EVACÚA INFORME CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY 21.091, EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO INSTRUIDO EN CONTRA DE LA UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

SANTIAGO, 29 de septiembre de 2025

I.- ANTECEDENTES

1. Resolución Exenta 2.607, de 2021, de la Subsecretaría de Educación Superior, que determinó las vacantes máximas de estudiantes de primer año para las instituciones de educación superior que reciben financiamiento institucional para gratuidad para 2022.

2. Resolución Exenta 5314, de 16 de noviembre de 2022, que determinó el exceso de matrícula, superior a la regulación de vacantes máximas establecidas en la Resolución Exenta 2.607, de 2021 de la Subsecretaría de Educación Superior.

3. Resolución Exenta 5.339, de 21 de noviembre de 2022, que determinó los montos que corresponde a las instituciones de educación superior que indica, beneficiarias del financiamiento institucional para la gratuidad en el año académico 2022 y aplica los descuentos que indica.

4. Ordinario 06/1556, de 25 de enero de 2023, de la Subsecretaría de Educación Superior, que remitió información a la Superintendencia de Educación Superior sobre el exceso de matrícula de estudiantes de primer año para el año académico 2022, de la Universidad Santo Tomás.

5. Resolución Exenta 357, de 25 de octubre de 2023, de la Superintendencia de Educación Superior, mediante la cual se ordenó instruir procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la Universidad Santo Tomás y se designó instructora para dicho proceso.

6. Formulación de cargos 2023/FC/0036, de 28 de noviembre de 2023, mediante la cual se formuló cargos a la Universidad Santo Tomás, en conformidad con la Ley 21.091.

7. Descargos presentados por la Universidad Santo Tomás, mediante correo electrónico de 18 de enero de 2024.

8. Resolución Exenta 679, de 2025, de la Superintendencia de Educación Superior, mediante la cual se designó a nuevo instructor del procedimiento.

9. Demás antecedentes que constan en el expediente respectivo.

II.- CONSIDERACIONES

1. La Ley 21.091 creó la Superintendencia de Educación Superior (en adelante "la Superintendencia") como un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación. A su vez, este mismo cuerpo normativo prescribe en su artículo 19 que 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, asimismo, le corresponde fiscalizar que las instituciones destinen sus recursos a los fines que les son propios en conformidad con la ley y sus estatutos.

2. Por su parte, el artículo 102 de la Ley 21.091 dispone que la Subsecretaría de Educación Superior (en adelante "la Subsecretaría") mediante resolución, que deberá llevar la firma del ministro de hacienda, determinará las vacantes máximas de estudiantes de primer año para instituciones de educación superior que reciban financiamiento institucional para la gratuidad para aquellas carreras o programas de estudio señalados en el artículo 104. Agrega que la resolución deberá dictarse a más tardar el 30 de abril y regirá por el plazo de tres años, contado desde el año siguiente a su dictación.

El inciso final de dicha norma agrega que excepcionalmente y de manera fundada, mediante resolución del Ministerio de Educación, la que deberá ser visada por la Dirección de Presupuestos, y a solicitud de la respectiva institución de educación superior, podrá autorizarse un incremento de vacantes, superior al de la resolución referida en el inciso primero, si tiene como objetivo apoyar el desarrollo estratégico del país y sus regiones, y está contemplada, con la debida antelación, en sus respectivos Planes de Desarrollo Institucional.

3. A su vez, el artículo 103 de la Ley 21.091 dispone que las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad deberán otorgar estudios gratuitos a los estudiantes que, de acuerdo con la condición socioeconómica que la ley disponga, cumplan con los requisitos que el mismo articulado señala.

4. Además, el artículo 104 de la indicada ley dispone que se entenderá que la institución de educación superior cumple con otorgar estudios gratuitos si exime a los estudiantes que cumplan los requisitos señalados en el artículo anterior de cualquier pago asociado a arancel y a derechos básicos de matrícula, cualquiera sea su denominación, respecto de aquellas carreras y programas de estudio presenciales conducentes a los títulos y grados señalados en las letras a) b) y c) del artículo 54 del DFL 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

5. En conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la citada ley, las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad deberán dar cumplimiento a lo dispuesto al literal b), esto es, regirse por la regulación de vacantes establecida en el párrafo 4° del presente título. Asimismo, el artículo 112 inciso cuarto del mismo cuerpo legal, establece que el incumplimiento de las obligaciones del artículo 87 de la Ley 21.091 se considerarán infracciones gravísimas.

6. En ese contexto, la Resolución Exenta 2.607, de 2021, de la Subsecretaría de Educación Superior, determinó las vacantes máximas de estudiantes de primer año para las instituciones de educación superior que reciban el financiamiento institucional para gratuidad, para aquellas carreras o programas de estudio señalados en el artículo 104 de la Ley 21.091.

7. A su turno, la Resolución Exenta 5.314, de 2022, de la Subsecretaría de Educación Superior, determinó que la Universidad Santo Tomás experimentó un exceso de matrícula de estudiantes de primer año, para el año académico 2022, que supera el límite establecido en la Resolución Exenta 2.607, de 2021, equivalente a 266 alumnos. Lo anterior, sin que se observe que la institución solicitara a dicha Subsecretaría la correspondiente autorización de aumento de matrícula invocando la causal establecida en el artículo 102 de la Ley 21.091.

8. La Resolución Exenta 5.539, de 2022, de la Subsecretaría de Educación Superior, determinó los montos que corresponden a las instituciones de educación superior que indica, beneficiarias del financiamiento institucional para la gratuidad en el año académico 2022, y aplicó los descuentos que indica respecto de la Universidad Santo Tomás, en virtud de lo establecido en el artículo 112 de la Ley 21.091.

9. A través del Ordinario 06/1556, de 2023, la Subsecretaría de Educación Superior, remitió a esta Superintendencia los antecedentes relativos al señalado exceso de matrícula en que incurrió la Universidad Santo Tomás, adjuntado las citadas resoluciones, así como la presentación de la Rectora de la institución, mediante la cual expuso los motivos que justificarían haber sobrepasado el límite de vacantes.

10. Analizados los antecedentes recopilados en el curso del correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio y en virtud de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 21.091, mediante la Formulación de Cargos 2023/FC/36, de 28 de noviembre de 2023, procedió a formular el siguiente cargo a la Universidad Santo Tomás:

CARGO: NO REGIRSE POR LA REGULACIÓN DE VACANTES ESTABLECIDA EN EL PÁRRAFO 4° DEL TÍTULO V DE LA LEY 21.091.

Dicho cargo se sustenta en los siguientes hechos: La Resolución Exenta 5.314, de 2022, de la Subsecretaría de Educación Superior, determinó que la Universidad Santo Tomás experimentó un exceso de matrícula de estudiantes de primer año, para el año académico 2022, que supera el límite establecido en la Resolución Exenta 2.607, de 2021, equivalente a 266 alumnos. Lo anterior, sin que se verifique que la institución solicitara a dicha Subsecretaría la correspondiente autorización de aumento de matrícula, de acuerdo con lo establecido en el artículo 102 inciso final de la Ley 21.091.

Norma transgredida: artículo 102 de la Ley 21.091.

Tipo Infraccional: El no cumplir con lo dispuesto en el párrafo 4° del Título V de la Ley 21.091, específicamente la regulación establecida en su artículo 102, constituye una infracción gravísima, en virtud de lo prescrito en los citados artículos 53, letra k) y 112, inciso cuarto, ambos de la Ley 21.091.

Sanción: El artículo 57 de la Ley 21.091 establece que: "*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. La sanción de inhabilitación temporal se podrá extender hasta por un plazo de quince años, y se aplicará para el caso de infracciones gravísimas*".

11. Por su parte, es del caso hacer presente que la Resolución Exenta 357, de 25 de octubre de 2023, por la que se ordenó instruir procedimiento administrativo y la correspondiente Formulación de Cargos 36, de 2023, que fueron debidamente notificados al Rector de dicha institución mediante carta certificada, entregada el 30 de noviembre de 2023.

12. Mediante presentación del 21 de diciembre de 2023, el Rector de la Universidad Santo Tomás solicitó ampliación del plazo para presentar sus descargos, en conformidad con el artículo 46 de la Ley 21.091, la que fue concedida el 22 de diciembre de 2023.

13. Mediante presentación del 18 de enero de 2024, el Rector de la Universidad Santo Tomás dentro del plazo ampliado en conformidad con el artículo 46 del citado cuerpo normativo, evacuó los descargos de la institución, haciendo presente las siguientes alegaciones:

a. Indica que se le aplicó una sanción consistente en el descuento contemplado en el artículo 112 de la Ley 21.091, de modo que una nueva sanción atentaría contra el principio de *non bis in ídem*, puesto que ambas sanciones provendrían de los mismos hechos -exceso de vacantes- cometidas por el mismo sujeto, y como único fundamento la supuesta inobservancia de las obligaciones y los requisitos establecidos en el Título V de la Ley 21.091. Sustenta su argumento en la sentencia de la Excma. Corte Suprema, de 9 de agosto de 2021, Rol 31.700-2021, en que se resolvió que el descuento realizado al aporte entregado a la Universidad es una sanción. Agrega que el planteamiento se refuerza por la ubicación del artículo 112 del indicado cuerpo normativo, al encontrarse en el párrafo de las infracciones y sanciones del título sobre el financiamiento institucional para la gratuidad. A su vez, indica que el descuento se habría aplicado sin un procedimiento administrativo previamente tramitado, sin oportunidad de efectuar descargos, presentar prueba o ejercer su derecho a defensa.

b. Las circunstancias del proceso de admisión 2022 demostrarían la ausencia de antijuridicidad, dado que la Universidad siguió las instrucciones de la Subsecretaría para determinar la cantidad de vacantes máximas. Incluso, indica que de haberse superado el número máximo de vacantes no se sigue que la Universidad haya infringido la regulación de vacantes en su determinación. Refiere que no habiendo realmente una conducta infraccional en lo que concierne al deber de regirse por la regulación de vacantes, no sería posible aplicar una sanción que se derive de tales hechos. Añade que la conducta ilícita debe estar definida en la ley. Puede

haber supuestos en que una conducta típica no sea antijurídica si no goza de un contenido material que transgreda el bien jurídico protegido en la normativa.

c. En caso de que la Superintendencia determine la imposición de una sanción, solicita que se considere los criterios para la determinación de las sanciones contenidos en el artículo 58 de la Ley 21.091. En este sentido, en relación con la naturaleza y gravedad de la infracción refiere que la Universidad procuró dar cumplimiento a las directrices y procedimientos establecidos por la autoridad, por lo que contaba con una legítima expectativa de estar cumpliendo con la regulación de vacantes. Agrega que no existió intencionalidad en superar el límite de crecimiento permitido por la ley, el exceso de vacantes se debió a una situación excepcional por su primera participación en el sistema de acceso con el financiamiento institucional de la gratuidad. A su vez, indica que no existió beneficio económico con motivo de la infracción, sino sólo sanciones y medidas de gravamen como otorgar estudios gratuitos a estudiantes que cumplan con los requisitos dispuestos en la ley. Finalmente, solicita que se considere que la institución no posee circunstancias agravantes y la procedencia de la atenuante consistente en no haber sido objeto de las sanciones previstas en las normas aplicables a la educación superior en los últimos 6 años. Refiere que todos los criterios anteriores constituyen una manifestación del principio de proporcionalidad.

d. Por último, indica que en conformidad con lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley 21.091, la Superintendencia no podrá aplicar cualquiera de las sanciones cuando la institución hubiera actuado de buena fe. Agrega que este principio ha orientado la toma de decisiones y cálculos de la Universidad en cada una de las etapas del procedimiento para optar al financiamiento institucional para la gratuidad.

14. Respecto a las alegaciones y documentos presentados por el Rector junto a sus descargos, cabe señalar lo siguiente:

a. El incumplimiento del artículo 102 de la Ley 21.091, consistente en que la Universidad Santo Tomás matriculó en 2022 a 266 estudiantes en exceso a lo autorizado por la Subsecretaría de Educación Superior, dio origen a dos consecuencias de naturaleza distinta. En primer término, la aplicación del descuento previsto en el artículo 112 del citado cuerpo legal, cuya finalidad es ajustar la transferencia de recursos a las instituciones adscritas a la gratuidad conforme a la cantidad de vacantes previamente autorizadas, y se enmarca exclusivamente en la función de resguardo del patrimonio fiscal y, en definitiva, del orden jurídico. En segundo término, la eventual sanción administrativa que pueda aplicar esta Superintendencia tiene por fin el reproche a una conducta ilícita en que incurrió la Universidad al matricular estudiantes por sobre el máximo autorizado, sin contar con una autorización excepcional de incremento de vacantes, en los términos del inciso final del artículo 102 de la Ley 21.091.

   La Contraloría General de la República ha establecido una clara distinción entre las medidas de resguardo del patrimonio fiscal y las sanciones administrativas, señalando que "*frente a determinadas infracciones previstas en el referido artículo 50 resulta procedente la correspondiente sanción administrativa y, además, el reintegro de los caudales indebidamente percibidos, el cual responde a una potestad de resguardo o defensa del patrimonio público que no reviste un carácter sancionatorio*" (dictamen 85.270-2013). En este caso, los recursos a transferir a las instituciones de educación superior adscritas al régimen de gratuidad fueron objeto de descuentos mediante la Resolución Exenta 5.539, de 2022, de la Subsecretaría de Educación Superior, la cual determinó los montos a percibir por las instituciones beneficiarias y aplicó los descuentos correspondientes en conformidad con el artículo 112 de la Ley 21.091. Dicho acto administrativo no comprendió ni sustituyó la potestad de esta Superintendencia para imponer una eventual sanción administrativa derivada de la infracción cometida por la institución.

   En este contexto, conforme a lo expuesto por Rosa Gómez González[1], el principio de *non bis in ídem* tiene por finalidad evitar que un mismo hecho sea sancionado reiteradamente con idéntico propósito. Para que dicho principio resulte aplicable, es necesario que concurran

[1] Rosa Gómez González (2017). "El *non bis in ídem* en el derecho administrativo sancionador", en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XLIX, páginas 114 – 116.

copulativamente la identidad de sujetos, de hechos y fundamento punitivo, siendo este último requisito determinante en cuanto exige analizar si las normas en cuestión protegen un mismo bien jurídico. En el particular, tal como ha sido previamente expuesto, el descuento aplicado en los montos a transferir por concepto de gratuidad y la sanción administrativa persiguen finalidades diversas: mientras el primero constituye una medida destinada al restablecimiento y resguardo del patrimonio fiscal, la segunda responde al reproche por la comisión de una conducta prohibida por la ley. En consecuencia, no se configura la vulneración alegada y el argumento debe ser desestimado. Finalmente, corresponde precisar que esta Superintendencia carece de competencia para pronunciarse acerca de la modalidad de cálculo o de las condiciones bajo las cuales la Subsecretaría determinó las vacantes máximas y efectuó el descuento, toda vez que tales materias se encuentran fuera de su ámbito de atribuciones.

Por último, que el artículo 112 de la Ley 21.091 se encuentre ubicada en el Título V, Párrafo 6° denominado "*Infracciones y Sanciones a este Título*", no implica que el descuento que aplicó la Subsecretaría de Educación Superior tenga la naturaleza de una sanción. Dicha ubicación responde a la necesaria coherencia sistemática de la Ley 21.091, toda vez que el citado artículo regula una consecuencia específica frente al incumplimiento derivado del exceso de vacantes fijadas, por lo que no podría situarse en otra parte del cuerpo legal distinta de aquella que concentra las disposiciones vinculadas a infracciones y sus efectos.

b. El artículo 87 literal b) de la Ley 21.091 dispone que las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad deberán regirse por la regulación de vacantes establecida en el párrafo 4°. A su vez, el artículo 112 dispone que la Subsecretaría mediante resolución que llevará la firma del Ministro de Hacienda, determinará la cantidad de vacantes máximas de estudiantes de primer año para las instituciones de educación superior que reciban dicho financiamiento. En consecuencia, la conducta resulta antijurídica si la Universidad matricula en exceso de la cantidad de vacantes máximas que establece la resolución indicada. De este modo, la ley describe claramente el núcleo esencial de la conducta, quedando únicamente a la Subsecretaría la determinación periódica del máximo de vacantes, en atención a las variables previstas en el artículo 102, esto es, considerando los niveles y años de acreditación institucional, tipo de institución y cobertura regional de la educación superior.

   Así, conforme al principio de tipicidad, no resulta exigible que la conducta infractora se encuentre descrita en la ley con un grado de detalle absoluto, siendo jurídicamente admisible que la Administración, sobre la base de los criterios previamente establecidos, determine con precisión la cantidad máxima de vacantes que regirá por un período de tres años contado desde la dictación de la respectiva resolución. En este marco, la Subsecretaría determinó y comunicó oportunamente a las instituciones adscritas al financiamiento institucional para la gratuidad el máximo de vacantes de estudiantes de primer año que correspondía a cada una de ellas. En consecuencia, debe desestimarse la alegación relativa a que la Universidad no habría infringido la regulación de vacantes en su determinación.

c. En aplicación al principio de proporcionalidad, en el evento que el Superintendente de Educación Superior estime que la Universidad deba ser sancionada, se tendrán en consideración las circunstancias atenuantes, agravantes y los criterios contenidos en el artículo 58 de la Ley 21.091.

d. 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 indicar que, para que dicha prohibición opere, deben cumplirse los presupuestos de hecho que establece el artículo 57 de la Ley 21.091, 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 su aplicación.

15. En consecuencia, por lo anteriormente expuesto, en el presente procedimiento administrativo se ha podido verificar que la Universidad Santo Tomás ha infringido lo dispuesto en el párrafo V de la Ley 21.091, específicamente la regulación establecida en su artículo 102 del citado cuerpo legal. Dicha conducta constituye una infracción gravísima en virtud de lo prescrito en los artículos 53, letra k) y 112, inciso cuarto, ambos de la Ley 21.091.

16. En este sentido, cabe señalar que la infracción gravísima que ha cometido la Universidad Santo Tomás debe ser sancionada en conformidad con lo prescrito por el artículo 57 de la Ley 21.091, el cual establece que: *"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. La sanción de inhabilitación temporal se podrá extender hasta por un plazo de quince años, y se aplicará para el caso de infracciones gravísimas".

17. Por tanto, encontrándose establecidos los hechos en que se funda el cargo formulado en contra de la Universidad Santo Tomás y que los descargos presentados 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 a lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 21.091, proponga al Señor Superintendente de Educación Superior la sanción que resulte procedente aplicar a dicha institución, 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 Santo Tomás, este instructor propone al Señor Superintendente de Educación Superior aplicar la sanción que contempla el literal d) del artículo 57 de la Ley 21.091, consistente en multa a beneficio fiscal de hasta diez mil unidades tributarias mensuales.

Asimismo, se propone que al momento de determinar la sanción se tengan en especial consideración los criterios del artículo 58 de la Ley 21.091, en especial, la ausencia de beneficio económico obtenido con motivo de la infracción y la irreprochable conducta anterior de la institución. Por su parte, no concurren circunstancias agravantes de responsabilidad y se debe reconocer la circunstancia atenuante contenida en el literal b) del artículo 61 de la Ley 21.091, consistente en no haber sido objeto de alguna de las sanciones previstas en las normas aplicables a la educación superior en los últimos 6 años.

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

FRANCISCO MALDONADO PUTZ
INSTRUCTOR
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR