

CORTE DE APELACIONES

Caratulado:

**UNIVERSIDAD MAYOR./SUPERINTENDENCIA
EDUCACIÓN SUPERIOR**

Rol:

1202-2024

Fecha de sentencia:	15-10-2024
Sala:	Cuarta
Tipo Recurso:	Protección-Protección
Resultado recurso:	RECHAZADA
Corte de origen:	C.A. de Santiago
Cita bibliográfica:	UNIVERSIDAD MAYOR./SUPERINTENDENCIA EDUCACIÓN SUPERIOR: 15-10-2024 (-), Rol N° 1202-2024. En Buscador Corte de Apelaciones (https://juris.pjud.cl/busqueda/u?djve8). Fecha de consulta: 17-10-2024



Utilice una aplicación QR desde su teléfono para escanear este código y consultar la sentencia desde el sistema.

[Ir a Sentencia](#)

Santiago, quince de octubre de dos mil veinticuatro.

A folio 24 y 25, estese al mérito de autos.

Vistos y teniendo presente:

PRIMERO. Que comparece don IGNACIO [REDACTED] abogado, en representación de UNIVERSIDAD MAYOR, institución de educación superior e interpone recurso de protección contra la Superintendencia de Educación Superior, en adelante también “SES” o la “Superintendencia” que dictó la Resolución Exenta N° 38 de 25 de enero de 2024 (en adelante también como la “Resolución”), por la cual rechazó la petición de invalidación y el recurso de reposición deducido en subsidio, en contra de la Circular N°1/2023, “[d]a respuesta a dudas planteadas por instituciones de educación superior sobre la Ley N° 21.369”, este último acto ilegal y arbitrario que priva, perturba y amenaza las garantías constitucionales de la recurrente, contempladas en los números 11° y 24° del artículo 19° de la Constitución Política de la República, por lo que solicita que esta Corte deje sin efecto la Circular N°1/2023, ordenando que la Superintendencia dicte una nueva, sin ilegalidades ni arbitrariedades; y que cumpla el deber de actuar dentro de sus competencias y en la forma que previene la ley; sin perjuicio de las facultades de esta Corte, para decretar las demás medidas que juzgue necesarias y apropiadas para reestablecer el imperio del derecho.

Sobre la privación, amenaza, perturbación a la garantía constitucional del artículo 19° N° 3° de la Constitución, explica que el día 15 de septiembre de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la República la Ley N° 21.369 que regula el Acoso Sexual, la Violencia y la Discriminación de Género en el ámbito de la Educación Superior; normativa que tiene por objetivo promover políticas integrales orientadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género, y proteger y reparar a las víctimas en el ámbito de la educación superior, con la finalidad de establecer ambientes seguros y libres de acoso sexual, violencia y discriminación de género, para

todas /as personas que se relacionen en comunidades académicas de educación superior, con prescindencia de su sexo, género, identidad y orientación sexual.

Añade que el 8 de julio de 2022, la Superintendencia de Educación Superior emitió el Oficio Circular N° 1 que “[d]a respuesta a dudas planteadas por instituciones de educación superior sobre la Ley N° 21.369”, en adelante, la “Circular N°1/2022” y el 23 de octubre de 2023, el Oficio Circular N° 1 que “[a]ctualiza Oficio Circular 0001, de 2022, de la Superintendencia de Educación Superior, que interpreta la Ley 21.369”, en adelante, la “Circular N°1/2023”.

Sostiene que en el marco de la Circular N°1/2023, con fecha 2 de noviembre de 2023, la Universidad Mayor solicitó iniciar un procedimiento de invalidación conforme a lo previsto en el artículo 53° de la Ley N° 19.880; y, en subsidio, dedujo recurso de reposición en contra del referido acto administrativo, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59° del mismo cuerpo normativo.

Plantea que los argumentos esgrimidos por la Universidad Mayor decían relación con las siguientes irregularidades: A) Existencia de un vicio formal, al no haberse dado cumplimiento a lo previsto en el inciso segundo del literal p) del artículo 20° de la Ley N° 21.091, relativo a la no apertura de un periodo de información pública previa. B) Contradicción de la Circular N°1/2023 con los pronunciamientos y sentencias de los tribunales superiores de justicia para efectos de determinar el ámbito espacial de aplicación de la potestad investigativa y sancionatoria que la Ley N° 21.369 otorga a las instituciones de educación superior. C) Ilegalidad de la Circular N°1/2023 al establecer como obligatoria la asistencia y aprobación de los contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género que sean incorporados en los planes de estudio de las carreras de pregrado; por cuanto se transgrede el principio de autonomía institucional. D) Ilegalidad de la Circular N° 1/2024 al exigir que las jefaturas o aquellas personas que asuman un rol de conducción de las unidades responsables de la implementación, y de la investigación y sanción, protección y reparación, cuenten con un mínimo de 65 horas pedagógicas de capacitación en derechos humanos y perspectiva de género; sumado a la falta de motivación y un error de redacción.

Informa que mediante la Resolución Exenta N° 38 de 25 de enero de 2024 (en adelante también como la “Resolución”), la Superintendencia de Educación Superior rechazó la petición de invalidación interpuesta y el recurso de reposición deducido en subsidio y en consecuencia, deja a firme la Circular N°1/2023, situación que constituye un acto ilegal y arbitrario por múltiples razones, que individualmente consideradas y más aún en su conjunto, justifican que se acoja la presente acción de protección, según analiza en los siguientes acápite:

A) La Circular N°1/2023 no solo es interpretativa, sino que mantiene características propias de una normativa reglamentaria, incorporando elementos adicionales que no están contenidos en la Ley N° 21.091 que aduce interpretar, actuando con infracción al principio de legalidad y juridicidad.

B) La Circular N°1/2023 vulnera la autonomía institucional de que goza este plantel educativo, imponiendo el carácter de obligatorio a los contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género en los planes de estudios de pregrado que se ofertan.

C) La Circular N°1/2023 extiende el alcance de la potestad de investigación y sanción otorgada a las instituciones de educación superior por la Ley N° 21.369 en su interpretación, en contradicción a las sentencias de la Excma. Corte Suprema de Justicia y de los tribunales de alzada, y a las propias limitaciones que reconoce la propia Circular según se indicará; infringiendo, en lo pertinente, el deber de fundamentación que deben observar los actos.

Expone que el acto ilegal y arbitrario reclamado priva, perturba y amenaza las garantías constitucionales contempladas en el artículo 19° de la Constitución Política de la República, en sus N° 3 y 11° relativa a la libertad de enseñanza, que incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales y el derecho de propiedad que Universidad Mayor posee respecto de su autonomía institucional, tanto académica, económica como administrativa, en los términos previstos en los artículos 104 y siguientes del DFL N° 2 de 2009 de Educación.

En consecuencia, solicita concretamente que este Tribunal deje sin efecto la Circular N°1/2023, ordenando que la Superintendencia dicte una nueva, sin ilegalidades ni arbitrariedades; y que cumpla

el deber de actuar dentro de sus competencias y en la forma que previene la ley; sin perjuicio de las facultades de este tribunal de decretar las demás medidas que juzgue necesarias y apropiadas para reestablecer el imperio del Derecho, con expresa condena en costas.

Expone que la Ley N° 21.369 que regula el Acoso Sexual, la Violencia y la Discriminación de Género en el ámbito de la Educación Superior, prevé que es deber de toda casa de estudios superiores “adoptar todas las medidas que sean conducentes para prevenir, investigar, sancionar y erradicar el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género, y proteger y reparar a las víctimas en el ámbito de la educación superior, promoviendo, en particular, las relaciones igualitarias de género”

Agrega que en cuanto al alcance de la potestad de investigar y sancionar que se otorga a las instituciones de educación superior respecto a hechos o conductas constitutivas de Acoso Sexual, Violencia o Discriminación de Género, el inciso final del artículo 2° señala que “[l]a potestad de las instituciones de educación superior de investigar y sancionar de conformidad con esta ley se extenderá a los hechos o situaciones que se enmarquen en actividades organizadas o desarrolladas por instituciones de educación superior o por personas vinculadas a ellas de conformidad con el inciso anterior, ocurran o no en espacios académicos o de investigación, especialmente si tales hechos o situaciones afectan el buen desenvolvimiento de los fines y propósitos de dichas instituciones de educación superior”.

Asimismo, agrega que la precitada ley dispone en su artículo 3° que las instituciones de educación superior “deberán contar con una política integral contra el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género, que contendrá un modelo de prevención y un modelo de sanción de dichas conductas, construido con la participación de todos los estamentos existentes en su interior”. Y enseguida, el artículo 5° establece que el modelo de prevención deberá incorporar, al menos, la medida de “e) Incorporación de contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género, en los planes curriculares de las instituciones de educación superior”.

Explica el origen de la Circular N° 1 de 2022 de la Superintendencia de Educación Superior, la que en el marco de la entrada en vigor de la Ley N° 21.369, solicitó a las instituciones de educación superior realizar y remitir “las inquietudes y preocupaciones que les surgieran con relación al entendimiento e

implementación de la Ley N° 21.369, indicando aquellas observaciones y aportes que estimaran pertinentes”; y con motivo de la recolección de dichas inquietudes y observaciones planteadas por las propias casas de estudios superiores, procedió con fecha 8 de julio de 2022 a emitir su Circular N° 1, que [d]a respuesta a las dudas planteadas por instituciones de educación superior sobre la Ley N° 21.369”.

Plantea que en dicho instrumento, la Superintendencia sistematiza el texto legal y procede a pronunciarse sobre las consultas realizadas, por lo que asienta que del análisis de dicho instrumento, se desprende que la Superintendencia procedió a pronunciarse y a dar respuesta sobre las dudas e inquietudes supra transcritas planteadas por las instituciones de educación superior, dentro de las facultades legales que le han sido conferidas por los artículos 20° letras a) y p) y 26° letras f), i) y j) de la Ley N° 21.091.

Enfatiza que al emitir la Circular N°1/2022, la Superintendencia no realizó alcances de carácter normativos adicionales a los previstos en la ley; haciendo una aplicación del texto normativo que, si bien implica realizar un ejercicio material interpretativo, no viene en añadir requisitos no previstos en la ley.

Sostiene que es claro que la interpretación administrativa que realizan los órganos administrativos debiese limitarse única y exclusivamente a establecer el sentido y alcance de las leyes y reglamentos que rigen un determinado sector, no pudiendo, en consecuencia, innovar en el ordenamiento jurídico estableciendo cargas adicionales a los particulares o regulados.

Establece que el quid del asunto se reduce a discernir si la Circular N°1/2023 que constituye el acto ilegal y arbitrario contra el cual se recurre, es una circular interpretativa de alcance general y/o una circular de carácter normativo. Del análisis del acto, es posible desprender que aquella contiene normas generales para las instituciones de educación superior que tienen el carácter de norma reglamentaria.

Cuestiona, en cambio, que mediante el acto ilegal y arbitrario, la Circular N°1/2023, la Superintendencia de Educación Superior no se limita a realizar una interpretación de la Ley N° 21.369, sino que, adicionalmente, la Superintendencia previene, se pronuncia o establece requisitos adicionales a los establecidos por el cuerpo normativo “interpretado”, así, aduce estimar pertinente “una implementación gradual” de los deberes de las instituciones de educación superior que no establece la ley; exige la construcción de un instrumento unificado que contenga las políticas y modelos que ordena la ley, no obstante, establece una modalidad que no está en ella contenida; dispone estándares bajo los cuales la repartición entenderá el cumplimiento de la ley, lo que en consecuencia tiene un efecto vinculante so pena de una eventual sanción; dispone -sin entregar fundamento alguno- que la capacitación en materias de Derechos Humanos y Género que previene la ley se cumplirá con, al menos, 65 horas de capacitación; establece la obligación de asistencia y aprobación de los y las estudiantes a aquellas temáticas de Derechos Humanos y Género que sean incorporados en los planes de estudio; y establece la forma y variables mínimas que deberán contener los registros institucionales frente a denuncias de Acoso Sexual Violencia y/o Discriminación basada en Género.

Denuncia el claro carácter de circular normativa que tiene la Circular N°1/2023 y que constituye el acto ilegal y arbitrario; el alcance general y abstracto de su contenido; el carácter obligatorio de su cumplimiento so pena de una eventual sanción administrativa, en la medida que se den instrucciones - como la de conformar el actuar e instrumentos exigidos por la ley, dentro de los 12 meses siguientes- aquellas serán obligatorias, por lo que indica que dicho acto no ha sido publicado en el Diario Oficial de la República conforme previene el artículo 45° de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado (LBPA).

Controvierte especialmente que en el numeral 2.1. de su Circular N°1/2023, la Superintendencia interpreta la forma de dar cumplimiento al requisito de capacitación en temáticas de Derechos Humanos y perspectiva de Género con que deben cumplir los integrantes de las Unidades de Prevención y de Investigación y Sanción. Al efecto, expone que sin entregar justificación alguna que legítimamente lo justifique, la Superintendencia establece “[e]n tal sentido, esta Superintendencia estima que cumplirán con dicha característica, aquellas capacitaciones en temáticas de derechos

humanos y perspectiva de género, por un mínimo de 65 horas pedagógicas. La Superintendencia propenderá a que las instituciones aumenten progresivamente estas horas de capacitación".

Señala que las instituciones de educación superior han dispuesto de capacitación de sus integrantes, las que en el caso particular de la Universidad Mayor superan las 65 horas pedagógicas y que dicha interpretación debe tener un asidero técnico que debe constar en el acto que así lo dispone.

Reconoce que aunque la Superintendencia, en su Resolución Exenta N° 38 de 2024 en que resuelve los recursos administrativos presentados razona al efecto, sostiene la justificación transcrita contenida en dicha Resolución, cuestiona que debió haberse contenido, al menos, en la parte considerativa de la Circular N°1/2023, por cuanto la Superintendencia debe motivar y fundamentar sus actos propios, máxime si aquellos tienen un alcance general sobre el Sistema de Educación Superior, por lo cual no se explica que la recurrida haya motivado su decisión -de disponer las 65 horas- en un acto administrativo posterior.

En abono de sus planteamientos, arguye que examinando el carácter eminentemente normativo de diversas Circulares emitidas por servicios públicos fiscalizadores, es posible determinar que todas las Circulares interpretativas o normativas son aprobadas mediante resolución, en consideración a lo previsto en el artículo 3° de la Ley N° 19.880, y es en aquella en la que los servicios vierten sus consideraciones y fundamentaciones del contenido de la respectiva Circular. Así, sucede en la totalidad de los casos de las Circulares emitidas por el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Nacional del Consumidor, entre otros; más no se ha verificado por la Superintendencia de Educación Superior al emitir la circular recurrida.

Concluye en este capítulo que las ilegalidades y arbitrariedades anteriormente expuestas presuponen una concreta privación, amenaza, perturbación a la garantía constitucional contemplada en el numeral 3° del artículo 19° de la Constitución, por cuanto el irrespeto de la exigencia que el legislador a impuesto a los Órganos de la Administración del Estado en el artículo 45° de la LBPA conculca el derecho a un debido proceso de que es titular la Universidad Mayor.

En cuanto el capítulo sobre privación, amenaza, perturbación a las garantías constitucionales del artículo 19° N° 11° y N° 24° de la Constitución, explica que el literal e) del artículo 5° de la Ley 21.369 dispone que el modelo de prevención que establece el artículo 3° de la misma ley, deberá contemplar la medida consistente en la “Incorporación de contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género en los planes curriculares de las instituciones de educación superior”, Denuncia que más de dos años después de la publicación en el Diario Oficial de la Ley N° 21.369, la Superintendencia de Educación Superior ha procedido a “interpretar” la obligación transcrita supra, conforme señala el numeral 3.2. de la Circular N°1/2023, en que si bien reconoce la autonomía de las instituciones de educación superior prevista en los artículos 104° y siguientes del DFL N° 2 de 2009 de Educación, y en el literal a) del artículo 2° de la Ley N° 21.091, no obstante, exige que la incorporación de los contenidos de Derechos Humanos y de Género sean de asistencia y aprobación obligatoria para los y las estudiantes de las casas de estudios superiores.

Denuncia que la precitada “interpretación” de obligatoriedad -más bien mandamiento- dada por la Superintendencia en el instrumento recurrido priva, perturba y amenaza la autonomía institucional de que goza la Universidad Mayor, constituyendo una clara intromisión ilegal y arbitraria a la libertad académica de que gozan las instituciones de educación para decidir por sí misma “la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio”; como también añade una exigencia adicional que no se encuentra contemplada en la Ley N° 21.369, cual es el carácter obligatorio de asistencia y aprobación de las temáticas para los y las estudiantes.

Adiciona que la antes referida Resolución N° 38 de 2024 considera que “Resulta evidente que, para dar cumplimiento a la disposición legal, es indispensable que los estudiantes adquieran los conocimientos mínimos asociados a los contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género. Para ello, es necesario asegurar que los estudiantes asistan a estos cursos y, además, aprueben las evaluaciones respectivas, pues de lo contrario no se cumpliría el propósito de esta medida”.

Reitera que contrario a la consideración transcrita, la interpretación administrativa debiese limitarse

única y exclusivamente a establecer el sentido y alcance de las leyes y reglamentos, no pudiendo, innovar en el ordenamiento jurídico estableciendo cargas adicionales a los particulares o regulados.

Cuestiona que la recurrida ha aludido a un Oficio Ordinario publicado en su página web institucional de fecha 27 de septiembre de 2022, mediante el cual la Superintendencia se pronuncia sobre una consulta realizada por el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH) y del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), señalando expresamente a su respecto “[c]abe consignar que la Universidad Mayor no efectuó en su oportunidad ningún tipo de impugnación en relación con este pronunciamiento, que fue publicado en la página web institucional de la Superintendencia, no correspondiendo que en esta oportunidad impugne dicho criterio”.

Reitera que la publicación de un texto en el Diario Oficial de alcance general es de carácter esencial, pues constituye una exigencia legal contenida en el artículo 48° LBPA, no siendo suficiente la difusión que se haga de las mismas en periódicos comerciales o páginas web, máxime, cuando no existe ninguna norma legal que implique el deber de las instituciones de educación superior de consultar los pronunciamientos alojados en la página web de la Superintendencia de Educación Superior, por cuanto no es una forma de notificación válida según el ordenamiento jurídico.

Plantea en otro orden de cosas, que la Superintendencia en el numeral 4.8. de la Circular N°1/2023 se pronuncia respecto al alcance de la potestad de investigar y sancionar que la Ley N° 21.369 otorga a las instituciones de educación superior, estableciendo que desde el punto de vista territorial, la jurisdicción que la ley ha conferido a los planteles para investigar y sancionar hechos y conductas de acoso sexual, violencia y discriminación de género no se limita a aquellos comportamientos que tengan lugar en las dependencias institucionales destinadas a la docencia o a la investigación. Y “Por el contrario, dicha atribución se extiende a los hechos y situaciones de este tipo ocurridos en los recintos institucionales que tengan otros fines, ... ; e incluso más allá, comprendiendo espacios ajenos a las dependencias institucionales como, por ejemplo, ... y otros ambientes en que los sujetos antes mencionados puedan organizar otro tipo de actividades, tales como fiestas, paseos, graduaciones, titulaciones, eventos deportivos, entre otras”, describiendo en los literales a) hasta el e) del acápite “II.

Fuera de las dependencias institucionales”, los casos comprendidos.

En abono a su tesis contraria a lo expuesto en la Circular cuestionada, señala que los tribunales superiores de justicia se han pronunciado respecto al alcance de la potestad sancionatoria de las casas de estudios superiores, citando pasajes de diferentes fallos: Rol 32659-2022 ICA de Antofagasta; Roles 52954-2021, 18199-2022 y 252 -2023, de la Excma. Corte Suprema y Rol 5784-2023, ICA de Santiago.

En base de la jurisprudencia citada, sostiene que la autonomía institucional encuentra sus propios límites en los fines y propósitos institucionales, no pudiendo extenderse a aquellas situaciones que se sucedan entre miembros de su comunidad en un ámbito no funcional con aquella, sin perjuicio de las medidas de protección que puedan decretarse.

Aduce por tanto, que no es procedente que la Superintendencia extienda, vía “Circular”, la competencia sancionatoria de las instituciones de educación superior a ámbitos espaciales no vinculados con los fines y propósitos propios de ellas, tal como lo señala expresa y literalmente la ley y, en consecuencia, como ya han resuelto los tribunales de justicia.

Cuestiona particularmente lo previsto en la letra c) del numeral 4.8. de la Circular N°1/2023, esto es el deber de investigar y sancionar hechos o conductas eventualmente constitutiva de Acoso Sexual, Violencia o Discriminación de Género que tengan lugar en “actividades organizadas o desarrolladas por uno/a o más estudiantes de la institución, e intervengan como responsables o como víctimas integrantes del personal docente o académico, de investigación o administrativo y autoridades”, pues a su parecer, los colaboradores, académicos y autoridades de la Universidad se encuentran sujetos a eventuales sanciones disciplinarias fuera de sus labores institucionales propias, esto es, la esfera de su vida privada que se encuentra sujeta a un estatuto jurídico distinto. Ello, sin ningún criterio adicional como aquellos contenidos en el literal d) del mismo numeral en que tanto el sujeto pasivo como activo de la conducta tienen una vinculación con la institución y existe una afectación en la prestación de los servicios educativos.

Critica que en este contexto, la inobservancia de la instrucción de un procedimiento de investigación y sanción, bajo los estándares que prevé la Superintendencia, estaría sujeto a una eventual sanción para la Universidad Mayor; no obstante, el accionar en la manera prevista por la recurrida, implica sobrepasar los límites de la autonomía institucional y sus fines propios; y vulnerar los derechos y garantías constitucionales de los académicos, colaboradores y autoridades de la Universidad.

Advierte que la propia Superintendencia reconoce en el punto 5.2. del acto impugnado otros límites a la potestad sancionatoria de las instituciones de educación superior en el marco de la Ley N° 21.369, al explicitar lo resuelto y sostenido por la Contraloría General de la República en su Dictamen N° E389867/2023, por cuanto “en los casos que las instituciones de educación superior celebren convenios con otros organismos públicos o privados, la incorporación de la normativa interna en los citados convenios no puede significar afectar las potestades o facultades de administración y disciplinarias de estos últimos, debiendo estos, en todo caso, proceder a activar sus propios protocolos sobre la materia, así como ejercer las señaladas potestades o facultades en relación con su personal, sin que sea procedente para las instituciones de educación superior iniciar procedimientos disciplinarios respecto de personas de las que no tienen dependencia o vínculo contractual”.

Sostiene que hechos o conductas constitutivas de Acoso Sexual, Violencia o Discriminación basada en Género que se sucedan entre miembros de la Universidad Mayor, en actividades no asociadas a los fines y objetivos institucionales y no organizadas por su representada, se encuentran sujetas a las potestades o facultades que la Constitución y las leyes otorgan a las policías y al Ministerio Público, en su caso, por tanto, exceden la potestad sancionatoria que la Ley N° 21.369 otorga a las instituciones de educación superior, sin perjuicio de las medidas de protección que la Universidad pueda adoptar respecto a la persona afectada.

Indica que la disonancia del alcance espacial y funcional que representó la Universidad en sus recursos administrativos fue resuelta en la Resolución N° 38 de 2024 de la recurrida, quien se limita a dar argumentos de hecho para justificar la no consideración de las sentencias de las Cortes superiores de Justicia, señalando al respecto, que la Circular N°1/2023 no altera sustancialmente el contenido de

lo previsto en el instrumento que actualiza, esto es la Circular N°1/2022, aludiendo a que la actora no recurrió contra ella en dicha oportunidad. Cita al respecto, a la Superintendencia, que en el considerando 15° sostiene que “[a] mayor abundamiento, cabe destacar que el oficio circular de general aplicación impugnado no ha modificado sustancialmente lo dispuesto en esta materia por el Oficio Circular N°1 de 2022. En efecto, este último disponía – en su acápite 3.2 numeral II letra d) – que las instituciones de educación superior deben contemplar la obligación de investigar y sancionar estos hechos y conductas, cuanto éstas tengan lugar fuera de las dependencias institucionales, siempre que d) Se trate de actividades organizadas o desarrolladas por uno o más estudiantes, e intervengan como víctima(s) y como responsable(s) estudiantes de la institución, cuando tales hechos o situaciones afecten el buen desenvolvimiento de los fines y propósitos de dichas instituciones de educación superior, o bien creen un entorno intimidatorio, hostil o humillante en ellas”. Es decir, la hipótesis cuestionada por la Universidad Mayor no sufrió ningún tipo de modificación respecto de lo previsto en el Oficio Circular N°1, que fue notificado en 2022 a las instituciones de educación superior del país y que no fue impugnado en ninguna forma por la Universidad Mayor”.

Hace presente que a la fecha de la dictación de la Circular N°1/2022 de la Superintendencia no existían pronunciamientos de los tribunales superiores de Justicia sobre la materia; por tanto, de mala manera podría haber utilizado dichos argumentos para su impugnación.

Concluye que el acto ilegal y arbitrario priva, amenaza y perturba la autonomía institucional de que la Universidad Mayor es propietaria, conculcando las garantías constitucionales consagradas en los numerales 9°(sic), sobre libertad de enseñanza, y 24°, de propiedad, del artículo 19° de la Constitución.

Solicita adoptar las providencias necesarias para restablecer el imperio del Derecho y procurar la debida protección de la recurrente, dejando sin efecto la Circular N°1/2023, ordenando que la Superintendencia dicte una nueva, sin ilegalidades ni arbitrariedades; y que cumpla el deber de actuar dentro de sus competencias y en la forma que previene la ley; sin perjuicio de las facultades de esta Corte de decretar las demás medidas que juzgue necesarias y apropiadas para reestablecer el imperio del Derecho, con expresa condena en costas.

SEGUNDO. Que informa al tenor del recurso, don JOSÉ MIGUEL SALAZAR ZEGERS, en representación de la Superintendencia de Educación Superior y solicita se rechace en todas sus partes, por extemporánea e improcedente, la acción constitucional.

Expone que en uso de la facultad privativa establecida en el artículo 26 letra f) de la Ley 21.091, el Superintendente de Educación Superior dictó el Oficio Circular N°1, de 23 de octubre de 2023, mediante el cual se actualizó el Oficio Circular N°1, de 2022, que aplica e interpreta la Ley N° 21.369, que regula el Acoso Sexual, la Violencia y la Discriminación de Género en el Ámbito de la Educación Superior, el que fue notificado mediante correo electrónico de 24 de octubre de 2023, dirigido a todas las instituciones de educación superior del país y se dispuso también la publicación del citado oficio en la página web institucional de la Superintendencia.

Plantea que el Oficio Circular N°1, de 2022, interpretó la Ley N° 21.369 al dar respuesta a una serie de dudas planteadas por las instituciones de educación superior, como se colige de las consultas de instituciones y las respuestas de la Superintendencia a dichas consultas; y luego, mediante el Oficio Circular N°1, de 23 de octubre de 2023, la Superintendencia actualizó con perspectiva de género y con la participación de las instituciones de educación superior, algunos de los contenidos del Oficio Circular N°1 de 2022. Asimismo, se introdujeron modificaciones instruidas por la Contraloría General de la República, se incorporaron sugerencias efectuadas por las instituciones de educación superior y se sistematizaron criterios contenidos en pronunciamientos emitidos por esa Entidad de Control en virtud de consultas específicas planteadas por las instituciones de educación superior, de manera tal de contar con un único texto refundido e integrado que aplique e interprete la Ley N° 21.369 y que se ajuste a los actuales estándares de perspectiva de género.

Describe que el 2 de noviembre de 2023, la Universidad Mayor, interpuso petición de invalidación en contra del Oficio Circular N°1, de 23 de octubre de 2023 y en subsidio, recurso de reposición; en virtud de los principios del debido proceso administrativo y contradictoriedad, la Superintendencia de Educación Superior acogió a tramitación los recursos y se citó a audiencia previa a la recurrente, con el objeto de que pudiese presentar todas las alegaciones o antecedentes adicionales que estimase

pertinentes.

Hace presente que la petición de invalidación y recurso de reposición deducidos se sustentaron: en la existencia de un vicio formal, consistente en la circunstancia de haberse emitido el Oficio Circular N°1, de 23 de octubre de 2023, sin haber dado cumplimiento a lo previsto en el inciso segundo del literal p) del artículo 20 de la Ley N° 21.091, en lo relativo a la apertura de un período de información pública previa. Luego, se planteó un primer supuesto vicio de fondo que dice relación con el ámbito espacial de aplicación de la potestad investigativa y sancionatoria de las instituciones de educación superior en materias reguladas en la Ley N° 21.369, tratada en el literal b) del acápite 4.8 numeral II del acto administrativo impugnado. Un segundo supuesto vicio de fondo alegado en sede administrativa consistió en haber establecido la obligatoriedad de la asistencia y aprobación de los contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género que sean incorporados en los planes curriculares, tratada en el acápite 3.2 de la circular recurrida. Finalmente, se planteó un tercer supuesto vicio de fondo que lo fundamenta en lo dispuesto en el numeral 2.1. del Oficio Circular impugnado, a saber, la exigencia de que las jefaturas o aquellas personas que asuman un rol de conducción de las unidades responsables de la implementación, y de la investigación y sanción, protección y reparación, cuenten con un mínimo de 65 horas pedagógicas de capacitación en derechos humanos y perspectiva de género.

Añade que por Resolución Exenta N° 38, de 25 de enero de 2024, se rechazó la petición de invalidación, cuyos fundamentos están expuestos en los considerandos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Resolución Exenta impugnada, que da por reproducidos y solicita formen parte integrante del informe.

Reseña los argumentos alegados por la recurrida en el recurso.

En forma previa, alega la extemporaneidad del recurso de protección interpuesto, pues en opinión del servicio, el recurso de protección ha sido interpuesto fuera del plazo de 30 días corridos que contempla el auto acordado respectivo.

Sostiene que de la sola lectura de la acción constitucional deducida, y en particular de las peticiones concretas que se formulan, se desprende que lo solicitado por la Universidad Mayor es que se deje sin efecto la Circular N°1 de 2023 de la Superintendencia de Educación Superior, notificada a todas las instituciones de educación superior del país el 24 de octubre de 2023. Al respecto, la recurrente considera que su acción constitucional fue deducida dentro del plazo establecido en el auto acordado, en tanto contabiliza dicho plazo desde la fecha en que le fue notificada la Resolución Exenta N° 38, de 25 de enero de 2024, que rechazó su petición de invalidación y recurso de reposición subsidiario deducido en contra del Oficio Circular N°1 de 2023.

Hace ver, sin embargo, que la recurrente no impugna dicho acto administrativo, ni solicita que este sea dejado sin efecto, tampoco que se dicte una resolución de reemplazo que acoja su petición de invalidación o su recurso de reposición, ni formula petición alguna en relación con la mencionada resolución.

Aduce que refuerza lo anterior, la circunstancia que, en el contexto de la presente acción constitucional de protección, la actora modifica los argumentos que hizo valer en sede administrativa, e incorpora elementos que no fueron señalados en su petición de invalidación ni en el recurso de reposición deducido en forma subsidiaria, a modo de ejemplo, cuestionar lo establecido en el acápite 4.8, letra b), numeral II, literal c) del Oficio Circular N°1 de 2023, por supuestamente exponer a académicos y autoridades de la Universidad a eventuales sanciones disciplinarias por conductas realizadas en el contexto de su vida privada.

Objeta que este último argumento no fue mencionado por la Universidad Mayor en su petición de invalidación ni en su recurso de reposición deducido en forma subsidiaria, por cuanto si bien se cuestionó la interpretación realizada por esta Superintendencia en relación al ámbito espacial de la potestad investigativa y sancionatoria, su argumentación se centró en el literal d) de la sección en comento, referido a las actividades que se organizan entre estudiantes.

Sostiene que los argumentos antes expuestos permiten concluir que la presente acción constitucional

no impugna la Resolución Exenta N° 38, de 2024, respecto de la cual no se realiza petición alguna; sino que se impugna directamente el Oficio Circular N°1 de 2023, incorporando incluso argumentos nuevos que no formaron parte de la sede administrativa que finalizó con la dictación de la citada Resolución.

Seguidamente da cuenta de los fundamentos que se tuvieron a la vista para dictar la Circular N°1 de 2023 y en primer lugar, de la necesidad de operativizar la función fiscalizadora.

Hace presente que el 15 de septiembre de 2021, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 21.369, que Regula el Acoso Sexual, la Violencia y la Discriminación de Género en el Ámbito de la Educación Superior y que, a más de dos años de la publicación de esta ley, ya han transcurrido los plazos máximos previstos en el artículo transitorio de la misma, para que las instituciones de educación superior implementen los modelos de prevención y de investigación y sanción, den cumplimiento a las obligaciones previstas en su artículo 9°, realicen una evaluación de los referidos modelos implementados y den cumplimiento permanente a las demás obligaciones señaladas en la ley, las cuales resultan ahora plenamente exigibles.

Indica que de acuerdo con el artículo 10° de la Ley N° 21.369, la competencia para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones descritas en ella y sancionar el eventual incumplimiento de dichas obligaciones queda entregada a la Superintendencia de Educación Superior.

Señala que en virtud de lo expuesto, era indispensable que la Entidad de Control recurrida operativizara la labor de fiscalización, mediante el ejercicio de la atribución interpretativa, facilitando una aplicación práctica de las disposiciones generales contenidas en la ley, que permitiera dar cumplimiento al mandato legal de fiscalizar el cumplimiento de sus obligaciones.

Así, sostiene que uno de los principales objetivos del Oficio Circular N°1 de 2023, emitida por la Superintendencia, fue la de operativizar la labor de fiscalización, para lo cual se delimitó el contenido y alcance de las obligaciones de la ley.

Arguye que para tal efecto, no era posible realizar una interpretación meramente literal, ni una transcripción de las normas de la ley, como pretende la Universidad Mayor, por cuanto dichas normas legales son amplias y generales, y no permiten una fiscalización efectiva, correspondiendo en derecho que el Jefe de Servicio, en uso de su prerrogativa de interpretación por ley concedida (Art. 26 literal i) de la ley 21.091), fije el alcance de las normas en comento, en términos tales de dar claridad a las instituciones de educación superior sobre cómo darles aplicación práctica y certezas en cuanto a futuras fiscalizaciones que este servicio pueda realizar sobre el cumplimiento de las mismas

Indica que el segundo fundamento fue contar con un pronunciamiento único y sistematizado, y así, mediante el Oficio Circular N°1 de 2023, se pretendió actualizar el Oficio Circular N°1 de 2022, incorporando modificaciones instruidas por la Contraloría General de la República y criterios contenidos en pronunciamientos emitidos por esta Entidad de Control, de manera tal de contar con un único texto refundido e integrado que interprete la Ley N°21.369 y que se ajuste a los actuales estándares de perspectiva de género.

Informa que al momento de la elaboración del Oficio Circular N°1 de 2023, la Entidad de Control había emitido 4 pronunciamientos sobre la Ley N° 21.369 a requerimiento de distintas instituciones de educación superior, de manera tal que resultaba indispensable incorporar dichos criterios en un único texto refundido para facilitar el cumplimiento de estas disposiciones por parte de las instituciones de educación superior y su fiscalización por parte de esta Superintendencia.

Destaca entre estos pronunciamientos, el Oficio Ordinario N°1035, de 27 de septiembre de 2022, publicado en la página web institucional, emitido previa consulta del Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH) y del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), señalándose en dicha oportunidad que los contenidos que se impartan sobre derechos humanos, violencia y discriminación de género para dar cumplimiento a la Ley N° 21.369, deben ser de asistencia y aprobación obligatoria para los estudiantes, pues de lo contrario no se cumpliría con el propósito con que esta medida es exigida en el marco del modelo de prevención del acoso sexual, la violencia y la discriminación de género previsto en la Ley N°21.369, criterio que fue debidamente incorporado en el Oficio Circular N°1 de 2023.

A mayor abundamiento, indica que la Contraloría General de la República dictaminó la necesidad de que la Superintendencia de Educación Superior actualizara la Circular N°1 de 2022, al establecer que esta entidad “deberá modificar o aclarar el párrafo final del señalado numeral 4.1, de su oficio circular N°1, de 2022, de conformidad a lo expuesto en el presente oficio” (Dictamen N°E389867N23 de 2023), siendo este precisamente uno de los puntos abordados mediante el Oficio Circular N°1, de 2023, impugnado por la recurrente.

Expone que el Oficio Circular N°1 de 2023 fue notificado a la totalidad de las instituciones de educación superior del país, y publicado en la página web institucional, sin que ninguna otra institución la haya impugnado, salvo la Universidad Mayor; que se realizaron actividades de difusión y retroalimentación del Oficio Circular N°1 de 2023 con las instituciones de educación superior, las que contaron con una alta participación sectorial, lo que permite concluir que el recibimiento fue muy positivo por parte de las instituciones de educación superior.

Plantea que el acápite 9 del Oficio Circular N°1 de 2023 se pronuncia sobre la vigencia de la misma, señalando que “Las nuevas exigencias que establece la presente circular, que no se encuentran contenidas en las interpretaciones ya emitidas por esta Superintendencia, comenzarán a regir a contar de 12 meses a partir de la fecha de emisión del presente documento” y en consecuencia, el Oficio Circular N°1 de 2023 no se encuentra vigente, y a la fecha no ha producido efecto alguno, dado que su vigencia iniciará en el mes de octubre del presente año.

Expone que la entrada en vigencia diferida responde a la necesidad de respetar los tiempos de adecuación que requieren las instituciones de educación superior, para dar cumplimiento a estas nuevas exigencias y pretende es facilitar una implementación gradual y progresiva por parte de las entidades fiscalizadas.

Informa que el acápite 9 también indica que esta Superintendencia propenderá a realizar una actualización anual de la Circular, en el ejercicio de sus funciones y en concordancia con los nuevos criterios que sean pertinentes de incluir sobre la materia.

Abordando la denuncia de supuesta privación, amenaza y perturbación a la garantía constitucional del artículo 19 N°3 de la constitución, plantea que la recurrente alega que el Oficio Circular N°1 de 2023 le produce tal vulneración, sin expresar que a través de la presente acción constitucional se protege únicamente lo dispuesto en el artículo 19 N°3 inciso quinto, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución. El citado inciso dispone: “Nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señalare la ley y que se hallare establecido por ésta con anterioridad a la perpetración del hecho”.

Aduce que no se explica cómo una circular que pretende interpretar y entregar certezas al sistema de educación superior sobre la aplicación de una ley que les ordena resguardar espacios seguros y libres de acoso sexual, violencia y discriminación de género, pueda transgredir o amenazar de alguna forma el derecho que posee la Universidad Mayor de no ser sancionada por comisiones especiales.

Sostiene que en este apartado, la recurrente plantea 3 argumentos: 1) describe su naturaleza de circular normativa e imposibilidad de interpretar una norma de rango legal; 2) la falta de publicación en el diario oficial y 3) la exigencia de capacitación en Derechos Humanos y perspectiva de género.

Respecto al primer punto, plantea que el Oficio Circular N°1 de 2023 dictado por la Superintendencia es de general aplicación sólo para las instituciones de educación superior; y sobre el particular, corresponde al Superintendente de Educación Superior, en uso de sus facultades privativas, impartir circulares obligatorias para las instituciones de educación superior, en materias propias de su competencia.

Establece que la Ley N° 21.091 innova en materia de circulares al establecer en su artículo 26 letra f) que corresponderá al Superintendente dictar circulares de general aplicación para todas las instituciones de educación superior en materias propias de su competencia.

Agrega que dichas circulares, tienen por objeto aplicar el sentido natural y obvio de la ley y, cuando su sentido no es claro, realizar su interpretación.

Consigna que las circulares no requieren la apertura de un periodo de información pública para su dictación, al tenor del artículo 26 literales f) e i), en relación con el artículo 20 literal p), todos de la Ley N° 21.091.

Explica que, diferente es el caso de las instrucciones de general aplicación, del artículo 20 letra p) inciso 2° de la Ley N° 21.091, las que si bien se emiten dentro del ámbito de las atribuciones de la Superintendencia, tienen por finalidad instruir el cumplimiento de disposiciones que no derivan de la interpretación de un texto legal expreso, lo que justifica la realización de un período de información pública previo, lo que no ocurre, como ya se indicó, en el caso de las circulares de general aplicación para las instituciones de educación superior.

Expone que, a contrario de lo que plantea la recurrente, la circular en comento no es un reglamento, que sólo pueden ser dictados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria, situación que no se aplica al Oficio Circular N°1 de 2023 dictado por la Superintendencia.

Señala que, en concordancia con lo expuesto, la Contraloría General de la República se ha pronunciado en distintas oportunidades respecto de la Ley N° 21.369 y, en particular, respecto del Oficio Circular N°1, de 8 de julio de 2022, del Superintendente de Educación Superior, sin efectuar objeción alguna en relación con la legalidad del citado documento. Al respecto, el Órgano Contralor ha señalado expresamente que las casas de estudio deben ajustarse a lo dispuesto en el mencionado documento y que este servicio cuenta con la competencia primaria para interpretar la normativa contenida en la Ley N° 21.369 (Dictamen N°E311061N23 de 2023).

Adiciona que, también en concordancia con lo anterior, la Universidad Mayor valida el Oficio Circular N°1, de 2022, del Superintendente de Educación Superior, por la sola circunstancia de haber dado respuesta a dudas planteadas por instituciones de educación superior, de manera tal que, a su entender, no se realizó ningún tipo de interpretación normativa mediante dicho acto administrativo. En este contexto, la Universidad omite que, mediante dichas respuestas, precisamente lo que se hizo fue

aplicar e interpretar los preceptos legales establecidos en la Ley N° 21.369, situación que fue reconocida explícitamente por esta Superintendencia en dicho acto administrativo, al señalar que éste era emitido en ejercicio de las atribuciones que le confieren, entre otros, el artículo 20 letra p) y el artículo 26 letra i) de la Ley N° 21.091, que se refieren justamente a la atribución interpretativa.

Hace presente que, al igual que en la petición de invalidación, la recurrente nuevamente en forma equivocada sostiene en su recurso que las circulares de general aplicación sólo pueden ser emitidas por el Superintendente con efectos limitados y dirigidas a los funcionarios subalternos en su calidad de jefe del servicio, derivados de su potestad de mando o jerárquica.

Argumenta que no obstante, es la misma Ley N° 21.091 la que explicita en su artículo 26 letra f), tanto el alcance de estos instrumentos (“general aplicación”) como el destinatario de los mismos (“para las instituciones de educación superior”, de manera que en aplicación del principio de especialidad, tal disposición debe necesariamente primar en el caso de marras por sobre los conceptos generales de derecho administrativo que cita el recurrente.

Asevera entonces que, en virtud de la habilitación legal expresa que cuenta este servicio, fue dictado el Oficio Circular N°1 de 2023, de 23 de octubre de 2023, que aplica el sentido natural y obvio de la Ley N° 21.369, que regula el Acoso Sexual, la Violencia de Género y la Discriminación de Género en el Ámbito de la Educación Superior y la interpreta, la que se ajusta a derecho.

Recuerda que para efectos de justificar una vulneración a la garantía constitucional del artículo 19 N°3, la recurrente alega que la circular debió ser publicada en el Diario Oficial, conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 48 de la Ley 19.880, sin embargo, aduce que la Superintendencia estima que no se está en presencia de un acto administrativo con efectos generales para todas las personas, por cuanto, se refiere a una circular que tiene claramente delimitados sus destinatarios, las instituciones de educación superior. Asimismo, afecta a una temática específica, esto es, la implementación y la fiscalización de la Ley N° 21.369.

Adiciona que el bien jurídico protegido por las normas de la Ley N° 19.880 dicen relación con la protección de la publicidad, es decir, que las instituciones de educación superior tomen conocimiento de las circulares que dicta la Superintendencia;

que para ese efecto, esta Superintendencia dispuso su notificación por correo electrónico a todas las instituciones de educación superior, conforme al registro de correos electrónicos auto reportados por las instituciones y asimismo, se dispuso su publicación en la página web institucional. De igual forma, se socializó a través de las redes sociales de la Superintendencia. Finalmente, el 13 de diciembre de 2023, la Superintendencia realizó una presentación en modalidad híbrida del contenido de la circular y se respondieron en dicha instancia consultas planteadas por las instituciones.

Sostiene por lo tanto, que si lo que se pretende cuestionar por la actora es la falta de publicidad, las acciones del Servicio dan cuenta de que se tomaron todos los resguardos para informar la dictación de esta circular.

Hace presente que, a la fecha, la Superintendencia ha dictado 5 Oficios Circulares, respecto de los cuales no se ha realizado la publicación en el Diario Oficial, en el entendido de que no es una exigencia aplicable a este tipo de actos administrativos, cuestión, por cierto, que nunca fue reclamada en su momento por ninguna institución de educación superior ni menos por la Universidad Mayor, institución que, según lo manifestado, incluso reconoce la validez de la Circular N°1 de 2022, la que le fue notificada por correo electrónico y por publicación en la página web.

Finalmente, señala que no se explica cómo la supuesta ilegalidad en orden a no publicar en el Diario Oficial las circulares de la Superintendencia afecta la garantía constitucional de no ser sancionado por comisiones especiales.

Sobre la exigencia de capacitación en Derechos Humanos, plantea que el recurrente manifiesta que el numeral 2.1 del Oficio Circular N°1 de 2023, estableció un mínimo de 65 horas pedagógicas de capacitación para las jefaturas o aquellas personas que asuman un rol de conducción de las unidades responsables de la implementación, y de la investigación y sanción, protección y reparación, sin

entregar justificación alguna que legítimamente lo justifique, agregando que, si bien la Universidad Mayor cumplía con dicho parámetro, considera que la mencionada interpretación debía contar con un asidero técnico contenido en el mismo acto administrativo que lo establece.

Señala que del artículo 3° inciso 4° y 6° literal b) de la Ley N° 21.369 se advierte claramente que el legislador ha establecido una obligación para las instituciones de educación superior de contar con personal capacitado en derechos humanos y perspectivas de género, siendo este el núcleo esencial de la norma, correspondiendo a esta Superintendencia y su Jefe de Servicio, en uso de sus atribuciones interpretativas concedidas por los artículos 20 letra p) y 26 letra i) de la Ley N° 21.091, desentrañar el alcance de dicha obligación, con el objeto de facilitar la implementación práctica por parte de las instituciones de educación superior. De esta manera, la Superintendencia ha definido un piso mínimo para las jefaturas o responsables de dichas unidades, para considerar cumplida la obligación de capacitación de dichos profesionales, dado que esta Entidad de Control es la encargada de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de la Ley N° 21.369, conforme a su artículo 10.

Expone que la jurisprudencia judicial ha reconocido reiteradamente que la predeterminación de los comportamientos que configuran infracciones administrativas, se satisface con la exigencia que en la ley se describa el núcleo esencial de las conductas censurables, pudiendo éstas precisarse y complementarse en aspectos no sustanciales por normas emanadas de una autoridad distinta a la legislativa, Excma. Corte Suprema. Causa Rol N°8568 de 2009, Considerando 9°), como ocurre en la especie mediante el ejercicio de la facultad interpretativa que corresponde a la Superintendencia y su Jefe de Servicio. También se ha sostenido que la Administración puede regular algunos aspectos determinados de una ley, en la medida que al menos el núcleo esencial de la conducta infraccional esté descrito en la ley, especialmente en ámbitos sectoriales caracterizados por su tecnicismo, dinamismo y/o referidos a sujetos vinculados de una u otra manera a la Administración Excma. Tribunal Constitucional. Causa Rol N°11787 de 2021, Considerando 28°), como ocurre con la Educación Superior.

Aduce que si la Superintendencia no hubiera determinado un margen de horas para considerar como

válida la capacitación realizada en materia de derechos humanos y perspectiva de género para las jefaturas de dichas unidades, la ley se tornaría impracticable y perdería su finalidad, pudiendo cualquier capacitación ser considerada como válida, aceptando aquellas que fueran incluso de una hora. En virtud de lo anterior, lo establecido por este Organismo operativiza la fiscalización de esta norma, asimismo permite cumplir con la finalidad de esta ley.

Asimismo, en lo que respecta a la motivación del Oficio Circular N°1 de 2023, se debe hacer presente que esta Superintendencia solamente estableció un mínimo de horas de capacitación para las jefaturas y aquellas personas que asuman un rol de conducción de las referidas unidades, y no para todos los profesionales que pertenecen a las unidades, quienes también están obligados a contar con capacitaciones sobre la materia. Sin embargo, la Superintendencia consideró que para las personas que dirigen las unidades, resulta fundamental que dicha capacitación sea pertinente y suficiente, debido a la naturaleza y relevancia de las funciones que ejercen dentro de la unidad, siendo esta fundamentación la que justifica la fijación de un mínimo de horas de capacitación.

Explica que, sin perjuicio de que lo ya descrito constituye una motivación suficiente del referido acto administrativo, para la determinación del criterio de 65 horas pedagógicas mínimas de capacitación para el caso de las jefaturas o aquellas personas que asuman un rol de conducción de las unidades, se tuvieron a la vista una serie de estándares internacionales, tales como, la formación online en igualdad de oportunidades que ofrece el Instituto de las Mujeres y para la Igualdad de Oportunidades del Gobierno de España, que contempla un curso nivel básico con una duración inferior y otro avanzado con una duración igual o superior a 65 horas. (<https://www.inmujeres.gob.es/servRecursos/formacion/FormacionOnline.htm>).

Este programa formativo, denominado “Escuela Virtual de Igualdad”, busca promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de acciones de sensibilización y formación en igualdad e incluye entre sus objetivos el promover que profesionales de distintos ámbitos incorporen la perspectiva de género en el ejercicio de sus actividades laborales. De igual manera, se revisaron referentes nacionales, tales como: Curso “Violencia de Género en la Educación Superior. Desafíos

institucionales a partir de la Ley N° 21.369” impartido por el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género con la Subsecretaría de Educación Superior, en su segunda versión, cuenta con un total de 37 hrs. pedagógicas. Servicio Nacional de la Mujer (2017) estableció en el plan de capacitación de 2017 para el servicio público una capacitación básica en “Herramientas teóricas y prácticas para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para la igualdad y equidad de género” conformado por 2 cursos de 40 horas cada uno (80 horas totales).

Destaca que estos cursos de capacitación pueden ser impartidos por organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, e incluso por la propia institución de educación superior, de manera tal que existen distintas alternativas para que las instituciones den cumplimiento al requisito de las 65 horas mínimas de capacitación para las jefaturas o aquellas personas que asuman un rol de conducción de las unidades.

Argumenta que es posible apreciar que la determinación de la Superintendencia del requisito de 65 horas mínimas de capacitación no fue antojadiza ni tomada al azar, sino que fue resultado de un análisis exhaustivo de las capacitaciones impartidas sobre la materia.

Controvierte lo alegado sobre que la motivación de esta obligación en el Oficio Circular N°1 de 2023 debió haberse realizado en el mismo acto administrativo y no después mediante la Resolución Exenta N° 38, de 2024, pues el mencionado Oficio Circular se encontraba debidamente fundamentado como se señaló precedentemente. Asimismo, arguye que si la Superintendencia hubiese introducido todos aquellos argumentos en el Oficio Circular, éste se habría tornado inviable, extenso y poco concreto, lo cual confundiría más a las instituciones respecto de su contenido.

Hace presente que, esta interpretación profundiza la respuesta a una consulta realizada para el Oficio Circular N°1 de 2022, de esta Superintendencia, que señalaba: “¿Cómo debe cumplirse la obligación de establecer las unidades responsables que exige la ley, considerando los recursos necesarios para conformar y mantener equipos especializados y la posibilidad de que estos estén integrados por personal docente y de recursos humanos de las casas de estudios?” En virtud de lo cual, el criterio

dado por la Superintendencia responde a las consultas efectuadas por las propias instituciones para la implementación de la Ley N° 21.369. La precisión anterior se torna relevante por cuanto la recurrente valida las interpretaciones de la Superintendencia cuando aquellas derivan de consultas de las instituciones de educación superior

Señala que no se entiende cómo la imposición del requisito de capacitación para las jefaturas o aquellas personas que asuman un rol de conducción de las unidades prive, amenace o perturbe la garantía constitucional contemplada en el numeral 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile, dado que, como señala la propia Universidad Mayor, la capacitación de los integrantes de sus unidades superan las 65 horas pedagógicas.

Manifiesta que el requisito establecido en el numeral 2.1 del Oficio Circular N°1 de 2023, es aplicable para todas las instituciones de educación superior, sin exclusión.

Sobre la supuesta privación, amenaza, perturbación a las garantías constitucionales del artículo 19 N°11 y N°24 de la Constitución, recuerda que la actora finaliza su recurso de protección, señalando que la Circular N°1 de 2023 de la Superintendencia de Educación Superior afecta en esa forma, la libertad de enseñanza y derecho de propiedad sobre su autonomía, en tanto en el acto que impugna se habría establecido la obligatoriedad de asistencia y aprobación de las evaluaciones de los contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género, y un ámbito espacial de aplicación de la potestad investigativa y sancionatoria de las instituciones de educación superior que no se condeciría con lo establecido por los tribunales superiores de justicia en su jurisprudencia.

Hace presente, sobre la obligatoriedad de asistencia y aprobación de las evaluaciones de los contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género, que la recurrente plantea que la Superintendencia de Educación Superior, al exigir la obligatoriedad de la asistencia y aprobación de los contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género que sean incorporados en los planes curriculares, tratada en el acápite 3.2 de la circular recurrida, realizó un mandamiento y no una interpretación, en tanto lo exigido no se condice con lo establecido por el artículo 5° literal e) de la Ley N° 21.369, dado que el citado precepto sólo establece la exigencia de “incorporar” los

mencionados contenidos en los planes curriculares, pero en ningún caso se refiere a su obligatoriedad; y que a su entender, la interpretación efectuada exigiría un requisito adicional no contemplado en la ley, lo que implicaría una transgresión a la autonomía académica de las instituciones de educación superior y la libertad académica de que son titulares las instituciones.

Invoca que la exigencia de incorporar contenidos de esta naturaleza en los planes curriculares de las instituciones de educación superior se encuentra consagrada en el artículo 5, literal e), de la Ley 21.369.

Argumenta que resulta evidente que, para lograr la finalidad de la norma, a saber, la prevención de estos hechos en el ámbito de la educación superior, resulta indispensable que los estudiantes adquieran los conocimientos mínimos asociados a los contenidos de Derechos Humanos, Violencia y Discriminación de Género, es necesario asegurar que los estudiantes asistan a estos cursos y, además, aprueben las evaluaciones respectivas, pues de lo contrario no se cumpliría el propósito de esta medida.

Sostiene que lo señalado por esta Superintendencia sobre la materia fue realizado en ejercicio de su facultad interpretativa concedida por la ley, pues la propia Ley N° 21.369 fijó el núcleo esencial de la obligación en su artículo 5° literal e), correspondiendo a este servicio fijar el sentido y alcance de dicha norma, como ocurrió en la especie.

Explica que el ejercicio de la facultad interpretativa del Servicio no puede consistir en una mera transcripción de las normas legales, sino que se debe desentrañar su sentido y alcance; es su deber dar aplicación práctica a la Ley N° 21.369, para facilitar su cumplimiento por parte de las instituciones de educación superior, y para dar cumplimiento al mandato legal contenido en el artículo 10 de la Ley N° 21.369, en orden a fiscalizar y sancionar su incumplimiento. Lo anterior, permite dar certeza jurídica a los fiscalizados respecto a cuáles son las conductas lícitas y cuáles son las sancionadas, permitiéndoles adaptar sus conductas.

Recuerda que la jurisprudencia judicial ha reconocido reiteradamente que la predeterminación de los comportamientos que configuran infracciones administrativas, se satisface con la exigencia que en la ley se describa el núcleo esencial de las conductas censurables, pudiendo éstas precisarse y complementarse en aspectos no sustanciales por normas emanadas de una autoridad distinta a la legislativa, como ocurre en la especie mediante el ejercicio de la facultad interpretativa que corresponde a la Superintendencia y su Jefe de Servicio. También se ha sostenido que la Administración puede regular algunos aspectos determinados de una ley, en la medida que al menos el núcleo esencial de la conducta infraccional esté descrito en la ley, especialmente en ámbitos sectoriales caracterizados por su tecnicismo, dinamismo y/o referidos a sujetos vinculados de una u otra manera a la Administración, como ocurre con la Educación Superior.

Argumenta que la autonomía y la libertad de enseñanza de que son titulares las instituciones de educación superior no son ilimitadas ni absolutas, sino que se ejercen dando cabal cumplimiento a las normas constitucionales y legales vigentes.

Aduce que al establecer el artículo 5° literal e) de la Ley N° 21.369 el núcleo esencial de la obligación, cuyo verdadero sentido y alcance fue desentrañado en uso de la facultad interpretativa por ley concedida, no se advierte la conculcación reclamada por la actora.

Expone que de la sola lectura de la Circular recurrida, se advierte que la Entidad de Control resguardó en todo momento la autonomía de las instituciones, al reconocer la potestad que las instituciones tienen para decidir la forma en que incorporan los contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género en sus planes curriculares, señalando que es perfectamente posible que opten por modificar los programas de las asignaturas o módulos que integran sus mallas curriculares; por agregar asignaturas o módulos a los planes vigentes que podrían resultar igualmente idóneos para abordar los contenidos; o por incorporar estos contenidos transversalmente en sus modelos educativos para que posteriormente sean desarrollados en los planes de estudio y los programas de asignaturas. En este sentido, podrían incluir contenidos en las asignaturas existentes o generar líneas de cursos básicos a nivel de facultad o institucionalmente. En definitiva, se otorgó total libertad a las instituciones

para dar cumplimiento a esta exigencia legal, con la sola limitación de establecer la obligatoriedad de asistencia y aprobación de los cursos, para asegurar que se cumpla con el propósito de la norma legal, que es la prevención de estas conductas.

Advierte que la Universidad Mayor valida la Circular N°1 de 2022, en tanto se emitió para dar respuesta a una serie de consultas de las instituciones de educación superior. Sin embargo, obvia que las instituciones sí han consultado respecto de la obligatoriedad de asistencia y aprobación de estos cursos. En particular, tanto el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH) como el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) consultaron sobre la materia, lo que fue respondido por esta Entidad de Control a través del Oficio Ordinario N°1035, de 27 de septiembre de 2022, publicado en la página web institucional, en el que se señaló lo siguiente: “En cuanto a la obligatoriedad de las asignaturas, módulos, seminarios, talleres, cursos u otras actividades similares a través de las cuales se impartan los contenidos sobre derechos humanos, violencia y discriminación de género, esta Superintendencia considera que, así como la incorporación de dichas temáticas es obligatoria para las instituciones de educación superior, la asistencia y aprobación de las evaluaciones de tales contenidos no puede ser electiva para los estudiantes, toda vez que no se cumpliría con el propósito con que esta medida es exigida en el marco del modelo de prevención del acoso sexual, la violencia y la discriminación de género previsto en la Ley N°21.369”.

Sobre el ámbito espacial de aplicación de la potestad investigativa y sancionatoria de las instituciones de educación superior en materias reguladas por la Ley N° 21.369, señala que el recurrente alega que la Superintendencia habría extendido vía “Circular” la competencia sancionatoria de las instituciones de educación superior a ámbitos espaciales no vinculados con los fines y propósitos propios de ellos, tal como lo señala expresa y literalmente la ley y, en consecuencia, como ya han resuelto los tribunales de justicia, citando jurisprudencia judicial sobre la materia.

Expone que la Circular N°1 de 2023 se basa en el tenor literal de la Ley 21.369, cuyo artículo 2° establece, en lo que interesa, lo siguiente: “(...) Constituye acoso sexual cualquier acción o conducta de naturaleza o connotación sexual, sea verbal, no verbal, física, presencial, virtual o telemática, no

deseada o no consentida por la persona que la recibe, que atente contra la dignidad de una persona, la igualdad de derechos, su libertad o integridad física, sexual, psíquica, emocional, o que cree un entorno intimidatorio, hostil o humillante, o que pueda amenazar, perjudicar o incidir en sus oportunidades, condiciones materiales o rendimiento laboral o académico, con independencia de si tal comportamiento o situación es aislado o reiterado.

Para los efectos de esta ley, quedan comprendidos todos aquellos comportamientos o situaciones que sean realizados o que tengan como destinatarias a personas que cursen programas de pre y posgrado, desarrollen funciones de docencia, administración, investigación o cualquier otra función relacionada con las instituciones de educación superior.

La potestad de las instituciones de educación superior de investigar y sancionar de conformidad con esta ley se extenderá a los hechos o situaciones que se enmarquen en actividades organizadas o desarrolladas por instituciones de educación superior o por personas vinculadas a ellas de conformidad con el inciso anterior, ocurran o no en espacios académicos o de investigación, especialmente si tales hechos o situaciones afectan el buen desenvolvimiento de los fines y propósitos de dichas instituciones de educación superior”.

Expresa que de la norma transcrita se desprende claramente que la aplicación realizada por este Superintendente en el acápite 4.8 letra b) numeral II del Oficio Circular impugnado, sobre el ámbito espacial de aplicación de la potestad investigativa y que ha sido objetada por la actora, se basa en el tenor literal de la ley, conforme a lo mandado por el artículo 19 del Código Civil, en tanto el artículo 2° de la ley en comento señala expresamente que la potestad de las instituciones de educación superior de investigar y sancionar puede extenderse a hechos o situaciones que se enmarquen en actividades organizadas o desarrolladas por las instituciones o cualquier persona vinculada a ellas, ocurran o no en espacios académicos o de investigación, especialmente si los hechos o situaciones afectan el buen desenvolvimiento de los fines y propósitos de dichas instituciones de educación superior.

Manifiesta que, en definitiva, la Superintendencia de Educación Superior realizó una aplicación literal

de la norma ya transcrita, sin perjuicio de desagregar las hipótesis allí contenidas. Esto, precisamente con el objeto de proteger la autonomía de las instituciones de educación superior, pues una interpretación más restrictiva que el propio tenor literal de la Ley N° 21.369, limitaría el alcance de la ley y la autonomía de las instituciones para ponderar su competencia en casos puntuales.

En relación con la jurisprudencia judicial citada por la actora, recuerda el efecto relativo de las sentencias judiciales, especialmente por cuanto dichos casos se circunscriben a circunstancias particulares, que fueron evaluados caso a caso por los tribunales de justicia, determinándose finalmente la falta de competencia de las instituciones.

No advierte la contradicción que reprocha la actora, ya que, según lo explicado precedentemente, sostiene que la Superintendencia realizó una aplicación literal de la norma de la Ley N° 21.369 sobre esta materia, con el objeto de que las propias instituciones ponderen caso a caso su competencia, determinando fundadamente si los hechos acaecidos se enmarcan o no dentro de sus atribuciones.

Destaca nuevamente, que en sede administrativa la recurrente no cuestionó la hipótesis contenida en el acápite 4.8, literal b), numeral II, letra c) del Oficio Circular N°1 de 2023, relacionado con actividades organizadas o desarrolladas por uno/a o más estudiantes de la institución, en que intervengan como responsables o como víctimas integrantes del personal docente o académico, de investigación o administrativo y autoridades. Sin embargo, cabe señalar que la no incorporación de la limitación que se contempla para el literal d) de la misma sección (que afecten el buen desenvolvimiento de los fines y propósitos o bien creen un entorno intimidatorio, hostil o humillante), no implica una transgresión a la norma legal, en tanto el artículo 2° inciso final de la Ley N° 21.369 utiliza la palabra “especialmente”, es decir, la ley no exige que los hechos o situaciones de acoso, discriminación o violencia afecten siempre el buen desenvolvimiento de los fines y propósitos de las instituciones de educación superior. La diferencia en esta hipótesis se justifica, además, por la relación de asimetría entre docente o colaborador y el/la estudiante, lo que no ocurre en las relaciones entre estudiantes.

Finalmente, reitera que el Oficio Circular N°1 de 2023, no ha modificado sustancialmente lo dispuesto

en esta materia por el Oficio Circular N°1 de 2022, que fue notificado en 2022 a las instituciones de educación superior del país y que no fue impugnado en ninguna forma por la Universidad Mayor.

Sobre este tema, señala que yerra la recurrente al sostener que no existían pronunciamientos de los tribunales superiores de justicia sobre la materia en esa época, pues, después de publicada la Ley N° 21.369 en el diario oficial (15.09.2021), y antes de la dictación de la Circular N°1 de 2022 de esta Superintendencia (08.07.2022), la Excma. Corte Suprema dictó sentencia el 04.02.2022 en causa Rol de Ingreso Corte Suprema N°52954-2021, en la que aplica el criterio que la actora invoca. De hecho, inclusive antes de la publicación de la Ley N° 21.369, ya existían fallos de tribunales superiores de justicia que aplicaron exactamente el mismo criterio (Excma. Corte Suprema, Rol N°5453-2019).

Concluye que la Superintendencia de Educación Superior ha obrado dentro de las competencias que la Ley N° 21.091 le franquea, mediante el ejercicio de la atribución interpretativa contemplada en los artículos 20 literal p) inciso 1° y 26 literal i) de la citada normativa, en concordancia con el artículo 26 literal f) del mismo cuerpo legal, por lo que el Oficio Circular N°1 de 2023 se ajusta derecho; que el referido acto administrativo no se encuentra sujeto a la obligación de ser publicado en el Diario Oficial; que su contenido permite operativizar la fiscalización de la Ley 21.369, dando así cumplimiento al mandato legal contemplado en su artículo 10°.

Sostiene que no se advierte conculcación a los derechos fundamentales reclamados por la recurrente, por los motivos latamente expuestos y reitera que, en lo que respecta al artículo 19 N°3 de la Constitución, sólo la prohibición de ser juzgado por comisiones especiales se encuentra protegida por la presente acción constitucional; todo lo anterior, sin perjuicio de la extemporaneidad de la acción de protección, en los términos ya explicados.

Finalmente, solicita se rechace en todas sus partes, por extemporánea e improcedente, la acción constitucional interpuesta por la Universidad Mayor en contra de la Superintendencia de Educación Superior, con costas.

TERCERO. En cuanto a la extemporaneidad alegada por la recurrida, para desestimarla basta considerar que el acto impugnado por esta vía -como se dice en el libelo del recurso- corresponde a la Resolución Exenta N° 38 de 25 de enero de 2024, emitida por la cual la Superintendencia de Educación mediante la cual rechazó la petición de invalidación y el recurso de reposición deducido en subsidio por la Universidad Mayor, a su vez contra de la Circular N°1/2023, de 23 de octubre de 2023 que actualiza la Circular 001, de 2022.

Por consiguiente, considerando la fecha de interposición de esta acción constitucional, ésta resulta oportuna, por lo que corresponde analizar el fondo del asunto propuesto.

CUARTO. Que, en primer lugar, cabe dejar asentado que la Circular N°1 de 2023 de la Superintendencia de Educación Superior, materia de esta acción de protección, ha sido dictada en ejercicio de las facultades y atribuciones que le confiere a la respectiva autoridad la Ley N° 21.091, de Educación Superior, que en su artículo 26, letra i), establece que “Corresponderá al Superintendente: i) Interpretar administrativamente, en materias de su competencia, las leyes, reglamentos y demás normas que rijan a las instituciones de educación superior.”, en relación al artículo 20 , letra p) de la misma ley: “Serán funciones y atribuciones de la Superintendencia: p) Aplicar e interpretar administrativamente los preceptos cuyo cumplimiento le corresponde vigilar,...”, todo ello, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, según lo prescribe el inciso final de esta última norma.

QUINTO. Que así establecida la naturaleza jurídica interpretativa de la Circular N°1 de 2023 y su basamento legal, ella no resulta impugnabile en sí misma, como lo solicita en su petitorio la recurrente en cuanto pide restablecer el imperio del Derecho “...dejando sin efecto la Circular N°1/2023, ordenando que la Superintendencia dicte una nueva, sin ilegalidades ni arbitrariedades; y que cumpla el deber de actuar dentro de sus competencias y en la forma que previene la ley”, en la medida que el acto impugnado emana del ejercicio de las facultades legales concedidas a la autoridad para interpretar la ley y en ese sentido, no tiene la naturaleza jurídica de un reglamento, como aduce la recurrente.

SEXTO. Que tampoco resulta admisible por lo antes razonado, la objeción en cuanto que atendido el carácter normativo reglamentario que le atribuye el recurrente, la Circular debió publicarse en el Diario Oficial, conforme el artículo 48 de la Ley 19.880, por contener “normas de general aplicación o que miren al interés general”.

Lo cierto es que la Circular interpretativa como la de la especie, es un acto administrativo plural, esto es, el que va dirigido a un grupo determinado de personas, -en este caso las instituciones de educación superior bajo supervisión de la Superintendencia- los que al igual que los actos administrativos singulares, deben ser notificados de acuerdo con el artículo 45 de la Ley N° 19.980. (vid. Bermúdez, Soto, Jorge. Derecho Administrativo General, Ed. Thompson Reuters, 2ª ed., Santiago, página 115).

En la especie. la Circular N°1/2023 fue notificada por correo electrónico a todas las instituciones de educación superior, incluida la recurrente y en la página web de la Superintendencia, cumpliéndose cabalmente la obligación de publicidad legal.

SÉPTIMO. De esta manera, desechadas las objeciones generalistas por lo que la recurrente le atribuye características de norma reglamentaria a la Circular, el análisis deberá abocarse exclusivamente a verificar si las disposiciones específicas que denuncia el recurrente exceden las facultades de interpretación administrativa concedidas a la autoridad y si configuran en cambio, normas reglamentarias dictadas al margen del marco legal regulatorio y del procedimiento al efecto, para elaborar normas de esta distinta naturaleza.

OCTAVO. Que una primera objeción se hace recaer en el numeral 2.1. de la Circular, que señala: “para el caso de las jefaturas o aquellas personas que asuman un rol de conducción de las unidades resulta fundamental que la capacitación sea pertinente y suficiente, dada la naturaleza y relevancia de sus funciones. En tal sentido, esta Superintendencia estima que cumplirán con dicha característica, aquellas capacitaciones en temáticas de derechos humanos y perspectiva de género, por un mínimo de 65 horas pedagógicas”.

Al respecto, la Ley N° 21.369 dispone en su artículo 3°, inciso final, que las unidades responsables de

la implementación de sus políticas, planes, protocolos y reglamentos sobre violencia y discriminación de género y las unidades responsables de llevar a cabo los procesos de investigación y sanción del acoso sexual, la violencia y la discriminación de género y de protección y reparación de las víctimas, “deben ser integradas por personal capacitado en derechos humanos y perspectiva de género”.

De esta manera, se advierte que el establecimiento del estándar de 65 horas de capacitación señalado por la Circular N° 1, se enmarca en las competencias interpretativas que la ley le ha otorgado a la autoridad; en este caso, al señalar en el acápite 2.1. de la Circular, un parámetro (65 horas) para considerar cumplido el requisito de “personal capacitado” que establece la ley, en el caso de las jefaturas de dichas unidades respectivas.

Ahora bien, no se advierte que la recurrente cuestione, en lo sustantivo, el estándar de las 65 horas, más aún cuando reconoce que en su caso aplica un estándar aún mayor. En cambio, lo que reprocha exclusivamente es que, en su concepto, la fundamentación técnica de ello ha debido establecerse en los considerandos de la Circular, es decir, aduce una cuestión de motivación formal del acto.

Este reproche resulta infundado, atendido que dada la naturaleza interpretativa de la Circular N° 1/2023, basta para su motivación el encuadre en la norma que interpreta, en este caso, el artículo 3 de la Ley N° 21.369, que expresamente establece el concepto de “capacitación”, respecto del cual la Circular fija un estándar particular.

Este estándar anticipa el criterio aplicable por la autoridad para fiscalizar el cumplimiento de la norma en comento, al cual pueden asilarse las entidades reguladas al momento de demostrar su cumplimiento. Pero ello no obsta, que la entidad pueda argumentar fundadamente otro parámetro de cumplimiento del concepto de “capacitación”, es decir, otra posible interpretación de la ley, distinta al parámetro de número de horas fijado por la autoridad, que en caso de diferencia con la autoridad administrativa, pueda ser sometida a control y decisión en sede jurisdiccional, que es en definitiva quien fija el sentido y alcance de la ley.

NOVENO. Una segunda objeción del recurrente dice relación con la interpretación del artículo 5° de la Ley N° 21.369, conforme el cual “El modelo de prevención incorporará, al menos, las siguientes medidas: e) Incorporación de contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género en los planes curriculares de las instituciones de educación superior”.

Por su parte, el cuestionado apartado 3.2. de la Circular N°1, expresa que “...esta Superintendencia considera que, así como la incorporación de dichas temáticas es obligatoria para las instituciones de educación superior, la asistencia y aprobación de las evaluaciones de tales contenidos no puede ser opcional para los estudiantes, toda vez que no se cumpliría el propósito de esta medida”.

Así, el recurrente objeta esencialmente que atenta contra la autonomía universitaria la consideración que señala la autoridad respecto de la asistencia y aprobación obligatoria de los contenidos que la ley obliga a incorporar en los planes curriculares.

Cabe consignar que el apartado 3.2 realiza extensas consideraciones sobre la flexibilidad que detentan las universidades a la hora de incorporar los contenidos curriculares que establece la ley, precisamente en virtud de la autonomía de que gozan, lo cual es también reconocido por la recurrente, por lo cual la cuestión en disputa queda ceñida exclusivamente a la obligatoriedad de asistencia y de aprobación de los contenidos curriculares que han sido determinados libremente por las universidades.

Debe considerarse que si bien la obligación impuesta por el legislador, de “incorporar contenidos de derechos humanos, violencia y discriminación de género en los planes curriculares” está dirigida expresamente a las universidades, no se puede desconocer que su finalidad está enderezada hacia los estudiantes, pues la modalidad de incorporación de dichos contenidos lo es en “los planes curriculares”, esto es, en los programas de estudios que los estudiantes están obligados a tomar y aprobar, para obtener los grados académicos y profesionales respectivos.

En este orden de ideas, resulta entonces que la Superintendencia no se excede en su labor interpretativa ni invade el dominio reglamentario, cuando establece que estos contenidos -incorporados

bajo la modalidad que determine cada casa de estudios en ejercicio de su autonomía-, tienen las características de asistencia obligatoria y de aprobación por los estudiantes, pues es de su propia naturaleza que los planes curriculares en los cuales son incorporados posean esas características.

En contrario, dado que la ley exige que la incorporación de los contenidos lo sea “en los planes curriculares”, ello descarta que la obligación que pesa sobre las universidades considere una mera oferta de cursos, seminarios, capacitación u otra modalidad alternativa, de tipo voluntarios u optativos, a disposición libre de los estudiantes, pues la obligación legal persigue un evidente objetivo de formación de los estudiantes, con cargo a la universidad, que se logra mediante la inserción de contenidos en su proceso formativo y en particular en sus planes curriculares, lo que difiere de un concepto de mera oferta de contenidos por parte de la universidad cuyo ejercicio quede librado a la libertad de opción de cada estudiante.

DÉCIMO. Que un tercer capítulo de objeción, lo constituye el cuestionamiento a la interpretación contenida en la Circular N°1, en el acápite 4.8 Alcances de la potestad de investigar y sancionar; letra b) *Ámbito espacial de aplicación*; II. Fuera de las dependencias institucionales, letra c).

Cabe tener presente que el artículo 1° inciso tercero de la Ley N° 21.369, establece que “Es deber de todas las instituciones de educación superior adoptar todas las medidas que sean conducentes para prevenir, investigar, sancionar y erradicar el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género, y proteger y reparar a las víctimas en el ámbito de la educación superior, promoviendo, en particular, las relaciones igualitarias de género”.

Seguidamente, el inciso final del artículo 2° señala que “...la potestad de las instituciones de educación superior de investigar y sancionar de conformidad con esta ley se extenderá a los hechos o situaciones que se enmarquen en actividades organizadas o desarrolladas por instituciones de educación superior o por personas vinculadas a ellas de conformidad con el inciso anterior, ocurran o no en espacios académicos o de investigación, especialmente si tales hechos o situaciones afectan el buen desenvolvimiento de los fines y propósitos de dichas instituciones de educación superior”.

En primer lugar, ha de dejarse establecido que del tenor literal de ésta última disposición, se desprende nítidamente que la ley autoriza la potestad de investigar y sancionar los hechos o situaciones “ocurran o no en espacios académicos”, por lo cual la Circular N°1 no excede su competencia interpretativa al abordar en su punto 4.8., los alcances de la potestad de investigar y sancionar en el ámbito espacial de aplicación, fuera de las dependencias institucionales. (letra b) punto II).

En segundo lugar, la norma legal abarca los hechos que se enmarquen en actividades organizadas o desarrolladas, sea por las instituciones de educación superior o por personas vinculadas a ellas; y por tanto, la recurrida tampoco excede los límites de la ley al abordar en el referido punto II, esto es, “fuera de las dependencias institucionales“, diversas hipótesis que resultan de la combinación de estos dos factores: la organización institucional de actividades o la participación de personas vinculadas a la universidad, en sus distintos estamentos.

UNDÉCIMO. Que el tercer elemento de la competencia sancionatoria que atribuye la parte final del artículo 2° inciso tercero de la Ley N° 21.369, se refiere a que se aplica “...especialmente si tales hechos o situaciones afectan el buen desenvolvimiento de los fines y propósitos de dichas instituciones de educación superior”.

La recurrente cuestiona específicamente el acápite 4.8. letra b) párrafo II, literal c) de la Circular N° 1, que dispone que: “... (las) instituciones de educación superior deben contemplar la obligación de investigar y sancionar estos hechos y conductas cuando éstas tengan lugar: ...II. Fuera de las dependencias institucionales, siempre que:... c) Se trate de actividades organizadas o desarrolladas por uno/a o más estudiantes de la institución e intervengan como responsables o como víctimas, integrantes del personal docente o académico, de investigación o administrativo y autoridades;...”, pues aduce que vía Circular la Superintendencia no puede extender la competencia sancionatoria de instituciones de educación superior a ámbitos espaciales no vinculados a esos fines y propósitos, como lo señala la ley y lo han resuelto los Tribunales de Justicia, pues lo contrario importaría aceptar -en opinión de la recurrente- que colaboradores, académicos y autoridades universitarias se encontraría sujetos a eventuales sanciones disciplinarias por actos de su vida privada y no por hechos propios de

sus labores institucionales y que en ese caso, la inobservancia de la instrucción de un procedimiento de investigación y sanción estaría sujeta a una eventual sanción para esa casa de estudios.

Sobre el particular, es relevante indicar que la Circular N° 1/2023 no modifica ni contraría el artículo 2° inciso tercero de la Ley N° 21.369 , según el contenido del acápite 3.2 numeral II letra c), al referirse a la obligación de investigar y sancionar hechos y conductas que tenga lugar fuera de las dependencias institucionales, cuando interpreta que alcanza al caso que se trate de actividades organizadas o desarrolladas por uno o más estudiantes, e intervenga “...como víctimas, integrantes del personal docente o académico, de investigación o administrativo y autoridades;...”; sin que le esté vedado a la autoridad de control modificar sus instrucciones o Circulares por la existencia de pronunciamientos interpretativos diversos contenidos en fallos de los Tribunales Superiores de justicia, ello en razón del efecto relativo de las sentencias; y además, por cuanto la labor de la Superintendencia de Educación y su ámbito de atribuciones se regula por la normativa que la rige y en el caso de autos, el Oficio Circular N° 1 de 23 de octubre de 2023 se limitó a actualizar con perspectiva de género y con la participación de las instituciones de educación superior algunas materias del Oficio Circular N° 1 de 2022, recogiendo también modificaciones instruidas por la Contraloría General de la República y sugerencias de las mismas universidades, todo ello con el objeto de sistematizar los criterios de pronunciamientos anteriores de la misma entidad y contar con un texto único e integrado que interprete la Ley N° 21.369, ajustándose a los nuevos estándares sobre la materia.

DUODÉCIMO. Que en efecto, el artículo 1° de la Ley N° 21.369 define el objeto de dicha normativa, consagrando que es “promover políticas integrales orientadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género, y proteger y reparar a las víctimas en el ámbito de la educación superior, con la finalidad de establecer ambientes seguros y libres de acoso sexual, violencia y discriminación de género, para todas las personas que se relacionen en comunidades académicas de educación superior, con prescindencia de su sexo, género, identidad y orientación sexual”, estableciendo plazos para que la entidades educacionales implementen modelos de prevención y de investigación y sanción, se evalúen los modelos implementados y den cumplimiento permanente a las demás obligaciones legales, cumpliendo la Circular cuestionada -como antes se dijo-

el fin concreto de hacer operativa la labor fiscalizadora de la recurrida, interpretando las normas de la Ley N° 21.369, amplias y generales, para un control efectivo y eficiente por el ente público encargado de verificar su cumplimiento.

DÉCIMO TERCERO. Que en lo que acá interesa, el artículo 2° de la citada ley define lo que constituye acoso sexual y en los incisos siguientes agrega que “Para los efectos de esta ley, quedan comprendidos todos aquellos comportamientos o situaciones que sean realizados o que tengan como destinatarias a personas que cursen programas de pre y posgrado, desarrollen funciones de docencia, administración, investigación o cualquier otra función relacionada con las instituciones de educación superior.

La potestad de las instituciones de educación superior de investigar y sancionar de conformidad con esta ley se extenderá a los hechos o situaciones que se enmarquen en actividades organizadas o desarrolladas por instituciones de educación superior o por personas vinculadas a ellas de conformidad con el inciso anterior, ocurran o no en espacios académicos o de investigación, especialmente si tales hechos o situaciones afectan el buen desenvolvimiento de los fines y propósitos de dichas instituciones de educación superior”.

En consecuencia, es la Ley la que vino a delimitar la competencia territorial en estas materias en aras de garantizar la igualdad material en la educación superior, sin restringir su aplicación a las actividades funcionales académicas, pues las instituciones de educación superior son actores sociales llamados, conforme el artículo 1° de la Ley N° 21.369, a “promover políticas integrales orientadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género, y proteger y reparar a las víctimas en el ámbito de la educación superior”, tanto aquellas que se verifiquen al interior de la institución como en el exterior, ocurran o no en espacios académicos o de investigación, siempre que digan relación con víctimas y agresores definidos en la ley, pues actos de la naturaleza descrita inciden precisamente en las labores académicas que las entidades deben realizar, evitando ambientes hostiles y denigrantes.

De esta manera, uno de los fines institucionales debe ser erradicar actos de acoso sexual, como lo

define el artículo 1° de la Ley N° 21.369, a lo cual se agrega que el inciso final del artículo 2° utiliza la palabra “especialmente”, para aludir luego a si “tales hechos o situaciones afectan el buen desenvolvimiento de los fines y propósitos de dichas instituciones de educación superior”, lo que importa sostener que el legislador no exige que siempre y en todo caso las conductas de acoso, violencia o discriminación de género afecten esos fines y propósitos.

Por otra parte, tampoco es efectivo que la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia sea uniforme en el sentido que cita la recurrente. Por el contrario, en el tiempo se observan diversas líneas interpretativas, donde se reconocen reglas de competencia territorial más amplias que las circunscritas a las instalaciones universitarias y contextos académicos.

DECIMO CUARTO. Que tampoco resulta considerar el argumento de la recurrente en cuanto que podría ser sancionada por la Superintendencia por no abrir una investigación en el caso de la letra c) objetada, por cuanto, para ello, previamente y como en todos los demás casos, la universidad debería dar razones justificadas por las cuales no hubiera dado curso a la denuncia y de esta forma, sólo podría ser sancionada en el evento que ellas carecieran de todo mérito, estando además siempre a salvaguarda el control judicial de la decisión del ente fiscalizador.

DÉCIMO QUINTO. Que en consecuencia, el aspecto cuestionado no se aparta del tenor literal del artículo 2° de la citada ley, en cuanto a su ámbito espacial de aplicación de la potestad investigativa, por cuanto no hace más que desagregar las hipótesis contenidas en la norma -similares al ámbito espacial del punto II del 3.2 de la Circular N° 1, de 2022- garantizando de esta forma la autonomía de las instituciones educacionales, al tiempo de aplicar la ley a los casos concretos que les corresponda conocer y resolver.

DÉCIMO SEXTO. Que en síntesis y conforme se viene razonando, al haber actuado la Superintendencia de Educación dentro del ámbito de sus competencias, ejerciendo las atribuciones previstas en los artículos 20 letra p) inciso primero y 26 letra i) de la Ley N° 21-091, no se advierte un actuar ilegal o arbitrario que deba ser enmendado por esta vía cautelar, lo que lleva necesariamente a

desestimar el presente recurso.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo preceptuado en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado sobre Tramitación del Recurso de Protección, se rechaza el recurso deducido por la UNIVERSIDAD MAYOR, en contra de la Superintendencia de Educación Superior.

Redacción del abogado integrante señor Luis Hernández Olmedo.

No firma la Ministra señora González, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por haber cesado sus funciones en esta Corte.

Regístrese, comuníquese y, oportunamente, archívese.

Rol Protección N° 1202-2024.