EVACÚA INFORME CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY 21.091, SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR, EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO INSTRUIDO EN CONTRA DE LA UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO

SANTIAGO, 27 de noviembre de 2024

I.- ANTECEDENTES

1. Resolución Exenta 266, de 23 de agosto de 2023, de la Superintendencia de Educación Superior, mediante la cual se ordenó instruir proceso administrativo sancionatorio en contra de la Universidad del Bío-Bío y se designó instructor para dicho proceso.

2. Oficio Ordinario 1463, de 23 de diciembre de 2022, de la Superintendencia de Educación Superior.

3. Memorándum 05/2023, de 2 de junio de 2023, del entonces Departamento de Gestión de Información y Buenas Prácticas de la Superintendencia de Educación Superior.

4. Formulación de cargos 2023/FC/20, de 8 de septiembre de 2023, mediante la cual se formuló cargos a la Universidad del Bío-Bío en conformidad con la Ley 21.091.

5. Descargos presentados por el Rector de la Universidad del Bío-Bío, con fecha 15 de noviembre de 2023.

6. Demás antecedentes que constan en el expediente respectivo.

II.- CONSIDERACIONES

1.- Las instituciones de educación superior del país se encuentran sujetas a la fiscalización y supervigilancia de la Superintendencia de Educación Superior, en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que las regulan.

2.- Conforme con lo dispuesto en el literal a) del artículo 37 de la Ley 21.091, las instituciones de educación superior tienen el deber de entregar a esta Superintendencia, en la forma y periodicidad que este organismo fiscalizador determine: *"a) Los estados financieros consolidados, debidamente auditados de acuerdo al artículo anterior, que contemplen, de manera desagregada, los ingresos y gastos de la institución, así como activos y pasivos"*.

3.- De este modo, para asegurar el cumplimiento del deber de las instituciones de educación superior establecido en el artículo 37 de la Ley 21.091, este Órgano Fiscalizador, mediante su Resolución Exenta 12, de 11 de enero de 2021, aprobó la Norma de Carácter General 1, que Establece Normas sobre Obligación de Informar de las Instituciones de Educación Superior, la que dispone en su numeral 3.1 que las instituciones de educación superior deberán enviar a la Superintendencia, hasta el 30 de abril del año siguiente, sus estados financieros anuales, tanto consolidados como separados, o individuales, correspondientes al período que va entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año.

4.- Luego, a través del Oficio Ordinario 1463, de 23 de diciembre de 2022, la Superintendencia de Educación Superior recordó a todas las instituciones de educación superior del país la remisión de sus estados financieros anuales auditados, tanto consolidados como separados, o individuales (en caso de que no deban consolidar), así como la ficha estandarizada codificada única de situación financiera (FECU ES), correspondientes al ejercicio financiero 2022. Dicha información, con las respectivas

declaraciones de responsabilidad, debidamente firmadas por las autoridades pertinentes, debían ser entregadas hasta el 30 de abril de 2023.

5.- Mediante carta de 25 de abril de 2023, el Consorcio de Universidades del Estado de Chile solicitó una ampliación de plazo para presentar los estados financieros auditados del período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022, la cual fue autorizada por Oficio Ordinario 388, de 26 de abril de 2023, hasta el 17 de mayo de 2023, salvo para la Universidad Arturo Prat, Universidad de Tarapacá, Universidad de Magallanes y Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.

6.- Que mediante Memorándum 5/2023, de 2 de junio de 2023, el entonces Departamento de Gestión de Información y Buenas Prácticas informó que la Universidad del Bío-Bío remitió de manera tardía sus estados financieros anuales auditados, tanto consolidados como separados, o individuales (en caso de que no deban consolidar), así como la ficha estandarizada codificada única de situación financiera (FECU ES), correspondientes al ejercicio financiero 2022, lo que contravendría el deber de informar dispuesto en el literal a) del artículo 37 de la Ley 21.091.

7.- En virtud de lo anterior, mediante Resolución Exenta 266, de 23 de agosto de 2023, de la Superintendencia de Educación Superior, se ordenó instruir proceso administrativo sancionatorio en contra de la Universidad del Bío-Bío.

8.- Posteriormente, mediante la Formulación de Cargos 2023/FC/20, de 8 de septiembre de 2023, este instructor formuló el siguiente cargo a la Universidad del Bío-Bío:

La Universidad del Bío-Bío cumplió de manera tardía con la obligación de enviar a la Superintendencia de Educación Superior la información que establece el literal a) del artículo 37 de la Ley 21.091, relativa a los estados financieros consolidados, debidamente auditados, que contemplen, de manera desagregada, los ingresos y gastos de la institución, así como sus activos y pasivos.

9.- El 8 de septiembre de 2023 se remitió copia de la Resolución Exenta 266, de 23 de agosto de 2023 y de la formulación de cargos 2023/FC/19, de 8 de septiembre de 2023, mediante carta certificada dirigida al Rector de la Universidad del Bío-Bío.

10.- Que, mediante presentación de 3 de octubre de 2023, la Universidad del Bío-Bío solicitó corrección del procedimiento y que se le acompañen formalmente los antecedentes que fundamentan la decisión de formular cargos. Asimismo, requirió que se señale expresamente que el plazo para presentar descargos sólo podrá contarse a partir de la notificación de la resolución que se pronuncia sobre dicha presentación.

11.- Que, mediante acto de 16 de octubre de 2023, el instructor acogió la solicitud de remisión de antecedentes del procedimiento sancionatorio en formato digital, precisó el plazo para presentar descargos y detalló las cuestiones procedimentales correspondientes.

12.- Enseguida, mediante presentación de 15 de noviembre de 2023, dentro del plazo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 21.091, don Carlos Escarate Orellana, en representación de la Universidad del Bío-Bío, evacuó los descargos de la institución, acto mediante el cual hace presente las siguientes alegaciones:

a- Reconoce la entrega tardía de los estados financieros ya que la información debió enviarse el 17 de mayo de 2023 y se hizo el día 24 del mismo mes.

b- Agrega que tal demora no sería imputable a una conducta dolosa o negligente de la Universidad del Bío-Bío, puesto que la empresa auditora hizo llegar la información auditada el 18 de mayo de 2023, es decir, cuando el plazo de envío ya se había cumplido.

c- Explica que la plataforma digital para subir la información no estaba habilitada el 18 de mayo de 2023, por lo que solicitó a un funcionario de esta Superintendencia que se habilitara dicha

plataforma, para que la Universidad del Bío-Bío pudiera cumplir con la obligación dispuesta en el artículo 37 de la Ley 21.091.

d- Estima que la norma legal que establece la infracción imputada exige una conducta reprochable y directamente relacionada con el incumplimiento, pues el artículo 53 letra a) de la Ley 21.091 no consagra una responsabilidad objetiva al referirse al atraso. En este sentido, añade que, si la simple ocurrencia del hecho fuera suficiente para consumar la infracción, aquello implicaría dejar al imputado en indefensión.

e- Asimismo, niega que la Universidad del Bío-Bío haya tenido participación alguna y que haya causado el atraso, pues realizó todas las gestiones para cumplir con la obligación legal.

f- Además, señala que la Universidad ha actuado de buena fe y ha prestado colaboración permanente en el proceso, pues realizó acciones concretas y directas con la Superintendencia para la regularización de la situación causada por el atraso del envío de la auditoría.

g- Por último, esgrime que la culpabilidad debe probarse, ya que, de lo contrario, bastaría con solicitar información señalando las consecuencias de no hacerlo, para estimar que cualquier atraso, no remisión o remisión parcial sea siempre deliberada, desde que supondría una verdadera presunción de dolo administrativo.

Junto con lo anterior, solicitó la apertura de un período de prueba por el plazo máximo legal establecido en el artículo 46 de la Ley 21.091, haciendo presente que se valdrá de todos los medios de prueba reconocidos por la legislación aplicable a la materia.

Luego, acompañó los siguientes documentos:

1. Correo electrónico de 23 de mayo de 2023.
2. Serie de correos electrónicos de 18 de mayo de 2023, en que consta el envío de la empresa auditora externa de los estados financieros de la Universidad del Bío-Bío.

Finalmente, solicitó que se certifique que el acceso digital para el envío de la información de los estados financieros se inhabilitó a partir de las 0:00 horas del 18 de mayo de 2023.

13.- Mediante acto de 23 de noviembre de 2023, este instructor resolvió la apertura de un término probatorio por un periodo de 20 días hábiles contados desde el día hábil siguiente a la notificación de dicho acto. Asimismo, tuvo por acompañados los documentos presentados por la Universidad del Bío-Bío y accedió a requerir la certificación por quien corresponda.

14.- Mediante acto de 27 de noviembre de 2024, en su calidad de ministra de fe, la Sra. María Isabel Espejo P. certificó que a partir de las 0:00 horas del 18 de mayo de 2023 se inhabilitó para la Universidad del Bío-Bío la carga de información en el proceso recurrente "Proceso Financiero 2023 (Ejecución 2022)", R-2023-FIN de la plataforma denominada "Sistema de Registro de Información" de esta Superintendencia, de manera automática.

15.- Mediante acto de 27 de noviembre de 2024, el suscrito certificó el vencimiento del término probatorio y que la Universidad del Bío-Bío no presentó ningún medio de prueba durante dicho término.

16.- Analizados los antecedentes de este procedimiento administrativo, consta que la Universidad del Bío-Bío cumplió de manera tardía con su obligación de enviar a la Superintendencia de Educación Superior la información relativa a los estados financieros consolidados, debidamente auditados, que contemplen, de manera desagregada, los ingresos y gastos de la institución, así como sus activos y pasivos, correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022, incumpliendo el deber establecido en el literal a) del artículo 37 de la Ley 21.091 y en el numeral 3.1.1

y 3.1.2 de la Norma de Carácter General 1, aprobada por la Resolución Exenta 12, de 11 de enero de 2021, de la Superintendencia de Educación Superior.

Así, dicho incumplimiento se ha acreditado tanto mediante el Memorándum 5/2023, de 2 de junio de 2023, del Departamento de Gestión de Información y Buenas Prácticas de la Superintendencia de Educación Superior, como de los dichos de la propia Universidad del Bío-Bío en su escrito de descargos, en el que la institución reconoce expresamente la entrega tardía de la información correspondiente.

No obstante, respecto a las circunstancias esgrimidas por la institución, cabe manifestar que:

Los argumentos sostenidos en los literales a), b), c) y e) del considerando 12° no cuentan con el mérito suficiente para eximir de responsabilidad a la Universidad del Bío-Bío, quien no puede sino conocer sus obligaciones 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 en el literal a) del artículo 37 de la Ley 21.091, situación que no ocurrió en la especie debido a su actuar poco diligente. En este sentido, la Universidad del Bío-Bío no aportó antecedente alguno destinado a acreditar que efectivamente realizó gestiones para procurar que la empresa auditora entregara oportunamente la información requerida, a fin de que la institución pudiera cumplir con su obligación de remitir sus estados financieros auditados dentro del plazo que dispone el numeral 3.1.1 y 3.1.2 de la Norma de Carácter General 1, aprobada por la Resolución Exenta 12, de 11 de enero de 2021, de la Superintendencia de Educación Superior.

Respecto a las alegaciones planteadas en la letra f) del considerando 12°, se hace necesario consignar que son circunstancias que no permiten eximir de responsabilidad a la institución de educación superior y que deben considerarse por el Superintendente de Educación Superior al momento de determinar la sanción específica que corresponda aplicar a la institución de educación superior.

Respecto de las alegaciones planteadas en las letras d) y g) del considerando 12°, cabe recordar que la jurisprudencia reciente se ha pronunciado específicamente sobre la culpabilidad en la constatación de las infracciones de la Ley 21.091 y ha hecho aplicable la "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 (Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valdivia, causa Rol N°16-2022, considerando 8°).

Adicionalmente, la jurisprudencia precisa 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, 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*" (Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valdivia, causa Rol N°16-2022, considerando 8°). 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).

Es decir, conforme al criterio aplicado por la Iltma. Corte, la infracción gravísima del artículo 53 literal e) de la Ley 21.091 es una norma 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 del Bío-Bío 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.

Así, en derecho administrativo sancionador el principio de culpabilidad se asimila a la noción de 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. Dicha noción ha sido reconocida expresamente por la jurisprudencia chilena para el tipo infraccional del artículo 53 literal e) de la Ley 21.091.

En consecuencia, por lo anteriormente expuesto, en el presente proceso administrativo se ha podido establecer que la Universidad del Bío-Bío cometió la infracción gravísima descrita en el literal e) del artículo 53 de la Ley 21.091.

17.- Corresponde señalar que la infracción gravísima que ha cometido la Universidad del Bío-Bío debe ser sancionada en conformidad con lo prescrito por el artículo 57 de la Ley 21.091, el cual establece: *"Comprobada la infracción, y sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y administrativas que procedan, el Superintendente podrá aplicar una o más de las siguientes sanciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58:*

a) Amonestación por escrito. […].
d) Multa de hasta diez mil unidades tributarias mensuales, tratándose de infracciones gravísimas.
e) Inhabilitación temporal para concurrir, directa o indirectamente, a la constitución de instituciones de educación superior o para ocupar el cargo de rector o ser integrante del órgano de administración superior en cualquiera de dichas instituciones […]".

18.- Por tanto, encontrándose establecidos en el presente proceso administrativo sancionatorio los hechos en que se funda el cargo formulado en contra de la Universidad del Bío-Bío, y que las alegaciones esgrimidas por la institución no resultan suficientes para desvirtuar la responsabilidad que le atañe en los hechos que le son imputados, corresponde entonces que este instructor, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 21.091, proponga al Superintendente de Educación Superior la sanción que resulte procedente aplicar a dicha casa de estudios, en conformidad con lo prescrito en los artículos 57 y 58 de la Ley 21.091, según corresponda.

III.- PROPUESTA DEL INSTRUCTOR

Habiéndose acreditado el cargo formulado y en consecuencia la infracción imputada a la Universidad del Bío-Bío, **este instructor propone al Superintendente de Educación Superior aplicar la sanción que contempla el literal a) del artículo 57 de la Ley 21.091, consistente en amonestación por escrito.**

Pase el presente informe junto al expediente respectivo al Superintendente de Educación Superior, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 48 y demás normas pertinentes de la Ley 21.091.

ANDRÉS SALAZAR ACEVEDO
INSTRUCTOR FISCALÍA
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR