicha norma se consagró un supuesto de *culpa in vigilando* aplicable a la autoridad docente<sup>147</sup>. Debido a la gran influencia de esta codificación, normas similares se identifican en diversas legislaciones civiles, dentro de ellas, la nacional. Así, el inciso cuarto del artículo 2320 del Código Civil actual -disposición que no ha sido objeto de modificaciones desde su versión original- indica que “los jefes de colegios y escuelas responden del hecho de los discípulos, mientras están bajo su cuidado”, señalando que la obligación cesará “si con la autoridad y el cuidado que su respectiva calidad les confiere y prescribe, no hubieren podido impedir el hecho”.

---

<sup>147</sup> FUENTES, María, La responsabilidad civil de los centros docentes privados por los hechos dañosos de los menores, Anales de Derecho, Universidad de Murcia, 2016.

Ahora bien, conviene detenerse en ciertos casos que aplicaron la disposición del Código Civil francés, pues, tal como destaca la jurista Valeria Moreno fue el desarrollo jurisprudencial del citado artículo lo que posteriormente fundamentó una reforma de las reglas que gobiernan la responsabilidad al interior de recintos educacionales y que fue replicado en distintos países<sup>148</sup>, por ello, a continuación nos referiremos brevemente a casos destacados en esta línea.

Al respecto, uno de los pronunciamientos que aplicó el artículo y que tuvo especial trascendencia es el denominado caso Leblanc<sup>149</sup>, cuyo nombre corresponde al apellido del maestro de una escuela pública que fue condenado como responsable del fallecimiento de un alumno a raíz de un golpe recibido en una riña al interior del establecimiento. El maestro fue declarado civilmente responsable con independencia de su vigilancia habitual, honorabilidad reconocida y la imposibilidad alegada en el juicio<sup>150</sup>. Sin perjuicio de que esta sentencia fue posteriormente revertida por la Sala de Apelaciones Correccional de París, instancia que evidenció la ausencia de culpa del docente, el caso Leblanc es considerado como uno de los pronunciamientos pioneros en evidenciar las particularidades del régimen de responsabilidad aplicable a instituciones educativas. Esta sentencia junto con identificar las deficiencias de la aplicación al docente del principio *culpa in vigilando* a un contexto educativo masivo fue un caso que conmovió a la opinión pública francesa de dicha época en cuanto el profesor aludido debió ser internado en un recinto psiquiátrico producto del primer pronunciamiento<sup>151</sup>.

El segundo pronunciamiento que es reconocido como determinante en la materia es conocido como el caso Guillot, por el director de la escuela Souterraine, quien fue condenado como responsable de la muerte de un alumno del establecimiento tras ser empujado por otro a un agujero del patio del recinto escolar. Lo anterior, sin perjuicio de la comprobación de la

---

<sup>148</sup> MORENO, Valeria, La responsabilidad civil de los establecimientos educativos, Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de la Plata, 2018.

<sup>149</sup> Sena, 23 de enero de 1892; D 1893-II, 490. Citado por: MORENO, Valeria, La responsabilidad civil de los establecimientos educativos, Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de la Plata, 2018. 150 VIVARES, De la substitution de la responsabilité de l'Etat à celle des instituteurs publics Roger Vivarès Montpellier, 1927. Citado por: MORENO, Valeria, La responsabilidad civil de los establecimientos educativos, Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de la Plata, 2018.

<sup>151</sup> BOLAÑOS, Jimmy, La responsabilidad civil de los directores de centros educativos por daños ocasionados por sus alumnos, Revista Educación, Vol. 26, Universidad de Costa Rica, 2002, pp. 135-146.

aplicación de una serie de medidas de prevención<sup>152</sup>. Este pronunciamiento, al igual que el caso Leblanc cuestionó un sistema basado en la responsabilidad docente o directiva del establecimiento y generó movilizaciones de docentes que promovieron un nuevo marco normativo el régimen de responsabilidad aplicable al contexto educacional.

En particular, el citado artículo regulador de la responsabilidad en contextos educativos fue complementado con el siguiente párrafo: “No obstante, la responsabilidad civil del Estado sustituye a la de los miembros de la enseñanza pública”. Posteriormente se establecieron nuevas reglas, especialmente para el servicio público educativo, las que, junto con identificar al Estado como responsable de los hechos sufridos por menores al interior de establecimientos educativos públicos, reconocieron una acción de repetición del Estado en contra del docente en ciertos supuestos<sup>153</sup>.

Un proceso similar de reforma fue desarrollado en España a mediados de los años ochenta, donde el profesorado se movilizó en contra del artículo 1903<sup>154</sup> del Código Civil -disposición que recoge también el principio de culpa en la vigilancia para la autoridad docente- pues este no era adecuado para la realidad educativa del país<sup>155</sup>. En particular, en lo que se refiere a la responsabilidad de establecimientos educacionales públicos, se promovió una aplicación preferente de Ley 30 de 1992 sobre “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” la que reconoce la responsabilidad directa de la Administración sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de repetición en contra del funcionario. Por otro lado, en el caso de los establecimientos privados en 1991 se modificó la regla del Código Civil radicando la responsabilidad presumida en los propietarios de los centros educativos y concediendo una acción de reembolso a docentes en caso de dolo o culpa grave en el ejercicio de sus labores.

En este contexto, conviene además referirse al caso argentino, de modo de destacar que los procesos de reforma señalados también alcanzaron países latinoamericanos. En efecto, el

---

<sup>152</sup> MORENO, Valeria, Op. cit.

<sup>153</sup> DESBOIS, H, Le nouveau régime de la responsabilité des instituteurs d’après la loi du 5 avril 1937, Chron, p.56. Citado por: MORENO, Valeria, La responsabilidad civil de los establecimientos educativos, Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de la Plata, 2018.

<sup>154</sup> “Son, por último, responsables los maestros o directores de artes y oficios respecto a los perjuicios causados por sus alumnos o aprendices, mientras permanezcan bajo su custodia”.

<sup>155</sup> FUENTES, María, Op. cit.

Código Civil argentino reconocía en su artículo 1.117<sup>156</sup> una responsabilidad de los directores de colegios sobre los hechos cometidos por los alumnos menores de diez años sujetos a su autoridad, salvo que probasen que no pudieron impedir el daño con la autoridad que su calidad les confería, y con el cuidado que era de su deber poner. Se registra que la interpretación y aplicación del señalado artículo provocó angustia en el personal docente, lo que se concretó en movilizaciones y descontento<sup>157</sup>. Lo anterior finalmente motivó la reforma efectuada en el año 1997 a través de la Ley N°24.830 que tuvo por objetivo dar tranquilidad al cuerpo docente y que puso fin al sistema de culpa presumida del directivo escolar. Entre los principales argumentos contenidos en el debate parlamentario se encuentra que la norma no tenía asidero en la realidad pues los colegios albergan una cantidad de alumnos que impiden un esquema de vigilancia como el que presume la disposición<sup>158</sup>.

De esta manera, el actual artículo 1.117 del Código Civil<sup>159</sup> argentino establece que serán los propietarios de establecimientos, tanto públicos como privados quienes serán responsables de los daños causados o sufridos por alumnos cuando estén bajo la autoridad educativa. Asimismo, se reconoce el deber de contratar un seguro de responsabilidad civil para esta materia. Con ello, en materia de responsabilidad en el contexto educativo se concreta un sistema común tanto para establecimientos privados como estatales y un esquema de seguro obligatorio.

Los procesos antedichos tienen un aspecto común, en cada caso se identifica una distancia entre la norma original, reguladora de la responsabilidad, y la realidad educativa. En efecto, los señalados procesos de reforma son un eco de los importantes cambios que ha experimentado la provisión del servicio educacional moderno. Entre ellos, se encuentra el

---

<sup>156</sup> En particular, el artículo 1.117 señalaba: “Lo establecido sobre los padres rige respecto de los tutores y curadores, por los hechos de las personas que están a su cargo. Rige igualmente respecto de los directores de colegios, maestros artesanos, por el daño causado por sus alumnos o aprendices, mayores de 10 años, y serán exentos de toda responsabilidad si probaren que no pudieron impedir el daño con la autoridad que su calidad les confería, y con el cuidado que era de su deber poner”.

<sup>157</sup> Dirección General de Cultura y Educación, Subsecretaría de Educación, “Responsabilidad Civil en el ámbito educativo”, Área de publicaciones de la Subsecretaría de Educación, Provincia de Buenos Aires, 2004.

<sup>158</sup> Ibid,

<sup>159</sup> “Los propietarios de establecimientos educativos privados o estatales serán responsables de los daños causados o sufridos por sus alumnos menores cuando se hallen bajo el control de la autoridad educativa, salvo que probaren el caso fortuito. Los establecimientos educativos deberán contratar un seguro de responsabilidad civil. A tales efectos, las autoridades jurisdiccionales dispondrán las medidas para el cumplimiento de la obligación precedente. La presente norma no se aplicará a los establecimientos de nivel terciario o universitario”.

reconocimiento del derecho a la educación, lo que se ha traducido en el establecimiento de un régimen educativo generalizado y obligatorio, circunstancia que ha variado considerablemente la relación numérica entre alumnos y profesores, limitando el control que puede ser desarrollado por los docentes y directivos escolares. Junto con ello, el reconocimiento de la educación como un derecho también volvió aún más relevante el rol del Estado en su provisión.

Adicionalmente la normativa de la niñez ha reconocido una autonomía mayor al alumno, lo que se evidencia en principios como el de autonomía progresiva<sup>160</sup>, circunstancia que también ha incidido en el ejercicio de la autoridad educativa, como se desarrolla especialmente en el caso español<sup>161</sup>. Además, se identifican considerables variaciones en los objetivos, métodos pedagógicos y la organización misma de la provisión educativa, como también de la caracterización del proceso educativo como uno que atiende a la formación integral de los estudiantes, lo que conlleva una ampliación a un grupo de prestaciones extraescolares, complementarias y una diversificación de la oferta educativa<sup>162</sup>, circunstancia que sin duda aumenta los potenciales riesgos de la actividad.

En dicho contexto, considerando el desarrollo que ha tenido en otros países la responsabilidad en el ámbito educativo, conviene detenerse en el desempeño que ha tenido la norma civil nacional en esta materia. En efecto, y tal como ha sido destacado por la doctrina, no puede descartarse que la normativa privada conforma el ordenamiento común en materia de acciones indemnizatorias y por tanto cumple un rol relevante en el entendimiento de la responsabilidad estatal<sup>163</sup>. Lo anterior, según se evidenció, es particularmente relevante en el caso educacional, en cuanto las primeras normas específicas de responsabilidad en el ámbito educativo estuvieron alojadas en la legislación civil.

---

<sup>160</sup> A nivel nacional la autonomía progresiva se encuentra reconocida en la Ley N° 21.430 y es caracterizada por su artículo 11 en los siguientes términos: “Autonomía progresiva. Todo niño, niña y adolescente, de conformidad al Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, podrá ejercer sus derechos en consonancia con la evolución de sus facultades, atendiendo a su edad, madurez y grado de desarrollo que manifieste, salvo que la ley limite este ejercicio, tratándose de derechos fundamentales”.

<sup>161</sup> DÍAZ, Beatriz, Op. cit, p.80.

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> LETELIER, Raúl, Un estudio de efectos en las características de la responsabilidad extracontractual del Estado, Revista de Derecho (Valparaíso), XXIII, p. 353, 2002.



## 2. El régimen civil de responsabilidad en el contexto educacional

Según se señaló, fue la legislación civil la que reconoció la primera disposición que hizo referencia al régimen de responsabilidad aplicable en contextos educacionales. En particular, dicha disposición está reconocida en el artículo 2320 del Código Civil y recoge el criterio de *culpa in vigilando*. Considerando la importancia del derecho de daños general para el estudio de la responsabilidad del Estado, nos referiremos brevemente al estado de la discusión dogmática referente a la aplicación de dicho artículo, como también a las diferencias que se presentan respecto de la falta de servicio.

En esta materia, tal como lo destaca Lucia Rizik la responsabilidad civil del jefe de colegio por los daños ocasionados por los alumnos, contenida en el artículo 2320 de nuestro Código Civil, no ha sido desarrollada especialmente por la dogmática tradicional, más allá de las referencias breves efectuadas a propósito de la responsabilidad por el hecho ajeno<sup>164</sup>. Según destaca la autora, juicio que compartimos, la falta de estudio de esta materia contrasta notoriamente con la preocupación que existe respecto del funcionamiento del sistema educativo chileno, el que ha recibido importantes flujos de transformación que han densificado notoriamente la regulación y función que cumplen las instituciones educativas de toda naturaleza, es decir privada, subvencionada y pública.

Ahora bien, sin perjuicio del bajo tratamiento dogmático de la norma, conviene señalar que la regla en cuestión -artículo 2320- fija un sistema de culpa presumida para los daños en el contexto educativo, según el cual los jefes de colegio están obligados a responder por los perjuicios provocados por menores sujetos a su cuidado, salvo que logren acreditar que, ejerciendo su autoridad, no fue posible evitar el hecho dañoso. Se trata, tal como ha destacado la doctrina civilista, de un supuesto de falta propia en el cuidado de quien ocasionó el daño<sup>165</sup>. Un elemento esencial en la aplicación de la norma dice relación con el entendimiento de la figura del jefe de colegio. En esta materia, Patricia López ha señalado que –sin necesidad de un cambio normativo– esta figura tradicional se ha visto desplazada hacia la noción de

---

<sup>164</sup> RIZIK, Lucía, Op. cit.

<sup>165</sup> Ibid.

sostenedor<sup>166</sup>. En efecto, tal como señala la autora, en un análisis jurisprudencial, si bien se identifican demandas en contra de personal directivo del establecimiento la gran mayoría es interpuesta directamente en contra del sostenedor en aplicación de la referida disposición.

En su análisis de la aplicación de la disposición, López plantea una postura crítica al criterio de la *culpa in vigilando* fundado esencialmente en que la autoridad de los jefes de colegio, hoy, sostenedores educacionales, es notoriamente disímil de aquella que estaba presente al momento del establecimiento de la norma. Lo anterior es fundamentado en los notorios cambios de la labor educativa, que impiden una vigilancia completa y directa de todas las actividades de los estudiantes. En ese sentido postula que la responsabilidad por los jefes de colegio respecto de los daños de sus alumnos se funda más bien en la “*falta de organización, de gestión o de coordinación de la actividad educativa*” teniendo como estándar mínimo el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el ordenamiento jurídico para ello<sup>167</sup>.

Según se evidencia, a diferencia de otros desarrollos normativos, a nivel nacional, ha sido una interpretación de la norma civil, la que, ha permitido una actualización de la regulación de la responsabilidad en el ámbito educativo a las nuevas condiciones en que se despliega este servicio.

Por último, y tal como también señala Rizik, es del caso destacar que en materia educacional coexisten dos estatutos de responsabilidad distintos dependiendo de la naturaleza pública o privada del sostenedor. Lo anterior se traduce en un régimen diferenciado en que los daños en establecimientos educacionales de dependencia pública -municipal o SLEP- deberán acreditar la falta de servicio, mientras que, en los otros casos, lo que incluye la diversidad de sostenedores de naturaleza privada, bastará que la víctima acredite el daño y el nexo causal, pues aplicará una presunción de culpa del artículo 2320 que obligará al colegio a probar que con su autoridad y cuidado no pudo impedir el hecho<sup>168</sup>. Ahora bien, esto es aplicable para el supuesto previsto por el artículo 2320, estando el resto de los incumplimientos sujetos al régimen general de responsabilidad por culpa.

---

<sup>166</sup> LÓPEZ, Patricia, Comentarios de Jurisprudencia, Revista chilena de Derecho Privado. N°31, 2018, pp. 321-338.

<sup>167</sup> RIZIK, Lucía, Op. cit.

<sup>168</sup> Ibid,

### **3. Elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado en materia educacional**

Considerando el marco normativo común previamente señalado, a continuación, se realizará un acercamiento a los elementos propios de la responsabilidad del Estado en materia educacional, a saber: (i) el hecho imputable del ámbito educativo; (ii) los daños indemnizables; (iii) la diversidad de sujetos pasivos en los supuestos de responsabilidad educacional; (iv) relación de causalidad y (v) el régimen extracontractual. Seguidamente en el próximo capítulo ahondaremos específicamente en la falta de servicio como criterio de imputación y su aplicación en el ámbito educativo, particularmente a través de un análisis del desarrollo jurisprudencial de esta figura.

#### **i. El hecho imputable del ámbito educativo**

Una de las primeras delimitaciones necesarias para definir la responsabilidad del Estado en materia educativa dice relación con establecer los contornos del contexto educacional, es decir ¿Hasta dónde alcanza el deber de resguardo de la autoridad educativa pública respecto de los usuarios de este servicio público? En esta materia un elemento natural de delimitación dice relación con la jornada escolar. Así, la normativa interna regula ciertas condiciones de la jornada escolar, exigiendo a los sostenedores contar con tiempo diario de permanencia de los alumnos en el establecimiento con alternancia en tiempos de recreos y alimentación<sup>169</sup>, asimismo se exige cumplir actividades en horas de la mañana y de la tarde<sup>170</sup>. Ahora bien, es del caso notar que la complejización del servicio educativo ha traído consigo la realización de actividades fuera de la jornada escolar ordinaria, por ello se ha señalado que el servicio público educativo se extiende a las actividades escolares, extraescolares y complementarias<sup>171</sup>.

En esta materia, Zelaya precisa que existen tres aspectos a considerar para delimitar la esfera de control en materia educacional. El autor distingue tres limitaciones: (i) limitación

---

<sup>169</sup> Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1998, del Ministerio de Educación, artículo 6, letra h).

<sup>170</sup> Decreto N°755, de 1998, del Ministerio de Educación, artículo 18, inciso 3°.

<sup>171</sup> DELGADO, Carmen, La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en las actividades extraescolares y complementarias: sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Avances En Supervisión Educativa, (29), 2018.

temporal, haciendo referencia al tiempo que los alumnos están bajo el cuidado del colegio, esto supone incorporar tanto la jornada escolar como aquellas actividades autorizadas y organizadas por el establecimiento; (ii) limitación funcional, asociado a actividades en el contexto de actividades educativas o con ocasión de ellas; y (iii) limitación espacial, asociada al control que se debe tener sobre las actividades efectuadas al interior del recinto educacional<sup>172</sup>.

Ahora bien, respecto de esta última limitación, y tal como ha destacado la doctrina, lo esencial será determinar si el alumno debió estar bajo el control de la autoridad educativa, no siendo relevante si el hecho que provocó el daño fue dentro o fuera del establecimiento<sup>173</sup>. Adicionalmente, la autora Beatriz Díaz incorpora dentro del ámbito educativo los denominados servicios complementarios, asociados esencialmente al transporte y la alimentación en contextos educacionales.

En este sentido, es posible identificar que la jurisprudencia nacional reconoce un criterio amplio para identificar el ámbito educativo. Así se han resuelto casos de responsabilidad de daños producidos dentro del establecimiento educacional durante el horario escolar<sup>174</sup>, en el recreo<sup>175</sup>, fuera del establecimiento, pero durante el período de jornada escolar y por tanto sujeto a la vigilancia y resguardo<sup>176</sup>, como también en actividades fuera de la jornada escolar organizadas por los sostenedores públicos, tales como paseos<sup>177</sup>. A su vez en lo que se refiere a servicios complementarios se identifican pronunciamientos asociados al transporte en el marco de actividad educativas<sup>178</sup>. Asimismo, y siguiendo este razonamiento se ha negado la existencia de falta de servicio de un sostenedor municipal cuando los hechos ocurren fuera de la jornada y del recinto educacional, estando además enmarcados en una actividad que no formaba parte de gestión educativa, a pesar de que haya sido un profesor del recinto quien haya ejecutado la acción dañosa<sup>179</sup>. En este caso, el elemento esencial para limitar la

---

<sup>172</sup> ZELAYA, Pedro, La nueva responsabilidad civil de los centros docentes en el Código Civil español, Revista Jurídica de Navarra, N°16, 1993, p.91.

<sup>173</sup> VEIGA COPO, Abel, Dimensiones y desafíos del seguro de responsabilidad civil, Thompson Reuters, 2021.

<sup>174</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°26.648-2015, 23 de diciembre de 2015,

<sup>175</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°49.178-2021, 18 de abril de 2022.

<sup>176</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°88.913-2016, 30 de octubre de 2017.

<sup>177</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°29.644-2018, 10 de abril de 2019.

<sup>178</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°5.036-2011, 17 de agosto de 2011 y Rol N°24.390-2020, 15 de julio de 2020,

<sup>179</sup> CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, Sentencia Rol N4.099-2019, 12 de marzo de 2021.

responsabilidad fue, en los términos de Zelaya, la limitación funcional, pues la actividad realizada no se enmarcaba en el marco de la prestación de educativa.

## **ii. El daño indemnizable en el ámbito educativo**

El daño, sin duda, es el elemento central de la responsabilidad, siendo el presupuesto de exigencia transversal, con independencia del modelo o sistema aplicable<sup>180</sup>. Respecto de este, ante la ausencia de una definición legal, la dogmática ha señalado que corresponde a “todo menoscabo que experimente un individuo ya sea en su persona o en su patrimonio, la pérdida de un beneficio material o moral, de orden patrimonial o extrapatrimonial”<sup>181</sup> y se han agregado los requisitos de legitimidad y significancia para su indemnización.

En el ámbito educacional, sería indemnizable todo daño generado en el contexto educativo, sea este de naturaleza patrimonial, ya sea en su forma de daño emergente como lucro cesante, o extrapatrimonial también denominado moral. En lo que se refiere a las particularidades de este elemento, se destaca que en el ámbito educativo es posible, e incluso común, encontrar casos en que quien provocó el daño sea quien solicita a su vez su reparación<sup>182</sup>.

Ahora bien, en lo que se refiere al sujeto pasivo del daño, este típicamente será el alumno, en su calidad de usuario del servicio público educativo; al estudiante se suma su familia, los que también se identifican como demandantes, especialmente ante casos de lesiones graves o acoso escolar<sup>183</sup>. Sin embargo, es dable reconocer que en el contexto educacional se pueden generar faltas de servicio que pudiesen tener efectos en terceros que no tengan dicha calidad, aunque a nivel nacional no se identifican pronunciamientos en esta materia.

## **iii. La diversidad de sujetos pasivos en los supuestos de responsabilidad educacional**

Al respecto, y según fue analizado previamente, es el sostenedor, en su calidad de responsable del funcionamiento del establecimiento educacional, quien debe asumir la potencial obligación de reparación en un juicio de responsabilidad extracontractual por falta de servicio si se generarán daños asociados a la prestación del servicio educativo. En el ámbito

---

<sup>180</sup> BARROS BOURIE, Enrique, Op. cit. p. 221.

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> DIEZ, José Luis. El daño extracontractual. Jurisprudencia y doctrina, Editorial Jurídica de Chile, 1997.

<sup>183</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°6.346-2006, 15 de marzo de 2008..

educacional público, eso supone referirse a las Municipalidades y los Servicios Locales de Educación Pública. Lo anterior pues, según se aclaró, las Corporaciones Municipales y las personas jurídicas privadas que tienen la calidad de sostenedores de establecimientos de administración delegada, debido a su naturaleza jurídica, deben regirse por las normas del derecho civil en lo que se refiere a su régimen de responsabilidad, a pesar de que la jurisprudencia no ha sido totalmente uniforme en esta materia.

Al respecto, si bien investigaciones han señalado que el principal demandado por casos de responsabilidad al interior de establecimientos educacionales es el sostenedor<sup>184</sup>, resulta relevante destacar que, tal como sucede en el ámbito privado, en supuestos como los de la especie, es posible alegar la responsabilidad de otros sujetos. En efecto, en el ámbito escolar en muchas ocasiones en el hecho generador del daño puede estar comprometida la responsabilidad de otro alumno, de sus padres como también de personal dependiente del establecimiento educacional. A continuación, nos referiremos brevemente a estos tres supuestos.

En primer lugar, se encuentra el alumno, una hipótesis usualmente vinculada a riñas con resultados de lesiones o muerte, como también a los supuestos de acoso escolar. Debido a que en el hecho generador del daño participa un sujeto que, podría tener la capacidad legal requerida para ser demandado en juicio de responsabilidad, es posible identificar la hipótesis en que sea demandado individualmente o de forma conjunta con el sostenedor. Ahora bien, desde luego, un supuesto más común será que sea demandados los padres del alumno generador del daño. Lo anterior bajo un esquema de responsabilidad por el hecho ajeno contenido en el Código Civil. En esta materia, si bien no se identifican casos de falta de servicio, si es posible verificar casos de demandas de responsabilidad directamente dirigidas a apoderados por situaciones de acoso escolar<sup>185</sup>. Sin embargo, es importante notar que la participación de un alumno en la generación del daño difícilmente eximirá la responsabilidad del sostenedor. A modo ejemplar, la Corte Suprema ha señalado que “si bien la lesión que ocasionó la muerte del menor fue inferida por la agresión de otro pupilo, el cumplimiento eficaz de los deberes de resguardo y protección de los alumnos habría permitido minimizar

---

<sup>184</sup> RIZIK, Lucía, Op. Cit.

<sup>185</sup> Sentencia con rol reservado por protección de menores, citada por: GOMEZ, Alejandro, Ciberbullying: Responsabilidad de los padres, Diario Constitucional, 2018.

las condiciones de riesgo a fin de precaver que ocurriesen situaciones graves e, incluso, irreparables, como efectivamente aconteció”<sup>186</sup>.

Por último, se identifican casos en que la demanda de responsabilidad es dirigida en contra de directivos del establecimiento educacional, o profesionales y asistentes de educación de este<sup>187</sup>. Este último caso, ocurre especialmente ante casos de delitos sexuales ocurridos al interior del recinto educativo. Sin embargo, se trata de casos excepcionales, siendo la regla general que la demanda sea interpuesta en contra del sostenedor del establecimiento.

#### **iv. La relación de causalidad en la responsabilidad en el contexto educacional**

La relación causa-efecto entre el hecho imputable al sostenedor educacional público y el daño es un presupuesto necesario para la determinación de su responsabilidad. En nuestro ordenamiento no existe una definición normativa del nexo causal; sin embargo, las distintas normas que reconocen la responsabilidad del Estado<sup>188</sup> y de las Municipalidades<sup>189</sup> recogen el requisito<sup>190</sup>.

En el contexto educacional, el principal nudo identificado en materia de causalidad dice relación con los eventos distorsionadores del nexo causal, particularmente con el hecho de la víctima o culpa de la víctima como límite de responsabilidad. Es común que quien intervino fuertemente en la generación del daño sea quien solicite su indemnización, personalmente o través de sus representantes. Un ejemplo de aquello son los casos de riñas entre menores con resultados en lesiones o el fallecimiento de un estudiante, como también la utilización descuidada de equipamiento integrante del proceso formativo por los alumnos.

Al respecto, el profesor Enrique Barros ha señalado que es discutible que la aplicación de la culpa de la víctima requiera del requisito de capacidad, en la medida en que es distinta la

---

<sup>186</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°141.531, 17 de agosto de 2023.

<sup>187</sup> A modo ejemplar, en la Sentencia de Corte Suprema Rol N°8368-2012, de 10 de octubre de 2013, se demanda a un directivo del establecimiento educacional y en Sentencia del mismo tribunal Rol N°38.145-2017, 27 de junio de 2018, se demanda al profesor autor del delito sexual cometido al interior del establecimiento. En ambos casos la demanda se realiza a los profesionales y conjuntamente al sostenedor.

<sup>188</sup> Artículo 4°, LOCBGAE. “El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren afectar al funcionario que los hubiere ocasionado”.

<sup>189</sup> Artículo 152, LOCMUN. “Las municipalidades incurrirán en responsabilidad por los daños que causen, la que procederá principalmente por falta de servicio”.

<sup>190</sup> CARMONA, Esteban, Op.cit, p.96.

atribución de responsabilidad a un incapaz que su derecho a ser indemnizado; en efecto, el actuar del incapaz puede ser objetivamente descuidado y por ello no hay razón para no considerarlo al momento de analizar la intervención causal de dicho proceder. Sin embargo, el autor precisa que aquello sí puede ser considerado en aquellos casos en que el deber de cuidado del demandado esté precisamente determinado por la probabilidad de la intervención descuidada de un incapaz, previamente reconocida, supuesto que ejemplifica con el anuncio en una calle de una escuela próxima, lo que aumenta la probabilidad de que niños se expongan a accidentes en la ruta y eleva el estándar de precaución<sup>191</sup>. En efecto, el principio de que las aptitudes de la víctima no sean un impedimento para el análisis de su intervención causal descansa en una relación entre igualdad entre partes, la que no es plenamente extensible al contexto educacional, donde el sostenedor es calificado como un garante o protector de la integridad de los estudiantes.

En esta materia los pronunciamientos de los tribunales superiores de justicia han sido disonantes respecto de la posibilidad de reducir la indemnización por una exposición imprudente al daño, en aplicación del artículo 2330 del Código Civil. Por una parte, se despliega un razonamiento tendiente a negar la posibilidad de aminorar o excluir responsabilidad debido a las características del proceso educativo -entorno formativo- como a las características de sus usuarios -menores de edad con inferior aversión a riesgos-<sup>192</sup>, mientras que, por otro lado, si se ha admitido una rebaja por un descuido manifiesto del estudiante<sup>193</sup>, más no una exclusión de responsabilidad. La imposibilidad de eximir totalmente de responsabilidad al Municipio se fundó en el deber formativo de los establecimientos educacionales, lo que mantiene sus deberes de seguridad y resguardo, sin perjuicio del proceder negligente de sus estudiantes. Al respecto, coincidimos en que la utilización de una reducción prudencial del daño por el hecho de la víctima debe ser particularmente fundado en materia educativa, y que debiese considerar las particularidades del proceso formativo y del estudiante en cuestión.

#### **v. ¿Régimen extracontractual o contractual?**

---

<sup>191</sup> BARROS, Enrique, pp. 428-429 Op.Cit.

<sup>192</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°138.669-2020, 19 de julio de 2021.

<sup>193</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°8.368-2012, 10 de octubre de 2013.



En lo que se refiere a la aplicación de un régimen contractual o extracontractual, tratándose del servicio público educacional es claro que el aplicable es el segundo. En efecto, los alumnos son usuarios del servicio público educativo que es provisto ya sea por las Municipalidades o los SLEP y no existe entre ellos ni con sus apoderados un vínculo de naturaleza contractual.

La Ley N°21.040 señala expresamente en el inciso final del artículo 17 que los SLEP son organismos administrativos encargados de la provisión del servicio público educacional, para lo cual velarán por su calidad y mejora constante. Lo anterior hace una referencia expresa a la definición de servicio público contenida en el artículo 28 de la LOCBGAE, la que reza que los “servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua”.

En materia municipal, si bien la LOCMUN no contempla una disposición similar a la contenida en la Ley N°21.040, siguiendo el razonamiento postulado por Juan Carlos Flores, es posible concluir que el artículo 4° de la LGE al establecer el deber del Estado de tener un sistema integrado por establecimientos de su propiedad que provean una educación gratuita y de calidad fundada en un proyecto educativo público, reconoce como prestadores del servicio público educativo a los municipios, al constituir la red pública previa a la reforma introducida por la Ley N°21.040<sup>194</sup>.

En efecto, Flores ha destacado que, en materia de educación escolar, la regulación legal ha configurado un servicio público respecto de la educación provista directamente por el Estado o aquella que es autorizada y financiada íntegramente con fondos públicos<sup>195</sup>. El autor concluye que, desde la Ley N°19.543 que estableció una jornada escolar completa, se inició un proceso legislativo que fue dotando a la provisión educativa del Estado del carácter del servicio público<sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> “Como se puede apreciar, la provisión de educación por parte del Estado constituye un servicio público, por cuanto si el Estado exige que determinados niveles educativos son obligatorios, debe consecuentemente, mediante sus servicios públicos proveer enseñanza en forma gratuita, universal, continua y permanente, eliminando cualquier interferencia que pueda afectar la continuidad del servicio educativo”. FLORES, Juan Carlos, La educación escolar ¿Es un servicio público?, p.255.

<sup>195</sup> FLORES, Juan Carlos, La educación escolar ¿Es un servicio público?, La actividad de servicio público. Actas de las XVI jornadas nacionales de Derecho Administrativo (2019-2020), Tirant lo Blanch, 2021, p.259.

<sup>196</sup> Lo señalado, desde luego, no obsta al entendimiento de la falta de servicio como una figura aplicable, no solo para los usuarios del servicio público, sino también para terceras personas, como ya lo ha resuelto la

Por otro lado, en lo que se refiere a la prestación educacional por entidades privadas sin financiamiento público, el autor reconoce que no se estaría ante un servicio público, sino que, servicios privados de interés público. Al respecto es preciso señalar que en lo que se refiere a la provisión privada de servicios educativos, la literatura sí ha reconocido una opción de responsabilidades, pudiendo con ello invocar el estatuto contractual o extracontractual<sup>197</sup>. En lo que se refiere al primer régimen, se precisa la existencia de un marco obligacional, el que no se restringiría exclusivamente al contrato de servicios educacionales suscrito, sino que incluiría además a los derechos de los alumnos que emanan de garantías constitucionales y cuerpos legales, lo anterior en aplicación del artículo 1546 del Código Civil<sup>198</sup>. Lo señalado se sustenta en que dichas garantías formarían parte de “las cosas que emanan...de la naturaleza de la obligación” contraída por el contrato de prestación de servicios educacionales<sup>199</sup>.

Conviene aquí detenerse en que en esta materia estamos ante una diferencia entre la prestación pública y privada de servicios educacionales, pues la señalada opción del sujeto activo del litigio de responsabilidad no se extiende para ambos casos. Desde luego la calificación no es trivial para efectos probatorios, pues en el caso del régimen extracontractual, la carga de la prueba de todos los elementos de la responsabilidad recae en la víctima, mientras que en el ámbito contractual hay espacio para la presunción de culpa, circunscrito –según parte de la doctrina– al incumplimiento de las obligaciones de resultado<sup>200</sup>.

Respecto de los efectos probatorios de esta diferencia, particularmente en el ámbito sanitario, cierta dogmática ha postulado que, el usuario del servicio sanitario debiese ser calificado como un acreedor de la prestación de salud a la que se encuentra legalmente obligado el

---

jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°371-2008, 30 de julio de 2009.

<sup>197</sup> LÓPEZ, Patricia, Comentarios de Jurisprudencia, Revista Chilena de Derecho Privado, N°33, 2019, pp. 173-191.

<sup>198</sup> “Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley o la costumbre pertenecen a ella”.

<sup>199</sup> LÓPEZ, Patricia, Op.Cit.

<sup>200</sup> PIZARRO, Carlos, La culpa como elemento constitutivo del incumplimiento en las obligaciones de medio o de diligencia, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI, 2° semestre, 2008, pp.255-265.

servicio público. De esta manera, la responsabilidad en cuestión si bien mantiene el carácter de extracontractual, por la ausencia de contrato, cambia su origen, pues no estaríamos ante un actuar delictual o cuasi delictual, sino a un incumplimiento legal<sup>201</sup> y por tanto, a una acreencia que haría aplicable el artículo 1698 del Código Civil<sup>202</sup>. Esta es una postura que tiene cierto reconocimiento en pronunciamientos judiciales<sup>203</sup> pero sigue siendo minoritaria en el entendimiento del régimen de falta de servicio y no ha tenido una recepción en materia educacional escolar.

Ahora bien, sí se identifica una reciente sentencia que ha reconocido un vínculo contractual entre una entidad municipal y los apoderados de un menor, al equiparar el acto de matrícula en un establecimiento de naturaleza pública con un contrato. El razonamiento judicial se fundó en que a partir del acto de matrícula se generan derechos y obligaciones tanto para los apoderados como para el establecimiento educacional, entre las que se incluye el deber de cuidar y proteger al educando en tanto se encuentre en las dependencias de la citada escuela<sup>204</sup>.

Así el tribunal señala que, en cumplimiento de su deber contractual de cuidado, los funcionarios de la escuela dependiente de la Municipalidad de Vicuña debieron realizar las gestiones y actuaciones necesarias para evitar que el menor sufriera la lesión que, finalmente, lo afectó. Al respecto y debido a que el error en el régimen de responsabilidad integró la defensa municipal, el tribunal argumentó que, no es posible sostener que la falta de servicio sea un régimen de responsabilidad limitada, única y exclusivamente, a aquella que surge del orden extracontractual<sup>205</sup>. No compartimos el razonamiento expuesto por el tribunal, pues altera la naturaleza del vínculo generado en la prestación del servicio público educacional, el que no es contractual. En consideración a lo señalado, concluimos que el régimen aplicable en este caso es de naturaleza extracontractual.

---

<sup>201</sup> ERBETTA, Andrés, PHILLIPS, Jaime, Responsabilidad patrimonial del servicio público de salud: el onus probandi, La actividad de servicio público. Actas de las XVI jornadas nacionales de Derecho Administrativo (2019-2020), Tirant lo Blanch, 2021, p.285.

<sup>202</sup> “Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta”.

<sup>203</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°43.707-2017, 21 de agosto de 2018.

<sup>204</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°49.178-2021, considerando 8°, 18 de abril de 2022.

<sup>205</sup> Ibid, considerando 6°.

#### **IV. La responsabilidad por falta de servicio en la prestación del servicio educacional público en la jurisprudencia chilena**

La falta de servicio es identificada como uno de los elementos propiamente distintivos de la responsabilidad del Estado desde la perspectiva del derecho público<sup>206</sup>. Según se ha señalado, la determinación concreta de la falta de servicio corresponde a un ejercicio complejo que dependerá de las características específicas del caso. En este sentido, la Corte Suprema ha resuelto que la definición de una falta de servicio corresponde a una calificación jurídica efectuada por el tribunal en torno a la situación de hecho que es expuesta en el proceso, y sobre la que, el demandante debe rendir prueba<sup>207</sup>. Es en este ejercicio interpretativo judicial en el caso de responsabilidad en contextos educativos donde nos centraremos en este capítulo.

Así, y con el objeto de abordar el desempeño sectorial práctico de la falta de servicio en materia educacional, corresponde referirnos a los casos de responsabilidad resueltos en contra de Municipalidades y los SLEP. Sin embargo, dado que el proceso de implementación de los SLEP es reciente, no existen pronunciamientos judiciales emitidos por tribunales superiores de justicia referidos en materia de responsabilidad. Así, efectuado un levantamiento sobre los juicios de responsabilidad pendientes en contra de los SLEP actualmente en funcionamiento, solo se verificó un caso actualmente en conocimiento de un juzgado de letras<sup>208</sup>. Por ello, el examen que se expondrá se limitará exclusivamente al sector municipal. Al respecto, es dable concluir que, diversos elementos del análisis de la jurisprudencia del sector municipal son extensibles a los SLEP, con ciertas diferencias asociadas al marco normativo especial generado por la Ley N°21.040 las que han sido destacadas a la largo de este estudio.

---

<sup>206</sup> VALDIVIA, José Miguel, La Responsabilidad por Falta de Servicio en la Administración hospitalaria en la jurisprudencia chilena, Op. cit.

<sup>207</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°3.894-2008, 27 de mayo de 2010.

<sup>208</sup> En particular, se trata del Servicio Local de Educación Pública de Chinchorro, respecto de la causa Rol C-1182-2022, seguida ante el 1° Juzgado de Letras del Trabajo de Arica, caratulada “Álvarez con Servicio Local de Educación Pública de Chinchorro”, 2022.

El primer grupo de casos que será analizado contempla un subconjunto de fallas asociadas a condiciones de seguridad al interior de los establecimientos educacionales vinculadas a equipos e infraestructura. En estos casos, la falta se refiere esencialmente a una infracción en deberes de mantenimiento de instalaciones adecuadas para el desarrollo educativo y de la contratación de servicios asociados que cumplan requisitos mínimos, tales como el transporte. En segundo lugar, se identifica un ámbito referido a fallas vinculadas a afectaciones a la integridad física de los alumnos producidas por faltas en la vigilancia durante la prestación del servicio educacional, la que se extiende tanto al período de jornada escolar, como también a las actividades organizadas por la entidad fuera de dicho horario. Luego, en tercer lugar, identificamos fallas vinculadas a la no mantención de una buena convivencia escolar y a la adopción de medidas de cuidado oportunas en caso de su quebrantamiento.

De la distinción previamente señalada es bastante notoria la ausencia de una categoría vinculada directamente a la falla en los objetivos propios del servicio educativo vinculados al aprendizaje y formación integral de los alumnos. En efecto, de la jurisprudencia analizada de la Corte Suprema, sólo es posible identificar una sentencia que se refiere a las deficiencias en el proceso de aprendizaje de un estudiante, sin embargo, en dicho caso se verifica un estrecho vínculo con la seguridad dadas las particulares características del proceso educativo -enseñanza técnica, en particular la utilización incorrecta de una maquinaria que produjo lesiones en un estudiante-<sup>209</sup>.

Al respecto, a nivel comparado es posible identificar ciertos casos emblemáticos de demandas dirigidas en contra del Estado por fallas en la obtención de los objetivos inherentes a la provisión educativa, siendo en todo evento una práctica excepcional. En este ámbito, son destacables los juicios iniciados por grupos de estudiantes en Estados Unidos por la falta de instrucción necesaria para lograr aprendizajes esenciales, con especial énfasis en la habilidad de leer. En esta materia un juicio seguido en contra del Estado de California por alumnos que no aprendieron a leer durante su educación escolar tuvo un resultado favorable para los requirentes en base a que leer era un elemento esencial para la participación democrática y por lo tanto un elemento integrante del derecho a la educación de los estudiantes que había

---

<sup>209</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°8.368-2012, 10 de octubre de 2013

sido vulnerado<sup>210</sup>. Sin embargo, según fue señalado, este tipo de fallas en la prestación del servicio educativo no es común en los juicios de responsabilidad.

Al respecto, otro ámbito de responsabilidad respecto del cual no es posible identificar un mayor desarrollo jurisprudencial, pero que sí tiene desarrollo en el ámbito fuera del país dice relación con la responsabilidad producida por la emisión de documentos educativos, esencialmente calificaciones, con errores. En este ámbito son indudables los efectos dañosos que puede tener la emisión de un certificado con errores, así, a modo ejemplar, en España se destacan diversos casos en los cuales se demanda responsabilidad por errores en certificados educativos que trascendieron en impedimentos para aprobar pruebas de selectividad universitaria<sup>211</sup>.

#### **1. La falta de servicio por fallas en la infraestructura y los equipos utilizados en la prestación del servicio educacional**

Este tipo de faltas se verifican por un incumplimiento de los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos educacionales en materia de infraestructura y seguridad. Es claro que los locales educacionales deben reunir determinadas características que permitan el correcto desenvolvimiento de la labor educativa. Estas condiciones, según fue analizado en acápite anteriores, varían en atención al nivel y modalidad de enseñanza que se imparta.

La mantención de infraestructura y la proporción de condiciones de seguridad suficiente en los establecimientos educacionales corresponde a un ámbito de falta de servicio en materia educativa que presenta similitudes con otros deberes similares que recaen sobre la Administración, como la mantención en buen estado y funcionamiento de vías públicas<sup>212</sup>. Sin embargo, según se analizará en lo subsiguiente, la definición judicial de la falla en este ámbito considera las particularidades del contexto educativo como también las características de los alumnos en su calidad de menores de edad como usuarios del servicio.

---

<sup>210</sup> Tribunal Superior de Los Angeles, “Ella T, Katie T et al. v. State of California, Case, Number BC685730, Superior Court in and for the City and County of Los Angeles”, 18 de julio, de 2018.

<sup>211</sup> DÍAZ, Beatriz, Op. cit.

<sup>212</sup> Sobre esta materia existe abundante jurisprudencia a partir del reconocido fallo María Tirado con Municipalidad de la Reina, corresponde señalar que se trata de un tipo de responsabilidad anclada en una norma especial contenida en el artículo 169 del Decreto con Fuerza de Ley N°1, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito.

Así, en “Portilla con Municipalidad de Vicuña”<sup>213</sup> se demandó la responsabilidad del municipio por un accidente sufrido por un alumno de primer año básico en el patio del establecimiento cuando al intentar recoger una pelota su dedo queda atrapado en una estructura metálica que sostenía la multicancha y, dado que no tuvo oportuna atención de un adulto, al intentar sacar el dedo resbaló produciéndose la amputación de este. Al respecto los demandantes fundan la reprochabilidad del daño sufrido tanto en las deficientes condiciones estructurales y de seguridad de la multicancha, como también en la falta de supervisión de un adulto del menor de edad al momento de los hechos.

En este caso la Corte señala que de los hechos se demuestra que la infraestructura del establecimiento no reunía las características de seguridad mínimas para evitar un daño como el ocurrido y que además no disponía del personal imprescindible a fin de supervigilar las actividades de los niños. El argumento es particularmente desarrollado en materia de condiciones de seguridad de la infraestructura, donde se razona en torno a la falta de elementos de protección mínimos. En esta materia el tribunal señala que las condiciones de seguridad de la infraestructura educativa cobran especial relevancia en cuanto en dicho espacio confluyen “menores de edad, que, por su edad, no tienen cabal conciencia de los peligros que pueden acechar en el torno”<sup>214</sup>.

En este caso, conviene señalar que el tribunal no hace referencia a ninguna norma específica infringida por la Municipalidad, en efecto, la entidad edilicia sostuvo en el procedimiento que el establecimiento contaba con todos los permisos requeridos por la autoridad para su funcionamiento. No obstante, el tribunal construye la falla en base al resultado dañoso, erigiendo la obligación de evitar el daño de los menores a su cuidado prácticamente en una obligación de resultado que recaería sobre el sostenedor educacional y no vinculada al cumplimiento de un estándar.

En adición al caso señalado, en materia de condiciones de seguridad encontramos un grupo de pronunciamientos asociados al servicio complementario de transporte escolar. Dentro de

---

<sup>213</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°49.178-2021, 18 de abril de 2022. Conviene señalar que en este caso los padres del menor de edad demandan no solo a la Municipalidad de Vicuña, en su calidad de sostenedora del establecimiento educacional “Escuela Dagoberto Campos Núñez” sino también al Director del establecimiento educacional a la época de los hechos, sin embargo el tribunal descartó un supuesto de falta personal aplicable.

<sup>214</sup> Ibid, considerando 10°.

este grupo se encuentra el caso “Codoceo con Ilustre Municipalidad de Ovalle”<sup>215</sup> donde se demandó a la entidad edilicia por contratar un servicio de movilización escolar para sectores rurales que no cumplía con las condiciones de seguridad mínimas, particularmente por no contar con cinturones de seguridad. En dicho caso, la falta de servicio se construyó en base a las funciones generales que deben cumplir las entidades edilicias. Así, la deficiencia en la prestación es establecida por la Corte a partir del deber que tienen las municipalidades de satisfacer las necesidades de la comunidad local. Con ello el tribunal señala que las entidades edilicias de conformidad al artículo 5 de la LOCMUN se encuentran investidas de atribuciones para ejecutar planes para fines comunitarios dentro de los cuales se encontraba el plan de transporte escolar, el que, al no cumplir las condiciones de seguridad, vulnera la finalidad mencionada.

Refiriéndose también a un caso de transporte escolar, la Corte de Apelaciones de Concepción<sup>216</sup>, en sentencia confirmada por la Corte Suprema<sup>217</sup>, se pronunció sobre el volcamiento de bus escolar contratado por el Departamento de Educación Municipal de la Ilustre Municipalidad de Talcahuano para una actividad extracurricular de un establecimiento educacional. Con ocasión del accidente una alumna falleció y 16 pasajeros resultaron heridos de diversa consideración. La falta de servicio del municipio fue constituida a partir de dos antecedentes, por una parte, la contratación de un bus sin cinturones de seguridad como también por razones viales, siendo el segundo el argumento más relevante, en cuanto la Dirección de Vialidad del Municipio no habría instalado la señalética adecuada en la zona donde ocurrió el accidente. El fallo es particularmente destacable en cuanto en él es posible identificar que la falta de servicio en materia educativa se construye a partir de deberes públicos que no son propios de la regulación educacional sino de la labor municipal.

En un sentido similar, en “Gacitúa con Ilustre Municipalidad de Talcahuano”<sup>218</sup>, también refiriéndose a una falta de servicio ocasionada por la contratación de servicios de transporte escolar que no cumplen con requisitos de seguridad, la Corte de Apelaciones de Concepción<sup>219</sup>, en razonamiento confirmado por la Corte Suprema, estableció dentro del

---

<sup>215</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°5.036-2011, 17 de agosto de 2011.

<sup>216</sup> CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN, Sentencia Rol N°1.114-2018, 19 de octubre de 2018.

<sup>217</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°29.644-2018, 10 de abril de 2019.

<sup>218</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°24.390-2020, 15 de julio de 2020.

<sup>219</sup> CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN, Sentencia Rol N°307-2019, 13 de enero de 2020.



reproche a la entidad edilicia haber dado preponderancia a factores administrativos y presupuestarios en la contratación del bus escolar, en desmedro de otros de clara importancia como la seguridad de los alumnos.

En suma, en casos vinculados a seguridad -esencialmente en transporte escolar- e infraestructura, la construcción de la falta de servicio se realiza esencialmente a partir de normas generales y sin detallar el incumplimiento legal específico que se le reprocha a la entidad edilicia o la corporación municipal. Asimismo, particularmente en el caso del transporte escolar, la construcción de la falta de servicio se vincula no solo a la normativa escolar sino también a los deberes generales que recaen sobre las entidades edilicias.

## **2. La falta de servicio por fallas en la vigilancia de los alumnos producidas en la prestación del servicio educacional**

Tal como lo ha identificado la doctrina, la jurisprudencia ha considerado que existe incumplimiento de obligaciones legales y, por consiguiente, falta de servicio, cuando hay falta de vigilancia o diligencia en el cumplimiento de deberes públicos<sup>220</sup>. En materia educativa, en particular, la Excelentísima Corte Suprema ha señalado en diversos fallos que la prestación del servicio educacional comprende el deber de velar por la seguridad de los alumnos<sup>221</sup>. Así encontramos un subconjunto de pronunciamientos vinculados expresamente a infracciones a deberes de vigilancia durante la prestación educativa, siendo éste el ámbito de responsabilidad por falta de servicio con mayor desarrollo jurisprudencial. Considerando que este es el ámbito más denso de desarrollo jurisprudencial en la materia, dividiremos el estudio en (i) faltas de vigilancia al interior del establecimiento educacional; (ii) faltas de vigilancia en actividades fuera del establecimiento educacional; y, por la particularidad del análisis asociado nos referiremos en último lugar a las (iii) faltas de vigilancia vinculadas a agresiones de contenido sexual en contextos educacionales.

---

<sup>220</sup> CORDERO, Luis, Lecciones de Derecho Administrativo, Thomson Reuters, Segunda edición, 2015, p.711.

<sup>221</sup> Entre dichos pronunciamientos se encuentran las sentencias Rol N°s 27.817-2019, 138.669-2020 y 1.043-2013.

## **i. Fallas en los deberes de vigilancias al interior del establecimiento educacional**

En relación con fallas presentadas en la prestación del servicio educacional por inadecuada vigilancia de los alumnos en el establecimiento educacionales, encontramos la sentencia “Ortiz con Corporación Municipal de San Miguel”<sup>222</sup> donde el máximo tribunal resolvió la existencia de falta de servicio ante el caso de riña escolar con resultado de muerte. Esta sentencia es particularmente llamativa, pues si bien se demandó directamente a una Corporación Municipal el criterio de atribución utilizado por la Corte fue la falta de servicio. En efecto, la sentencia fue emitida con un voto de prevención que señaló que dada la naturaleza del órgano debía aplicarse la normativa contemplada en los artículos 2314 y siguientes del Código Civil.

En este caso, la Corte se centra para construir la falta de servicio, especialmente en los preceptos contenidos en la Ley General de Educación<sup>223</sup>, así cita textualmente el artículo 10 letra a) y f) que reconoce derechos a los alumnos y alumnas y señala los deberes que deben cumplir los sostenedores para mantener el reconocimiento oficial del Estado; el artículo 16 A que contempla el deber que recae sobre todos los miembros de la comunidad educativa de mantener un buen ambiente escolar; y el artículo 16 D que mandata a los sostenedores a cumplir las medidas establecidas en los reglamentos internos de las instituciones educativas cuando estos se han quebrantado.

El tribunal, en base a dichas disposiciones estableció que en el establecimiento educacional, y, en consecuencia, en su sostenedor, recae el deber de velar y resguardar la seguridad de los alumnos, empleando el cuidado necesario para prevenir eficazmente que quedaren expuestos y sin vigilancia ante otros miembros de la comunidad educativa que pudieran agredirlos, como ocurrió en la especie. La Corte destaca que el deber de cuidado de los sostenedores se eleva en miras a proteger la vida e integridad física de sus estudiantes, en cuanto, estos, al ser adolescentes requieren especialmente de orientación, dadas las especiales circunstancias en que se encuentran.

---

<sup>222</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°27.817-2019, 30 de junio de 2020.

<sup>223</sup> Decreto con Fuerza de Ley N°2, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005.

Un razonamiento similar, desplegó la Corte Suprema en el caso “Donoso con Municipalidad de Valparaíso”<sup>224</sup> donde fueron tanto la conducta omisiva del establecimiento consistente en no avisar al apoderado de una riña escolar como la acción de conminar a un alumno a salir del establecimiento en circunstancias de que en la vía pública lo esperaba un grupo de estudiantes para infligir golpes, los elementos que permitieron establecer la falta de servicio. En este caso, el tribunal concentra su análisis en la negligencia general del establecimiento de no adoptar medidas para resguardar la seguridad del estudiante sin detenerse en las infracciones reglamentarias específicas que fueron identificadas.

En este contexto, es de particular interés el análisis que efectúa la Corte en el caso “Céspedes Tirado con Municipalidad de Los Vilos”<sup>225</sup> donde la tesis planteada por la entidad edilicia para descartar o aminorar su responsabilidad fue que, en la riña que tuvo por resultado el fallecimiento de un alumno, existió una exposición imprudente al riesgo por parte del menor. En ese sentido el municipio incorpora una serie de medios probatorios que darían cuenta del comportamiento temerario de la víctima, entre ellos declaraciones de testigos, hoja de vida del alumno y actas de compromiso firmadas con anterioridad a los hechos. Dichos antecedentes, de conformidad al argumento esgrimido por la Municipalidad darían cuenta de que la víctima tendría una conducta desobediente, poco tolerante y muy violenta, lo que, de conformidad a lo planteado por el municipio, permitiría concluir que fue la actuación de la víctima un factor eficaz en la generación del resultado de su muerte<sup>226</sup>.

Al respecto, tanto los tribunales de instancia como la Corte descartan que a un menor de edad pueda imputársele culpa en los hechos; por el contrario, reiteran que debe tenerse en cuenta que, en el caso de los adolescentes, estos requieren de una especial orientación, dadas las especiales características de su etapa de desarrollo, indicando además que la disposición natural de dicha edad es una conducta de entretenimiento, distracción o juego y que no es el posible advertir plenamente los peligros que generan en tales actividades. De esta manera la Corte refuerza que, en atención a las características propias de los usuarios del servicio

---

<sup>224</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°88.913-2016, 30 de octubre de 2017.

<sup>225</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°138.669-2020, 19 de julio de 2021.

<sup>226</sup> En relación con la conducta previa de estudiantes en el marco de un examen de responsabilidad conviene señalar que, en el ámbito de casos de responsabilidad civil de establecimientos educativos privados, los antecedentes de mala conducta conocidos por el colegio han sido utilizados como un medio para configurar un deber de mayor vigilancia y cuidado sobre dicho menor. Sentencia Corte de Apelaciones de Temuco, 17 de octubre de 2005, Rol N°422-2004.

educativo, se intensifican los deberes de resguardo y las medidas de prevención y protección que han de implementar los sostenedores.

Luego, en el caso “Ravanal con Municipalidad de Freire”<sup>227</sup> la Corte Suprema confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Temuco<sup>228</sup> y del Primer Juzgado Civil de Temuco<sup>229</sup>, las que establecieron la falta de servicio de la entidad edilicia al demostrarse que al momento del accidente que ocasionó una malformación dental a una alumna producto de una caída, no existió supervisión adecuada en la sala, demostrándose un proceder negligente por las personas a cargo de la seguridad de los alumnos imputable a la entidad sostenedora.

Una falta similar es construida en “Arata contra Municipalidad de Ovalle”<sup>230</sup> donde se demandó a la entidad edilicia y a un profesor de esta por falta de servicio y falta personal conjuntamente. En particular, la decisión se fundamentó en la falta de vigilancia e instrucción correspondiente de la entidad educativa lo que tuvo por resultado que el alumno manipulando una máquina industrial atrapara su mano izquierda por una prensa lo que provocó la amputación del dedo anular.

Este caso destaca por diversos motivos, en primer lugar, el reproche de la falla en la prestación del servicio no solo se refiere al deber incumplido de velar por la seguridad personal del alumno, sino que alcanza la obligación de la institución de no haber proporcionado la instrucción correspondiente en el proceso educativo. En este contexto, el tribunal razona que, en el análisis en concreto del estándar exigible al establecimiento se debe considerar el nivel de riesgo del proceso del aprendizaje, el que, en este caso, se considera alto pues la manipulación de máquinas industriales constituye una actividad de gran peligrosidad<sup>231</sup>. De esta manera, la Corte concluye que se incurrió en una falta de servicio por cuanto el establecimiento no adoptó medidas de prevención de accidentes escolares, estando obligado a hacerlo, especialmente en atención al alto nivel de previsibilidad del riesgo de accidentes dada la naturaleza del proceso educativo. Se reitera, tal como en ocasiones anteriores, que en el contexto de la prestación del servicio público educacional no

---

<sup>227</sup> CORTE SUPREMA, , Sentencia Rol N°31.700-2018, 30 de abril de 2020.

<sup>228</sup> CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO, Sentencia Rol N°1.446-2017, 23 de octubre de 2018.

<sup>229</sup> PRIMER JUZGADO CIVIL DE TEMUCO, Sentencia Rol N°6.603-2015, 29 de julio de 2017.

<sup>230</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°8.368-2012, 10 de octubre de 2013.

<sup>231</sup> Ibid., considerando undécimo.

se deben escatimar esfuerzos para prevenir riesgos innecesarios en los alumnos. Además, dentro de los elementos diferenciadores de este caso, se encuentra que en la construcción del estándar exigible el tribunal delimita claramente cuáles son las medidas de precaución mínimas pertinentes en el caso, detallando las características que debe cumplir la supervisión del proceso de aprendizaje como también los elementos y procedimientos de seguridad idóneos que mínimamente deberían implementarse por la entidad<sup>232</sup>.

El caso en examen tiene otro aspecto llamativo, relativo a la consideración de la culpa de la víctima, en cuanto el estudiante habría tenido una actuación descuidada en la operación de la máquina. Al respecto, este fue el argumento que motivó que la Corte de Apelaciones descartara la falta de servicio de la entidad edilicia; sin embargo, la Corte Suprema si bien acepta que el accidente se produjo por una exposición imprudente del estudiante -a diferencia de otros casos donde esto es descartado- declara que no por ello se resta responsabilidad en la omisión de medidas seguridad imputables a la Municipalidad. Sin embargo, el máximo tribunal hace aplicable el artículo 2330 del Código Civil<sup>233</sup>, reduciendo la apreciación del daño por el grave descuido del alumno en la utilización de la maquinaria<sup>234</sup>.

Por último, en el caso “Gallardo Venegas Yamila con Ilustre Municipalidad de Ovalle”<sup>235</sup>, la Corte refiere nuevamente a los deberes de cuidado en materia de vigilancia al interior del establecimiento educacional; sin embargo, en este caso, la construcción de la falta se complejiza con incumplimientos en materia de resguardo de la convivencia escolar como también de los servicios de salud de dependencia municipal. En particular, fue demandado el daño moral producido en una alumna y su madre como consecuencia de la electrocución sufrida por la menor mientras desarrollaba actividades pedagógicas en la escuela Pública de Carachilla, sostenida por la Municipalidad de Ovalle y por las conductas posteriores a dicho hecho.

Así, la falta de servicio se fundó por los demandantes tanto en elementos del servicio educacional como del sanitario. En lo que se refiere a lo primero se alegó la infracción al deber de cuidado de la niña en lo atinente a la descarga eléctrica que recibió mientras

---

<sup>232</sup> Ibid., considerando duodécimo.

<sup>233</sup> “La apreciación del daño está sujeta a reducción, si el que lo ha sufrido se expuso a él imprudentemente”.

<sup>234</sup> Ibid., considerando décimo séptimo.

<sup>235</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N° 154.458-2021, 4 de noviembre de 2022.

utilizaba equipamiento escolar como también un incumplimiento de deberes en relación con el hostigamiento en su colegio con ocasión de las crisis epilépticas padecidas posteriormente.

La falta de servicio fue construida considerando los deberes generales reconocidos en la LGE, particularmente el derecho de los alumnos y alumnas a que se respete su integridad física y moral como también en el deber que recae sobre los docentes de ejercer su labor de forma idónea y responsable.

Al respecto, si bien los casos presentados presentan una diversidad de supuestos sometidos a la definición de la existencia de una falta, es notorio destacar que en su totalidad la Corte Suprema considera un reforzamiento de los deberes de cuidado en atención a la calidad de los usuarios del servicio, es decir, menores de edad en procesos de formación. Lo anterior es destacado tanto para hacer referencia a su proceso de aprendizaje como a su desconocimiento de riesgos de actividades. Asimismo, es notorio que en los fallos prácticamente no se identifican incumplimientos normativos precisos y en general la falta es definida a partir de normas generales -esencialmente los derechos de los estudiantes reconocidos en la LGE- o incluso consideraciones generales sobre los deberes de resguardo que se deben adoptar en procesos educacionales que involucran menores de edad sin referencia normativa. Por último, otro elemento destacable dice relación con ciertos criterios utilizados por la Corte para construir el estándar de comportamiento exigible al sostenedor como es la peligrosidad de la actividad educativa y la edad del alumno.

## **ii. Fallas en los deberes de vigilancia en actividades extraprogramáticas o fuera del recinto educacional**

La Superintendencia de Educación Escolar en ejercicio de su labor interpretativa de la normativa educacional ha señalado que recae sobre los directores de los establecimientos educacionales la responsabilidad en el cuidado de la seguridad e integridad física y psíquica de los alumnos matriculados en su establecimiento durante el periodo de clases, recalcando que, por ello es necesario adoptar las medidas necesarias para que los alumnos permanezcan al interior del establecimiento durante la jornada escolar<sup>236</sup>. Sin embargo, cumpliendo

---

<sup>236</sup> Superintendencia de Educación Escolar, Circular N°1 sobre “Establecimientos Educacionales Subvencionados, municipales y particulares”, 2014

determinados requisitos, según fue señalado en acápites anteriores, los establecimientos educacionales pueden extender su deber de resguardo a actividades fuera del establecimiento educacional. Así, existe un grupo de casos en que la responsabilidad de las entidades educativas se refiere a las actividades efectuadas fuera del recinto escolar, pero enmarcadas en la prestación del servicio, ya sea en forma de actividades extraprogramáticas o comunitarias escolares.

Pronunciándose sobre actividades fuera del recinto escolar, la Excma. Corte Suprema en el juicio de responsabilidad “Riquelme y otra con Ilustre Municipalidad de Angol”<sup>237</sup> confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Temuco<sup>238</sup> que configuró la falta de servicio de un establecimiento educacional en un paseo organizado por la institución en el río Huequén, al que asistieron alumnos, profesores y apoderados, y donde un menor falleció por asfixia por sumersión. El tribunal destaca que, siendo que el alumno era el único que no había asistido con sus apoderados era necesario que el establecimiento adoptase medidas de resguardo adicionales, las que no ocurrieron, configurándose una deficiente prestación del servicio<sup>239</sup>.

Refiriéndose nuevamente a actividades fuera del recinto escolar en juicio de responsabilidad “Carrasco y otra con Ilustre Municipalidad de Tomé”<sup>240</sup>, se imputó una falla en la prestación producto de la colisión de un menor por una camioneta en una cicletada organizada por la Municipalidad y un establecimiento educacional de su dependencia. Las lesiones ocasionadas por la colisión posteriormente ocasionaron la muerte del alumno. Al respecto se señaló que la falta de servicio se imputa a la entidad por no solicitar los permisos respectivos a las autoridades pertinentes como también por no haber adoptado las medidas de seguridad pertinentes de la actividad recreacional. De esta manera, el tribunal resuelve que la Municipalidad debiendo poner a disposición los resguardos necesarios de seguridad, no lo hizo. Asimismo, se imputó como omisión, la falta de personal médico y ambulancia que acompañara a los participantes del evento<sup>241</sup>. En este caso, nuevamente, las labores

---

<sup>237</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°10.167-2015, 24 de septiembre de 2015.

<sup>238</sup> CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO, Sentencia Rol N°1.405-2014, 27 de mayo de 2015.

<sup>239</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°10.167-2015, 24 de septiembre de 2015.

<sup>240</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°21.636-2014, 7 de enero de 2015.

<sup>241</sup> Ibid.

propriadamente educacionales con otras funciones municipales confluyen al momento de construir la falta de servicio.

En los casos identificados, se destaca que los tribunales incorporan dentro del ámbito de cuidado del sostenedor aquellas actividades desarrolladas fuera del recinto educacional, pero vinculadas a la prestación educativa. Asimismo, se identifica como en estos casos nuevamente se desdibuja la separación entre el servicio educativo y el servicio municipal, aplicando reglas de ambos cuerpos normativos para la construcción de la falta.

### iii. **Fallas en los deberes de vigilancia en caso de agresiones sexuales al interior de establecimientos educacionales**

La responsabilidad del Estado o sus órganos producto de la comisión de delitos de índole sexual al interior de recintos educativos públicos ha sido una materia abordada por organismos internacionales de derechos humanos. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el caso de Guzmán Albarracín y otras contra la República del Ecuador, resolvió el primer caso relativo a hechos de violencia sexual en instituciones educativas estatales<sup>242</sup>. En este caso, se condenó al Estado ecuatoriano por no proteger a Paola Guzmán Albarracín, una adolescente que desde sus 14 años fue víctima de violencia sexual por parte del Vicerrector del colegio público al que asistía en la ciudad de Guayaquil. La Corte luego de ello estableció estándares para prevenir y proteger a las niñas, niños y adolescentes de actos de la señalada naturaleza en contexto educativos y reconoció el derecho a un entorno educativo seguro y una educación libre de violencia sexual.

Al respecto, en el marco nacional y dentro de este ámbito de responsabilidad encontramos sentencias asociadas al incumplimiento de deberes de resguardo de los alumnos en casos de abuso sexual perpetrados al interior del establecimiento o por personal de este con ocasión de la prestación del servicio educativo. En este contexto, se encuentra “Pinto y otros con Municipalidad de Santo Domingo”<sup>243</sup> en la que se determinó la falta de servicio de la entidad edilicia por no haber empleado el cuidado y la autoridad para impedir o detener el acaecimiento de conductas de abuso por un funcionario de su dependencia. Lo anterior es

---

<sup>242</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Sentencia caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Serie C No. 405, 24 de junio de 2020.

<sup>243</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°38.070-2017, 13 de diciembre de 2017.



reforzado por el tribunal pues incluso mediante denuncias informales sobre los hechos ocurridos, no se adoptaron medidas oportunas<sup>244</sup>. El tribunal resuelve que la falta de servicio de la entidad en definitiva propició la conducta dañosa.

Se encuentra también dentro de este supuesto el caso “Trincado con Ilustre Municipalidad de Vallenar”<sup>245</sup>, en la cual se condenó a la entidad edilicia al pago de una indemnización con motivo de la violación de un alumno de cinco años perpetrada por un estudiante de quinto año básico al interior del establecimiento educacional.

Por otro lado, en el caso “Santana con Corporación de Desarrollo Social de Providencia e Ilustre Municipalidad de Providencia”<sup>246</sup> se demandó tanto a la Corporación, sostenedora educacional como a la Municipalidad como responsables solidarios de los daños producidos con ocasión de la verificación de conductas delictuales de connotación sexual por parte de un asistente de la educación con una alumna mientras se hallaba en el recinto educativo. En este caso, si bien se demandó al autor del delito como a la Corporación y la Municipalidad, solo fueron condenados al pago de la indemnización, de forma simplemente conjunta los dos primeros, no habiéndose acreditado falta de la entidad edilicia. En particular la falta de la Corporación es construida en torno a la no adopción de medidas oportunas para evitar hechos de esta índole y en particular por mantener una bodega anexa a los baños de los menores - espacio en que se ejecutó el delito-, lo anterior pues, a juicio del tribunal, dicha infraestructura aumenta el riesgo de este tipo de conductas. Lo anterior, sin perjuicio de que aquella infraestructura no estaba prohibida por la normativa legal y reglamentaria que regula las características de infraestructura de los establecimientos educacionales.

Un caso cuya decisión final tiene características particulares es “Neira Cabellos con Ilustre Municipalidad de Tomé”<sup>247</sup>, donde la Corte Suprema condenó a la entidad edilicia reconociendo un supuesto de responsabilidad por el hecho ajeno producto del vínculo laboral

---

<sup>244</sup> En particular el considerando octavo de la sentencia señala, en lo relevante, lo siguiente: “Así las cosas, se establece que antes de los hechos objeto de estos autos, la Municipalidad recibió una alerta de su posible ocurrencia, fallando en el cumplimiento de sus deberes, con graves consecuencias para los menores que fueron sujetos pasivos de un delito grave, cometido por uno de sus funcionarios. Esto permite que se presuma su responsabilidad, ante la anormalidad del servicio prestado, en cuanto tan grave defecto ha de colegirse que proviene de una falta.”

<sup>245</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°6.346-2006, 15 de marzo de 2008.

<sup>246</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°38.145-2017, 27 de junio de 2018.

<sup>247</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°1.043-2013, 29 de agosto de 2014.

que tenía la entidad con el profesor que cometió delitos sexuales al interior del establecimiento<sup>248-249</sup>. En este caso, el tribunal despliega un supuesto de culpa presumida en contra de la Municipalidad al señalar que esta no desplegó prueba suficiente para demostrar que adoptó las medidas necesarias para velar por la seguridad de los estudiantes. En definitiva, en el caso no se aplicó un estándar de falta de servicio, sino la regla contenida en el artículo 2320 del Código Civil.

En suma, en casos de esta especie, es importante señalar que, en la mayoría de las sentencias identificadas, el tribunal exige prueba adicional a la condena penal de delitos sexuales cometidos al interior del establecimiento educacional para acreditar la falta. Esta actividad probatoria, si bien es menor que en otros supuestos, se despliega esencialmente para vincular el actuar del sostenedor en los hechos ya sea por haber tenido conocimiento de estos o por no haber adoptado medidas de prevención adecuadas. Asimismo, se identifica que en todos los casos analizados se efectúa una demanda solo al sostenedor educacional, sino que se sumen otros sujetos al juicio de responsabilidad.

### **3. La falta de servicio por fallas en la mantención de la buena convivencia escolar**

En materia de convivencia escolar, la Corte Suprema ha declarado que el establecimiento educacional tiene una posición de garante en cuanto a la prevención del acoso escolar<sup>250</sup>. Dicha posición, importaría adoptar las medidas oportunas, necesarias y proporcionales, tendientes a mantener y propiciar un ambiente escolar que promueva la buena y sana convivencia, particularmente entre los alumnos. De esta manera, de no adoptarse estas medidas y producirse la afectación física o emocional de los niños agredidos, se infringe un deber jurídico, pues existe una especial obligación legal en esta materia.

---

<sup>248</sup> El considerando duodécimo de la sentencia reza, en lo relevante, en el siguiente sentido: “Que, así las cosas, el obrar del profesor de la Municipalidad de Tomé ha comprometido la responsabilidad de su empleadora, toda vez que cometió delitos graves con ocasión de la función para la que había sido contratado y valiéndose de las dependencias del Establecimiento Educacional donde ejercía sus funciones, ocasionando con ello un daño que debe ser reparado (...) teniendo en cuenta además, que la demandada no rindió prueba alguna tendiente a demostrar, que en el desarrollo de la labor educacional que debe impartir por mandato legal, adoptó las medidas de resguardo pertinentes para velar por la seguridad de los alumnos”.

<sup>249</sup> En la sentencia de la Corte de Apelaciones de la Serena, Rol N°187-2010, de 28 de agosto de 2010, también encontramos un pronunciamiento que también construye el deber indemnizatorio únicamente en la negligencia del docente y no en la falta del órgano público, haciendo con ello aplicable en un caso de responsabilidad de la Administración las normas contenidas en el Código Civil.

<sup>250</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°104.397-2020, 25 de junio de 2021.

Este tipo de falla se diferencia de la categoría de faltas a los deberes generales de vigilancia analizados en el capítulo anterior esencialmente pues en este caso estamos ante obligaciones legales de actuación específicas que recaen sobre los recintos educacionales de los cuales el sostenedor es responsable. En definitiva, en estos casos la falla no está vinculada a una ausencia de control, sino más bien a la no adopción de medidas activas para cumplir la obligación legal que recae sobre los establecimientos de mantener una buena convivencia escolar.

En este contexto, encontramos el caso “Díaz con Corporación Municipal de Castro”<sup>251</sup> donde la falta de servicio se constituye a partir de un accionar tardío del establecimiento escolar. En particular se acreditó que, si bien adoptaron medidas para detener el acoso escolar sufrido por los alumnos demandantes, al haber implementado las acciones un año después de que existieran registros oficiales que daban cuenta de una conducta agresiva del estudiante, se configura un proceder negligente y contrario a los deberes que recaen sobre los establecimientos educacionales. En este caso nuevamente, y sin perjuicio de tratarse de una Corporación Municipal, se aplicó el estándar de la falta de servicio.

Luego, en juicio de responsabilidad caratulado “Castillo con Ilustre Municipalidad de la Cisterna”<sup>252</sup> se interpuso demanda por el acoso escolar sufrido por un alumno donde las medidas de contención y prevención fueron adoptadas por el establecimiento solo tras la emisión de un reportaje sobre los hechos. Así, el tribunal de instancia señaló que se incurrió en falta de servicio toda vez que este se prestó deficientemente y solo una vez ocurridos los hechos y habiendo sido expuestos públicamente se iniciaron medidas de contención. En particular en este caso las medidas fueron concretadas una vez ejercida la violencia sobre el alumno demandante y transmitidos en forma pública en televisión abierta.

Particularmente reciente, es el caso “Herrera Vega y otra con Ilustre Municipalidad de Arica”<sup>253</sup> donde se demandó a la entidad edilicia producto de la falta de medidas concretas para impedir el acoso escolar sufrido por dos alumnos del establecimiento educacional

---

<sup>251</sup> Ibid.

<sup>252</sup> CUARTO JUZGADO CIVIL DE SAN MIGUEL, Sentencia Rol N° C-266-2010, 29 de mayo de 2015. CORTE DE APELACIONES DE SAN MIGUEL, Sentencia Rol N°1.289-2015, de 15 de octubre de 2015. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°26.648-2015, 23 de diciembre de 2015.

<sup>253</sup> CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°19.027-2021, 5 de septiembre de 2022.

Escuela Pedro Lagos Marchant que fueron víctimas de *bullying*. En este caso, la principal defensa del establecimiento educacional estuvo asentada en el mal comportamiento de los estudiantes debido a que producto de su diagnóstico médico -autismo- tenían una conducta que impedía el normal desenvolvimiento del proceso escolar<sup>254</sup>. Un elemento relevante en este caso es que la Superintendencia de Educación Escolar había previamente sancionado al establecimiento por su falta en el deber de prevenir o tomar medidas correctivas para eliminar el acoso escolar entre estudiantes, antecedente que fue la principal prueba de la situación de acoso sufrido<sup>255</sup>. La Corte Suprema en este caso vuelve a reiterar que el establecimiento educacional tiene una posición de garante en lo que se refiere a la prevención del acoso escolar, y que, por ello, debe adoptar las medidas necesarias para mantener un clima escolar que promueva la buena convivencia.

Así, en materia de convivencia escolar, se reconoce un deber de garantía del establecimiento educacional que demanda particularmente la adopción de medidas oportunas y necesarias para la mantención de la sana convivencia. En estos casos el mayor reproche es por un actuar tardío o insuficiente.

---

<sup>254</sup> Ambos alumnos de acuerdo con el contenido de la sentencia autismo e hipoacusia neurosensorial bilateral con dificultades de audición, obesidad mórbida e hipertiroidismo,

<sup>255</sup> En este caso el tribunal consideró el artículo 52 de la Ley N° 20.529, sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica, Media y su fiscalización para sostener que, dado que el fiscalizador tiene el carácter de ministro de fe y que sobre los hechos constatado recae una presunción de veracidad, dicho antecedente era suficiente de acreditar el acoso escolar no existiendo otra prueba que lo descartará.

## V. Criterios para la determinación de una falta de servicio en el ámbito educativo

El ejercicio de reducción interpretativa de la falta del servicio<sup>256</sup>, según ha sido postulado, requiere de un examen detallado del servicio que pretende ser reconocido como fallido. Por ello, a continuación se expondrán los criterios que han sido identificados en esta investigación para delimitar una falta de servicio en el ámbito del servicio público educativo escolar.

El primer elemento para considerar en este examen es la naturaleza jurídica del sostenedor. Este es un criterio previo a la construcción de la hipótesis de la falla, y está destinado a identificar aquellos casos en los cuales es aplicable el criterio de atribución de la falta de servicio. Según fue analizado, dentro de la provisión pública del servicio educativo coexisten cuatro tipos de sostenedores: SLEP; municipalidades; corporaciones municipales; y personas jurídicas de derecho privado o público con convenio de administración delegada de establecimientos fiscales. Al respecto, según se analizó, solo a los dos primeros, por su naturaleza jurídica pública, les es aplicable la falta de servicio como criterio de imputación. Este es un elemento relevante pues la jurisprudencia en la materia ha sido ambivalente en la aplicación del criterio de falta de servicio a instituciones de naturaleza privada involucradas en la prestación del servicio educacional, particularmente en el caso de las corporaciones municipales. En este punto conviene además detenerse en que, la naturaleza del vínculo con ambas instituciones es de servicio público y no contractual, siendo por ello aplicable dicho régimen y marco normativo.

Luego, dentro de las instituciones de naturaleza pública, será preciso distinguir entre un SLEP y un Municipio. Lo anterior pues, según ha sido analizado, el sistema de educación pública creado por la Ley N°21.040 impone deberes a los SLEP y nuevos principios de actuación, que, no le son extensibles a los municipios, en sentido inverso, la aplicación de criterios propios de la LOCMUN propios de la generalidad de los servicios municipales, dentro de ellos el educativo, tampoco le son oponibles a los SLEP.

---

<sup>256</sup> POBLETE, Gustavo, La responsabilidad extracontractual del Estado por los daños causados dentro de las cárceles, Op. cit.

Una vez despejada la naturaleza jurídica y el tipo de sostenedor público, la investigación destaca que existen dos elementos que caracterizan transversalmente la prestación del servicio educativo escolar y que debiesen enmarcar el análisis de un supuesto de falla. El primero dice relación con el marco de protección de la niñez que, según se analizó, abarca tanto la CDN como la Ley N°21.430, pues ambos cuerpos normativos establecen obligaciones generales al Estado relativas a la adopción de medidas de resguardo y obtención de un entorno adecuado para todo niño, niña y adolescente. En este ámbito, se identificaron deberes específicos vinculados a las necesidades educativas y entornos educacionales. El segundo elemento son las finalidades del proceso educativo y el reconocimiento del derecho del alumno de recibir una atención y educación adecuada, a no ser discriminados arbitrariamente y a estudiar en un ambiente tolerante y de respeto mutuo. Es importante notar que ambos elementos denotan una demanda por una fuerte intervención del Estado en materia educativa, lo que, siguiendo a Cordero, impactará directamente en la conformación de la falta<sup>257</sup>. Asimismo, ambos elementos caracterizan una particular relación entre el órgano de la Administración del Estado o el Municipio y el usuario del servicio, como una de resguardo o garante de su integridad.

Una vez delimitado la naturaleza y tipo de sostenedor como también el marco normativo general que rige la relación entre el Estado y los usuarios del servicio público educativo, la investigación aporta consideraciones respecto a los elementos de la responsabilidad en contextos educativos. Así, fueron identificadas particularidades en ámbitos como la delimitación del hecho imputable y la aplicación de la culpa de la víctima.

Finalmente, analizado el desarrollo jurisprudencial de este tipo de falla, la investigación destaca algunos de los criterios identificados por el profesor Bermúdez en la conformación de una falta de servicio, pero adecuados al contexto de educativo. Dentro de ellos, desde luego se encuentra la consideración al marco legal y reglamentario aplicable a la actividad. En esta materia, tal como se analizó, sobre los sostenedores educacionales recae un importante y muy diversa cantidad de obligaciones de diversa especificidad. El análisis de la observancia de la normativa educacional es un aspecto esencial y que, salvo la referencia a

---

<sup>257</sup> CORDERO, Luis, Responsabilidad extracontractual de la administración del Estado. Op. cit.

derechos y objetivos generales, es escasamente utilizada por los tribunales en la construcción de la falta.

Por último, otro de los criterios identificados por Bermúdez y que tiene un especial impacto en el servicio educativo es la previsibilidad del daño. Este criterio en el ámbito educativo tiene, al menos, dos expresiones: (i) la peligrosidad del proceso educativo involucrado; y (ii) la edad del usuario del servicio. En lo que se refiere a la primera expresión, según se identificó, procesos educativos que involucran la utilización de maquinaria u objetos de riesgo, pueden identificar los estándares de resguardo. Por otro lado, la edad del estudiante es también un elemento considerado para evaluar el nivel de vigilancia exigido en determinadas hipótesis.

## Conclusiones

La clasificación de Paul Duez según la cual la falta de servicio se verifica cuando el organismo público no actúa debiendo hacerlo, actúa mal o tardíamente, reiteradamente utilizada por los tribunales de justicia, es insuficiente al momento de identificar una falla en la prestación de un servicio público. Lo anterior, es especialmente aplicable en aquellos sectores, como el educacional, donde se le encomiendan al órgano administrativo deberes generales tales como el resguardo y desarrollo integral de estudiantes en las distintas etapas de su vida<sup>258</sup>.

La indeterminación y necesidad de delimitación sectorial de la falta de servicio ha sido recogida por diversos autores nacionales entre ellos Valdivia, Agüero, Letelier, Bermúdez, Cordero y Poblete. En particular, el último autor concluye que la especificación insatisfactoria del concepto -falta de servicio- requiere de la delimitación de criterios propios del sector para acotar la discrecionalidad judicial en casos de responsabilidad. Es este ejercicio de delimitación y análisis el que este trabajo tuvo por finalidad explorar para el caso del servicio público educacional.

Considerando el objetivo señalado, el trabajo se detiene en la regulación orgánica y sustantiva de la prestación educativa pública. En este ámbito se identificó que la regulación de la prestación del servicio público educacional ha sido objeto de importantes procesos de transformación administrativa en los últimos 40 años. Las señaladas reformas, particularmente la municipalización y posteriormente la recentralización de la prestación educativa a través de la Ley N°21.040 han impactado fuertemente tanto la orgánica como la normativa reguladora de la actividad. Así, y debido a que actualmente se encuentran en implementación dichas modificaciones normativas, se concluye que, la etapa de tránsito en que nos encontramos tiene una incidencia directa en los juicios de responsabilidad,

---

<sup>258</sup> “El objeto de los establecimientos educacionales dependientes de los Servicios Locales es proveer educación de calidad, que contribuya a la formación integral y a los aprendizajes de sus estudiantes en las distintas etapas de su vida, considerando sus necesidades y características, a fin de potenciar su pleno desarrollo espiritual, ético, social, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, de acuerdo a los principios del sistema educativo chileno, definidos en el decreto con fuerza de ley N°2, de 2009, del Ministerio de Educación, y a los objetivos y principios del Sistema de Educación Pública, definidos en la presente ley”. Artículo 7, inciso 2° de la Ley N°21.040.



especialmente en la aplicabilidad y construcción de la falta de servicio como criterio de imputación.

En particular, se destacan dos efectos generados por este período de tránsito normativo. El primero de ellos dice relación con la dispersión de instituciones prestadoras del servicio educacional, y particularmente con la existencia de entidades de naturaleza jurídica diversa. De esta manera, actualmente coexisten en la prestación del servicio público educativo instituciones regidas bajo un estatuto de culpa presumida para ciertos ilícitos -corporaciones municipales- y otras bajo un sistema de falta de servicio -SLEP y municipalidades-.

En segundo lugar, se evidencia que con la dictación de la Ley N°21.040 se establecieron deberes nuevos para los sostenedores educacionales públicos, sin embargo, dichos deberes están circunscritos a los SLEP y no son extensibles a municipios y corporaciones, generándose con ello estándares de comportamiento diferenciados en cada caso. La nueva regulación podría eventualmente tener impactos en juicios de responsabilidad iniciados por la continuidad y cobertura del servicio prestado, materias especialmente desarrolladas por la nueva legislación. Por otro lado, en el caso de las municipalidades, se evidencia como actualmente los jueces utilizan disposiciones generales aplicables al servicio municipal para la creación de estándares de servicio, normas que, desde luego, no son extensibles a los SLEP. Lo anterior se identifica particularmente en asuntos de equipamiento escolar y actividades fuera del establecimiento educacional. En definitiva, esta falta de uniformidad trasciende en diferencias en los marcos normativos aplicables a los potenciales juicios de responsabilidad.

Ahora bien, y sin perjuicio de las diferencias señaladas, se recoge, siguiendo a Zárata, la existencia de dos elementos que informan la interpretación normativa de los deberes del Estado en el contexto educativo. El primero de ellos dice relación con el marco normativo de protección de la niñez, lo que incorpora tanto la CDN como la Ley N°21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia. Los señalados cuerpos normativos establecen mandatos concretos al Estado en materia de resguardo de la niñez, con un especial énfasis en aquellos casos en que se encuentran bajo custodia, refiriéndose específicamente a contextos educacionales. El segundo elemento interpretativo se refiere a la finalidad propia del servicio educativo, esto es, el desarrollo integral de los alumnos, objetivo que informa el actuar del sostenedor y que además se encuentra reconocido como

un derecho del alumnado en la LGE. Los dos elementos enmarcan las obligaciones específicas que el ordenamiento jurídico contempla para la prestación del servicio educacional, las que abarcan elementos de seguridad, dotación y resguardo de la convivencia entre otros.

La investigación también identificó otras particularidades del esquema de responsabilidad en materia educativa vinculadas a su origen: la legislación civil. En particular, se describe que las primeras disposiciones en la materia sometieron al docente y/o al directivo escolar a un esquema de responsabilidad por el hecho ajeno por los daños producidos por los alumnos, bajo la figura de la *culpa in vigilando*. A nivel comparado, particularmente en Francia, España y Argentina, dicha normativa civil debió ser modificada en atención a los cambios producidos por la transformación moderna de la prestación del servicio educacional. Contrariamente, a nivel nacional, donde se recogió similar disposición en nuestro Código Civil, ha sido tanto la práctica jurisprudencial y como la interpretación dogmática de la normativa los elementos que han permitido actualizar la norma que rige la responsabilidad en el contexto educativo, introduciendo la figura del sostenedor. Sin embargo, y más allá de la diferencia anotada, el reconocimiento de una transformación relevante en la prestación del servicio educativo y sus efectos en el régimen de responsabilidad es un aspecto compartido por la dogmática nacional y los casos comparados revisados.

En materia de responsabilidad de órganos administrativos, es posible concluir que un reconocimiento de la transformación, masificación y complejización de la prestación educacional se evidencia en la limitada utilización de la falta personal en esta materia. En efecto, salvo los casos de delitos sexuales al interior de establecimientos educacionales, no encontramos condenas a directivos o docentes en juicios de esta naturaleza por deficiencias en sus deberes de vigilancia, a pesar de haber sido inicialmente demandados.

Ahora, del análisis de la jurisprudencia del despliegue de la falta de servicio en el contexto educativo se desprenden las siguientes conclusiones.

En primer lugar, es notorio identificar que en lo que se refiere a la definición de fallas del servicio vinculadas a seguridad e infraestructura el análisis judicial prácticamente no tiene fundamento normativo y se centra esencialmente en las características del servicio educativo

y especialmente en el usuario del servicio -alumno menor de edad- para construir un estándar de comportamiento exigible al sostenedor educacional en materias de seguridad.

Luego, en el ámbito más numeroso de pronunciamientos judiciales, vinculado a daños a la integridad física de alumnos producidas por fallas en los deberes de vigilancia, se reconoce que también, son esencialmente los derechos reconocidos a los alumnos del proceso educativo y los objetivos generales del proceso educativo reconocidos en la LGE, los sustentos normativos para definir la falla del servicio. En este ámbito, al igual que en materias de seguridad e infraestructura existen diversas consideraciones a las características de los usuarios -menores de edad en procesos de formación- para elevar estándares.

En materia de convivencia escolar, se reconoce un deber de garantía del establecimiento educacional que demanda particularmente la adopción de medidas oportunas y necesarias para la mantención de la sana convivencia entre adultos. En estos casos la falla es construida por un actuar tardío o insuficiente en un deber que no se agota en la vigilancia adecuada del alumnado, sino que se extiende a un conjunto de prestaciones activas de prevención y acompañamiento hacia la obtención de una buena convivencia escolar.

Por último, se concluye que, a nivel general, existiendo distintos cuerpos normativos para construir la falla del servicio, tanto de carácter informativo y general como específico, los tribunales de justicia han construido el estándar de comportamiento de los sostenedores públicos sobre objetivos normativos bastante amplios y en ocasiones asentadas en consideraciones sin referencias a bases normativas. Asimismo, se identifica una falta de uniformidad en criterios relevantes como la naturaleza del vínculo entre un establecimiento público y los apoderados como también sobre el alcance de la aplicación de la falta de servicio a Corporaciones Municipales. Lo señalado demuestra la necesidad de profundizar en los criterios que deben ser adoptados por los tribunales al momento de construir una falta de servicio en el sector educativo.

Finalmente, el trabajo concluye una serie de criterios para analizar la falta de servicio del servicio público educativo que incluyen un análisis de la naturaleza jurídica y del tipo de sostenedor, una caracterización normativa de la relación entre el Estado y los usuarios del servicio público educacional, un análisis particular de los elementos de la responsabilidad

aplicado a contextos educacionales y una especificación de criterios dogmáticos para definir la falta adecuados al ámbito educativo.

## Bibliografía

1. AGÜERO, Claudio, Falta de servicio (en derecho chileno), *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, N°19, 2020, pp.306-316.
2. AGÜERO, Claudio; SANDOVAL AYALA, Sebastián; ZAMBRANO TIZNADO, Juan Pablo. La falta de servicio en la ley N°19.966 (GES). *Ius et Praxis*, Talca, v. 26, n. 1, 2020, pp. 171-191.
3. BARROS, Enrique “Tratado de Responsabilidad Extracontractual”, Editorial Jurídica, 2006.
4. BELLEI, Cristián (Coord.) “Nueva Educación Pública, Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización”, Universidad de Chile, 2018.
5. BERMÚDEZ, Jorge, “La Responsabilidad extracontractual de la Administración del Estado por falta de servicio y por el daño ambiental”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 23, 2002.
6. BERMÚDEZ, Jorge, *Derecho administrativo general*, Legal Publishing Chile, 2° Edición. Santiago, Chile, 2011.
7. BRAHM, Luis; CARIOLA, Patricio; SILVA, Juan José, *La educación particular en Chile: antecedentes y dilemas*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, 1971.
8. BOLAÑOS, Jimmy, *La responsabilidad civil de los directores de centros educativos por daños ocasionados por sus alumnos*, *Revista Educación (Costa Rica)*, 26, 2002.
9. BORIE, Nadia, GUERRA, Víctor, SALINAS, Patricia, “Responsabilidad civil del Estado por vulneración del derecho a la educación por la implementación deficiente de servicios de internet para la realización de clases telemáticas en pandemia”, *Revista de ciencias sociales (Valparaíso)*, 81, 2022, pp. 235-278.
10. CALDERA, Hugo, *Sistema de la responsabilidad extracontractual del Estado en la Constitución Política de 1980*, Editorial Jurídica de Chile, 1982.
11. Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, “Colegios técnico-profesionales de Administración delegada: Aprendizajes de un sistema de financiamiento a la oferta. CEPPE Policy Brief N°17”, diciembre de 2017.

12. CORDERO, Luis, Responsabilidad extracontractual de la administración del Estado, DER Ediciones, Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial, 2017.
13. CORDERO, Luis, Lecciones de Derecho Administrativo, Thomson Reuters, Segunda edición, 2015.
14. Defensoría de la Niñez, “Informe Anual 2022, Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile”, noviembre 2022.
15. DÍAZ, Beatriz, La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito educativo, Editorial Reus, Madrid, España, 2007.
16. DIEZ, José Luis. El daño extracontractual. Jurisprudencia y doctrina, Editorial Jurídica de Chile, 1997.
17. DONOSO, Sebastián, BENAVIDES, Nibaldo, Descentralización de la gestión de la educación pública e institucionalidad local en Chile: el caso de los directores comunales de educación, Revista Innovar, octubre, 2016.
18. DONOSO, Sebastián, “Los nuevos Servicios Locales de Educación Pública de Chile: desafíos del proceso de implementación inicial”, Ensayo: aval. pol. públ. educ., 29, 111, 2021, pp. 378-398.
19. DELGADO, Carmen, La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en las actividades extraescolares y complementarias: sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Avances En Supervisión Educativa, (29), 2018.
20. ERBETTA, Andrés, PHILLIPS, Jaime, Responsabilidad patrimonial del servicio público de salud: el onus probandi, La actividad de servicio público. Actas de las XVI jornadas nacionales de Derecho Administrativo (2019-2020), Tirant lo Blanch, 2021.
21. FIAMMA, Gustavo, La acción constitucional de responsabilidad y la responsabilidad por falta de servicio, en Revista Chilena de Derecho, Vol. 16, 1989, pp. 434-435.
22. FLORES, Juan Carlos, Naturaleza y Estatuto Jurídico de la Calidad de Sostenedor Educativo en el Derecho Chileno. Aspectos Públicos y Privados, Público y privado en derecho administrativo, Jornadas de Derecho Administrativo, Santiago, 2011, pp. 95-122.
23. FLORES, Juan Carlos, La educación escolar ¿Es un servicio público?, La actividad de servicio público. Actas de las XVI jornadas nacionales de Derecho Administrativo (2019-2020), Tirant lo Blanch, 2021.

24. FERNÁNDEZ, Mónica, La culpa en el régimen de responsabilidad por el hecho ajeno, Estudios Socio-jurídicos, Volumen 5, junio, 2003.
25. FUENTES, María, La responsabilidad civil de los centros docentes privados por los hechos dañosos de los menores, Anales de Derecho, Universidad de Murcia, 2016.
26. FRAGA, Manuel, La educación como servicio público. Un comentario al centenario de la Ley Moyano, Revista de Estudios Políticos, N°96. Noviembre-diciembre. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1957, pp. 5-28.
27. GARRETÓN, M., SANFUENTES, M., VALENZUELA, J. P., y NUÑEZ, I. M. “Brechas y desafíos organizacionales en la implementación temprana de la Nueva Educación Pública en Chile”, Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Latinoamericana, 2022, pp.1-18.
28. GONZÁLEZ, Juan, Breve análisis sobre evolución jurídico-constitucional del derecho a la educación y la libertad de enseñanza, Derecho Público Iberoamericano, octubre 2012, pp. 85-124.
29. GONZÁLEZ, Juan, “El derecho a la educación en la constitución”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019.
30. HARRIS, Pedro, La responsabilidad de la Administración, su constitucionalización y condiciones de aplicación, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, marzo, 2021.
31. HENRIQUEZ, Alfonso, El principio de protección del alumno en el contexto de la relación educacional. Thomson Reuters, 2018.
32. HORN, Andrea, “Servicios Locales de Educación: una apuesta al fortalecimiento del nivel intermedio”. Columnas Liderazgo Educativo Universidad Diego Portales, Facultad de Educación, 2016.
33. HUIDOBRO, Ramón. “Aproximación a la Responsabilidad Extracontractual en el ámbito Municipal”, Editorial Jurídica de Chile, 2008.
34. LEÓN, Guillermo, Responsabilidad civil de las instituciones educativo y de los educadores, Magisterio Editorial, Bogotá, Colombia, 2014.
35. LETELIER, Raúl, “La fuerza mayor en la responsabilidad extracontractual de la Administración del Estado”. Editorial Jurídica Conosur. Santiago, Chile, 2001.
36. LETELIER, Raúl (Coord.), La falta de servicio, Thomson Reuters, 2012.

37. LETELIER, Raúl, “Un estudio de efectos en las características de la responsabilidad extracontractual del Estado”, *Revista de Derecho (Valparaíso)*, XXIII, p. 353, 2002.
38. LÓPEZ, Patricia, *Comentarios de Jurisprudencia, Revista chilena de Derecho Privado*, N°31, 2018, pp. 321-338.
39. LÓPEZ, Patricia, *Comentarios de Jurisprudencia, Revista Chilena de Derecho Privado*, N°33, 2019, pp. 173-191.
40. MORENO, Valeria, *La responsabilidad civil de los establecimientos educativos*, Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de la Plata, 2018.
41. PARELLADA, Carlos, “Sistema de responsabilidad por daños causados o sufridos por niños o adolescentes”, *Revista Derecho Privado. Año III, N°10*, Ediciones Infojus, 2015.
42. PEÑA, Carlos, *Derecho a la Educación y Libertad de Enseñanza*, Centro Estudios Públicos, N°143, 2016.
43. PIERRY, Pedro, “¿Es objetiva la responsabilidad del Estado? Estado actual de la jurisprudencia”, *Revista Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, N° 11, Santiago, junio, 2004.
44. PIZARRO, Carlos, *La culpa como elemento constitutivo del incumplimiento en las obligaciones de medio o de diligencia*, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI*, 2° semestre, 2008, pp.255-265.
45. POBLETE, Gustavo, *La responsabilidad extracontractual del Estado por los daños causados dentro de las cárceles*, Tesis en co tutela doctoral, Programa de Doctorado en Derecho, Universidad de Chile, Programa de Doctorado Interuniversitario en Derecho, Economía y Empresa, Universitat de Girona, 2021.
46. POBLETE, *La falta de servicio ante los daños generados por desastres naturales (Corte Suprema)*, *Revista de Derecho*, junio, 2015, pp. 243-251.
47. RACZNSKI, Dagmar, RIVERO, Rosario, YÁÑEZ, Teresa, “Nivel Intermedio Sistema Escolar en Chile: Normativa y visión de los sostenedores acerca de las funciones, preparación para el cargo y las prácticas, *Calidad en la Educación*”, diciembre, 2019.



48. RIZIK, Lucía, La responsabilidad de los jefes de colegios por los daños ocasionados por sus alumnos, en Hernán Corral Talciani, Pablo Manterola Domínguez (eds.). Estudios de Derecho Civil XII. Santiago: Thomson Reuters, 2017.
49. ROMÁN, Cristian, Responsabilidad patrimonial de la administración por falta de servicio (=Responsabilidad Objetivada), Derecho Público Iberoamericano, N°1, octubre 2012.
50. RUIZ, Jorge, El concepto de falta personal en la responsabilidad extracontractual del Estado, Revista de Derecho San Sebastián, 2015, pp. 19-55.
51. SOTO KLOSS, Eduardo, Bases para una teoría general de la responsabilidad extracontractual del Estado en el Derecho Chileno, Revista Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXI, 1984, pp. 88-89.
52. SERRANO, Sol, Estado, Universidad y profesiones en Chile. 1842-1879, tesis para optar al grado académico de doctor en Historia, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, 1992.
53. SZCZARANSKI, Clara, “Responsabilidad extracontractual del Estado”, Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado, N°8, 2003.
54. TERIGI, Flavia, Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos, Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IPE-Unesco, 2010.
55. VALDIVIA, José Miguel, “Orígenes de la noción de falta de servicio”, en Letelier, Raúl (Coord.), La falta de servicio. Santiago, Thomson Reuters, pp. 29-43, 2012
56. VALDIVIA OLIVARES, JOSÉ MIGUEL. La Responsabilidad por Falta de Servicio en la Administración hospitalaria en la jurisprudencia chilena, Revista de Derecho, Concepción, v. 87, 2019, pp. 213-246.
57. VERGARA, Alejandro, La falta de servicio como factor de atribución de responsabilidad patrimonial de la Administración: un criterio jurisprudencial uniforme durante décadas, El Mercurio Legal, 26 de diciembre de 2022.
58. ZÁRATE, Miguel, Responsabilidad civil de los establecimientos educacionales, Revista Laboral Chilena, junio, 2014.
59. ZÁRATE, Miguel, La educación como actividad económica, Bases para una crítica al sistema educacional escolar chileno, DER Ediciones, 2021.

60. ZAVALA de González, Matilde, "Daños causados o sufridos por alumnos", Foro de Córdoba, año X, N°51, pág. 89, 1999.
61. ZAVALA, José Luis, La falta de servicio, criterios y casuísticas jurisprudenciales, Editorial Libromar, agosto 2022.
62. ZUÑIGA, Francisco, "La acción de indemnización por error judicial. Reforma Constitucional. Regulación Infraconstitucional y jurisprudencia", Estudios Constitucionales, vol.2, 2008.

### **Jurisprudencia citada**

1. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°154.458-2021, 4 de noviembre de 2022.
2. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°19.027-2021, 5 de septiembre de 2022.
3. CORTE SUPREMA, Sentencia, Rol N°49.178-2021, 18 de abril de 2022.
4. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°138.669-2020, 19 de julio de 2021.
5. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°104.397-2020, 25 de junio de 2021.
6. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°24.390-2020, 15 de julio de 2020.
7. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°27.817-2019, 30 de junio de 2020.
8. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°31-700-2018, 30 de abril de 2020.
9. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°112.428-2020, 28 de enero de 2021.
10. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°29.644-2018, 10 de abril de 2019.
11. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°38.145-2017, 27 de junio de 2018.
12. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°35.721-2017, 29 de junio de 2018.
13. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°88.913-2016, 30 de octubre de 2017.
14. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°38.070-2017, 13 de diciembre de 2017.
15. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°21.636-2014, 7 de enero de 2015.
16. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°10.167-2015, 24 de septiembre de 2015.
17. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°26.648-2015, 23 de diciembre de 2015.
18. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°1.043-2013, 29 de agosto de 2014.
19. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°2021-2002, 15 de septiembre de 2013.
20. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°8.368-2012. 10 de octubre de 2013.
21. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°5.036-2011, 17 de agosto de 2011.

22. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°3.894-2008, 27 de mayo 2010.
23. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°6.346-2006, 15 de marzo de 2008.
24. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°371-2008, 30 de julio de 2009.
25. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°381-2004, 30 de diciembre de 2004.
26. CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N°4753-2001, 15 de mayo de 2002.
27. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia Rol N° 50, 31 de marzo de 1988.
28. CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, Sentencia Rol N°4.099-2019, 12 de marzo de 2021.
29. CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN, Sentencia Rol N°307-2019, 13 de enero de 2020
30. CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO, Sentencia Rol N°1.446-2017, 23 de octubre de 2018
31. CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN, Sentencia Rol N°1.114-2018, 19 de octubre de 2018.
32. CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO, Sentencia Rol N°1.405-2014, 27 de mayo de 2015.
33. CORTE DE APELACIONES DE SAN MIGUEL, Sentencia Rol N°1.289-2015, 15 de octubre de 2015.
34. PRIMER JUZGADO CIVIL DE TEMUCO, Sentencia Rol N°6.603-2015, 29 de julio de 2017.
35. CUARTO JUZGADO CIVIL DE SAN MIGUEL, Sentencia Rol N° C-266-2010, 29 de mayo de 2015.