



SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

RECHAZA RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR EL INSTITUTO PROFESIONAL PROVIDENCIA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN EXENTA 442, DE 2024, DE LA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

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 el Decreto Supremo 20, de 1 de febrero de 2023, del Ministerio de Educación; y en la Resolución 36, de 2024, 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, son 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 en conformidad con lo señalado en la Ley.

3° Que mediante Resolución Exenta 223 de 2024, de esta Superintendencia, se ordenó instruir un proceso administrativo sancionatorio en contra del Instituto Profesional Providencia, 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 Francisco Maldonado Putz, para efectos de realizar la correspondiente formulación de cargos y de sustanciar el respectivo procedimiento administrativo.

4° Que, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 21.091, mediante Formulación de Cargos 2024/FC/11, de 6 de junio de 2024, se formuló cargos al Instituto Profesional Providencia por no cumplir con lo dispuesto por el artículo 55 literal d) de la Ley 21.091, consistente en modificar arbitrariamente los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales la institución de educación superior hubiere convenido con el estudiante la prestación de los servicios educativos.

5° Que, el 14 de junio de 2024, se notificó por carta certificada al Instituto Profesional Providencia, remitiéndosele copia de la aludida Resolución Exenta 223 y de la formulación de cargos 2024/FC/11, ambas del mismo año.

6° Que, el 17 de julio de 2024, don Vicente Toledo Aguirre solicitó ampliación del plazo para presentar descargos, la que fue rechazada por extemporánea el 19 de julio de 2024, toda vez que el plazo para presentar descargos venció el 15 de julio del mismo año.

7° Que, sin perjuicio de lo anterior, el 30 de julio de 2024 don Vicente Toledo Aguirre, en representación del Instituto Profesional Providencia, presentó descargos, alegaciones y documentos en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 19.880, no obstante encontrarse fuera del plazo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 21.091.

8° Que, el 6 de agosto 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 el Instituto Profesional Providencia incurrió en la infracción grave que contempla artículo 55 literal d) de la Ley 21.091. Producto de lo anterior, propuso a este Superintendente aplicar la sanción que contempla el literal c) del artículo 57 de la Ley 21.091.

9° Que luego de analizar los antecedentes recabados durante la sustanciación del procedimiento administrativo sancionatorio, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley 21.091 y los criterios establecidos en el artículo 58 del mismo cuerpo normativo, el Superintendente de Educación Superior dictó la Resolución Exenta 442, de 19 de agosto de 2024, que resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio en contra del Instituto Profesional Providencia, constatando que incurrió en la infracción grave contenida en el artículo 55 literal d) de la Ley 21.091, consistente en modificar arbitrariamente los términos, condiciones y modalidades convenidos con los estudiantes para la prestación de los servicios educativos que ofrece, aplicándole por eso la sanción de multa a beneficio fiscal de 600 Unidades Tributarias Mensuales.

10° Que, el 19 de agosto de 2024, se notificó al Instituto Profesional Providencia, la aludida Resolución Exenta 442 de 2024, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 21.091.

11° Que mediante presentación del 26 de agosto de 2024, dentro del plazo legal establecido para ello, el Instituto Profesional Providencia interpuso un recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta 442, solicitando que se deje sin efecto lo resuelto previamente y, en su lugar, se sobreseyera a la institución. Como fundamento de sus peticiones la institución expuso lo siguiente:

- a. La resolución que aplica la sanción carece de la justificación que exige el artículo 11 inciso segundo y 41 inciso cuarto de la Ley 19.880, así como tampoco realiza el análisis del artículo 57 y 58 de la Ley 21.091, que considera la naturaleza y gravedad de la infracción, beneficio económico obtenido, la intencionalidad, la buena o mala fe y otras circunstancias relevantes.

Respecto a la buena fe, argumenta que la institución comunicó el reajuste arancelario a la Superintendencia antes de aplicarlo y que se prestó colaboración sustancial al dar respuesta clara y oportuna a las denuncias que originaron el proceso. Añade que no se podrá aplicar multas a una institución o a sus directivos que actuaron de buena fe a propósito de una interpretación de las normas de carácter general vigentes en conformidad con el artículo 57 de la Ley 21.091.

Plantea que la resolución impugnada debía proporcionar una motivación en detalle sobre el beneficio económico que habría obtenido la institución, a efecto de justificar la sanción impuesta, su monto y explicar la proporcionalidad de la multa de 600 UTM, lo que no se habría realizado en este caso, ya que no hay un cálculo detallado sobre el beneficio económico.

- b. Niega que hubiere incurrido en una modificación contractual en los términos del artículo 55 letra d) de la Ley 21.091, por cuanto el ajuste tuvo por objeto corregir una distorsión que alteró las disposiciones contractuales pactadas, precisamente para que la prestación de servicios educacionales se sujetara a un arancel que se ajusta anualmente conforme al IPC.

- c. Agrega que la institución no actuó arbitrariamente. Que la medida se fundamentó en una circunstancia objetiva como el fenómeno inflacionario, situación de fuerza mayor que fue imposible de resistir. Además, la decisión fue comunicada oportunamente a los estudiantes y, si bien no se realizaron anexos de contrato con cada uno de los estudiantes, la decisión se adoptó luego de varias instancias en las que se explicaron las características del ajuste y sus motivos, existiendo aprobación por la gran mayoría de ellos. Como prueba, acompaña una carta suscrita por 29 estudiantes que dan su conformidad a las acciones de la institución.
- d. Por último, destaca que la estudiante Ximena Cayún presentó el reclamo 2022-02592, por los mismos hechos que motivan el actual sancionatorio y la Superintendencia resolvió cerrar el caso el 31 de mayo de 2023, concluyendo que *“no existen antecedentes suficientes para perseverar en el caso”*, circunstancia que a su entender reforzó la confianza legítima en que su actuar se conformaba a derecho. A su juicio, concurren todos los requisitos para configurar la confianza legítima; i) conducta anterior con el mencionado reclamo, ii) conducta posterior contradictoria con la resolución de término que sanciona a la institución y, iii) perjuicio a la contraparte, en la sanción a la institución.

12° Que, en relación con lo señalado por el Instituto Profesional Providencia en su recurso de reposición, corresponde hacer presente lo siguiente:

- a. En los considerandos 9° y 12° de la resolución impugnada se exponen los motivos que se tuvo en consideración para aplicar la sanción de multa a beneficio fiscal de 600 unidades tributarias mensuales, tras confirmarse el cargo formulado. En ellos se analizó la concurrencia de todos y cada uno de los elementos del artículo 58 de la Ley 21.091, a fin de determinar el monto específico de la multa, por lo que no resulta efectiva la afirmación de la institución referente a la falta de pronunciamiento y motivación.
- b. Es responsabilidad de esta Superintendencia acreditar todos los elementos que configuran la infracción administrativa, incluyendo los hechos, la participación del infractor y la culpabilidad (una vez que ésta se verifica), que preceden a la aplicación de una sanción. La jurisprudencia reciente se ha pronunciado específicamente sobre la culpabilidad en la constatación de las infracciones de la Ley 21.091 haciendo aplicable la denominada “culpa infraccional”, que se configura cuando el sujeto obligado incumple la normativa sectorial que le resulta aplicable.

Así lo entendió la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valdivia, en su sentencia de 14 de febrero de 2023, dictada en causa Rol 16-2022 -confirmada íntegramente por la Excma. Corte Suprema, mediante sentencia de 20 de marzo de 2023 (Causa Rol 38.105-2023)- 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)”*. Conforme a este criterio, al haberse acreditado la infracción, correspondía que el Instituto Profesional Providencia acreditara encontrarse amparado por alguna causal de exoneración, como el caso fortuito o fuerza mayor. Ello no concurrió en este procedimiento, ya que la circunstancia alegada como justificación no constituye un imprevisto imposible de resistir, como se desarrolló en la resolución recurrida.

Además, 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. Así ocurre con la infracción grave del artículo 55 literal d) de la Ley 21.091, que consiste en *“Modificar arbitrariamente los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales la institución de educación superior hubiere convenido con el estudiante la prestación de los servicios educativos o en forma tal que implique una prolongación de éstos”*. De lo anterior se colige que el legislador estableció que dicha infracción grave se configura cuando se modifica arbitrariamente los términos, condiciones y modalidades convenidas con los estudiantes para la prestación de

los servicios educativos, sin exigir un estándar de reprochabilidad subjetiva específico. En otras palabras, el legislador previno que para incurrir en la infracción basta que se acredite que hubo una modificación y que ésta fue arbitraria, sin requerirse un análisis sobre si la conducta fue dolosa o culposa. Por ello, y dado que en el presente procedimiento se acreditó la inobservancia de esta norma y la arbitrariedad de la actuación, la culpa se encuentra establecida, con el claro efecto de invertir la carga probatoria. En ese escenario, durante la substanciación del procedimiento la institución no presentó antecedentes suficientes que desvirtúen el incumplimiento constatado.

- c. Por otra parte, la comunicación que la institución envió a esta Superintendencia informando la decisión de reajustar el arancel en ningún caso constituye una aprobación, puesto que no existen disposiciones legales o reglamentarias que habiliten a esta Superintendencia para autorizar *ex ante* las medidas que adopten las instituciones de educación superior. Adicionalmente, dicha comunicación no obsta a que esta Superintendencia pueda perseguir las infracciones cometidas, en ejercicio de las facultades de fiscalización y sanción establecidas en el artículo 20 de la Ley 21.091.
- d. En cuanto a la colaboración sustancial alegada, es necesario tener presente que dar respuesta a los reclamos, denuncias o presentar antecedentes en el marco del presente procedimiento sancionatorio no representan una colaboración a la que sea posible atribuir la calidad de sustancial para resolver el proceso sancionatorio. Tales acciones sólo dan cuenta que la institución ha dado respuesta a los deberes que le impone la ley en estas materias y ha ejercido activamente su derecho a defensa a través de la presentación de evidencia documental.
- e. En cuanto a que no se podría aplicar una multa cuando una institución hubiese actuado de buena fe conforme a una interpretación que hizo de las normas de carácter general vigentes, cabe señalar que, para que dicha prohibición opere, deben cumplirse los presupuestos de hecho que establece la ley, a saber: una actuación de buena fe, una norma de carácter general vigente y una interpretación de dicha normativa sustentada por la Superintendencia. De los antecedentes del presente procedimiento se desprende que no existe una norma de carácter general de este servicio que verse sobre el cargo formulado, respecto de la cual la institución pueda alegar una interpretación de buena fe. Por lo anterior, no se reúnen los requisitos que la propia ley ha impuesto para la aplicación del citado artículo 57 de la Ley 21.091.

En cuanto al beneficio económico obtenido, el considerando 12° de la resolución impugnada concluyó que la institución obtuvo un beneficio económico al aplicar un reajuste en los aranceles en un 4,1% sobre el arancel lista para cada estudiante matriculado en la institución en el bimestre 1B de 2022, el que proviene de ganancias anticipadas. Para la determinación de la sanción específica a aplicar, se consideró que la institución matriculó 7.437 estudiantes en 2021 y 10.199 en 2022, así como el arancel promedio que cobró considerando todas las carreras que imparte, que correspondió a \$1.430.114 en 2021 y \$1.477.330 en 2022, según los datos publicados en el Servicio de Información de la Educación Superior de la Subsecretaría de Educación Superior (SIES). A partir de los datos expuestos, resulta evidente el beneficio económico obtenido por la institución producto de la infracción cometida, consistente, al menos, en la ganancia que le reportó haber obtenido dichas sumas de dinero en forma anticipada.

Con todo, el artículo 57 de la Ley 21.091 establece que esta Superintendencia puede aplicar multas de hasta 1.000 unidades tributarias mensuales tratándose de infracciones de carácter grave. No obstante, luego de ponderar las circunstancias establecidas en el artículo 58 del mismo cuerpo normativo, este Superintendente aplicó una sanción acorde con las circunstancias acreditadas en el procedimiento, cuyo monto se encuentra dentro de los límites establecidos por el legislador, de manera que no se advierte una falta de proporcionalidad.

- f. En cuanto a que la institución niega una modificación contractual y haber actuado arbitrariamente en los términos del artículo 55 letra d) de la Ley 21.091, la recurrente se limita

a controvertir lo razonado en el considerando 9° de la resolución recurrida, sin aportar nuevos antecedentes que permitan modificar lo resuelto.

- g. En cuanto a las 29 cartas tipo acompañadas junto al recurso de reposición, éstas no dan cuenta de un acuerdo generalizado entre la institución y los estudiantes sobre la aplicación de la medida, ya que sólo representa un 0,3% de la matrícula total de 2022. Según los datos del SIES, la aplicación del reajuste de los aranceles se habría aplicado a un total de 10.199 estudiantes.
- h. Respecto a la supuesta vulneración al principio de confianza legítima, cabe señalar que conforme al artículo 41 de la Ley 21.091 la finalidad del reclamo es que la Superintendencia conozca las circunstancias concretas del caso y de ser procedente, intervenga como mediador en la controversia existente entre el reclamante y la institución de educación superior, proponiendo las bases de arreglo. Nada impide que, luego de cerrado un reclamo, pueda iniciarse otro proceso, de oficio o a instancia de una denuncia posterior. Por su parte, conforme al artículo 43 del mismo cuerpo normativo, la denuncia tiene por objeto que la Superintendencia investigue una eventual irregularidad y adopte las medidas que correspondan en conformidad con la ley, y de haber mérito suficiente, inicie un procedimiento sancionatorio, el que puede terminar en una sanción o sobreseimiento para la institución respectiva.

Así, es evidente que el reclamo y la denuncia poseen finalidades de distinta naturaleza. En el particular, para el cierre de un reclamo basta con que no existan antecedentes suficientes que permitan a esta Superintendencia proponer las bases para un eventual arreglo, sin perjuicio que los mismos hechos puedan ser fiscalizados y sancionados en una denuncia posterior, como ocurrió en este caso.

De acuerdo con lo alegado por la institución, las medidas adoptadas en las denuncias 2022-02222 y 2022-03033 no habrían seguido el mismo criterio de cierre del reclamo 2022-02592, lo que infringiría la protección de una supuesta confianza legítima de la actora en cuanto a que la medida reprochada se ajustaba a la normativa.

El principio de protección a la confianza legítima ha sido entendido como “*el amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la administración pública, la que como ha venido actuando de una determinada manera, lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales, económicas) similares*” (Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General, Thomson Reuters, segunda edición actualizada, 2011, p. 85). Para que sea posible configurar la confianza legítima se deben configurar ciertos deberes, tales como el deber de actuación coherente y la vinculatoriedad del precedente administrativo. El primero se relaciona con que una vez que la Administración ha fijado un criterio, queda vinculada a esa fijación y no puede cambiar constantemente. Por su parte, el segundo refiere que “*la actuación de los poderes públicos debe ser previsible en un caso concreto, que éstos actuarán o dejarán de hacerlo y que, si actúan, lo harán de una manera determinada y no de otra*” (Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General, Thomson Reuters, segunda edición actualizada, 2011, p. 91).

Así, el cierre del reclamo 2022-02592 no puede generar en la institución una legítima expectativa de que las denuncias que versen sobre los mismos hechos serán archivadas, ya que el reclamo sólo tiene por objeto fijar las bases de un arreglo entre el reclamante y la institución. Por tanto, y atendido que el reclamo no tiene por finalidad constatar una irregularidad ni emitir un pronunciamiento respecto de la conducta reprochada, no concurre el principio de protección de la confianza legítima respecto del Instituto Profesional Providencia, toda vez que no se trata de circunstancias similares que hagan exigible a esta Superintendencia actuar de una determinada manera.

13° Que en virtud de lo expuesto en el considerando precedente, no resulta procedente sobreseer al Instituto Profesional Providencia ni reemplazar la sanción de multa a beneficio fiscal de 600 Unidades Tributarias Mensuales, dado que no se aportan nuevos elementos de juicio que permitan modificar la resolución impugnada.

RESUELVO:

PRIMERO: RECHÁZASE el recurso de reposición interpuesto por el Instituto Profesional Providencia en contra de la Resolución Exenta 442, de 2024, de la Superintendencia de Educación Superior.

SEGUNDO: DÉJASE CONSTANCIA que el pago de la multa indicada deberá ser acreditada ante esta Superintendencia dentro de los diez días siguientes a la notificación de la presente resolución, siendo las personas naturales que representen legalmente al Instituto Profesional Providencia, 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.

TERCERO: NOTIFÍQUESE la presente resolución al Rector/a del Instituto Profesional Providencia, a los correos electrónicos: vicente.toledo@ipp.cl, fernando.pina@ipp.cl, indicados en las presentaciones realizadas ante la Superintendencia para estos efectos.

ANÓTESE Y NOTIFÍQUESE.

Distribución:

- Rector/a del Instituto Profesional Providencia	1c
- Oficina de Partes y Archivo	1c
- Total	2c



José Miguel Salazar Zegers
Superintendente
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
FECHA: 12/08/2025 HORA: 11:12:53
Visadores: ASA



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/E17287D20776>