



ORD.

ANT.:

Oficio 1034, de 27 de septiembre de 2022, de la Superintendencia de Educación Superior, que dio respuesta a consultas relacionadas con el artículo 7 de la Ley 21.369 planteadas por el Consejo de Rectores de las Universidades de Chile.

MAT.:

Reconsidera pronunciamiento contenido en el Oficio 1034, de 27 de septiembre de 2022, de esta Entidad de Control, en cuanto al sentido y alcance del artículo 7 de la Ley 21.369.

SANTIAGO,

DE:

JOSÉ MIGUEL SALAZAR ZEGERS
SUPERINTENDENTE DE EDUCACIÓN SUPERIOR

A:

RECTORAS Y RECTORES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PAÍS

Me dirijo a ustedes con el objeto de comunicarles que, por medio del presente oficio, esta Superintendencia ha reconsiderado el criterio contenido en el Oficio 1034, de 27 de septiembre de 2022, en lo referido a la interpretación del artículo 7 de la Ley 21.369.

Esta reconsideración es necesaria en atención al desarrollo del programa de fiscalización de dicha ley en el marco del plan anual de fiscalización 2024-2025, cuyos resultados serán prontamente informados a las instituciones fiscalizadas, con el propósito de clarificar los alcances de los hechos constatados en dicho proceso en relación con la normativa mencionada.

El presente pronunciamiento se emite en ejercicio de la facultad interpretativa del marco regulatorio que posee la Superintendencia, establecida en los artículos 20 literal p) y 26 literal f), ambos de la Ley 21.091, en relación con lo dispuesto por los artículos 7 y 10 de la Ley 21.369.

1. Criterios establecidos en el Oficio 1034 de 2022 de esta Entidad de Control

En el documento citado, la Superintendencia respondió a diversas consultas formuladas por el Consejo de Rectores de las Universidades de Chile respecto a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 21.369. En concreto, dicho organismo solicita una explicación pormenorizada del mecanismo que se implementará para verificar si las instituciones han dado cumplimiento a la exigencia de contar con una política integral contra el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género, conforme a lo establecido en dicha ley. Asimismo, se indaga sobre la posibilidad de corregir eventuales incumplimientos detectados, la

existencia de instancias de impugnación de las resoluciones adoptadas y los tiempos definidos para la ejecución del procedimiento.

En su oficio de respuesta, este órgano de control aclara que, en atención a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 21.369, le corresponde ejercer la facultad sancionadora frente a la inobservancia de los deberes establecidos en dicha ley. En este contexto, se expresa que la omisión en la implementación de una política integral contra el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género provoca como efecto jurídico la imposibilidad de que la institución de educación superior respectiva acceda u obtenga la acreditación institucional. Esta medida restrictiva no implica la revocación de acreditaciones previamente otorgadas, sino que impide la iniciación de nuevos procedimientos de acreditación mientras persista el incumplimiento detectado.

Asimismo, se indica que, durante dicho periodo de inhabilitación, el plantel de educación podría ser objeto de otras sanciones previstas en la Ley 21.091, en caso de verificarse infracciones a los preceptos establecidos en la Ley 21.369, independientemente de que tales infracciones se relacionen directamente o no con la inexistencia de la política integral mencionada.

En el oficio respectivo, también se establece que la Superintendencia de Educación Superior ostenta la potestad para iniciar procesos sancionatorios vinculados a las obligaciones derivadas de la Ley 21.369, actuación que deberá desarrollarse conforme a lo prescrito tanto en ese cuerpo normativo como en la Ley 21.091. Dicha potestad podrá ser ejercida de oficio o a partir de un reclamo o denuncia, iniciándose así el procedimiento correspondiente conforme con lo señalado en los artículos 45 y siguientes de la Ley 21.091.

En caso de constatarse la infracción al artículo 7 de la Ley 21.369, procederá la imposición de la sanción contemplada en dicha disposición, consistente en la inhabilitación de la institución infractora para participar en procesos de acreditación institucional. Esta resolución podrá ser objeto de impugnación mediante recurso de reposición ante esta Superintendencia o por la vía de reclamación judicial ante la Corte de Apelaciones competente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 50 y 51 de la Ley 21.091.

Finalmente, se precisa que la institución de educación superior en cuestión tendrá la posibilidad de presentar, en cualquier etapa, las evidencias que demuestren la subsanación de la infracción detectada. Una vez verificada dicha subsanación, la Superintendencia comunicará formalmente esta circunstancia a la Comisión Nacional de Acreditación a fin de que se restablezca la posibilidad de acceder a procesos de acreditación institucional.

2. Reconsideraciones sobre el sentido y alcance del artículo 7 de la Ley 21.369

2.1. Sobre las competencias de la Superintendencia de Educación Superior y de la Comisión Nacional de Acreditación en relación con el artículo 7 de la Ley 21.369

El artículo 7 de la Ley 21.369 dispone que *“Las instituciones educacionales señaladas en esta ley que no adopten una política integral contra el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en los términos dispuestos por la presente ley*

no podrán acceder u obtener la acreditación institucional que prevé la Ley N°20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior”.

Asimismo, el artículo 10 de la Ley 21.369 prescribe que “*La Superintendencia de Educación Superior será competente para sancionar el incumplimiento de las obligaciones contenidas en esta ley*”.

Conforme a lo anterior, es facultad exclusiva de la Superintendencia fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones establecidas por la Ley 21.369 -incluida aquella contenida en su artículo 7- y constatar las infracciones a dichas obligaciones en que incurran las instituciones de educación superior.

En cuanto a la naturaleza de las infracciones a la Ley 21.369 que eventualmente constatare esta Superintendencia, los artículos 53 y 55 de la Ley 21.091 contemplan listados de las denominadas infracciones gravísimas y graves, respectivamente, sin incluir entre ellas los incumplimientos a la Ley 21.369. Por su parte, el artículo 56 de la Ley 21.091 establece que son infracciones leves aquellas en que se incurra contra las normas que regulan la educación superior y que no tengan señalada una sanción especial. Esta disposición constituye una norma de carácter residual que permite calificar como leves todas aquellas infracciones para las cuales el legislador no ha contemplado expresamente una sanción o calificación distinta. En virtud de lo anterior, las infracciones a la Ley 21.369 se consideran, en su mayoría, como leves, al no contar con una calificación específica en dicha normativa. No obstante, constituye una excepción a esta regla el incumplimiento de la obligación establecida en el inciso tercero del artículo 9 de la misma ley -esto es, la obligación de incorporar en los contratos y convenios que allí se indican, la normativa interna de la institución en materia de Ley 21.369- el cual ha sido expresamente calificado como infracción grave por el inciso segundo del artículo 10 del referido cuerpo legal.

En caso de constatar hechos eventualmente constitutivos de alguna infracción a la referida ley, compete a esta Entidad de Control la instrucción de un procedimiento administrativo sancionador en los términos previstos por la Ley 21.091. Él puede culminar únicamente con la aplicación de alguna de las sanciones contempladas en su artículo 57 -amonestación, multas e inhabilitaciones temporales- o bien, con el sobreseimiento de la institución.

Por otra parte, el artículo 8 literal a) de la Ley 20.129 establece que corresponde a la Comisión Nacional de Acreditación la función de administrar y resolver los procesos de acreditación institucional de las instituciones de educación superior autónomas, y de las carreras y programas de estudio de pre y postgrado que éstas impartan. Asimismo, el artículo 9 literal d) del mismo cuerpo legal dispone como atribución de la Comisión dictar normas de carácter general en materias de su competencia, en especial, respecto de la forma, condiciones y requisitos para el desarrollo de los procesos de acreditación, tanto institucional como de carreras y programas de estudio de pregrado y postgrado.

De aquí emana, que la propia ley le atribuye competencia a la Comisión Nacional de Acreditación, única y privativamente, para analizar los antecedentes de los procesos de acreditación con miras a emitir el respectivo juicio de acreditación.

Consecuente con lo expuesto, **no corresponde a la Superintendencia de Educación Superior decretar la inhabilitación que contempla el artículo 7 de la Ley 21.369, ya que el acceso u obtención de la acreditación institucional que prevé la Ley 20.129 es de competencia exclusiva y excluyente de la Comisión Nacional de Acreditación.**

Por lo tanto, el rol de la Superintendencia consiste en la constatación del presupuesto fáctico contenido en el artículo 7 de la Ley 21.369 y en la instrucción del procedimiento sancionatorio previsto en la Ley 21.091, destinado a hacer valer la responsabilidad infraccional de la institución infractora mediante la aplicación de alguna de las sanciones de su artículo 57. Asimismo, le corresponde informar el incumplimiento del artículo 7 de la Ley 21.369 a la Comisión Nacional de Acreditación en el respectivo informe consolidado institucional de los planteles que se encuentran en proceso de acreditación o reacreditación, correspondiendo a la Comisión Nacional de Acreditación, si lo estima pertinente en derecho, rechazar el acceso u obtención de la acreditación institucional, en los términos previstos por el precepto en estudio.

2.2. Sobre el alcance de los supuestos establecidos en el artículo 7 de la Ley 21.369

Aclarados los roles que competen a cada servicio, cabe ahora referirse al alcance del presupuesto fáctico contemplado en el artículo 7 de la Ley 21.369, que conlleva a su vez las consecuencias descritas en el acápite precedente.

Sobre el particular, el artículo 7 de la Ley 21.369 indica que las instituciones que **no adopten** una política integral contra el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género no podrán acceder u obtener la acreditación institucional.

Al respecto, esta Entidad de Control considera que la disposición antes indicada resulta aplicable exclusivamente a aquellas instituciones que no hayan adoptado una política integral formal, que contemple un modelo de prevención y un modelo de investigación y sanción, conforme a lo mandatado por el artículo 3 inciso primero de la Ley 21.369 y el acápite 1.1 de la Circular 1, de 2023, de esta Superintendencia. Así, **la mera existencia formal de una política integral y sus modelos fundantes -independientemente de su grado de cumplimiento o suficiencia respecto de otros estándares establecidos en la ley- excluiría la aplicación de la consecuencia prevista en dicho artículo, consistente en la imposibilidad de acceder u obtener la acreditación institucional.**

Sin perjuicio de lo anterior, la detección de deficiencias en la implementación o adecuación de la política, así como de otros incumplimientos a lo dispuesto en la Ley 21.369, podrá dar lugar a la instrucción de los procedimientos sancionatorios pertinentes conforme a la Ley 21.091, cuando corresponda. Por ello, la consecuencia que se sigue del artículo 7 de la Ley 21.369 (esto es, que la institución respectiva no pueda acceder u obtener la acreditación institucional) no resultará aplicable si la universidad, instituto profesional o centro de formación técnica en cuestión cuenta con una política integral con modelos incompletos o si se verifican, en su caso, otros incumplimientos a dicho cuerpo legal. En tales circunstancias, la consecuencia jurídica de esas

infracciones será la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio por parte de esta Superintendencia.

2.3. Sobre la naturaleza de la consecuencia legal establecida en el artículo 7 de la Ley 21.369

Al ejercer las atribuciones que les competen, los órganos de la Administración del Estado pueden adoptar una serie de decisiones que afectan los derechos o intereses de los particulares, sin que ello implique necesariamente el ejercicio de una potestad punitiva o sancionadora.

Para la doctrina nacional, la distinción entre los actos desfavorables en general y las sanciones viene dada por dos elementos centrales: a) la sanción administrativa es consecuencia de una conducta ilícita o infracción; y b) la sanción administrativa tiene una finalidad especialmente represiva o de castigo. De esta forma, la sanción administrativa es un acto desfavorable que afecta la esfera jurídica de un particular con una finalidad esencialmente represora frente a una infracción o conducta ilícita¹.

Asimismo, la doctrina ha sostenido que la noción estricta de sanción administrativa corresponde a aquellas retribuciones negativas previstas como tales en el ordenamiento jurídico como consecuencia de una infracción administrativa. Así, no toda consecuencia gravosa derivada de una vulneración del ordenamiento jurídico es sanción en sentido estricto².

Sobre esta materia, la jurisprudencia judicial ha seguido el concepto estricto de sanción administrativa. En efecto, la Excma. Corte Suprema ha señalado que *“la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora, busca reprimir, con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor”*³.

Precisado lo anterior, la obligación establecida en el artículo 7 de la Ley 21.369 está configurada como un requisito o exigencia para conseguir la acreditación institucional, y no como una sanción ante el incumplimiento de una obligación. Lo expuesto se desprende del propio tenor de la norma, en virtud de la cual las instituciones que no adopten una política integral no podrán *“acceder u obtener la acreditación”*, es decir, la norma no contempla como sanción la pérdida de una acreditación vigente, sino que crea un requisito adicional que la Comisión Nacional de Acreditación debe tener a la vista en los procesos de acreditación, para efectos de su otorgamiento.

En consecuencia, el artículo 7 de la Ley 21.369 establece un requisito normativo de carácter objetivo, orientado a asegurar estándares mínimos en materia de prevención, investigación, sanción y erradicación del acoso sexual, la violencia y la discriminación de género. La imposibilidad de acceder u obtener la acreditación institucional no

¹ Cordero, Eduardo. “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena”. Revista de Derecho. Universidad Católica del Norte. (2013). Pág. 84.

² Bermúdez, Jorge. “Elementos para definir las sanciones administrativas”. Revista Chilena de Derecho (1998). Págs. 324-325.

³ Cordero, Eduardo. “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena”: Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte (2013). Pág. 90.

opera como una consecuencia punitiva frente a una conducta ilícita previamente cometida, sino como un mecanismo preventivo que busca incentivar el cumplimiento de determinadas condiciones necesarias para el bienestar de la comunidad institucional. Su finalidad es, por tanto, promotora y garantista del interés público -en este caso, la protección de derechos fundamentales de la comunidad institucional- y no sancionadora ni represiva. Así entendida, la consecuencia prevista por la norma no cumple con los elementos centrales ya reseñados, que la doctrina atribuye a las sanciones administrativas, y que permite diferenciarlas de los actos desfavorables en general.

A lo anterior, se suma que la consecuencia prevista en la norma en análisis tampoco cumple con la noción estricta de sanción administrativa previamente señalada, en virtud de la cual toda sanción administrativa requiere estar expresamente contemplada como tal en el ordenamiento jurídico, como consecuencia de una infracción administrativa.

Ello ocurre, por ejemplo, con las sanciones previstas en el artículo 57 de la Ley 21.091, toda vez que el legislador se refiere a éstas expresamente como “sanciones” y regula en detalle el procedimiento sancionador que les precede en el párrafo 5° del Título III de dicha ley, así como también, las infracciones gravísimas, graves y leves que motivan su aplicación. Sin embargo, esto no ocurre en el caso de la consecuencia prevista en el artículo 7 de la Ley 21.369, por cuanto el legislador omitió por completo precisar su naturaleza jurídica y el procedimiento aplicable para su imposición. Tal circunstancia reafirma que no nos encontramos en presencia de una sanción administrativa en sentido estricto, sino de un acto desfavorable en general consistente en la imposibilidad de acceder u obtener la acreditación o reacreditación institucional ante la Comisión Nacional de Acreditación.

En virtud de las razones antes expuestas, esta Superintendencia considera que la consecuencia descrita en el artículo 7 de la Ley 21.369 ostenta la naturaleza jurídica de acto administrativo desfavorable y no de sanción administrativa.

Con todo, dado que la inhabilitación que establece el artículo 7 de la Ley 21.369 corresponde a una consecuencia jurídica de carácter desfavorable, pero no a una sanción administrativa en sentido estricto, su aplicación no impide que esta Superintendencia, por los mismos hechos constitutivos del incumplimiento, persiga la responsabilidad infraccional de la institución conforme al procedimiento sancionatorio previsto en la Ley 21.091. En efecto, la doctrina ha sostenido que el principio non bis in ídem consiste en la prohibición de sancionar a un mismo sujeto dos o más veces por un mismo hecho, y que, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, dicho principio se manifiesta como el derecho público del ciudadano a no ser castigado doblemente por una misma conducta, por ejemplo, mediante la imposición de dos sanciones administrativas⁴. En el caso analizado no se configuraría una transgresión al principio non bis in ídem, toda vez que no se trataría de una doble sanción, sino de la coexistencia de consecuencias jurídicas diversas -una de carácter administrativo sancionatorio y otra de naturaleza habilitante- derivadas de los mismos hechos.

⁴ Salinas, Carlos. “Análisis crítico de las prerrogativas sancionatorias del Estado. Bases para la comprensión autónoma del derecho sancionador regulatorio en Chile”. (2019). Pág. 306.

3. Conclusión

A partir de lo expuesto, resulta necesario reconsiderar el criterio contenido en el Oficio 1034, de 27 de septiembre de 2022, de esta Entidad de Control, por cuanto en dicho pronunciamiento se sostuvo que la consecuencia prevista en el artículo 7 de la Ley 21.369 constituye una sanción administrativa que debe ser aplicada por la Superintendencia de Educación Superior previa instrucción de un procedimiento sancionatorio, circunstancias que no se condicen con el análisis doctrinario y jurisprudencial ya reseñado ni con las atribuciones privativas que la Ley 20.129 entrega a la Comisión Nacional de Acreditación.

Por consiguiente, se deja sin efecto el pronunciamiento contenido en el oficio 1034, de 27 de septiembre de 2022, de esta Superintendencia que, a contar de esta fecha, se entenderá íntegramente reemplazado por el presente.

Finalmente, a modo de conclusión, a continuación se reseñan los principales criterios contenidos en el presente pronunciamiento, que son de especial interés en atención al desarrollo del programa de fiscalización de la Ley 21.369 en el marco del plan anual de fiscalización 2024-2025, cuyos resultados serán prontamente informados a las instituciones fiscalizadas:

- a. El impedir el acceso o la obtención de la acreditación o reacreditación institucional, en los términos previstos por el artículo 7 de la Ley 21.369, es competencia exclusiva de la Comisión Nacional de Acreditación, por lo que no corresponde que la Superintendencia de Educación Superior aplique dicha medida directamente. La obligación establecida en el artículo 7 de la Ley 21.369 está configurada como un requisito o exigencia para conseguir la acreditación institucional, y no como una sanción ante el incumplimiento de una obligación.
- b. La Superintendencia enviará a la Comisión Nacional de Acreditación los insumos relacionados con la situación fáctica descrita en el artículo antes referido, en el marco de los informes que regularmente realiza esta Entidad de Control para los procesos de acreditación institucional y de acuerdo con los términos del convenio de colaboración suscrito entre ambas agencias públicas.
- c. El solo hecho de contar con una política integral formal, que contemple un modelo de prevención y un modelo de investigación y sanción, sin considerar si cumple plenamente con los estándares legales definidos, excluirá la aplicación de la consecuencia prevista en el artículo 7 de la Ley 21.369. Sin embargo, la Superintendencia podrá instruir procedimientos sancionatorios de la Ley 21.091 a fin de perseguir la responsabilidad infraccional derivada de cualquier incumplimiento a la Ley 21.369, y podrá aplicar en dicho contexto alguna de las sanciones que contempla el artículo 57 de la Ley de Educación Superior.
- d. La consecuencia descrita en el artículo 7 de la Ley 21.369 ostenta la naturaleza jurídica de un acto administrativo con consecuencias desfavorables y no de una sanción. Por esa razón, el incumplimiento al deber de contar con una política integral formal puede igualmente ser sancionado por la Superintendencia mediante la aplicación de alguna de las sanciones descritas en el artículo 57 de la Ley 21.091 y previa instrucción del procedimiento sancionatorio reglado en dicha ley, sin

que dicha situación implique una transgresión al principio de non bis in ídem.

Sin otro particular, les saluda atentamente,

<u>Distribución:</u>	
- Instituciones de Educación Superior	140c
- Consejo de Rectores de las Universidades de Chile	1c
- Fiscalía	1c
- División de Supervisión	1c
- Partes y Archivo	1c
Total	144c



José Miguel Salazar Zegers
Superintendente
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
FECHA: 30/05/2025 HORA: 13:53:40
Visadores: DMA/PBC



Este documento ha sido firmado electronicamente de acuerdo a la ley N° 19.799
Para verificar la integridad y autenticidad de este documento ingrese el en enlace
<http://srd.sesuperior.cl/gdoc/validador/E16266D19640>