

Santiago, diecinueve de noviembre de dos mil veinte.

Vistos y teniendo presente:

1º) Que, en estos autos rol N°59.338-2020 comparece don JAIME ESTEBAN ACUÑA ITURRA, abogado, en representación de la UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN, quien interpone recurso de protección en contra del CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN, representado por su presidente don PEDRO MONTT LEIVA, profesor, ambos con domicilio en Calle Marchant Pereira N°844, comuna de Providencia, Región Metropolitana, por el acto arbitrario e ilegal consistente en el oficio N°224/2020 de 16 de junio de 2020, emitido por el mencionado Consejo Nacional de Educación que declara inadmisibile el recurso de apelación deducido por su parte, en contra de la Resolución de Acreditación Institucional N°519 del 30 de diciembre de 2019, pronunciada por la Comisión Nacional de Acreditación, la cual, su vez, dispuso no acoger la solicitud de aumento de años de acreditación y mantener la decisión de acreditación de 3 años a la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, contenida en la Resolución 506 de fecha 19 de febrero de 2020 de la CNA. Acto que, según afirma, constituye una privación al derecho de igualdad ante la ley consagrado en el numeral 2 del artículo 19 de la Carta Fundamental y una amenaza a la garantía de libertad de enseñanza, consagrada en el numeral 19 N°11 de la Constitución Política de la República.

Explica que la Universidad se sometió a un proceso de acreditación institucional para las áreas obligatorias de gestión institucional y docencia de pregrado y para el área voluntaria de vinculación con el medio. Mediante Resolución de Acreditación Institucional N°506 de 19 de febrero de 2020, dictada por la Comisión Nacional de Acreditación, se determinó conceder la acreditación por un periodo de 3 años, con vigencia a contar del 30 de diciembre de 2019, en las áreas señaladas.

El 11 de junio del presente año y en conformidad a lo dispuesto en el artículo 87 letra h) del DFL N°2, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°20.370 y el artículo 23 de la Ley N°20.129, se interpuso recurso de apelación contra dicha resolución.

El 16 de junio y a través de oficio N°224/2020, el CNED informa a la UMCE que declara inadmisibile el recurso de apelación fundado en que “la tramitación de las apelaciones interpuestas por instituciones de educación



superior en contra de decisiones de rechazo de acreditación adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación se rige por lo dispuesto en la Ley N°20.129 y por las normas de procedimiento establecidas por la Resolución N°202, de 2016, del Consejo Nacional de Educación. En ese contexto, este organismo ha realizado el examen correspondiente y ha determinado no someterlo a tramitación por cuanto carece de competencias legales para conocerla y resolverla.”

El recurrente sostiene que la declaración de inadmisibilidad de la apelación no considera el artículo trigésimo ter transitorio, introducido por la Ley N°21.186 de 21 de noviembre de 2019, que dispone que “las instituciones de educación superior podrán apelar de las decisiones adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación o por una agencia acreditadora, según sea el caso, en los procesos de acreditación institucional y de carreras y programas de estudio de pregrado y postgrado, que se encontraban en curso a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.”

Conforme a lo anterior, señala que la Universidad se encontraba en proceso de acreditación pendiente al momento de entrada en vigencia de la ley 21.186, cumpliendo por lo tanto con los supuestos de hecho señalados en la ley para la procedencia del recurso de apelación.

En cuanto a la falta de competencia a que hace referencia el CNED, el recurrente sostiene que dicha interpretación resulta ilegal por cuanto hace caso omiso de las disposiciones legales que de manera expresa le otorgan competencia para conocer dicha materia, a saber, el artículo 23 en relación a los artículos 20 y 22 de la Ley 20.129.

Agrega que el artículo 1° de la ley 20.129 establece que el Consejo Nacional de Educación integrará el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, reconociéndolo como un actor relevante y competente del sistema, estableciendo entre sus funciones la de servir de instancia de apelación de decisiones de la CNA, esto queda establecido en el artículo 87 del DFL N°2, de 2009 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°20.370 con las normas no derogadas del DFL N°1, de 2005.

Para fundamentar su alegación, cita el fallo de abril de 2020 de la Corte Suprema, Rol N°21.447-2019, en el que se acogió el recurso de protección en contra del CNED señalando que “en efecto, la decisión del Consejo



Nacional de Educación de declarar inadmisibile el recurso de apelación que el actor dedujo en contra de la resolución de la Comisión Nacional de Acreditación que le otorgó una acreditación de dos años, en virtud de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, ha devenido en una decisión ilegal, desde que el recurso de apelación previsto en la Ley N° 20.129, no se encuentra limitado únicamente a los casos en que no se otorgue la acreditación solicitada, sino que también resulta procedente cuando la acreditación concedida sea inferior a la solicitada.”

En relación a la arbitrariedad, señala que el CNED ha resuelto la misma situación de manera diferente, y cita el Oficio N°212 de fecha 5 de junio de 2020, donde el CNED determinó declarar admisible el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Profesional Virginio Gómez, institución que se encontraba en la misma situación del recurrente.

Como garantías constitucionales vulneradas, menciona en primer lugar el artículo 19 N°2 de la Carta Fundamental, relativo a la igualdad ante la ley. En segundo término, sin señalar fundamentación, invoca la igualdad ante la ley por transgresión al debido proceso. Por último, estima conculcada la libertad de enseñanza, numeral 11 del citado artículo 19.

Previa citas legales y constitucionales, solicita ordenar al CNED dejar sin efecto el oficio N°224 de fecha 16 de junio de 2020 y, en consecuencia, dispone que dicha entidad debe pronunciarse sobre el fondo de la apelación interpuesta por el recurrente en contra de la decisión de la Comisión Nacional de Acreditación N°519.

2°) Que, informando el recurso, el Consejo Nacional de Educación (CNED) sostiene que la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, al ser un organismo integrante de la Administración del Estado, carece de legitimación activa para recurrir, puesto que no es titular de los derechos fundamentales señalados en el artículo 19 de la Constitución Política de la República.

A continuación entrega una explicación respecto de la institucionalidad vigente en los procesos de acreditación establecidos en la Ley N°20.129. Agrega que en ese contexto normativo, funcional y sistémico, el CNED posee facultades legales para conocer extraordinariamente de reclamaciones en contra de decisiones de otros órganos públicos con quienes no tiene vínculos orgánicos. En materia de educación superior, por su parte, el CNED sirve de



instancia de apelación respecto de las decisiones de la Comisión Nacional de Acreditación (art. 87 letra h) del DFL N°2-2009), en los casos señalados originalmente en los artículos 23, 315, 42 y 46 inciso final de la Ley N°20.129, referidos a acreditación institucional, acreditación de carreras o programas, sanciones impuestas por la CNA a las agencias acreditadoras, y la acreditación de programas de postgrado, respectivamente.

Agrega que el sistema legal y administrativo chileno, amparado en el diseño constitucional de distribución de funciones públicas, hace que esta clase de atribuciones sean extraordinarias y acotadas, por lo que el CNED las ejerce con estricto apego a la norma habilitante.

De acuerdo con el texto de la norma, el supuesto aplicativo del artículo 23 de la Ley N°20.129, se refiere a los dos artículos anteriores (22 y 21). La situación en que se encuentra la recurrente, en cambio, se subsume en el artículo 20, puesto que sí fue acreditada, pero un número menor del máximo que contempla la ley.

En particular, respecto de la apelación establecida en el artículo 23 de la Ley N°20.129, la Contraloría General de la República, en el Dictamen N°36.412-2010, señaló expresamente que el Consejo Nacional no está facultado para conocer un recurso de apelación cuando éste sea interpuesto para impugnar un acuerdo de la CNA en razón del número de años por los que se concedió la acreditación institucional. Lo anterior, llevó a la Contraloría General a concluir que “el legislador reguló en forma expresa el recurso de apelación previsto en la ley precitada respecto de las decisiones que adopte la Comisión Nacional de Acreditación en materia de acreditación institucional, estableciendo taxativamente las causales respecto de las cuales procede”.

En relación a la falta de consideración de los cambios de la Ley N°21.186, el requirente afirma que la Ley N°21.186, en su artículo trigésimo ter transitorio, establecería una regla que permitiría apelar de todas las decisiones de la CNA que se encontraban en curso a la fecha de la publicación de la ley.

Dicha regla, a juicio del recurrido, y atendiendo a la historia de la ley, a elementos de lógica y sistemática, no establece una hipótesis especial de recursividad, sino que solo clarifica una situación existente (dado que la regla de los artículos 23 y 46 de la Ley N°20.129, se mantenían vigentes y por lo tanto las instituciones y los programas de doctorado han podido siempre



recurrir, conforme a dichas normas) al tiempo que refuerza la idea que su propio articulado permanente estaba re-creando para las acreditaciones de carrera o programas de pregrado (posibilidad que había sido eliminada por la Ley N°21.091 y que repuso la Ley N°21.186).

El recurrente afirma que dado que la Ley N°21.091 eliminó el artículo 21 de la Ley N°20.129, ello haría extensible la apelación a las decisiones de acreditación por menos del máximo.

Lo anterior, dice, resulta inadmisibles porque al revisar la historia de la Ley N°21.091, se concluye que no hay ningún antecedente, ni una sola declaración de intenciones en toda la historia de dicha Ley N°21.091 que permita señalar que se identificó un problema con los supuestos aplicativos del artículo 23 de la Ley N°20.129, menos que se haya pretendido corregirlo eliminando el artículo 21.

La recurrente afirma que el acto impugnado no estaría fundado porque el Dictamen N°36412/2010 CGR no sería aplicable, al haberse elaborado en un contexto normativo diferente. Sin embargo, el Dictamen N°36412/2010 aún tiene sentido y vigencia dado que las modificaciones al sistema no alcanzan al régimen recursivo.

En cuanto a las decisiones contradictorias, el CNED señala que el recurrente ha omitido indicar que el Oficio N°212, de fecha de 5 de junio de 2020, declaró admisible la apelación en contra de una decisión similar, pero lo hizo en cumplimiento de una sentencia judicial, de fecha 28 de octubre de 2019 (Rol 56.592-2018 de la Corte de Apelaciones de Santiago), ratificada por la Corte Suprema el 6 de diciembre de 2019.

3°) Que para el análisis del asunto planteado en estos autos, resulta conveniente recordar que el Recurso de Protección de garantías constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de La República, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el libre ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio.

4°) Que, como se desprende de lo anotado, y según se ha venido diciendo reiteradamente a raíz de otros asuntos similares, es requisito indispensable de la acción cautelar de protección, la existencia de un acto u



omisión ilegal -esto es, contrario a la ley, según el concepto contenido en el artículo 1º del Código Civil- o arbitrario -producto del mero capricho de quién incurre en él- y que provoque algunas de las situaciones o efectos que se han indicado, afectando a una o más de las garantías -preexistentes- protegidas, consideración que resulta básica para el análisis y la decisión de cualquier recurso como el que se ha interpuesto. Resulta importante recalcar que la ilegalidad y la arbitrariedad no son elementos que deben concurrir en forma copulativa, sino que basta con que se presente uno de ellos, esto es, el acto lesivo puede ser ilegal o arbitrario, sin perjuicio de que, eventualmente, podría tener ambos caracteres a la vez, confluyendo en algún caso específico.

5º) Que, en el presente caso, a través de la acción cautelar deducida se ha traído a debate una situación relativa a la negativa de la Comisión Nacional de Educación de admitir a trámite un recurso de apelación entablado por la recurrente, por medio de la cual pretende que la recurrida se pronuncie sobre el fondo de su petición, pretendiendo la acreditación por un período superior al que se otorgó, de tres años, por otro organismo, la Comisión Nacional de Acreditación.

En efecto, se recurre contra lo que se estima el acto arbitrario e ilegal consistente en el oficio N°224/2020 de 16 de junio de 2020, emitido por el Consejo Nacional de Educación, que declara inadmisibile el recurso de apelación deducido por la parte recurrente en contra de la Resolución de Acreditación Institucional N°519 del 30 de diciembre de 2019, pronunciada por la Comisión Nacional de Acreditación (notificada en mayo de 2020), la cual dispuso no acoger la solicitud de aumento de años de acreditación y mantener la decisión de acreditación de 3 años a la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, contenida en la Resolución 506 de fecha 19 de febrero de 2020 de la CNA.

Para sintetizar el problema, esta Corte debe llamar la atención sobre la circunstancia de que en este caso se ha convertido el recurso de protección, que es una acción constitucional de carácter cautelar y de emergencia, establecida en los términos que señala el citado artículo 20 de la Carta Fundamental, que procede cuando se vean constreñidos o afectados derechos fundamentales que están expresamente citados en dicho precepto, y que ocasionen daño o perjuicio a determinada persona, en un mero recurso de hecho, en el que se pretende discutir sobre la procedencia o



improcedencia de un recurso de apelación entablado en el marco de un proceso de acreditación.

En efecto, la finalidad del recurso, como se consigna expresamente en el libelo respectivo, consiste en que se ordene dejar sin efecto lo resuelto en cuanto a declarar inadmisibles la apelación deducida por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, y ordenar al Consejo Nacional de Educación que se pronuncie sobre el fondo de la apelación interpuesta por dicha recurrente con fecha 11 de junio del presente año en contra de la decisión de la Comisión Nacional de Acreditación N°519, que otorga tres años de acreditación institucional a la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y en general, adoptar todas las demás medidas que esta Corte estime pertinentes para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de las garantías constitucionales que ha estimado conculcadas la entidad recurrente.

6°) Que, luego de que se expresara lo anterior, dado que esta Corte cree que tal cuestión nunca debió ser presentada a través del recurso en análisis, estimando que es una materia que le es completamente ajena, pues ella se inserta en el marco de un procedimiento administrativo, que tiene su propio sistema recursivo y del cual el recurso de protección no puede ser un sustituto, se ha de desestimar la alegación del recurrido en cuanto la recurrente carecería de legitimación para recurrir. En efecto, no deja de tener la razón el recurrido en su planteamiento, pero ello se relaciona o apunta más bien al tipo de asunto que se ha traído a debate, que a la capacidad procesal para intentar una acción cautelar de protección. En tal sentido, esta Corte se inclina por estimar que entidades como la recurrente sí tienen legitimación activa en casos como el presente, aun cuando ella, evidentemente, debe decir relación con cuestiones de mayor trascendencia o relevancia, cuestión que en este caso no es así. Se recurre ante esta Corte simplemente porque al parecer el recurrente no utiliza los canales jurídico-administrativos correspondientes, o porque estima que el recurso de protección puede sustituir a un procedimiento contencioso administrativo general, que no existe en nuestra legislación, la que en cambio contempla un sinnúmero de reclamaciones particulares.

7°) Que, despejado lo anterior, tal como se dijo, esta Corte aprecia que el asunto traído a debate tiene que ver con el debido proceso administrativo.



El debido proceso está previsto en el artículo 19 N°3 de la Constitución Política. Más, como se sabe, no está dentro de las garantías constitucionales protegidas, y por la simple razón ya dicha: los diversos procedimientos, sean jurisdiccionales, administrativos e incluso de jurisdicción doméstica, normalmente tienen su propio abanico de recursos, esto es, están dotados de reglas de procedimiento que permiten deducir los recursos que a cada caso corresponden. Si ellos no existen, es simplemente porque la ley ha querido que el asunto carezca de sistema recursivo o los tenga limitados, pero ello no puede derivar en la circunstancia de que quien se crea perjudicado por determinada decisión de alguna entidad pueda acudir al recurso de protección de garantías constitucionales, pues el artículo 20 de la Carta Fundamental se transformaría en una norma residual que permitiría la impugnación de toda clase de decisiones, sean jurisdiccionales, de la Administración e incluso, de los grupos intermedios.

Entonces, en una primera reflexión, en la especie no existe una garantía constitucional que pueda esgrimirse con propiedad, diversa del debido proceso administrativo, y que pudiera visualizarse como vulnerada por la resolución de una entidad que estima que no procede determinado recurso de apelación y que ella carece de competencia para pronunciarse sobre el fondo de la cuestión que en el ya señalado procedimiento administrativo se ventila.

La igualdad ante la ley, que se ha invocado, no se vulnera por no otorgarse una apelación, y además, no se ha probado que en casos similares se hubiere procedido de modo distinto por la recurrida.

En cuanto al debido proceso, este, como ya se indicó, sencillamente no está protegido por la acción de protección.

Y finalmente, estimar alterado el derecho a la libertad de enseñanza porque no se concedió un recurso de apelación, constituye todo un exceso, ya que no se ve la relación directa entre el ejercicio de dicho derecho, con la circunstancia de no concederse un recurso de apelación en el marco del proceso de acreditación de una casa de estudios superiores.

8°) Que, seguidamente, hay que consignar que el recurrente carece de un derecho indubitado, pues en la especie no se ha hecho valer ninguno, relacionado en forma directa, tal como debe ser, con la decisión que se



pretende impugnar, que es una que estimó inadmisibles una apelación, en el marco de un proceso de acreditación.

9°) Que, finalmente, esta Corte puede afirmar que a su juicio el recurrido no ha cometido ninguna actuación ilegal o arbitraria con motivo del señalado oficio que se ha impugnado, pues se ha asilado en la visión que tiene de la ley N°21.091, modificada por la Ley N°21.091, en lo relativo a las apelaciones.

Entonces, lo que existe es una diversa interpretación de dichos textos legales, en lo que se refiere a la apelación de las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Acreditación, que en el presente caso determinó conceder la acreditación por un periodo de 3 años, con vigencia a contar del 30 de diciembre de 2019, en las áreas señaladas, a la recurrente.

De este modo, el Consejo Nacional de Educación recurrido tiene una interpretación respecto de la normativa señalada en el recurso, que no es coincidente con la que tiene la recurrente y que no corresponde a esta Corte definir, pues no existe una vía o canal para ello, siendo el recurso de protección un medio inidóneo.

Así, y solo a mayor abundamiento, no hay ilegalidad en lo actuado, pues no se ha visto alterado ningún precepto legal, ya que no puede serlo por un simple criterio interpretativo que ni siquiera se advierte arbitrario. Tampoco se aprecia arbitrariedad, pues la negativa a conceder la apelación está fundada en otro criterio interpretativo diverso del que tiene la entidad que supuestamente debiera conocer de la señalada apelación.

10°) Que, por lo que se ha explicado, no se dan los requisitos básicos para que esta Corte entienda que puede intervenir, a través de un sentencia que dirima una cuestión administrativa tan acotada, acogiendo el planteamiento de que la apelación es procedente en el caso propuesto, ya que no aprecia que se haya incurrido en ilegalidad ni arbitrariedad. Además, la recurrente no ha esgrimido un derecho indubitado, y tampoco existe una alteración de alguna de las garantías protegidas, conforme al artículo 20 de la Carta Fundamental, todo lo cual determina que el recurso en examen no pueda prosperar, sino que debe ser desestimado.

Por estas consideraciones y en conformidad, asimismo, con lo que disponen el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la E. Corte Suprema sobre tramitación de recursos como el de



la especie, se declara que **se rechaza con costas** la acción de protección entablada por don JAIME ESTEBAN ACUÑA ITURRA, abogado, en representación de la UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN, en contra del CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN, representado por su presidente don PEDRO MONTT LEIVA.

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, archívense los autos.

Redacción del Ministro Mario D. Rojas González.

Rol N°59.338-2020.

Pronunciada por la **Octava Sala** de esta Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro señor Mario Rojas González e integrada por el Ministro (s) señor Rafael Andrade Díaz y Abogado Integrante señor Rodrigo Asenjo Zegers.



Pronunciado por la Octava Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Mario Rojas G., Ministro Suplente Rafael Andrade D. y Abogado Integrante Rodrigo Asenjo Z. Santiago, diecinueve de noviembre de dos mil veinte.

En Santiago, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 06 de septiembre de 2020, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>