

ORD. N°074/2022

ANT.: Resolución Exenta N°244, de 20 de julio de 2022, de la Superintendencia de Educación Superior.

MAT.: Interpone recurso de reposición en contra de Resolución Exenta N°244, de 20 de julio de 2022, de la Superintendencia de Educación Superior.

Osorno, a 28 de julio de 2022

DE: OSCAR GARRIDO ALVAREZ
RECTOR
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS

A: GERARDO EGAÑA DURÁN
SUPERINTENDENTE DE EDUCACIÓN SUPERIOR (S)

De nuestra consideración:

Por medio de la presente, me dirijo a usted en mi calidad de Rector de la Universidad de Los Lagos, con el objeto de interponer recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N°244, de 20 de julio de 2022, de la Superintendencia de Educación Superior, que resuelve proceso administrativo instruido a la Universidad de Los Lagos y aplica sanción que indica, la que fue notificada el día jueves 21 de julio de 2022, vía correo electrónico, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la ley 21.091, en consideración con los fundamentos que se exponen a continuación.

Como es de su conocimiento, mediante resolución indicada en el antecedente se dispuso el término del proceso administrativo sancionatorio ordenado instruir por Resolución Exenta N°398, del mismo origen, y se procedió a aplicar a la Universidad de Los Lagos, de conformidad con el literal a) del artículo 27 de la ley 21.091, una multa a beneficio fiscal de 180 unidades tributarias mensuales, por haber incurrido en la infracción gravísima que establece el literal f) del artículo 53 de la citada ley, esta es impedir u obstaculizar deliberadamente la fiscalización de la Superintendencia.

La acción que daría origen a la infracción imputada es la entrega tardía y eventualmente incompleta de la información indicada en el numeral 1 del artículo 3 de la Resolución Exenta N°298, de 2021, de la Superintendencia de Educación Superior, que aprueba plan de fiscalización a instituciones de educación superior sobre prestación del servicio educacional en el contexto del covid-19, año 2021. La que habría sido solicitada a fin de revisar las medidas planificadas y/o ejecutadas por las instituciones de educación superior para la realización de las actividades académicas correspondientes al segundo semestre de 2021, y cómo éstas permiten reanudar la prestación de los servicios educativos de manera presencial; de constatar la finalización de actividades académicas del 2020 y el estado de avance de éstas en el 2021; y contar con información actualizada respecto del funcionamiento y realización de las actividades académicas en la totalidad de las sedes y campus de las instituciones de educación superior del país.

A su vez, la referida Resolución Exenta N°298 agrega que el plan de fiscalización busca que las instituciones cuenten con una planificación y ejecuten las medidas necesarias para normalizar la prestación del servicio educativo, debiendo para ello priorizar aquellas actividades en que la

presencialidad resulta de especial importancia para el desarrollo de competencias del perfil de egreso.

Considerando la infracción imputada, la información solicitada y las posteriores actualizaciones mensuales, y las finalizadas declaradas del Plan de Fiscalización, no pareciera que el solo hecho de la entrega de la información requerida una vez vencido el plazo y eventualmente incompleta (lo que no está acreditado de acuerdo con lo indicado en el considerando 19° de la REX 244) impidió u obstaculizó la implementación del Plan de Fiscalización, toda vez que las solas actualizaciones mensuales de información permitían revisar las medidas planificadas y/ ejecutadas por las instituciones de educación superior para la realización de las actividades académicas correspondientes al segundo semestre de 2021 y cómo éstas permiten reanudar la prestación de los servicios educativos de manera presencial (literal a), o constatar la finalización de las actividades del año 2020 (literal b), o mantener información actualizada (literal c). Además, la falta de la primera entrega no resulta suficiente para cumplir con la primera finalidad del literal a) ya que solo se refiere al segundo semestre de 2021, siendo absolutamente necesaria la actualización posterior para la fiscalización efectiva. En el caso de la finalidad del literal b), la entrega posterior igualmente permite conocer que las actividades 2020 están o no finalizadas y, en el caso de las pendientes, la posterior finalización. En lo relativo a la finalidad del literal c), la sola entrega de las actualizaciones mensuales permite su debido cumplimiento.

Adicionalmente, en caso de considerar necesario la complementación de la información enviada en forma física y de la entregada en las actualizaciones posteriores, la Superintendencia de Educación Superior pudo haber procedido de conformidad al numeral 2 de la misma Resolución Exenta 298, que establece que podrá ordenar acciones específicas eventuales sobre instituciones en aquellos casos que se requiera contar con mayores antecedentes o cuando tome conocimiento de reclamos o denuncias, las que podrán ser requerimiento de envío de información adicional, antecedentes y documentación de respaldo, o visitas de fiscalización, lo que no ocurrió en el caso específico y que resultaba más idóneo para el cumplimiento de las finalidades del Plan de Fiscalización.

De la argumentación y análisis contenidos en la Resolución Exenta N°244 de 2022, no queda claro como la falta de entrega de información oportuna y de conformidad con la modalidad exigida derivan y constituyen el impedimento u obstaculización, porque lo primero no implica necesariamente que efectivamente hubo un impedimento u obstaculización del Plan de Fiscalización, y es ello lo que se requiere establecer, por cuanto la descripción de la infracción no se refiere a la falta de entrega de antecedentes sino al impedimento u obstaculización, siendo ello lo que debe ser debidamente acreditado mediante el proceso sancionatorio establecido en la ley 21.091.

La doctrina nacional ha señalado que para el análisis de la aplicación de los principios del Derecho Administrativo Sancionador consideraremos la distinción entre principios sustantivos y procedimentales. Dentro de los primeros, encontramos el de legalidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad, proporcionalidad y non bis in ídem. Como principio procedimental está el procedimiento previo, legal, justo y racional, que incluye el derecho a la defensa jurídica, la presunción de inocencia y el acceso a la justicia (Cordero Quinzacara, E. 2014¹).

En lo que interesa, el principio de legalidad se refiere, por un lado, a la facultad legal entregada a la Administración el Estado para proceder a la aplicación de una sanción administrativa, esto es a realizar la investigación, analizar los descargos y de cerrar la investigación o dictar la resolución de término, adoptando algunas de las medidas indicadas en la norma, y, por otra parte,

¹ Cordero Quinzacara, E. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, volumen XLII, 1er Semestre. Valparaíso, 2014. [pp. 399 - 439]

que tanto la infracción como la sanción deben estar establecidas en la ley (Reserva legal), estableciendo un núcleo esencial de las conductas sancionables (Ferrada Bórquez, J. 2012²).

Sumado al principio de legalidad, encontramos el principio de tipicidad que ha sido reconocido por la doctrina y por el Tribunal Constitucional, señalando “... la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto con una ley previa, la de una ley cierta” (Cordero Quinzacara, E. 2014). El nudo crítico dice relación con la descripción de la infracción y su debida acreditación, y como la Superintendencia subsume la falta de entrega oportuna y en formato de información solicitada, la que después ha sido debidamente actualizada, en la acción de impedir y obstaculizar una fiscalización en los términos descritos en la resolución que la dispone, lo que permite determina en definitiva el incumplimiento o infracción.

Atendido que no se encuentra cabalmente acreditada la infracción descrita en el literal f) del artículo 53 de la citada ley, esta es Impedir u obstaculizar deliberadamente la fiscalización de la Superintendencia, por cuanto no queda establecido como la sola entrega de información fuera del plazo establecido y sin el formato exigido impide u obstaculiza efectivamente el Plan de Fiscalización establecido en la citada Resolución Exenta 298 de 2021, resulta necesario que la Superintendencia proceda a declarar que la Universidad de Los Lagos no ha incurrido en la infracción gravísima contemplada en el literal f) del artículo 53 de la ley 21.091 y dejar sin efecto la multa aplicada.

Por otra parte, respecto de la sanción impuesta y del monto de la multa, cabe mencionar que el artículo 57 establece que “Para la determinación del monto específico de la multa se deberán considerar los criterios establecidos en el artículo 58 de la presente ley.

Con todo, la Superintendencia no podrá aplicar cualquiera de las multas señaladas en el inciso primero, cuando la institución de educación superior o quienes ejerzan funciones directivas en ella, hubiesen actuado de buena fe conforme a una interpretación de las normas de carácter general vigentes sustentada por dicho organismo.”

Al respecto, el artículo 58 de la ley 21.091 dispone imperativamente que, para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerará la naturaleza y gravedad de la infracción; el beneficio económico obtenido con motivo de ésta; la intencionalidad y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma; la conducta anterior del infractor; el cumplimiento de los planes de recuperación, en su caso y la concurrencia de circunstancias agravantes o atenuantes.

La infracción no resulta de tal gravedad que haya efectivamente obstaculizado la fiscalización de la Superintendencia de Educación Superior, considerando que la información fue entregada, aunque fuera del plazo, también fue debidamente enviada la información solicitada al mes siguiente y los sucesivos, permitiendo a la Superintendencia contar con la información y antecedentes para realizar la fiscalización.

Respecto del beneficio económico, este nunca ocurrió, es más la Universidad de Los Lagos había incurrido y siguió incurriendo en gastos ingentes tanto para implementar y mantener sus servicios educativos en modalidad telemática, como para disponer de las medidas para el retorno seguro a la presencialidad, tales como: la contratación de seguros Covid-19, adquisición, arrendamiento, mantención y adecuación del equipamiento necesario para la realización de clases presenciales e híbridas, diseño, elaboración y distribución de material informativo para la prevención y los efectos de la pandemia, adquisición de elementos de protección personal para uso en los campus y otras instalaciones de la Universidad, así como en campos clínicos, habilitación de infraestructura y espacios físicos, y la adquisición de insumos, requeridos para el cumplimiento de

² Ferrada Bórquez, J. (2012). El sistema de justicia administrativa chileno: revisión de la legalidad de actos administrativos o protección de derechos y/o intereses. Revista de Derecho, volumen XXV-N°1. Valdivia, julio 2012. [pp.103-126]

protocolos sanitarios de prevención y saneamiento, y capacitación en temáticas relativas a la pandemia como higiene y seguridad, prevención COVID.

En cuanto a la intencionalidad de impedir u obstaculizar la fiscalización, si bien no se realizó la entrega en el plazo, esto respondió a situaciones extraordinarias que afectaron en específico a la Universidad de Los Lagos, como el reciente cambio de contraparte ante la Superintendencia, quien llevaba poco más de un mes en el cargo al momento del requerimiento, tal como consta en Decreto Universitario 1253/2021 de la Universidad de Los Lagos que se adjunta, y que no pudo recibir el enlace el día 15 de julio de 2021 y debió solicitar la corrección durante el proceso y recibir el enlace recién el día 20, como aparece de manifiesto en correos electrónicos de fecha 20 y 21 de julio que se anexan. Adicionalmente, la Universidad estaba en la etapa de visita de pares evaluadores del proceso de acreditación, específicamente en la recolección de antecedentes adicionales requeridos por los mismos pares, lo que sumado a que gran parte del personal estaba trabajando en modalidad telemática a consecuencia de la pandemia, distrajeron la atención y disponibilidad de los funcionarios que podían disponer de los datos.

A su vez, la falta de intencionalidad en impedir u obstaculizar la fiscalización queda de manifiesto en los posteriores cumplimientos oportunos y en la realización de reuniones de coordinación para implementar medidas remediales que han permitido el envío posterior de la información atrasada y también para cumplir cabalmente en la entrega de antecedentes en los siguientes procesos.

A su vez, la Universidad de Los Lagos no ha sido sometido, antes ni después a un proceso sancionatorio ni se le había dispuesto una sanción antes de la que nos convoca, siendo una actuación normal y recurrente de nuestra institución la de entregar toda la información requerida por la Superintendencia en distintas instancias.

En lo que respecta a la atenuantes, no se consideró al momento de aplicar la multa la establecida en el artículo 61 literal a) y c), esta son, subsanar los reparos u observaciones representados por la Superintendencia dentro del plazo que ésta determine y colaboración sustancial en el proceso, respectivamente, toda vez que la Universidad solicitó la reapertura del enlace para enviar la información, lo que fue negado, y la remisión posterior del formulario con la información solicitada en forma física, con las limitaciones propias de dicho formato, considerando que no hubo reparos y observaciones a la información enviada en dicha modalidad por parte de la Superintendencia. También debe considerarse como colaboración sustancial en el proceso el reconocimiento de la falta de envío oportuno, la remisión posterior, la preocupación manifiesta de su contraparte y de este Rector de resolver la situación, procediendo personalmente a solicitar reunión con el entonces Superintendente de Educación Superior, señor Avilés, informándole la situación vivida por la institución al momento de la fiscalización, la preocupación por entregar los antecedentes requeridos y el compromiso y medidas tomadas para cumplir oportunamente en los meses siguientes.

Por otra parte, se adjuntan antecedentes adicionales para tener en cuenta al momento de reconsiderar la decisión contenida en la resolución impugnada por el presente recurso.

En virtud de lo antes expuesto y de lo dispuesto en el artículo 50 de la ley 21.091, solicito tenga por interpuesto el recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N°244, de 20 de julio de 2022, de la Superintendencia de Educación Superior, que resuelve proceso administrativo instruido a la Universidad de Los Lagos y aplica sanción que indica, acogerlo a tramitación y, en definitiva, declarar que la Universidad de Los Lagos no ha incurrido en la infracción gravísima contemplada en el literal f) del artículo 53 de la ley 21.091, dejando sin efecto la aplicación de la multa impuesta. En subsidio, reemplazar la sanción aplicada originalmente por la amonestación escrita contemplada en el literal a) del artículo 57, o rebajar la multa al mínimo posible, en consideración de los argumentos que se han presentado.



Sin otro particular, le saluda atentamente

Oscar Ariel
Garrido Álvarez
10862197-4
rectoria@ulagos.cl



Firmado electrónicamente según Ley 19799
el 29-07-2022 a las 15:53:58 con
Firma Electrónica Avanzada
Código de Validación: 1659124438365

ÓSCAR GARRIDO ÁLVAREZ
RECTOR

CVB

Distribución:

La indicada

Oficina Partes.