



SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

ACOGE PARCIALMENTE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR LA UNIVERSIDAD DE ACONCAGUA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN EXENTA 169 DE 2024 DE LA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, QUE RESOLVIÓ PROCESO SANCIONATORIO ORDENADO INSTRUIR POR RESOLUCIÓN EXENTA 375, DE 2023, DE ESTE SERVICIO; Y REBAJA MULTA QUE INDICA

RESOLUCIÓN EXENTA

VISTOS:

Lo dispuesto en la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en la Ley 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en la Ley 21.091, sobre Educación Superior; en la Resolución Exenta 12, de 11 de enero de 2021, de la Superintendencia de Educación Superior, que aprobó la Norma de Carácter General 1, que Establece Normas sobre Obligación de Informar de las Instituciones de Educación Superior; en la Resolución Exenta 169, de 9 de mayo de 2024, de la Superintendencia de Educación Superior, que aplicó sanción a la Universidad de Aconcagua; en el Decreto Supremo 20, de 1 de febrero de 2023, del Ministerio de Educación; y en la Resolución 7, de 2019, de la Contraloría General de la República.

CONSIDERANDO:

1° Que conforme con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 21.091, el objeto de la Superintendencia de Educación Superior es fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a las instituciones de educación superior en el ámbito de su competencia, así como fiscalizar que éstas destinen sus recursos a los fines que les son propios de acuerdo con la ley y sus estatutos.

2° Que según lo establecido en los literales n) y o) del artículo 20 de la Ley 21.091, serán funciones de la Superintendencia, entre otras, formular cargos, sustanciar su tramitación, adoptar medidas provisionales y resolver los procesos que se sigan respecto de cualquier infracción de que conozca en materias de su competencia, e imponer sanciones de conformidad a lo señalado en la Ley.

3° Que mediante Resolución Exenta 375, de 6 de noviembre de 2023, de esta Superintendencia, se ordenó instruir un proceso administrativo sancionatorio en contra de la Universidad de Aconcagua, con el fin de determinar si los incumplimientos en que incurrió dicha institución configuran infracciones de las establecidas en la Ley 21.091. En esta misma resolución, se designó como instructor del proceso al funcionario de esta Superintendencia don Pablo Ignacio Beltrán Carpentier, para efectos de realizar la correspondiente formulación de cargos y de sustanciar el respectivo procedimiento administrativo.

4° Que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 21.091, mediante Formulación de Cargos N°2023/FC/31, de 10 de noviembre de 2023, el instructor formuló los siguientes cargos:

Cargo I: La Universidad de Aconcagua no cumplió con la obligación de enviar a la Superintendencia de Educación Superior la información que establece el literal c) del

artículo 37 de la ley 21.091, relativo a actos, convenciones y operaciones celebradas con personas relacionadas, respecto de las entidades relacionadas Comunicaciones del Sur e Instituto Profesional Valle Central; y cumplió tardíamente dicha obligación respecto de la entidad relacionada Inversiones Punta del Sur S.A.

Cargo II: La Universidad de Aconcagua habría celebrado una operación con una persona relacionada, amparada en la situación excepcional del literal d) del artículo 73 de la Ley 21.091, sin que el acta de reunión del órgano de administración superior que aprobó dicha operación haya cumplido con los requisitos establecidos en los literales a), b), c), d) y g) del artículo 76 de la Ley 21.091.

Cargo III: La Universidad de Aconcagua cumplió de forma tardía con la obligación de enviar a la Superintendencia de Educación Superior la información que establece el literal b) del artículo 37 de la Ley 21.091, la que comprende la remisión de una lista actualizada con la individualización completa de sus socios, asociados miembros de la asamblea, nacionales o extranjeros, y de quienes ejerzan funciones directivas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72, cualquiera sea su denominación, así como también cualquier modificación ocurrida respecto de la información contenida en la última lista enviada.

5° Que, el 17 de noviembre de 2023, se notificó por carta certificada al Rector de la Universidad de Aconcagua, remitiéndosele copia de la aludida Resolución 375 y de la formulación de cargos 2023/FC/31, ambas de noviembre de 2023.

6° Que mediante presentación de 3 de enero de 2024, y dentro del plazo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 21.091, don Marcelo Herrera Hueche, Rector de la Universidad de Aconcagua, evacuó los descargos de la institución.

7° Que, el 18 de enero de 2024, el instructor del procedimiento emitió acto de apertura de término probatorio, por un período de 10 días hábiles, para que la Universidad de Aconcagua, durante el mencionado plazo, presentara todos los medios de prueba que estimare necesarios, con excepción de aquellos documentos que ya habían sido acompañados al momento de presentar sus descargos.

8° Que, el 1 de febrero de 2024, el Rector de la Universidad de Aconcagua presentó, dentro del término probatorio antes indicado, un escrito acompañando medios de prueba y formulando nuevas alegaciones.

9° Que, el 15 de febrero de 2024, el instructor del procedimiento evacuó su informe de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 21.091, señalando que en el presente proceso administrativo sancionatorio se encuentra establecido que la Universidad de Aconcagua incurrió en las infracciones gravísimas descritas en los literales b), c) y e) del artículo 53 de la Ley 21.091. Producto de lo anterior, propuso a este Superintendente aplicar la sanción que contempla el literal d) del artículo 57 de la Ley 21.091.

10° Que, mediante Resolución Exenta 169, de 9 de mayo de 2024, este Superintendente de Educación Superior resolvió el proceso administrativo sancionatorio ordenado instruir a la Universidad de Aconcagua y aplicó a dicha institución de educación superior, en conformidad con el literal d) del artículo 57 de la Ley 21.091, una multa a beneficio fiscal de 500 Unidades Tributarias Mensuales, por haber incurrido la Universidad de Aconcagua en las infracciones gravísimas que establecen los literales b), c) y e) del artículo 53 de la Ley 21.091.

Lo anterior, por estimar acreditado en el proceso instruido que la Universidad de Aconcagua incurrió en las infracciones que se le imputan en los Cargos I, II y III, conforme al análisis contenido en los considerandos 10°, 11° y 12° de la Resolución Exenta 169, de 9 de mayo de 2024, de la Superintendencia de Educación Superior.

A su vez, este Superintendente estimó que los descargos de la Universidad de Aconcagua, y los medios de prueba acompañados por la institución, resultan insuficientes para eximirla de su

responsabilidad en los cargos formulados por el instructor, conforme al análisis contenido en el considerando 13° de la Resolución Exenta 169, ya citada.

En relación con las circunstancias agravantes y atenuantes establecidas en los artículos 61 y 62 de la Ley 21.091, este Superintendente consideró que sólo concurriría en la especie la circunstancia atenuante contenida en el literal b) del artículo 61 del mismo cuerpo normativo, esto es: *“No haber sido objeto de alguna de las sanciones previstas en las normas aplicables a la educación superior en los últimos seis años tratándose de una infracción gravísima; en los últimos cuatro años si esta fuera grave, y en los últimos dos años, en caso de una infracción leve”*, según se indica en el considerando 16° del acto administrativo impugnado.

11° Que, el 9 de mayo de 2024, se notificó a la Universidad de Aconcagua, la Resolución Exenta 169, de la Superintendencia de Educación Superior, al correo electrónico registrado por la institución de educación superior en el proceso administrativo sancionatorio.

12° Que, el 16 de mayo de 2024, el Sr. Rector de la Universidad de Aconcagua presentó recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta 169, de este servicio, dentro del plazo legal establecido para tal efecto, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 21.091. Funda su recurso de reposición en los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

12.1. La resolución recurrida incurre en manifiestos errores de hecho y falta de fundamento en algunos de los considerandos que la motivan.

En relación con el cargo III formulado por el instructor, la Universidad de Aconcagua explica que, mediante oficios ordinarios 56 y 57 de 10 de septiembre de 2020, habría comunicado tanto al Superintendente de Educación Superior como al Subsecretario de Educación Superior el cambio de controlador de la Universidad. Estos documentos, que se adjuntan a su recurso de reposición, darían cuenta de que sí se habría informado el ingreso al directorio de las tres fundaciones de las que son socios activos los Sres. Munir Nagib Hazbun Rezuc, Skandar Afif Hazbun Rezuc y Jorge Eduardo Del Real Westphal, y la composición del nuevo directorio de la Universidad.

En particular, mediante el oficio 56, a su entender, se cumplieron las obligaciones establecidas en el artículo 37 letras b), c) y f) en relación con esta modificación de estructura societaria, por lo que sería improcedente el cargo III formulado, al encontrarse basado en un error de hecho.

Luego, explica que, al momento del cambio de controladores, existía una investigación abierta respecto de la Universidad de Aconcagua ante la Superintendencia de Educación Superior. En el marco de dicha investigación, también se habrían enviado los antecedentes respectivos y, en mérito de estos, el Sr. Sebastián Faunes, investigador en dicho proceso, habría concluido que no resulta factible establecer que la Universidad de Aconcagua haya cometido alguna de las infracciones a la Ley 21.091 o se encuentre en alguna de las causales que contempla la Ley 20.800. Al respecto, indica que se adjunta a su recurso de reposición, la respuesta evacuada por la institución mediante oficio ordinario 65 de 2020, y que este cambio de parecer de la Superintendencia atenta contra el principio de la confianza legítima, citando doctrina para respaldar sus dichos.

Finalmente, manifiesta que la resolución recurrida yerra al indicar que existió un beneficio económico en favor del Sr. Hazbún Rezuc. Lo anterior, por cuanto no existe ningún elemento ni razonamiento en toda la resolución ni en el procedimiento administrativo de autos, que permita motivar fundadamente aquella aseveración. En particular, sostiene que el artículo 58 de la Ley 21.091 establece como beneficio económico relevante aquel que es obtenido con motivo de la infracción, y que la Superintendencia ni siquiera intenta describir, menos aún probar, un beneficio económico obtenido por el Sr. Hazbún ni tampoco un nexo de causalidad entre las infracciones imputadas y ese supuesto beneficio económico.

En definitiva, se trataría de una afirmación arbitraria, caprichosa y carente de todo fundamento, que conculcaría los principios de imparcialidad, transparencia y publicidad, contemplados en los artículos 11, 16 y 41 inciso 4° de la Ley 19.880, todos vinculados con el requisito de fundamentación de los actos administrativos. Luego, cita doctrina y jurisprudencia en relación con el requisito de motivación del acto administrativo y concluye que la resolución en comento vulnera el debido proceso, consagrado en el artículo 19 N°3 de la Constitución Política, ya que no hubo un proceso racional ni justo por la falta de motivación del acto impugnado en su considerando 16°, en el que se indicó sin justificación alguna que la infracción habría reportado un beneficio al Sr. Munir Hazbún Rezac, resultando ser una afirmación arbitraria.

12.2. Vulneración de la presunción de inocencia y la buena fe como eximente de responsabilidad.

La Universidad de Aconcagua explica que la potestad sancionatoria de la administración del Estado debe siempre respetar el principio de culpabilidad. En este contexto, cita jurisprudencia para respaldar sus dichos y concluye que no resulta aplicable la responsabilidad objetiva o estricta en el ámbito del derecho administrativo sancionador. Lo anterior, implica que se debió acreditar el actuar negligente (culpable) o doloso de la Universidad, previo a sancionarla, lo que en el caso de autos estaría lejos de ocurrir, ya que la resolución recurrida no sólo evita razonar sobre la manera en que se configura el actuar culpable de la institución de educación superior, sino que además desatiende su acreditada buena fe en su actuar.

Luego, explica que en el considerando 16° del acto impugnado, la Superintendencia reconoce que no existen en el proceso elementos de juicio que permitan atribuir a la institución una intencionalidad distinta al descuido o falta de diligencia debida, por lo que no se debió sancionar, o al menos no de forma tan gravosa, ya que sancionar por un descuido supone sancionar en base a responsabilidad estricta u objetiva, lo que sería contrario a la jurisprudencia de los tribunales.

Enseguida, menciona que la Universidad de Aconcagua alegó durante el procedimiento la existencia de buena fe, consagrada en el artículo 57 de la Ley 21.091. Al respecto, cuestiona que la resolución recurrida señale que la universidad no alegó ni justificó cual sería la interpretación de la norma de carácter general vigente sustentada por esta Entidad de Control, en virtud de la cual habría actuado de buena fe.

A su entender, lo señalado por el referido artículo es una manifestación de la presunción de inocencia o de buena fe de la universidad. En este caso, dicho artículo sí resultaría aplicable ya que, en lo que dice relación con el supuesto incumplimiento del artículo 37 literal c), todas las operaciones fueron informadas salvo el comodato con la Sociedad Educacional del Maule, el que, de todos modos, fue informado por la contraparte. Al respecto, la Norma de Carácter General 1 no menciona que las operaciones suscritas entre dos entidades fiscalizadas tengan que ser informadas por ambas. En virtud de los principios de finalidad y de economía procedimental, se interpretó de buena fe dicha normativa y se entendió cumplida la obligación por haber sido informado el comodato por la contraparte relacionada.

En todo caso, más allá de la eximente específica del inciso final del artículo 57, la buena fe es un principio general de nuestro ordenamiento jurídico y debe considerarse en este caso al menos como una eximente incompleta que atenúa la responsabilidad, especialmente por cuanto la Superintendencia reconoció que *“no existen en el presente procedimiento elementos de juicio que permitan atribuir a la institución de educación superior una intencionalidad distinta al descuido o falta de diligencia debida”*.

12.3. Errada ponderación de atenuantes de responsabilidad.

El recurrente explica que en la resolución impugnada se desestimaron, sin fundamentos, las atenuantes de responsabilidad contempladas en las letras a) y c) del artículo 61 de la Ley 21.091.

A su entender, la atenuante del literal c) del artículo 61, que consiste en colaborar sustancialmente en el proceso, sí sería aplicable ya que se acompañaron más de 87 instrumentos públicos y privados para que la Superintendencia tenga todos los antecedentes necesarios para resolver el proceso conforme a derecho.

Por otra parte, estima también aplicable la atenuante del literal a) del artículo 61, que consiste en subsanar los reparos u observaciones representados por la Superintendencia dentro del plazo que ésta determine. Esto, por cuanto en el proceso se acompañó prueba documental que acredita que se puso término a los contratos suscritos con relacionadas. Si bien la Superintendencia no otorgó un plazo para la subsanación de observaciones, la Universidad de Aconcagua lo realizó de motu proprio, con el objeto de garantizar el cumplimiento de la normativa sectorial.

12.4. Infracción al principio de proporcionalidad en la aplicación de la sanción.

Por último, la Universidad de Aconcagua plantea que el principio de proporcionalidad se materializa en una prohibición de exceso, atendiendo a un deseo de justicia material y razonabilidad en la aplicación de sanciones. Es un límite al margen de la discrecionalidad del Superintendente.

En este sentido, la institución expone que la sanción aplicada resulta totalmente desproporcionada si se consideran adecuadamente las circunstancias en que se cometieron las infracciones, si se ponderan correctamente las circunstancias modificatorias de la responsabilidad administrativa, la buena fe acreditada y se hace una acertada aplicación de los criterios señalados en el artículo 58 de la Ley 21.091.

Asimismo, agregan que más evidente aún es la infracción al principio de proporcionalidad, si se consideran los precedentes más recientes de sanciones aplicadas por la Superintendencia a otras universidades por infracciones de la misma naturaleza y con idénticas atenuantes reconocidas, a saber:

- Sanción por infracción gravísima aplicada a la Universidad de O'Higgins, Resolución Exenta 492 de 2023, mediante la cual se aplica multa de 60 UTM.

- Sanción por infracción gravísima aplicada a la Universidad de Magallanes, Resolución Exenta 429 de 2023, mediante la cual se aplica multa de 40 UTM.

La multa de 500 UTM aplicada a la Universidad de Aconcagua supera en más de 8 y 12 veces las multas aplicadas a otras instituciones, por infracciones de la misma naturaleza y con las mismas aminorantes reconocidas.

En mérito de los argumentos latamente expuestos, la institución solicita a este Superintendente de Educación Superior que se deje sin efecto la sanción aplicada y se absuelva a la Universidad de Aconcagua. En subsidio, solicita que se aplique la sanción de menor intensidad establecida por la ley. Finalmente, en subsidio de todo lo anterior, solicita que se rebaje prudencialmente la multa aplicada.

13° Que, en relación con el argumento contenido en el acápite 12.1. de la presente resolución, en virtud del cual el acto impugnado incurriría en manifiestos errores de hecho y falta de fundamento en algunos de los considerandos que la motivan, se debe señalar, en primer término, que los documentos acompañados por la Universidad de Aconcagua a su recurso de reposición permiten acreditar la existencia de un error de hecho que se relaciona con el cargo III.

En efecto, en el considerando 12° de la resolución impugnada, este Superintendente de Educación Superior sostuvo que la Universidad de Aconcagua cumplió de forma tardía con la obligación de informar a esta Superintendencia las modificaciones ocurridas respecto de la información contenida en la última lista enviada con la individualización completa de sus socios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 letra b) de la Ley 21.091 y en el numeral 3.2. de la Norma de Carácter General N°1. Lo anterior, debido a que la institución no informó oportunamente diversas modificaciones en su estructura societaria, las que se generaron producto de la renuncia de los señores Gonzalo Vial Concha y Juan Pablo Correa Larraín a la Corporación y, en paralelo, la incorporación de las fundaciones "KASVAA" y "Promoción y Desarrollo de la Educación e(DUC)" como socios cooperadores. Lo anterior, según se constata

en el Memorándum 13, de 12 de julio de 2023, del Departamento de Gestión de Información y Buenas Prácticas de esta Superintendencia.

Al respecto, la Universidad de Aconcagua ha adjuntado a su recurso de reposición, copia de su oficio ordinario 56 de 10 de septiembre de 2020 y del correo electrónico mediante el cual lo despachó, en los cuales consta que la institución comunicó tanto al Superintendente de Educación Superior como al Subsecretario de Educación Superior, la renuncia de los Sres. Gonzalo Vial Concha y Juan Pablo Correa Larraín, así como también el ingreso en calidad de socios cooperadores de las fundaciones “KASVAA” y “Promoción y Desarrollo de la Educación e(DUC)”.

Dichos documentos, por sí solos, permiten acreditar que la Universidad de Aconcagua sí informó los cambios precedentemente descritos, los cuales se materializaron el 13 de agosto de 2020 y fueron informados el 10 de septiembre del mismo año. En dicha época, además, aún no se había dictado la Norma de Carácter General 1 de este servicio, que fue aprobada mediante Resolución Exenta 12, de 11 de enero de 2021, por lo que la institución no se encontraba sujeta al plazo de 10 días hábiles que allí se contempla, sino sólo a la obligación de informar estos cambios al tenor del artículo 37 literal b) y artículo décimo séptimo transitorio, ambos de la Ley 21.091, lo que cumplió mediante su oficio ordinario 56 de 2020. En mérito de lo anterior, corresponde en derecho sobreseer a la Universidad de Aconcagua respecto del cargo III formulado, tal y como se dirá en lo resolutivo del presente acto.

Por otra parte, en lo que dice relación con la investigación realizada a la Universidad de Aconcagua y el cambio de parecer de la Superintendencia que atentaría contra el principio de la confianza legítima, cabe señalar que dichos argumentos son presentados por la institución para efectos de desvirtuar la infracción que le fue imputada mediante el cargo III, de manera tal que, habiéndose ya acreditado la existencia de un error de hecho mediante la presentación del oficio ordinario 56 de 2020 de la institución, que justifica el sobreseimiento respecto de dicho cargo, resulta innecesario pronunciarse sobre este argumento.

Luego, en lo que dice relación con el criterio del artículo 58, consistente en el beneficio económico, cabe advertir que dicho criterio supone considerar el beneficio económico obtenido por el infractor y con motivo de la infracción. En consecuencia, dado que en el presente procedimiento administrativo sancionatorio se formularon cargos en contra de la Universidad de Aconcagua y no en contra de otras personas naturales o jurídicas, este Superintendente señaló expresamente en el considerando 16° del acto impugnado que *“este criterio no será considerado en la determinación contenida en la presente resolución”*. Lo anterior, precisamente porque del mérito del presente proceso administrativo no es posible desprender que la comisión de la infracción constatada le haya reportado algún tipo de beneficio económico a la Universidad de Aconcagua. Es decir, el criterio del artículo 58, consistente en el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, no fue considerado para la determinación de la sanción contenida en la Resolución Exenta 169, de 2024, de este servicio, lo que se dejó explícitamente consignado en el referido acto administrativo.

Ahora bien, en cuanto a la afirmación en virtud de la cual se sostuvo la existencia de un beneficio económico en favor del Sr. Munir Hazbún Rezuc, tal aseveración tuvo por objeto precisamente dar cuenta de la improcedencia de considerar el criterio del beneficio económico establecido en el artículo 58 en la determinación de la sanción, al resaltar que, en el marco del proceso instruido, no se constató la existencia de un beneficio económico en favor de la persona jurídica a la cual se le formularon cargos, esto es, la Universidad de Aconcagua. Es importante aclarar, además, que tal afirmación se realiza únicamente por ser el Sr. Munir Hazbún Rezuc propietario, a través de las sociedades Inversiones Norte SpA e Inversiones Sur SpA, del 50% de la sociedad dueña del inmueble ubicado en Vitacura, el que es objeto del contrato de arrendamiento por el cual se formuló el cargo II, lo que se dejó expresamente consignado en la resolución impugnada.

14° Que, en relación con el argumento contenido en el acápite 12.2. de la presente resolución (en virtud del cual existiría una vulneración de la presunción de inocencia y la buena fe como eximente de responsabilidad, y en particular del

principio de culpabilidad, por no ser aplicable en derecho administrativo sancionador la responsabilidad objetiva o estricta), cabe señalar que es de cargo de la Administración acreditar todos los elementos que configuran la infracción administrativa, incluyendo los hechos, la participación del infractor y la culpabilidad. Sin embargo, la presunción de inocencia en materias de sanciones administrativas no es absoluta, ya que es posible presumir algunos elementos de la infracción, como sucede con la culpabilidad. En efecto, en materia de sanciones administrativas es común que los sujetos regulados estén sometidos a un “deber de diligencia” que les impide excusar su actuar en la ignorancia de la ley sectorial respectiva y de las obligaciones por ella impuestas. Estas exigencias buscan cautelar la gestión de intereses generales en materias especialmente reguladas y colocan a los fiscalizados en una especial posición de obediencia, en términos tales que la inobservancia de estos deberes permite integrar el elemento subjetivo del ilícito (Cordero Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, página 877). Esto, por cierto, es distinto de un sistema de responsabilidad objetiva o estricta.

En el caso de marras, la realización del hecho infraccional por parte de la Universidad de Aconcagua, entidad especialmente regulada por la Ley 21.091, y la naturaleza de los hechos constatados permiten deducir un actuar negligente de la institución de educación superior, que configura la culpabilidad. Este actuar negligente en el contexto de las infracciones cometidas es reconocido por la Universidad, tanto en la defensa ejercida durante el proceso sancionatorio como en el recurso de reposición, al sostener reiteradamente que las infracciones constatadas respondieron a un mero descuido o falta de cuidado, lo que precisamente constituye culpabilidad.

A mayor abundamiento, la jurisprudencia reciente que se ha pronunciado específicamente sobre la culpabilidad en la constatación de las infracciones de la Ley 21.091 ha ido más allá y ha hecho aplicable la denominada “culpa infraccional”, que se configura cuando el sujeto obligado incumple la normativa sectorial que le resulta aplicable, siendo entonces de cargo del fiscalizado demostrar probatoriamente que estaba amparado por alguna causal de exoneración, como el caso fortuito o fuerza mayor.

Así, lo entendió la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valdivia, en su sentencia de 14 de febrero de 2023, dictada en causa Rol N°16-2022 (contencioso administrativo), en cuyo considerando 8° sostuvo que *“lleva razón la Superintendencia cuando sostiene que, en general, nuestros Tribunales, y la doctrina administrativa, tienden a aceptar en sede administrativa la culpa infraccional, que se configura precisamente cuando el sujeto obligado incumple una obligación o vulnera una prohibición, siendo entonces de cargo de ese sujeto demostrar probatoriamente que estaba amparado por alguna causal de exoneración (como el caso fortuito o la fuerza mayor, por ejemplo)”*. Así, conforme a este criterio, al haberse acreditado la infracción, correspondía en derecho que la Universidad de Aconcagua acreditara encontrarse amparada por alguna causal de exoneración, como el caso fortuito o fuerza mayor.

En el aludido fallo, la Iltrma. Corte explica que dicho razonamiento resulta aplicable sólo a aquellos casos en que la ley se limita a describir una conducta con uno (o más) verbo(s) rector(es); y no exige un estándar específico de reprochabilidad subjetiva para configurar la infracción. Luego, la Iltrma. Corte realiza un ejercicio analítico dentro de la propia Ley 21.091, y en particular de las infracciones gravísimas de su artículo 53, y señala que *“son normas de esa clase las de los literales a) Destinar los recursos de la institución de educación superior a fines distintos a los que le son propios de acuerdo a la ley y sus estatutos, en los términos establecidos en el artículo 65 de esta ley; b) Realizar operaciones en contravención a lo señalado en el artículo 73; c) Realizar operaciones con personas relacionadas sin dar cumplimiento a los requisitos establecidos en los artículos 74 a 76 de la presente ley; e) No cumplir con las obligaciones señaladas en los artículos 36 y 37 o hacerlo de forma distinta a lo prescrito en dicho artículo o de manera tardía; i) Efectuar publicidad falsa o engañosa, en los términos que se indican en el artículo 54; j) Vulnerar los principios de libertad académica y libertad de cátedra a que se refiere la letra f) del artículo 2, por medio de la expulsión, desvinculación, censura o amedrentamiento académico. **En todas esas normas, cabe la sanción administrativa por la mera culpa infraccional, en los términos antes indicados**”* (Considerando 8°, énfasis añadido). Es decir, conforme al criterio aplicado por la Iltrma. Corte, las tres infracciones gravísimas que fueron atribuidas a la Universidad de Aconcagua mediante la Resolución Exenta 169, de 2024, de este servicio, establecidas en los literales b), c) y e) del artículo 53 de la Ley 21.091, son normas en que la ley se limitó a describir una conducta en base a verbos rectores, sin exigir un estándar específico de reprochabilidad y,

por lo tanto, cabe la sanción administrativa por la culpa infraccional, que se entiende configurada por el sólo hecho de incurrir la Universidad de Aconcagua en dichas prohibiciones, siendo entonces de cargo de la institución demostrar probatoriamente que estaba amparada por alguna causal de exoneración, como el caso fortuito o fuerza mayor.

Cabe precisar que el fallo antes descrito fue confirmado íntegramente por la Excma. Corte Suprema, mediante sentencia de 20 de marzo de 2023 (Causa Rol N°38.105-2023).

Así, se aprecia una asimilación del principio de culpabilidad del derecho administrativo sancionador al de la noción de la culpa infraccional, en la cual basta acreditar la infracción o mera inobservancia de la norma para dar por establecida la culpa, con el claro efecto de invertir la carga probatoria. Esto, además, fue aplicado por la Excma. Corte Suprema y la Itma. Corte de Apelaciones de Valdivia precisamente para las infracciones a la normativa educacional establecidas en el artículo 53 literales b), c) y e) de la Ley 21.091, que corresponden a aquellas que fueron imputadas a la Universidad de Aconcagua en este proceso, conforme al fallo antes citado.

Por su parte, durante el proceso administrativo sancionatorio instruido la Universidad de Aconcagua alegó la eximente de responsabilidad de caso fortuito o fuerza mayor en casos puntuales, relacionados con el incumplimiento de su obligación de informar del artículo 37 de la Ley 21.091, y siempre en base a la pandemia por Covid-19.

Al respecto, tal y como se razonó en el acto impugnado, este Superintendente estima que la Universidad podría haber dado cumplimiento a su obligación de informar, pese al contexto de pandemia, dado que la información pudo ser remitida a este servicio digital o presencialmente, según fuera más conveniente para la institución. Por lo demás, la Universidad tampoco rindió prueba destinada a acreditar específicamente que el contexto de pandemia le impidió dar cumplimiento a su obligación de informar del artículo 37 de la Ley 21.091, en circunstancias que la carga probatoria sobre este punto recae en la institución.

En consecuencia, el contexto de pandemia invocado no cuenta con el mérito suficiente para eximir de responsabilidad a la Universidad de Aconcagua quien, a pesar de encontrarse al momento del incumplimiento en un proceso que pudo ser complejo respecto a su gestión institucional, no puede sino conocer sus obligaciones para con esta Superintendencia, por lo que debió adoptar las medidas correspondientes que le permitieran cumplir en tiempo y forma con la entrega de la información exigida por el artículo 37 de la Ley 21.091, la que pudo ser remitida incluso de manera digital, situación que no ocurrió en la especie.

Lo anterior, sin perjuicio de reiterar que la Universidad de Aconcagua será sobreseída del cargo III, relacionado con la supuesta infracción al artículo 37 literal b) de la Ley 21.091, por haber acreditado la concurrencia de un error de hecho en relación con dicho cargo.

Luego, en lo que dice relación con la buena fe reclamada por la actora en tanto eximente de responsabilidad, se reitera que el artículo 57 inciso final de la Ley 21.091 prohíbe a la Superintendencia multar a una institución o a sus directivos cuando estos hubieren actuado de buena fe conforme a una interpretación de las normas de carácter general vigentes sustentadas por este Organismo de Control. De lo anterior se desprende que existen ciertos presupuestos de hecho necesarios para que dicha prohibición opere, esto es una actuación de buena fe, una norma de carácter general vigente y una interpretación de dicha normativa sustentada por esta Superintendencia.

Pues bien, en la Resolución Exenta 169, de 2024, se explica que la institución no alegó ni justificó en ninguna etapa del presente proceso cual sería la interpretación de la norma de carácter general vigente sustentada por esta Entidad de Control, en virtud de la cual habría actuado de buena fe, limitándose solo a mencionar que estarían amparados por dicha presunción, razón por la cual se desestimó dicha alegación.

Mediante su recurso de reposición, la institución complementa su argumentación sobre este punto e indica que la eximente del artículo 57 inciso final de la Ley 21.091 sí sería aplicable en la especie, ya que, en lo que dice relación con el supuesto incumplimiento del artículo 37 literal c), todas las operaciones fueron informadas, salvo el comodato con la Sociedad Educacional del Maule, el que, de todos modos, fue informado por la contraparte. Al respecto, la Universidad señala que la Norma de Carácter General 1 no menciona que las operaciones suscritas entre dos entidades fiscalizadas tengan que ser informadas por ambas, por lo que se entendió cumplida la obligación por haber sido informado el comodato por la contraparte relacionada, siendo esta la interpretación realizada de buena fe.

Al respecto, cabe en primer lugar reiterar que la institución erra al señalar que todos los contratos fueron informados, aunque sea de forma tardía, con excepción del contrato de comodato con la entidad controladora del Instituto Profesional Valle Central. En efecto, las operaciones con la entidad relacionada Comunicaciones del Sur tampoco fueron informadas a esta Entidad de Control, habiendo tomado conocimiento únicamente con motivo del análisis de los estados financieros de la Universidad de Aconcagua, por lo que se advierte un error de hecho en la argumentación planteada por la actora.

Por otra parte, se debe reiterar también que la eximente contemplada en el inciso final del artículo 57 de la Ley 21.091 supone la existencia de ciertos presupuestos de hecho necesarios para que dicha prohibición opere, a saber: una actuación de buena fe, una norma de carácter general vigente y una interpretación de dicha normativa sustentada por esta Superintendencia. Pues bien, en el caso de marras, la interpretación de la Norma de Carácter General 1 en virtud de la cual no sería necesario informar una operación relacionada cuando la contraparte es también una entidad fiscalizada e informa directamente dicha operación, jamás ha sido sustentada por este servicio. En efecto, no existen procedimientos sancionatorios instruidos por esta Entidad de Control en los que se haya aplicado tal interpretación, ni instrumentos dictados por esta Superintendencia que la sustenten. Por el contrario, se trata de una interpretación que la propia actora realiza de la Norma de Carácter General 1, la que no sólo nunca ha sido sustentada por este servicio, sino que, además, es errónea. En efecto, la normativa en comento en su acápite 3.3.2., relacionado al alcance de la obligación de informar operaciones con partes relacionadas, señala que *“las instituciones deberán informar **todos** sus actos, contratos, convenciones y operaciones realizadas o celebradas con personas relacionadas”* (énfasis añadido). Es decir, del propio tenor literal de la norma se advierte que no existen excepciones en cuanto a la obligación de informar operaciones con relacionadas.

Finalmente, en cuanto a considerar la buena fe de la institución al menos como una eximente incompleta que atenúa la responsabilidad, se debe señalar que las circunstancias atenuantes de responsabilidad están expresamente consagradas en el artículo 61 de la Ley 21.091 y ninguna de éstas hace mención a la buena fe como atenuante, en los términos planteados por la actora. En cualquier caso, concuerda este Superintendente en que la buena fe es un principio general de nuestro ordenamiento jurídico y, por tal razón, el artículo 58 de la Ley 21.091 mandata a este jefe de servicio a considerar en la determinación de la sanción específica, entre otros, la intencionalidad y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la infracción. Pues bien, en el caso de marras, este Superintendente estableció en el acto impugnado que *“no existen en el presente procedimiento elementos de juicio que permitan atribuir a la institución de educación superior una intencionalidad distinta al descuido o falta de diligencia debida, lo cual se tendrá en consideración para la determinación contenida en la presente resolución”*. Es decir, lo reclamado por la actora sí fue considerado al momento de determinar la sanción aplicable, lo que consta en la propia resolución recurrida.

15° Que, en relación con el argumento contenido en el acápite 12.3. de la presente resolución, en virtud del cual este Superintendente habría realizado una errada ponderación de las atenuantes de responsabilidad contempladas en el artículo 61 letras a) y c) de la Ley 21.091, cabe advertir que en los descargos la institución únicamente señaló que *“las atenuantes de las letras a) y c), sostenemos serán acreditadas en el proceso y la circunstancia de la letra b) es palmaria, en razón a que la Universidad de Aconcagua, en ningún proceso seguido en su contra ha sido sancionada de manera alguna, teniendo una irreprochable conducta anterior en los términos indicados en la norma”*.

Luego, en su escrito mediante el cual se acompañaron medios de prueba, la institución no explicó de qué forma estimaba que las pruebas incorporadas acreditaban la concurrencia de las circunstancias atenuantes contempladas en los literales a) y c) del artículo 61 de la Ley 21.091, limitándose a argumentar su buena fe. Es por esto que, mediante Resolución Exenta 169, de 2024, se indicó que las referidas atenuantes fueron invocadas por la institución, más no fueron acreditadas durante el procedimiento.

Ahora bien, mediante el recurso de reposición en análisis, la Universidad de Aconcagua ha incorporado argumentos nuevos, sosteniendo que la atenuante del literal c) del artículo 61, que consiste en colaborar sustancialmente en el proceso, sí sería aplicable en la especie, ya que se acompañaron más de 87 instrumentos públicos y privados para que la Superintendencia tenga todos los antecedentes necesarios para resolver el proceso conforme a derecho. Por su parte, respecto del literal a) del artículo 61, sostiene que en el proceso se acompañó prueba documental que acredita que se puso término a los contratos suscritos con relacionadas, lo que se realizó de motu proprio.

Respecto de la atenuante contemplada en el artículo 61 letra c), sobre colaboración sustancial en el proceso, la presentación de prueba documental durante el procedimiento administrativo sancionatorio forma parte del ejercicio del derecho a defensa que la Ley 21.091 consagra en favor de la institución de educación superior. Sin embargo, el mero ejercicio de una defensa activa no puede ser considerado como una colaboración sustancial en el proceso. Además, la Universidad de Aconcagua, al momento de alegar la concurrencia de dicha atenuante en su recurso de reposición, se limita a señalar que se acompañaron una gran cantidad de antecedentes documentales que describen las operaciones cuestionadas, pero no detalla de qué forma dichos instrumentos contribuyeron sustancialmente al proceso instruido. Al respecto, para la configuración de una colaboración sustancial en el proceso, más que la cantidad de medios de prueba incorporados, adquiere especial relevancia la calidad, pertinencia e importancia de dichas pruebas, temas respecto de los cuales la Universidad de Aconcagua no esgrime argumento alguno.

Por su parte, en lo que dice relación con la atenuante contemplada en el artículo 61 letra a) de la Ley 21.091, esto es *“subsanan los reparos y observaciones representados por la Superintendencia dentro del plazo que esta determine”*. Se debe tener presente que aun cuando es efectivo que, de oficio, la institución de educación superior acreditó haber implementado medidas correctivas, tales como, la terminación del contrato marco de arrendamiento de servicios con su relacionada Comunicaciones del Sur y la terminación del contrato de arrendamiento con su entidad relacionada Inversiones Punta del Sur S.A. respecto de la propiedad ubicada en calle Lautaro 956, comuna de La Serena, dichas medidas en caso alguno representan una subsanación de todas las infracciones constatadas por esta Superintendencia¹.

Adicionalmente, se debe relevar que este Organismo de Control no concedió en el caso de marras un plazo de subsanación de las infracciones constatadas debido a que todas ellas son consideradas como gravísimas por la ley, sin que concurra en el caso, uno de los requisitos expresamente establecidos en el precitado artículo 61 letra a), esto es un plazo para subsanar, el cual resulta indispensable para que opere la atenuante pretendida por la Institución.

Por lo anterior, no procede conceder la atenuante contemplada en el artículo 61 literal a) de la Ley 21.091, puesto que no se configuran los presupuestos facticos necesarios para acoger dicha aminorante. Lo anterior, sin perjuicio de que será considerado el esfuerzo institucional por remediar los reparos y observaciones representadas por la Superintendencia durante el proceso, en la determinación que se adopte en la presente resolución.

16° Que, en relación con el argumento contenido en el acápite 12.4. de la presente resolución, en virtud del cual existiría una infracción al principio

¹ No se implementó medida alguna respecto del contrato de arrendamiento de la propiedad ubicada en la comuna de Vitacura, el que fue aprobado por el órgano de administración superior de la Universidad sin dar cumplimiento a los requisitos legales, y tiene un monto superior al de la propiedad ubicada en la comuna de La Serena.

de proporcionalidad en la aplicación de la sanción, cabe señalar que en el presente proceso se ha acreditado la comisión de varias infracciones gravísimas por parte de la Universidad de Aconcagua.

Así, en relación con el cargo I, se han acreditado diversos incumplimientos a la obligación de informar establecida en el artículo 37 de la Ley 21.091. Al respecto, corresponde relevar que dicha norma obliga a las Instituciones a remitir periódicamente a este Organismo de Control cierta información, la cual resulta indispensable y fundamental para que este Servicio pueda cumplir con sus atribuciones y funciones. Es por dicho motivo, que la Ley 21.091, sanciona en el artículo 53 letra e) como infracción gravísima este tipo de conducta.

Luego, en relación con el cargo II, es importante advertir que se trata del primer caso en que esta Superintendencia de Educación Superior sanciona a una institución de educación superior por infringir el artículo 76 de la Ley 21.091, que establece la obligación del órgano de administración superior de la institución de dar cumplimiento a una serie de exigencias al momento de aprobar una operación con una parte relacionada, las que deben constar en el acta firmada por todos los integrantes. Cabe destacar que la ley establece en total 7 menciones, de las cuales el directorio de la Universidad de Aconcagua incumplió 5, lo que da cuenta, al menos, de una falta de prolijidad importante por parte del órgano de administración superior de la institución, al momento de aprobar una materia sensible y especialmente regulada por la ley, como es el caso de una operación con una parte relacionada. A lo anterior, se suma la circunstancia de que se trata en la especie de una operación suscrita con una persona relacionada del artículo 71 literal f) de la Ley 21.091 y, por lo tanto, conforme al artículo 73 inciso 1° del mismo cuerpo legal, se encuentra en principio prohibida, salvo que se cumplan las excepciones y requisitos que la ley establece. Este incumplimiento que se relaciona con obligaciones que corresponden al órgano de administración superior de la institución, justifica la aplicación de una sanción de mayor gravedad en el caso de marras.

Por su parte, los procesos mencionados por la Universidad de Aconcagua revisten importantes diferencias con el presente procedimiento administrativo sancionador, que justifican plenamente la aplicación de sanciones diferentes.

En efecto, en el proceso seguido en contra de la Universidad de O'Higgins, culminado mediante Resolución Exenta 492, de 2023, que aplicó una multa de 60 UTM. La instructora del proceso formuló un solo cargo, consistente en haber cumplido de manera tardía la institución con su obligación de informar que establece el literal a) del artículo 37 de la Ley 21.091. En cambio, en el caso de marras el instructor del proceso formuló tres cargos y, en el contexto del primer cargo, se incluyó información sobre una multiplicidad de operaciones con partes relacionadas que no fueron informadas, o bien fueron informadas de manera tardía. A mayor abundamiento, en el caso de la Universidad de O'Higgins sólo se sancionó a la institución por haber incurrido en la infracción que establece el literal e) del artículo 53 de la Ley 21.091, mientras que en el caso de la Universidad de Aconcagua se consideraron tres infracciones, según consta en la resolución impugnada.

Por su parte, en el proceso seguido en contra de la Universidad de Magallanes, culminado mediante Resolución Exenta 429, de 2023, que aplicó una multa de 40 UTM. La instructora del proceso formuló dos cargos, el primero de ellos por incumplimiento del artículo 37 literal a), por el no envío de los estados financieros anuales auditados correspondientes al ejercicio financiero 2021, y el segundo por obstaculizar la fiscalización de la Superintendencia, al no haberse remitido en tiempo y forma la ficha estandarizada codificada única de situación financiera (FECU ES), correspondiente al ejercicio financiero 2021, así como las respectivas declaraciones de responsabilidad debidamente firmadas. En cambio, en el caso de marras el instructor del proceso formuló tres cargos y, en el contexto del primer cargo, se incluyó información sobre una multiplicidad de operaciones con partes relacionadas que no fueron informadas, o bien fueron informadas de manera tardía. A mayor abundamiento, en el caso de la Universidad de Magallanes finalmente se sobreescribió a la institución respecto del segundo cargo, y sólo se le sancionó por haber incurrido en la infracción que establece el literal e) del artículo 53 de la Ley 21.091, mientras que en el caso de la Universidad de Aconcagua se consideraron tres infracciones, según consta en la resolución impugnada.

Por último, cabe señalar que el artículo 57 de la Ley 21.091, contempla la facultad de esta Superintendencia de aplicar multas de hasta 500 UTM tratándose de infracciones leves, y de hasta 10.000 UTM tratándose de infracciones gravísimas. Así, luego de ponderar adecuadamente las circunstancias establecidas en el artículo 58 de este mismo cuerpo normativo, tal como consta en la recurrida Resolución 169, de 2024, este Superintendente aplicó en la especie una sanción que la ley permite incluso para infracciones leves, en circunstancias que se acreditaron en el proceso varias infracciones gravísimas, de manera tal que no se advierte la falta de proporcionalidad reclamada por la actora.

17° Que, en mérito de los argumentos latamente expuestos en los considerandos precedentes, corresponde sobreseer a la Universidad de Aconcagua respecto del cargo III formulado, dejándose expresa constancia que los demás argumentos esgrimidos por la institución fueron desestimados en base a las argumentaciones contenidas en el presente acto administrativo.

Por lo tanto, se procederá a rebajar prudencialmente la multa aplicada en la Resolución Exenta 169, de 2024, de este servicio.

RESUELVO:

PRIMERO: ACÓJESE PARCIALMENTE el recurso de reposición interpuesto por la Universidad de Aconcagua, en contra de la Resolución Exenta 169, de 2024, de la Superintendencia de Educación Superior, sólo en cuanto se le sobresee del cargo III formulado por el instructor.

SEGUNDO: REBÁJASE la multa aplicada a la Universidad de Aconcagua, mediante Resolución Exenta 169, de 2024, de la Superintendencia de Educación Superior, a 350 Unidades Tributarias Mensuales, la cual deberá ser pagada en la Tesorería General de la República dentro del plazo de diez días contado desde la fecha de notificación de la presente resolución.

TERCERO: DÉJASE CONSTANCIA que el pago de la multa indicada deberá ser acreditado ante esta Superintendencia dentro de los diez días siguientes a la fecha en que esta debió ser pagada, siendo las personas naturales que representen legalmente a la Universidad de Aconcagua, o que actúen en su nombre, subsidiariamente responsables del pago de ésta. El retardo en el pago de esta multa devengará los intereses y reajustes establecidos en el artículo 53 del Código Tributario.

CUARTO: NOTIFÍQUESE la presente resolución al Rector de la Universidad de Aconcagua, al correo electrónico notificaciones.ses@uac.cl, registrado ante la Superintendencia para estos efectos.

ANÓTESE Y NOTIFÍQUESE

Distribución:

- Rector Universidad de Aconcagua	1c
- Partes.	1c
- Total	2c

