Base de Dictámenes

CNED, atribuciones, conocimiento recursos de apelación decisiones CNA, cambio legislativo

NÚMERO DICTAMEN
E316718N23
NUEVO:
SI
RECONSIDERADO:
NO
ACLARADO:
NO
APLICADO:
NO
COMPLEMENTADO:
NO
ORIGEN:
DIVISIÓN JURÍDICA
CRITERIO:
APLICA JURISPRUDENCIA

FECHA DOCUMENTO
01-03-2023
REACTIVADO:
NO
RECONSIDERADO PARCIAL:
NO
ALTERADO:
NO
CONFIRMADO:
NO
CARÁCTER:
NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 36412/2010, 2659/2021, E179234/2022

Acción	Dictamen	Año
Aplica	036412N	2010
Aplica	002659N	2021
Aplica	E179234	2022

FUENTES LEGALES

POL art/6 POL art/7 ley 18575 art/2 POL art/65 inc/4 num/2 ley 18575 art/10 DFL 2/2009 educa art/85 DFL 2/2009 educa art/87 ley 20129 art/6 ley 20129 art/8 ley 20129 art/23 ley 20129 art/19 bis ley 20129 art/22 ley 21091 ley 17997 art/92

inc/1 CCI art/3 inc/2

MATERIA

No es posible, por la vía interpretativa, reconocer al Consejo Nacional de Educación la función de resolver las apelaciones respecto de las decisiones de la Comisión Nacional de Acreditación relativas al plazo por el que otorga una acreditación, toda vez que ello debe ser abordado a través de un cambio legislativo.

DOCUMENTO COMPLETO

Nº E316718 Fecha: 28-II-2023

I. Antecedentes

Se ha dirigido a esta Contraloría General el señor Claudio Ruff Escobar, rector de la Universidad Bernardo O'Higgins, solicitando la reconsideración del dictamen N° 36.412, de 2010, de este origen, el cual concluyó, al tenor de lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 23, del texto de la ley N° 20.129 vigente a esa época, que el Consejo Nacional de Educación, CNED, no se encontraba facultado para conocer de los recursos de apelación que se interpusieran en contra de las decisiones de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, relativas al plazo de acreditación institucional.

El requirente fundamenta su petición en que, con posterioridad a la emisión del citado dictamen N° 36.412, de 2010, se modificó la ley N° 20.129, lo que habría alterado el régimen recursivo en materia de acreditación, siendo posible interpretar que actualmente sí procede el recurso de apelación ante el CNED respecto de las decisiones adoptadas por la CNA referidas al plazo de acreditación, criterio que sería concordante con el sostenido tanto por los tribunales superiores de justicia como por el Tribunal Constitucional.

Requeridos al efecto, la Subsecretaría de Educación Superior manifestó carecer de competencia para pronunciarse respecto de la solicitud formulada, en tanto que la CNA y el CNED informaron su parecer.

II. Fundamento jurídico

Conforme a lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la ley N° 18.575, los órganos de la Administración del Estado deben obrar dentro de la esfera de su competencia, pues de lo contrario, sus actos serán nulos y originarán las responsabilidades y sanciones que la ley señala.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 65, inciso cuarto, numeral 2, de la Carta Fundamental, corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para crear nuevos servicios públicos y determinar sus funciones o atribuciones.

Enseguida, el artículo 10 de la citada ley N° 18.575 dispone que un acto administrativo será impugnable mediante los recursos que establezca la ley,

pudiendo siempre interponerse el de reposición ante el mismo órgano que lo emitió y, cuando proceda, el recurso jerárquico ante el superior -lo que no ocurre tratándose de actos emanados de servicios públicos descentralizados o de organismos autónomos-, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar.

Luego, el artículo 85 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación -que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370-, crea el CNED como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, relacionado con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación, y con las funciones que, en materia de educación superior, contempla su artículo 87, entre las cuales se encuentra la de servir de instancia de apelación respecto de las decisiones de la CNA, de conformidad a la ley N° 20.129.

A su turno, el artículo 6° de la ley N° 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, crea la CNA, también como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, relacionado con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación, encomendándole la función de evaluar, acreditar y promover la calidad de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen, en los términos previstos en el artículo 8°.

Así, el CNED no es el superior jerárquico de la CNA -dada la autonomía de esta última-, por lo que las causales en virtud de las cuales se puede recurrir ante el consejo para apelar de las decisiones de la comisión deben ser aquellas que taxativamente se puedan contemplar en la ley.

Precisado ello entonces, cabe referirse a lo dispuesto en el artículo 23 de la citada ley N° 20.129, conforme al cual “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”.

Al respecto, cumple con indicar que los dos artículos precedentes a los que se refiere la norma antes transcrita son el eliminado artículo 21 de la misma ley, que fue sustituido por el artículo 19 bis en virtud de la modificación introducida por la ley Nº 21.091 -relativo al informe de pares evaluadores-, y el artículo 22 de la ley Nº 20.129 -que se refiere al no otorgamiento de la acreditación por parte de la CNA-.

Ahora bien, en relación a la expresión “los dos artículos precedentes”, cabe precisar que, según consta en la historia fidedigna del establecimiento de la ley N° 21.186 -que modifica normas del sistema nacional de aseguramiento contenido en las leyes Nos 20.129 y 21.091-, la senadora Yasna Provoste presentó una indicación para reemplazarla por “los artículos 20 y 22 de la presente ley” -el primero sobre el plazo por el que se concede la acreditación y el segundo relativo a no otorgarla- (Boletín de Indicaciones de 15 de julio de 2019, segundo trámite constitucional, legislatura 367).

Sin embargo, dicha indicación fue declarada inadmisible, por cuanto confería una

nueva función al CNED, esto es, la de resolver las apelaciones formuladas contra la decisión de la CNA relativa al plazo por el que otorga una acreditación, facultad respecto de la cual tiene iniciativa exclusiva el Presidente de la República (Segundo Informe de Comisión de Educación, segundo trámite constitucional, sesiones 50 y siguientes).

III. Análisis y conclusión

Como cuestión previa, cabe expresar que no resulta procedente reconsiderar el dictamen N° 36.412, de 2010, de este origen, el cual concluyó que el CNED no estaba facultado para conocer del recurso de apelación interpuesto para impugnar los acuerdos de la CNA relativos al plazo por el que se otorgaba la acreditación, toda vez que dicho pronunciamiento fue emitido conforme a la normativa vigente a esa época. No obstante, resulta necesario analizar nuevamente la materia a la luz de la actual preceptiva.

Al respecto, cumple con manifestar que los organismos de la Administración del Estado en el ejercicio de sus atribuciones deben sujetarse estrictamente al marco fijado por el ordenamiento jurídico en relación con la respectiva materia y ceñirse al ámbito de las competencias que les son propias, pues lo contrario significaría actuar en contravención al principio de juridicidad que consagran los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la ley N° 18.575 (aplica criterio contenido en los dictámenes Nos 2.659, de 2021, y E179234, de 2022).

Pues bien, como se adelantó, durante la tramitación legislativa de la ley N° 21.186 -que introdujo modificaciones a las leyes Nos 20.129 y 21.091-, se desestimó la indicación formulada por una senadora en el sentido de reemplazar la expresión “los dos artículos precedentes” por la de “los artículos 20 y 22 de la presente ley”, por cuanto ello hubiera implicado conferir al CNED la función de resolver los recursos de apelación interpuestos en contra de las decisiones de la CNA relativos al plazo de acreditación, lo cual constituye una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

De esa discusión parlamentaria se puede colegir que la eliminación del artículo 21, que tuvo lugar con ocasión de la ley N° 21.091, no produjo como efecto que la cita en el artículo 23 a los “dos artículos precedentes” debiera entenderse extendida al artículo precedente -artículo 20, referido a la decisión acerca de los años de acreditación-, puesto que de lo contrario no habría sido necesaria la indicación propuesta ni tampoco esta se habría rechazado por considerar que una modificación legal de esa naturaleza requería la iniciativa del Presidente de la República.

En virtud del mismo principio de juridicidad invocado en sede legislativa, tampoco resulta procedente que, usando la vía interpretativa, esta Contraloría General se atribuya la facultad de otorgar funciones a un órgano de la Administración del Estado, por cuanto dicha situación debe ser abordada a través de un cambio legislativo, lo que se pone en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados, para los efectos correspondientes.

No obsta a lo anterior la circunstancia de que el Tribunal Constitucional haya resuelto que la frase “los dos artículos precedentes” resultaba inaplicable en las

resulte que la frase "los dos artículos precedentes" resultaba inaplicable en las causas sometidas a su conocimiento y, en consecuencia, los tribunales superiores de justicia hayan -en las acciones interpuestas por las partes que ocurrieron ante aquel- ordenado al CNED acoger a trámite los recursos de apelación presentados en contra de la decisión de la CNA que confiere la acreditación por un plazo menor al pretendido, por cuanto tales fallos producen efectos relativos, conforme a los artículos 92, inciso primero, de la ley N° 17.997, y 3°, inciso segundo, del Código Civil.

Saluda atentamente a Ud.

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS