

C.A. de Santiago

Santiago, trece de julio de dos mil veintiuno.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que, comparece don Guillermo de la Jara Cárdenas, abogado, en representación de la Universidad Alberto Hurtado, quien interpone recurso de protección en contra del Consejo Nacional de Educación, representado por su presidente don Pedro Montt Leiva, por el acto arbitrario e ilegal consistente en la dictación del Oficio N°362/2020 de 3 de septiembre de 2020, notificado a la recurrente al día siguiente, por el cual la recurrida declara inadmisibile el recurso de apelación deducido por su parte, en contra de la Resolución Exenta N°526 de 14 de julio de 2020, que a su turno rechazó la reposición interpuesta, también por la recurrente, en contra de la Resolución Exenta de Acreditación Institucional N°513, de 26 de marzo de 2020, ambas pronunciadas por la Comisión Nacional de Acreditación.

Afirma que el acto reclamado constituye una vulneración a las garantías contempladas en los numerales 2, 11, 21 y 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Solicita que acoja la presente acción, con costas, ordenando que se deje sin efecto el Oficio N°362/2020 y, en su lugar, se ordene a la recurrida admitir a tramitación el recurso de apelación interpuesto por la reclamante, conocerlo y resolverlo, a fin de restablecer el imperio del derecho.

Explica que con fecha 5 de mayo de 2019 la Universidad se sometió voluntariamente al proceso de acreditación institucional ante la Comisión Nacional de Acreditación, a través de la presentación de la correspondiente Solicitud de Incorporación al Proceso y del Informe de Autoevaluación Institucional, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 1° y 4° de la Resolución DJ-009-4 Exenta, de 13 de octubre de 2014, de la Comisión Nacional de Acreditación, que aprueba Reglamento que fija el procedimiento para el desarrollo de los Procesos de Acreditación Institucional y sus modificaciones posteriores.

Su acreditación institucional vigente para el período anterior correspondió a cinco años, según estableció la Resolución de Acreditación Institucional N°287 de 29 de octubre de 2014, del Presidente y Secretaria Ejecutiva de la CNA.



A su turno, el día 6 de noviembre de 2019, se celebró la sesión ordinaria N°1480 de la CNA, en la que, según el acta respectiva, su cuerpo colegiado adoptó el Acuerdo N°2825 en orden a acreditar a la recurrente, pero sólo por el periodo de cuatro años, en las áreas obligatorias de Gestión Institucional y Docencia de Pregrado y en las áreas electivas de Vinculación con el Medio, Investigación y Docencia de Postgrado. Luego, con fecha 26 de marzo de 2020, la CNA dictó el acto terminal del procedimiento administrativo de acreditación institucional de UAH para el presente año y siguientes, que corresponde a la Resolución Exenta de Acreditación Institucional N°513.

En contra de dicha resolución, con fecha 16 de abril de 2020, UAH dedujo recurso administrativo de reposición ante la CNA, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley N°19.880, solicitando que fuera concedida una acreditación institucional por un número mayor de años que los otorgados por la antedicha Comisión, por los motivos allí expuestos.

La CNA resolvió dicho recurso de reposición mediante su Resolución Exenta N°526, de 14 de julio de 2020, rechazándolo y manteniendo su decisión original.

A continuación, con fecha 31 de agosto de 2020, Universidad Alberto Hurtado dedujo en tiempo y forma recurso de apelación en contra de la Res. Ex. N°526/2020 ante el Consejo Nacional de Educación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley N°20.129.

Finalmente, con fecha 3 de septiembre de 2020 la recurrente fue notificada del Oficio N°362 de la recurrida, de esa misma fecha, que resolvió declarar inadmisibles los recursos de apelación interpuestos por Universidad Alberto Hurtado, siendo éste el acto recurrido mediante la presente acción, por ser a juicio de la recurrente ilegal, arbitrario y por vulnerar las garantías constitucionales referidas.

Funda su recurso en que el acto recurrido del CNED ha sido dictado de un modo ilegal, por cuanto otorga un alcance, basado en un entendimiento formalista y literal de la norma del artículo 23 inciso 1° de la Ley N°20.129, decisión que no se condice con la competencia de revisión de las decisiones de la CNA entregada al CNED, en cuanto a la acreditación institucional de las instituciones de educación superior; asimismo, contiene una decisión arbitraria, al establecer diferencias injustificadas entre



instituciones de educación superior igualmente agraviadas por decisiones de acreditación institucional en razón del número de años; también entiende que conculca la garantía de igualdad ante la ley, consagrada en el artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República, al establecer una discriminación arbitraria en perjuicio de la reclamante, estimando que su situación no es merecedora de revisión, en circunstancias en que resulta igualmente agraviada que otras instituciones que no han sido acreditadas y cuyos recursos de apelación en contra de decisiones del CNED sí han sido declarados admisibles, y han sido conocidos y resueltos por dicho órgano.

Refiere que el acto recurrido vulnera también la garantía constitucional de libertad de enseñanza contenida en el artículo 19 N°11 de la Constitución, al denegar la posibilidad de revisión por vía de apelación de la decisión de acreditación institucional de la CNA que reduce el número de años de acreditación otorgados a la recurrente, lo que atentaría contra el núcleo esencial del derecho fundamental en comento, al afectar la organización y mantención de la institución educacional conforme a su ideario, encontrándose en una posición desmejorada para mantenerse ejerciendo su libertad de enseñanza y desarrollando adecuadamente su proyecto educativo. Además, el acto recurrido atenta contra el derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita, que se garantiza constitucionalmente el artículo 19 N°21, por cuanto afecta la posibilidad de continuar con la prestación de servicios educacionales, en tanto el CNED ha aplicado de un modo restrictivo y antojadizo la regulación legal pertinente, denegando con ello la posibilidad de acceder a una decisión de acreditación institucional más favorable, que podría obtenerse por vía de apelación ante el referido Consejo, restringiéndose con ello el acceso a un financiamiento institucional más adecuado, lo que redundaría en hacer sumamente oneroso y dificultoso que UAH permanezca entregando dichos servicios.

Finalmente considera que el acto recurrido también amenaza el derecho de propiedad de la recurrente en los términos consagrados por el artículo 19 N°24 de la Constitución, por cuanto, al denegar la revisión de la decisión de acreditación institucional, la excluye de toda posibilidad de acceder a una acreditación por un período mayor de años que le permita recaudar mayores recursos, a través de la regulación de aranceles



respectiva bajo el financiamiento institucional de gratuidad, lo que impacta también en su prestigio y elegibilidad por parte de alumnos y pares.

Solicita se adopten las providencias que se juzgue necesarias para reestablecer el imperio del derecho y, en especial, dejar sin efecto el Oficio señalado, ordenando al CNED conocer y resolver del recurso de apelación interpuesto por la Universidad Alberto Hurtado, con expresa condena en costas.

Segundo: Que, informando el recurso, el Consejo Nacional de Educación (CNED) como cuestión preliminar refiere a su participación en los procesos de acreditación establecidos en la Ley 20.129. Agrega que en ese contexto normativo, funcional y sistémico, el informante 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 según dispone el artículo 87 letra h) del DFL N°2-2009, en los casos señalados originalmente en los artículos 23, 31, 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 siendo estos el 22 y 21, mientras que la situación en que se encuentra la recurrente, se subsume en el artículo 20, puesto que sí fue acreditada, pero otorgándosele acreditación por 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



HKERJYHPDG

que se concedió la acreditación institucional; ello, 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”.

Entiende que no se verifican ninguno de los supuestos normativos que hacen procedente el recurso, por lo que solicita el rechazo del mismo, en atención a que:

1. La aplicación de la norma del inciso primero del artículo 23 de la Ley N°20.129, aún con la declaración de inaplicabilidad de la frase “en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”, no genera ningún efecto contrario a las disposiciones de la Carta Fundamental: no atenta contra la igualdad ante la ley, ni contra el debido proceso menos en contra del derecho de propiedad.

2. La institución requirente se sometió a un proceso todavía voluntario ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y fue acreditada por ella.

3. La Ley N°20.129 ha diseñado un sistema recursivo sui generis, que no obsta al régimen general de recursos establecido en la Ley N°18.575 ni en la Ley N°19.880, ni a los recursos judiciales, y que considera la “apelación” respecto de algunas decisiones de la CNA ante el Consejo Nacional de Educación (CNED), que es otro organismo descentralizado (dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio al igual que la primera). La procedencia de la apelación ante el CNED es, por lo tanto, de derecho estricto, tanto por las causales de procedencia como por la relación orgánica entre los órganos públicos involucrados. Ello no importa infracción de ninguna norma constitucional ni la afectación de ningún derecho fundamental, ni tampoco provoca efectos contrarios al contenido prescriptivo de la Constitución Política, puesto que corresponde siempre al legislador el establecimiento de un racional y justo procedimiento, y en este caso ello se ha hecho en armonía con los principios constitucionales del debido proceso, el cual, según la propia jurisprudencia constitucional y la experiencia legislativa, admite sin problema alguno, que en sede administrativa, se restrinja al recurso de reposición cuando no existe un superior jerárquico.

4. La no procedencia del recurso de apelación respecto de todas las decisiones de acreditación institucional no deja en la indefensión a las



instituciones de educación superior, no supone una afectación del principio de impugnabilidad de los actos administrativos ni supone un trato discriminatorio.

5. El recurso de apelación ante el CNED limitado a hipótesis específicas es una expresión de una lógica sistémica, que se manifiesta en otras disposiciones, como lo muestra el artículo 46 sobre apelación de programas de postgrado y el derogado artículo 31 sobre carreras o programas de pregrado.

6. Una adecuada y detenida lectura de la Historia de la Ley N°20.129 y N°21.091, apunta en el sentido de interpretar las posibilidades de revisión del CNED de una manera estricta, tal como se ha hecho hasta ahora, precisamente porque no es el organismo especializado en materia de acreditaciones. No hay ningún antecedente en la Historia de la Ley N°21.091 que permita colegir que se haya identificado un problema en la Ley N°20.129 (aun de mera técnica legislativa) y menos que se haya pretendido corregirlo.

7. Existen antecedentes recientes en la tramitación de la Ley N°21.186 que muestran claramente que nunca estuvo ni ha estado en la voluntad legislativa que fueran apelables las decisiones de acreditación institucional por el número de años.

8. No existe una actuación arbitraria o ilegal por parte del CNED al dictar el Oficio Ordinario N°362, de 3 de septiembre de 2020, sino que un acto plenamente ajustado a derecho, racional y razonable.

9. No existe infracción de ninguna norma constitucional ni la afectación de ningún derecho fundamental, ni tampoco provoca efectos contrarios al contenido prescriptivo de la Constitución Política, puesto que no se afecta la igualdad ante la ley del art. 19 N°2, (no se establece una diferencia carente de razón o fundamento), ni en términos abstractos (desde el sistema normativo) ni en concreto (puesto que la recurrente ha sido tratada como todas las instituciones de educación superior en el mismo supuesto); ni el debido proceso (art 19 N°3), ya que corresponde siempre al legislador el establecimiento de un racional y justo procedimiento, y en este caso ello se ha hecho en armonía con los principios constitucionales del debido proceso, el cual, según la propia jurisprudencia constitucional y la experiencia legislativa, admite sin problema alguno, que en sede administrativa se



restrinja al recurso de reposición cuando no existe un superior jerárquico, como en este caso.

Tampoco afecta derechos como la libertad de enseñanza (art. 19 N°11), el derecho a realizar cualquier actividad económica lícita (art. 19 N°21) ni el derecho de propiedad (art. 19 N°24), ya que, como todo derecho o libertad, se ejercen legítimamente en el marco normativo diseñado a partir de la Constitución Política, pero que no se agota en ella ni en los términos abiertos a los que recurre en su técnica normativa, sino que en todo el sistema legal, como un todo funcional y coherente. En otros términos, todo derecho y libertad se ejerce respetando las normas legales que lo regulan, y que, en el caso particular de la recurrente, se plasma en el sometimiento a un modelo regulatorio específico que tutela los intereses públicos que existen detrás de la actividad que ejerce.

10. Analizadas las alegaciones, se colige que ninguna afectación de derechos -aun si existieran- se debe a la incompetencia que declara este Consejo en el oficio impugnado, sino que, o bien a la decisión de acreditación misma (al establecer un nivel), o bien a otras normas que se sirven de ésta como supuesto aplicativo (como las que determinan aranceles y reajustes, en función del nivel). Por lo tanto, existe una falla en la argumentación y en el objeto al que debe atribuirse el efecto presuntamente vulneratorio.

11. Por el contrario, acoger el recurso presentado y ampliar las posibilidades de revisión del CNED a cualquier hipótesis de decisión de la CNA, socava el régimen de constitucional de distribución de competencias públicas que corresponde al legislados modelar (art. 65.inc. 4° N°2 CPR), y afecta la lógica sistémica del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, puesto que atenta contra sus funciones y la autonomía que la ley establece en favor de la CNA, destruyendo los principios de especialización técnica, y afectando los equilibrios institucionales que establece la Ley N°20.129 al distribuir funciones específicas en diversos organismos públicos técnicamente habilitados para ellas.

Tercero: Que el 4 de mayo de 2021 el Tribunal Constitucional se pronunció sobre requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la frase: “**en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes**”, contenida en el artículo 23, inciso primero, de la Ley



N°20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

El Tribunal Constitucional finalmente resolvió acoger el requerimiento presentado, declarando inconstitucional la frase destacada.

Cuarto: 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.

Quinto: 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 1° 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.

Sexto: 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, 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°362/2020 de 3 de septiembre de 2020, dictado 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°513, de 26 de marzo de 2020, pronunciada por la Comisión Nacional de Acreditación.

Séptimo: Que, para los fines de solucionar la controversia de fondo planteada, es preciso tener presente que el artículo 23 de la Ley N°20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y que, en lo pertinente, dispone: *“La institución de educación superior afectada por las decisiones que la Comisión adopte en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes, podrá apelar ante el Consejo Nacional de Educación, dentro del plazo de treinta días hábiles a contar de la notificación de la resolución recurrida, salvo que se trate de una institución que se encuentre en supervisión por el mismo. Lo anterior, no obstará a la interposición del correspondiente reclamo ante la misma Comisión”*.

Los dos artículos precedentes al antes transcrito, lo conforman el eliminado artículo 21 de la misma ley, que fue sustituido por el artículo 19 bis en virtud de la modificación introducida por Ley N°21.091; y el artículo 22 de la Ley N°20.129, que establece los casos en que la Comisión Nacional de Acreditación no otorgue la acreditación solicitada por los Establecimientos de Educación Superior.

Octavo: Que tal como se señaló precedentemente, el Tribunal Constitucional, en requerimiento deducido por el actor Rol 9680-20-INA, declaró la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la frase *“en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”*, contenida en el aludido inciso primero del artículo 23 de la Ley N°20.129, invocándose como gestión judicial pendiente, precisamente el presente recurso de protección.

Para así resolverlo, el Tribunal Constitucional, en el considerando trigésimo, señaló en lo pertinente: *“el precepto legal cuestionado hace una diferencia entre las instituciones de Educación Superior que se les niega la acreditación y aquellas a las cuales se les otorga un número de años de acreditación que les impide el acceso a ciertos beneficios para sus alumnos, que es el efecto central que produce la regla jurídica. A las primeras se les permite la impugnación por la vía de la apelación, y a las otras, se les impide*



deducirlo”, concluyendo en el considerando trigésimo primero que “...el doble conforme que se acepta para la entidad de educación superior que no obtuvo la acreditación y se niegue para aquella que la logra, pero por menos años de aquellos a los que aspiraba, resulta ser un criterio de desigualdad que no se ajusta a las exigencias constitucionales de considerar y tratar por igual a quienes se encuentren en las mismas circunstancias. De este modo, la condición que impone la norma jurídica, para tener derecho al recurso de apelación ante la CNED, hace que ella en su aplicación produzca una diferencia que afecta la igualdad ante la ley, que garantiza a todas las personas el artículo 19 N°2 constitucional, y que en este caso concreto afecta a la entidad requirente cuando se le impide la revisión del acto administrativo denegatorio, considerando que antes del proceso de acreditación en que incide la presente acción de inaplicabilidad, se le había otorgado una acreditación de 5 años, y en el actual sólo de 4 años”.

Finalmente, la motivación cuadragésimo primera de la sentencia en comento concluye además que la misma diferencia vulnera las garantías del debido proceso y libertad de enseñanza, en los términos previstos en el artículo 19 N°3 y 11 de la Constitución, por las consideraciones que se plasmaron en los considerandos trigésimo tercero y siguientes de la misma.

Noveno: Que, tal como lo ha resuelto la Corte Suprema en similar caso (I.C.17.318-2019), se debe tener presente que la acción de protección constituye la adjetivación del principio cautelar o principio protector que tiene rango constitucional, frente a toda acción u omisión, arbitraria o ilegal que amenace, perturbe o amague el ejercicio de los derechos de los administrados en plenitud y lo resuelto en la sentencia más arriba reseñada en requerimiento de inaplicabilidad deducido por el Establecimiento de Educación Superior ahora recurrente de protección, es posible concluir que la declaración de inaplicabilidad dispuesta por el Tribunal Constitucional, en virtud de las facultades que le fueron conferidas en el artículo 93 N°6 de la Constitución, declarando inaplicable para resolver la presente acción de protección, la frase *“en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”*, contenida en el inciso primero del artículo 23 de la Ley N°20.129, ha importado que el acto contra el cual se ha recurrido haya devenido en ilegal, por ser la norma que lo inspira inconstitucional.



En efecto, la decisión del Consejo Nacional de Educación de declarar inadmisibles el recurso de apelación que el actor dedujo en contra de la resolución de la Comisión Nacional de Acreditación que le otorgó una acreditación menor a la previamente obtenida en procesos previos, 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, de manera que el órgano recurrido al resolver como lo hizo, a la luz de lo ahora resuelto por el Tribunal Constitucional, ha incurrido en una ilegalidad que importa la vulneración de la garantía de igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 19 N°2 de la carta fundamental, razón por lo que se hará lugar a la acción cautelar deducida en los términos que se dispondrá en lo resolutive.

Por estas consideraciones y de conformidad, igualmente, con lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema sobre tramitación y fallo de la presente acción constitucional, **se acoge** el recurso de protección deducido en contra del Oficio N°362/2020, dictado por el Consejo Nacional de Educación con fecha 3 de septiembre de 2020, el que queda sin efecto, debiendo proveerse el recurso de apelación presentado por el recurrente de protección, Universidad Alberto Hurtado, como en derecho corresponda.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del ministro (s) José Marinello Federici

I. C. N°90.251-2020 Protección.

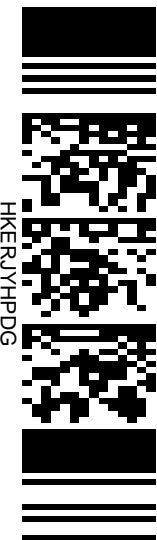




HKERJYHPDG

Pronunciado por la Cuarta Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Antonio Ulloa M., Ministro Suplente Jose H. Marinello F. y Abogado Integrante Jorge Benitez U. Santiago, trece de julio de dos mil veintiuno.

En Santiago, a trece de julio de dos mil veintiuno, 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 04 de abril de 2021, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>