



000407
Cuatrocientos siete¹

Santiago, diecisiete de julio de dos mil diecinueve.

VISTOS:

A fojas 1, con fecha 12 de septiembre de 2018, el Instituto Profesional Virginio Gómez ha requerido la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de 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, que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, para que surta efectos en la causa sobre recurso de protección caratulada "Instituto Profesional Virginio Gómez con Consejo Nacional de Educación", de que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° 56.592-2018.

El precepto legal impugnado dispone:

Artículo 23, inciso primero, Ley 20.129:

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 quince días hábiles, 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.

(...)¹

- Conocido el requerimiento por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, fue admitido a tramitación y se ordenó la suspensión del procedimiento en la gestión judicial en que incide; y se decretó su admisibilidad, por resoluciones de fojas 309 y 368.

Fue tenido como parte y formuló oportunamente sus observaciones sobre el fondo, el Consejo Nacional de Educación, solicitando el rechazo del requerimiento, conforme a presentación de fojas 376; y sin que se evacuren observaciones por parte de los órganos constitucionales interesados.

En cuanto a los hechos y a la gestión judicial en que incide el requerimiento, conforme a los antecedentes, puede consignarse que por resolución de Acreditación Institucional N° 437, de 20 de febrero de 2018, la Comisión Nacional de

¹ Artículo 21.- Eliminado.

Artículo 22.- *Si el nivel de cumplimiento de los criterios de evaluación no es aceptable, la Comisión no otorgará la acreditación y formulará las observaciones pertinentes. El siguiente proceso de evaluación considerará especialmente dichas observaciones y las medidas adoptadas por la institución para subsanarlas.*

En todo caso, y sin perjuicio de lo señalado en el artículo 21, la institución no podrá someterse a un nuevo proceso de acreditación antes del plazo de dos años, contado desde el pronunciamiento negativo de la Comisión.





Acreditación (CNA) decidió acreditar al Instituto Profesional Virginio Gómez en las áreas de gestión institucional y docencia de pregrado, por un período de 3 años.

Contra dicha resolución de acreditación, el Instituto interpuso recurso de reposición, a fin de obtener la acreditación por un lapso igual o superior a 4 años; reposición que fue desestimada en esa parte por resolución de la Comisión N° 454, de 7 de junio de 2018. Ante ello, el Instituto apeló ante el Consejo Nacional de Educación (CNED), declarando éste por Oficio Ordinario N° 446, de 11 de junio de 2018, inadmisibles el recurso de apelación, fundando dicha decisión en el precepto legal impugnado, y en que el Consejo no puede conocer de apelaciones en que se impugne el número de años de acreditación otorgada por la Comisión Nacional de Acreditación.

Luego, el Instituto dedujo ante la Corte de Apelaciones de Santiago recurso de protección en contra del Consejo Nacional de Educación, por estimar que su decisión infringe sus derechos a la igualdad ante la ley y de propiedad, encontrándose pendiente la resolución de este arbitrio por el tribunal de alzada capitalino.

Luego, en cuanto al conflicto constitucional denunciado por la requirente en esta sede de inaplicabilidad, aquella aduce que el precepto impugnado es igualmente decisivo en la resolución del asunto ventilado en el recurso de protección, y que su aplicación en dicha gestión judicial vulneraría en el caso concreto el debido proceso, el derecho a defensa, la igualdad ante la ley, el derecho de propiedad y el contenido esencial de los derechos, garantizados por la Constitución Política en su artículo 19 N°s 2, 3, 24 y 26.

Explica el Instituto Profesional requirente que el tenor de la frase "en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes", contenida en el inciso primero del artículo 23 de la Ley sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, importa que no existe en la ley mecanismo alguno de impugnación del actuar de la Comisión Nacional de Acreditación que, en esta oportunidad acreditó al Instituto por 3 años, menos que en acreditaciones anteriores, y no obstante que la actora estima que implementó mejoras y avances, y cumplió con los requisitos para acreditarse a lo menos por 4 años.

Así, del tenor del precepto cuestionado, la CNA y CNED, invocando también un dictamen de la Contraloría, han entendido que sólo se puede apelar la decisión de la CNA cuando ésta rechaza la acreditación, pero no cuando la confiere por menos años, lo que la actora estima que la deja en indefensión.

Señala latamente las funciones de la Comisión Nacional de Acreditación y del Consejo Nacional de Educación, en el marco de la Ley 20.129, expresando que la acreditación es de alta relevancia a efectos de que las instituciones educacionales puedan acceder a recursos públicos para el financiamiento del sistema de gratuidad. Y, en ese contexto, explica que la Ley N° 20.091, sobre Educación Superior, en su artículo 83, exige para el financiamiento estatal de la gratuidad



000408

3

Cuatrocientos ochos

educacional que la institución cuente con acreditación institucional avanzada o de excelencia, y esto de acuerdo a la Ley 20.129 requiere a lo menos 4 años.

Así, con los cambios introducidos al financiamiento de la educación superior, la requirente afirma que actualmente el acceso a los fondos del Estado ya no depende únicamente de estar acreditado, como antiguamente, sino que es menester tener una acreditación de excelencia. Precisamente por ello, restringir la apelación de las resoluciones de la CNA únicamente a aquellas que niegan la acreditación, no se condice con la lógica actual del sistema ni resguarda el derecho de la requirente a impugnar la resolución que la acreditó por sólo 3 años, lo que le impedirá acceder a financiamiento, dejándola en indefensión y privándola de su derecho al recurso; al no existir vías administrativas ni judiciales para reclamar en su caso la decisión de la CNA; y generándose asimismo una diferencia legal arbitraria con respecto a quienes han obtenido la acreditación de excelencia y quienes sí han podido apelar por no concedérseles la acreditación y han obtenido así una de excelencia; careciendo esta diferenciación de razonabilidad a la luz de la Carta Fundamental. También denuncia la requirente el menoscabo económico que esta situación le genera y la afectación de su derecho de propiedad; y, en fin, expresa que la norma impugnada de inaplicabilidad no permite cumplir con el fin buscado por la ley, precisamente, de asegurar la calidad de la educación superior, y afecta los derechos constitucionales de la actora en su esencia.



Por presentación de fojas 376 y siguientes, el Consejo Nacional de Educación, formuló sus observaciones sobre el fondo, solicitando, como se indicó, el total rechazo del requerimiento, desde que la aplicación del precepto impugnado al caso concreto no genera efectos inconstitucionales.

Hace referencia el CNED a su naturaleza, funciones y marco legal que lo rige (DFL N° 2-2009), para luego explicar que, en su esfera competencial y de acuerdo al principio de legalidad de los artículos 6° y 7° de la Constitución, posee facultades legales para conocer extraordinariamente de reclamaciones en contra de decisiones de otros órganos públicos. Así, y en lo atingente al caso de autos, en materia de educación superior, el Consejo es instancia de apelación respecto de la decisión de la Comisión Nacional de Acreditación que no otorga la acreditación, conforme dispone el artículo 23 de la Ley N° 20.129.

Ello, afirma el Consejo, constituye un caso de apelación extraordinario y acotado, pues, en el marco de un procedimiento administrativo, se dispone que un organismo público revise la decisión de otro, sin vinculación orgánica. En efecto, la Comisión Nacional de Acreditación actúa en el ámbito de la acreditación de las instituciones de educación superior; mientras que el Consejo Nacional de Educación limita su ámbito de acción al licenciamiento de dichas las instituciones. Nos encontramos frente a dos organismos públicos con competencias diferenciadas que se desarrollan en paralelo, siendo ambos servicios públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y autónomos.



Así, es claro el carácter extraordinario del recurso de apelación en comento, y el Consejo Nacional de Educación no puede ampliarlo más allá de la causal legal que es por no otorgamiento de la acreditación, y no por acreditación por menos años. Evidentemente, el artículo 23 debe ser interpretado en forma estricta. En la misma línea, se indica que la Contraloría General de la República en su Dictamen 36.412-210 ha declarado que las causales legales de apelación de la decisión de la CNA son taxativas, y el propio CNED afirma que en todos los casos que se le han presentado, sujetándose al principio de dependencia técnica de la Contraloría, ha aplicado uniformemente el mismo criterio de rechazar la apelación por el número de años de acreditación, declarando inadmisibles estos recursos por falta de competencia para conocer de ellos, al igual como aconteció en el caso sublite, y siguiendo el mismo criterio de la Contraloría plasmado igualmente en tres circulares del Consejo, y en la resolución 202, de 2016, del Consejo, que regula el procedimiento para conocer y resolver las apelaciones en contra de las decisiones de acreditación institucional; concluyendo el CNED que ha interpretado su competencia con estricto apego a la norma habilitante.

Señala el Consejo, por otro lado, que el recurso de apelación en comento es excepcionalísimo en el sistema administrativo nacional. En efecto, conforme a las leyes N° 18.575 y N° 19.880, las garantías recursivas en el procedimiento administrativo se agotan en los recursos de reposición y jerárquico. En la especie, por la naturaleza autónoma de la CNA, procede el de reposición, que fue efectivamente deducido por el Instituto Profesional requirente.

Así, excepcionalmente, un órgano público diferente, como es el Consejo Nacional de Educación, conoce de la apelación sólo en caso de negativa a la acreditación, en lo que constituye un recurso sui generis.

Explica, a continuación, que la pretensión de la requirente de afectación al debido proceso e indefensión, por no poder apelar en su caso por acreditación por menor número de años, no es efectiva. Desde luego, porque el procedimiento administrativo sublite sí resguarda el debido proceso y contempla vías recursivas administrativas, y porque, como también lo ha señalado la Contraloría en el dictamen referido, la reposición ante la CNA, no obsta la procedencia de las acciones judiciales a que haya lugar, como desde luego, el recurso de protección, que igualmente ha sido ejercido por el Instituto requirente, en la gestión judicial sublite. Luego, no se divisa inconstitucionalidad al constatare las vías administrativas recursivas ordinarias, así como vías jurisdiccionales de control. No hay desigualdad ni falta al debido proceso porque no proceda esta apelación extraordinaria respecto de todas las decisiones de la CNA.

En esta parte, asimismo, y siguiendo jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, afirma el Consejo que el Instituto Virginio Gómez no puede pretender un derecho al recurso de apelación, allí donde no hay competencia, máxime atendida la explicada naturaleza extraordinaria de la apelación del artículo 23 cuestionado, y la soberanía del legislador en materia recursiva, que en la misma Ley N° 19.880 permite agotar el control administrativo en la reposición.



000409
Cuatrocientos noventa

5

Descartadas las infracciones a la igualdad ante la ley, o al debido proceso, agrega el Consejo Nacional de Educación que el requirente pretende un argumento consecuencialista para reforzar sus alegaciones, pero alejado de los efectos normativos propios del precepto impugnado, al señalar que el número de años de acreditación obtenido incide directamente en su situación patrimonial como institución de educación superior, porque ello influye en su participación en el sistema de gratuidad de la educación, lo que afectaría su derecho de propiedad; siendo que nítidamente el examen de constitucionalidad del artículo impugnado no puede sustentarse en alegaciones relativas a financiamiento que escapan de la Ley N° 20.129.

Y, concluye el Consejo aduciendo que tanto en la sede de protección como en esta de inaplicabilidad, el Instituto Virginio Gómez no puede pretender discutir hipótesis de financiamiento patrimonial público, que dicen relación con expectativas futuras y ajenas al contexto de la normativa legal impugnada de inaplicabilidad y su análisis de constitucionalidad, por todo lo cual el requerimiento de autos debe ser rechazado en todas sus partes.

Traídos los autos en relación (fojas 399), en audiencia de Pleno del día 8 de mayo de 2019 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator, quedando la causa en estudio. En sesión de Pleno de 22 del mismo mes y año quedó adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia (certificado a fojas 405 y 406).

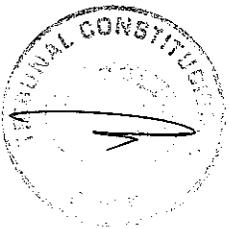
Y CONSIDERANDO:

CUESTIONES PRELIMINARES QUE DICEN RELACIÓN CON EL MARCO JURÍDICO DE LOS INSTITUTOS PROFESIONALES

PRIMERO: Que, el inciso tercero del artículo 1° de la Constitución expresa que "El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos". En estos términos la Carta Fundamental recoge el principio de subsidiaridad, como base de la Institucionalidad de la República;

SEGUNDO: Que, en doctrina, el mencionado principio implica que ninguna sociedad mayor puede asumir legítimamente el campo de atribuciones o de acción de una sociedad menor, porque las sociedades mayores, como el Estado, nacen para realizar lo que las inferiores no pueden lograr por sí mismas y no para absorber a estas últimas. De esta manera, al Estado le está vedado invadir el campo propio de las autonomías de las sociedades intermedias. Es el concepto que está en la norma constitucional citada precedentemente;

TERCERO: Que, bajo ese prisma, y considerando la libertad de enseñanza que asegura a toda persona el derecho de abrir, organizar y mantener





establecimientos educacionales de todo nivel (art.19 N°11 CPR) y el derecho de asociación, facultad que, como ha manifestado esta judicatura constitucional, presenta una doble dimensión: el derecho propiamente y la libertad de asociación que otorga a las personas la posibilidad de crear una persona jurídica conforme a la ley respectiva, de autodeterminarse, incorporarse a una asociación o retirarse de la misma, entre otras opciones (STC Rol N° 184 c.7), es que se han formado las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica privados, que han posibilitado el acceso de varios miles de personas a la educación superior, entre los cuales se encuentra el Instituto Profesional requirente;

CUARTO: Que, en ese contexto constitucional, y teniendo presente la legislación que originó la formación de Institutos Profesionales (D.F.L N°5 de Educación, de 6 de febrero de 1981), la ley orgánica constitucional de enseñanza, en adelante LOCE (Ley N° 18.962) y, los estatutos propios de cada institución, establecieron las reglas acerca de su creación, reconocimiento y autonomía, consistente en el derecho de cada establecimiento a regirse por sí mismo (art.79 LOCE). Sin perjuicio de lo cual, para obtener la autonomía plena requerían de una declaración o autorización de un organismo que la ley denominaba "Consejo Superior de Educación". Al efecto, el artículo 42 de la LOCE disponía que al cabo de seis años de acreditación, entendida ella como la obtención del reconocimiento oficial, habiendo desarrollado el proyecto satisfactoriamente, a juicio del citado organismo, podía obtener su plena autonomía, consecuencia de la cual, se le habilitaba para otorgar toda clase de títulos profesionales. De no ser así se extendía el plazo a cinco años más, especificando la ley las consecuencias de aquello;

QUINTO: Que, las reglas regulatorias reseñadas se avenían perfectamente con los principios y normas constitucionales mencionadas. No obstante aquello, el legislador da inicio a la dictación de una serie de cuerpos legales que crean instituciones más complejas cuyo propósito consiste en revisar la marcha y la calidad de los planes, mallas curriculares y en general crear las atribuciones pertinentes para que el órgano estatal tenga mayor injerencia en controlar el desarrollo del proyecto educativo de que trate. Dicta al efecto la Ley N° 20.370, que establece la Ley General de Educación (LEGE), cuerpo legal que crea el Consejo Nacional de Educación entre cuyas facultades está administrar el sistema de licenciamiento de las nuevas instituciones, verificar el desarrollo de esos proyectos, establecer sistemas de examinación para las asignaturas y carreras respecto de las instituciones adscritas a procesos de licenciamiento, entre otras. Si gozan de autonomía total tienen la obligación de remitir al consejo los antecedentes del Instituto Profesional;

SEXTO: Que, mediante el DFL N°2 de Educación, de 2009 se fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la LEGE con la LOCE, en aquella parte que no se deroga. Anterior a ello, en el año 2006, se dicta la Ley N°20.129 que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, creándose la Comisión Nacional de Acreditación cuyo objeto es evaluar, acreditar y promover la calidad de las Universidades, Institutos Profesionales y



000410 7
cuatrocientos diez

Centros de Formación Técnica autónomos, y de los programas y carreras que ellos ofrezcan (art.6.). Finalmente, en el año 2018 se promulga la Ley N° 21.091 sobre Educación Superior que contiene el marco jurídico regulatorio de los Institutos Profesionales, y de las otras entidades de educación superior. Este cuerpo legal crea la Subsecretaría y la Superintendencia de Educación Superior, ampliándose las facultades estatales de fiscalización, control y supervigilancia de las entidades educacionales de ese nivel, de manera sustancial y creciente;

EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL

SÉPTIMO: Que, así como el texto original de la Ley N°18.962 establecía la autonomía plena ahora denominada licenciamiento, lo que conlleva a derechos institucionales y pone término a una especie de "capitis diminutio" de la Institución de Educación Superior que la obtiene, el legislador creó otra herramienta de control, que forma parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, denominado "Acreditación Institucional" consagrado en el Título II de la Ley N° 20.129, del cual forma parte integrante la disposición legal que origina la acción que se promueve en estos autos constitucionales, modificada por la Ley N° 21.091;

OCTAVO: Que, la acreditación ha sido definida por el organismo competente como "un proceso voluntario,(a partir de 2020 obligatorio) al que se someten las Instituciones de Educación Superior autónomas, así como las carreras de pregrado, programas de posgrado y especialidades del área de la salud que imparten, para contar con una certificación de calidad de sus procesos internos y sus resultados" (www.cna.cl), proceso llevado a efecto por la Comisión Nacional de Acreditación (en adelante CNA) que se encuentra conformado por tres etapas: a) Autoevaluación institucional donde la entidad realiza un examen crítico, analítico y sistemático respecto a su misión y el proyecto de desarrollo, b) Evaluación externa que efectúan los pares evaluadores, convocados por la CNA. Los pares evaluadores se encuentran en un registro público que administra la Comisión, que pueden ser personas naturales o jurídicas (art.19 Ley N°21.091), quienes verifican si la institución tiene creada las condiciones para avanzar en el logro de sus fines y propósitos, y c) Pronunciamiento de la Comisión, que pondera los antecedentes y emite un veredicto, aprobando la petición de acreditación o rechazando la misma, previo escuchar al presidente de la comisión de pares evaluadores y a la institución evaluada.(art.16, Ley N°21.091);

NOVENO: Que, un reglamento fija el procedimiento para el desarrollo de los procesos de acreditación institucional, en el que se regulan pormenorizadamente las etapas de ella, cuerpo reglamentario contenido en la resolución DJ 9-4 exenta de 2014, de la Comisión Nacional de Acreditación;

DÉCIMO: Que, como se ha expresado precedentemente, a partir del 1° de Enero de 2020, las entidades de educación superior autónomas estarán sujetas obligatoriamente al proceso de acreditación institucional (arts.15 y vigésimo





tercero transitorio Ley N° 21.091). Y conforme al nuevo artículo 20 de la Ley N° 20.129 la acreditación se califica de excelencia, de avanzada o básica, según el plazo otorgado. Si la institución de educación superior obtiene 6 a 7 años acreditada corresponde a la primera calificación; si le otorgan de a 4 a 5 años, se entiende de avanzada y si es menos que ese tiempo se califica de básica. Este precepto, de acuerdo a lo dispuesto en la disposición vigésima primera transitoria de la Ley N°21.091, también entrará en vigencia el 1° de Enero de 2020;

DÉCIMO PRIMERO: Que, la acreditación institucional es de vital importancia para toda institución de educación superior atendido los efectos que conlleva su obtención, teniendo particular relevancia el período de tiempo que cada entidad perdure en esa calidad. La certificación de acreditación que extienda la CNA redundará en prestigio institucional, pero principalmente en que los alumnos que se matriculen en el Instituto Profesional respectivo, tendrán acceso a financiamiento estatal;

DÉCIMO SEGUNDO: Que, el período de tiempo por el cual se expida la certificación de acreditación institucional por parte de la CNA resulta sustancial, atendido que el financiamiento de los estudios a los alumnos de la respectiva institución de educación superior con acceso a la gratuidad sólo se otorga a aquellas entidades que tengan 4 o más años de acreditación, esto es, contar con acreditación institucional al menos de avanzada. Así lo requiere la letra a) del artículo 83 de la Ley N°21.091 "Sobre Educación Superior";

DÉCIMO TERCERO: Que, las consecuencias relativas a la acreditación no sólo se encuentran referidas al acceso del financiamiento institucional para la gratuidad, sino que hay otras de mayor rigor, puesto que el artículo 81, N°23 de la Ley N°21.091 reemplaza el artículo 20 de la Ley N°20.129, estableciendo que la institución que logre acreditación en el nivel básico se encontrará limitada para impartir nuevas carreras o programas de estudio, abrir nuevas sedes, o aumentar el número de vacantes en algunas de las carreras o programas de estudio que impartan, debiendo en estos casos requerir de la autorización previa de la CNA;

DÉCIMO CUARTO: Que, el marco regulatorio de la educación superior esbozado precedentemente denota una influencia administrativa estatal en el quehacer institucional impulsado por un control de la calidad de los proyectos educacionales de nivel superior que tiene por propósito asegurar la calidad de la enseñanza superior y resguardar la fe pública, que es del caso considerar desde la perspectiva constitucional;

SITUACIÓN JURÍDICA DEL REQUIRENTE EN RELACION CON LA ACREDITACION INSTITUCIONAL QUE ORIGINA LA ACCION DE INAPLICABILIDAD DE AUTOS

DÉCIMO QUINTO: Que, sintetizado el marco jurídico que rige a los Institutos Profesionales, corresponde abocarse al conflicto de constitucionalidad promovido en estos autos, consistente en que el Instituto Profesional Virginio



000411

9

Cuatrocientos once

Gómez estima que 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 en relación con el artículo 22 de la misma ley, tendría un efecto contrario a la Constitución, en los autos de protección, Rol N°56.592-2018 tramitado ante la Corte de Apelaciones de Santiago y, caratulados "Empresa Educacional Atenea S.A.(Instituto Virginio Gómez) con Consejo Nacional de Educación". Lo anterior por estimar que la aplicación de la norma impugnada en la causa pendiente infringe el artículo 19 numerales 2, 3, incisos primero y sexto, y 26 de la Carta Fundamental;

DÉCIMO SEXTO: Que, el conflicto de constitucionalidad tiene su causa en el proceso de acreditación institucional a que se sometió la requirente voluntariamente, el que culmina con el pronunciamiento de la Comisión Nacional de Acreditación, adoptado en sesión de 13 de septiembre de 2017. El acuerdo consiste en acreditar al Instituto Virginio Gómez, por un período de 3 años a partir del 18 de diciembre de 2017, acuerdo contenido in extenso en Resolución Exenta N° 437 de 20 de febrero de 2018 que en lo sustancial de la parte resolutive expresa:

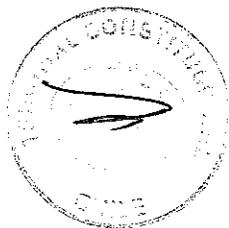
"1. Que, analizados la totalidad de los antecedentes reunidos durante el proceso de evaluación, la Comisión ha podido concluir que el Instituto Profesional Virginio Gómez cumple con los criterios de evaluación definidos para los ámbitos de la Gestión Institucional y Docencia de Pregrado, en los términos expresados en el cuerpo de la presente Resolución.

2. Que, conforme a las alternativas de juicio sobre la acreditación institucional, ha decidido acreditar al Instituto Profesional Virginio Gómez en las áreas obligatorias de Gestión Institucional y Docencia de Pregrado **por un período de 3 años**. Esta decisión de acreditación rige a partir del 18 de diciembre de 2017.

3. Que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 20.129, durante la vigencia del período de acreditación, la Institución deberá informar a la Comisión Nacional de Acreditación acerca de los cambios significativos, aspectos tales como la apertura de carreras en nuevas áreas del conocimiento, la apertura de un nuevo nivel de formación, el establecimiento de nuevas sedes institucionales, el desarrollo de nuevas modalidades de enseñanza, o de cambios sustanciales en la propiedad de la Institución. Dicha información constituye un elemento importante para el seguimiento de los procesos de acreditación institucional.";

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, el 24 de marzo de 2018, el requirente interpuso recurso de reposición en contra de la citada resolución ante el organismo señalado, medio de impugnación que fue rechazado, por mayoría de sus integrantes, mediante Resolución Exenta N° 454 de 7 de junio de 2018.

En virtud de tal decisión administrativa, el Instituto Profesional Virginio Gómez, con fecha 9 de julio de 2018, presenta ante el Consejo Nacional de Educación un recurso de apelación contra la Resolución Exenta N°454 recién mencionada, fundada en el orden procesal, precisamente, en la disposición legal impugnada en la acción de inaplicabilidad de autos. Mediante oficio N°446 de 11 de julio del mismo año, la Secretaría Ejecutiva del organismo señalado comunica a la institución apelante, que el Consejo ha resuelto "luego del examen formal de la





apelación presentada” no admitirla a tramitación, declarando su admisibilidad, atendido que “el Consejo Nacional de Educación se encuentra impedido de conocer y resolver un recurso de apelación que impugne el número de años de acreditación institucional otorgado por la CNA” (oficio citado);

DÉCIMO OCTAVO: Que, el criterio jurídico que aplica el Consejo Nacional de Educación para negarse a tramitar el recurso de apelación reseñado, lo sustenta en el dictamen N°36.412-2010 de la Contraloría General de la República que imposibilita a dicha repartición pública a conocer de apelaciones que impugnen un acuerdo de la Comisión Nacional de Acreditación en razón de la cantidad de años que se concede la acreditación institucional.

Textualmente, en la parte pertinente, el oficio citado en el considerando anterior expresa: “El artículo 21 se refiere al caso en que la Comisión rechace el informe presentado por los pares evaluadores y el artículo 22 al caso en el que no otorgue la acreditación institucional, por no verificarse un nivel aceptable en los criterios de evaluación. 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” y, como se señaló, entre las hipótesis establecidas por la ley que hacen procedente el recurso de apelación no se encuentra la impugnación en razón del número de años de acreditación institucional sino sólo su no otorgamiento. De esta forma, cabe señalar, ha sido resuelto por este organismo desde entonces” (Oficio N° 446/2018, Secretaria Ejecutiva Consejo Nacional de Educación a rector IP Virginio Gómez);

DÉCIMO NOVENO: Que ,habiendo concluido la sede administrativa para reclamar del acto jurídico desfavorable, la parte requirente dedujo acción jurisdiccional ante la Corte de Apelaciones de Santiago, vía recurso de protección, que constituye la gestión judicial pendiente, por considerar que la negación del recurso de apelación, por parte del CNE constituye un acto ilegal y arbitrario que lo priva de las garantías constitucionales de igualdad ante la ley (art.19 n°2 CPR) y de su derecho de propiedad (art.19n°24 CPR), según consta a fojas 314 y siguientes de estos autos constitucionales;

VIGÉSIMO: Que, previo a efectuar el control concreto de constitucionalidad de la norma jurídica censurada, es preciso considerar que “La jurisdicción constitucional debe asegurar que, efectivamente, todas las autoridades públicas sujeten sus actos (aquí quedan comprendidos, entre otros, las leyes, las sentencias y los actos administrativos) a las normas, valores y principios constitucionales, de modo que cada una de las funciones estatales se desarrolle dentro de un ámbito correcto y de legítimo ejercicio de la función constitucional que les compete” (STC Rol N°591 c.8);



000412

11

Cuatrocientos doce

**LA IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y EL RECURSO
DE APELACIÓN DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY N° 21.091**

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, el principio de impugnabilidad de los actos administrativos tiene un génesis constitucional, en su artículo 38, inciso primero, así como la Ley N° 18.575, artículo 2°, al señalar, en términos amplios que "todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes" (STC Rol N° 2009, c.31). Es de acuerdo a esto que, en la N°19.880 que contiene las bases del procedimiento administrativo, el cual se rige, entre otros, por el principio enunciado, se permite atacar una resolución dictada por la autoridad administrativa en el marco de un procedimiento de esta naturaleza, mediante los recursos de reposición y jerárquico, tal como lo establecen los artículos 15 y 59 de dicha ley de bases. No es el caso si se trata de un acto que dicte la Comisión Nacional de Acreditación o el Consejo Nacional de Educación, en razón de que ambos órganos son autónomos, gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio. En consecuencia, sólo cabe el recurso de reposición contra las decisiones que dicten y que afecten a los administrados, por carecer de superior jerárquico, ergo no hay posibilidad de intentar impugnación de esa especie. Ello en el ámbito del derecho administrativo, porque obviamente, como toda autoridad, sus actuaciones se encuentran sujetas a revisión judicial;

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, el legislador instauró un medio de impugnación anómalo para reclamar de una resolución dictada por la CNA, en el contexto del proceso de acreditación institucional, y en un caso específico. Así fue como la ley N° 20.129 en su artículo 23 establece que se podrá apelar de las decisiones de la Comisión, por parte de la Institución de Educación Superior agraviada por ella, ante el CNE, quien deberá resolver el recurso fundadamente, en el plazo de 30 días hábiles, prescribe la disposición. Sin embargo, dicho instrumento jurídico en su versión primitiva, lo acota a dos situaciones: a) Si el informe de los pares evaluadores fuere rechazado, y b) Si la Comisión no otorgare dicha acreditación. El motivo primero, asignado con la letra a) fue eliminado por la Ley N° 21.091, quedando, en consecuencia, como única causal para que proceda la apelación, la negativa a conceder la acreditación institucional;

VIGÉSIMO TERCERO: Que, existe una evidente doble restricción administrativa, porque por una parte, por la naturaleza del órgano de que se trata, el afectado se encuentra constreñido a contar únicamente con el recurso de reposición en todos los casos, y por la otra, extraordinariamente, se admite la apelación ante el CNE solamente si se rechazare la acreditación solicitada;

VIGÉSIMO CUARTO: Que, la ley siempre debe considerar dos dimensiones que limitan su aplicación, una es el respeto amplio a los derechos fundamentales, y la segunda, es una justificada razón de su existencia. No puede un precepto legal afectar garantías constitucionales reconocidas en el Código Político, especialmente su cláusula esencial, ni tampoco vulnerar el principio de razonabilidad, que se manifiesta en "contener una alternativa racional y prudente y un aspecto valorativo,





en cuanto a lo que regula sea equitativo y justo" (Rosatti H. Tratado de Derecho Constitucional, Rubinzal-Culzoni, año 2017, p.193);

LA IGUALDAD ANTE LA LEY

VIGÉSIMO QUINTO: Que, es dable recordar que nuestra Carta Fundamental contiene en el Capítulo Primero las Bases de la Institucionalidad, el que comprende aquellos valores esenciales sobre los cuales se debe construir la ley y las instituciones. Uno de esos valores es que el Estado está al servicio de la persona y su finalidad es promover el bien común, con pleno respeto a los derechos y garantías que la propia Constitución reconoce y asegura a todas ellas. En tal contexto, el artículo 1º constitucional, en su inciso final, impone al Estado la obligación de "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional". Ello implica el sustento valórico del principio de igualdad ante la ley que consagra el artículo 19 N°2 constitucional, y que la parte requirente estima vulnerado por el precepto legal censurado. El precepto constitucional mencionado obliga al Estado a establecer las condiciones que permitan a todas las personas, participar en el desarrollo del quehacer del país, en igualdad de condiciones, lo que constituye otra manifestación del valor asumido por la Carta Fundamental, en orden a considerar la primacía de la persona;

VIGÉSIMO SEXTO: Que, llevado a la realidad los mandatos constitucionales expresados en el artículo 1º de la Carta Fundamental, en materia de derecho administrativo, todos los ciudadanos sin distinción, deben contar con los instrumentos jurídicos indispensables, que les permita reclamar de los actos administrativos que les causen perjuicio. En esa perspectiva, el artículo 10 de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado expresa que los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley, lo que concreta la Ley N°19.880 sobre procedimientos administrativos, ya referida ut supra, en lo que dice relación con los recursos administrativos, que para el caso concreto adquiriera notoriedad el recurso jerárquico, que conforme lo prescribe el artículo 59 del citado cuerpo legal, se interpone ante el superior del funcionario que dictare el acto objetado;

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, en el caso de la Comisión Nacional de Acreditación al ser un servicio público autónomo, carece de una entidad superior que la supervigile, por lo que los administrados no tienen el medio jurídico procesal denominado "recurso jerárquico".

Por lo anterior, es que en la discusión parlamentaria habida en la tramitación del proyecto de ley que creaba el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Ley N°20.129, en el 2º trámite constitucional llevado a efecto en el H. Senado, surgió la inquietud por asegurar el debido proceso y establecer una etapa de revisión de lo obrado por la CNA, a través de una apelación que resolviera una instancia distinta. Y ello por considerar inadecuado -expresaron algunos parlamentarios- que el organismo acreditador tenga la primera y última



000413
Cuatrocientos Trece

13

palabra. De tal manera que con el recurso de apelación conocido y resuelto por otra entidad queda asegurado el debido proceso. De esta forma se origina la disposición la disposición legal impugnada;

VIGÉSIMO OCTAVO: Que, no advirtieron los senadores promotores de la idea legislativa, la limitación que tal medio de impugnación conlleva, en cuanto permite la apelación ante el CNE, en el único caso en que se rechazara la solicitud de acreditación, y se impidiera la revisión, por la vía de la apelación, a quienes obtienen dicha acreditación por un plazo menor a lo pretendido, como es la situación de la parte requirente.

Al quedar el precepto legal censurado constreñido sólo al caso establecido en el artículo 22 de la Ley N°20.129, se produce una desigualdad legal sustancial, dado que, mientras todos los administrados tienen derecho a un doble conforme (recurso jerárquico), la Institución de Educación Superior requirente, no lo tiene.

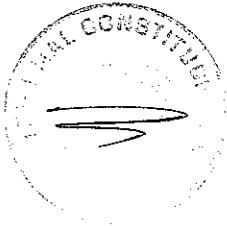
En consecuencia, el acto administrativo desfavorable constituye el acto terminal del procedimiento administrativo, puesto que el sujeto colegiado que lo dictó no se encuentra afecto a control alguno, lo que es una manifiesta desigualdad que provoca el artículo 23 de la Ley N°20.129 al expresar "en conformidad con los dos artículos precedentes";

LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y EL PROCEDIMIENTO RACIONAL Y JUSTO

VIGÉSIMO NOVENO: Que, como expresa calificada doctrina y el Tribunal Constitucional de España, el concepto de tutela judicial efectiva consiste en el derecho de no estar afecto nunca a la indefensión, situación que implica el impedimento de acceder a medios de defensas legítimos para defender en el proceso judicial o administrativo la posición jurídica y la pretensión de lo que se busca. En el caso concreto, se priva por el precepto legal censurado, en la parte que lo es, de poder acceder al CNA con el objeto que revise el proceso de acreditación efectuado por la CNA, por la vía del recurso de apelación, lo que le está vedado;

TRIGÉSIMO: Que, tal situación produce, por la norma jurídica censurada, una vulneración al inciso primero del numeral tercero del artículo 19° constitucional que garantiza a todas las personas el acceso a todo proceso, dentro del cual deben contar con los medios procesales que les permitan ejercer, y defender sus legítimas aspiraciones, una de las cuales es el derecho al doble conforme, situación que en la especie no ocurre. Como ha señalado esta Magistratura, un presupuesto mínimo del Estado de Derecho, es que el administrado, llamado así en este caso, tenga todas las oportunidades posibles que le permitan el acceso a la justicia, en un sentido material;

TRIGÉSIMO PRIMERO: Que, el inciso sexto, del numeral tercero, del artículo 19° de la Carta Fundamental exige al legislador establecer, bajo todo respecto, un procedimiento racional y justo, obligación que debe tener lugar siempre, cualquiera sea el órgano que ejerza jurisdicción, sea judicial o





administrativa, constituyendo la resolución final consecuencia de un proceso que contenga los elementos esenciales de lo que caracteriza al debido proceso.

Uno de los elementos del debido proceso, es el derecho al recurso, aspecto constitucional que fue advertido, como se especifica anteriormente, por el H. Senado, y en tal virtud la Ley N°20.129 consagra en el artículo 23 el recurso de apelación. Pero la garantía constitucional es de mayor exigencia, por consiguiente, el legislador cumple el mandato constitucional de establecer un proceso racional y justo, en forma imperfecta al permitir la apelación en un solo caso: que la acreditación pedida se rechace;

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Que, el caso en análisis, el precepto legal objetado en su expresión “en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes” infringe, también, la disposición constitucional anteriormente referida al limitar la interposición del recurso de apelación, e impedir la revisión de lo resuelto por la CNA por el otro organismo llamado a conocerlo, hace que no se garantice eficazmente los derechos de las entidades de educación superior, en este caso concreto del Instituto Profesional Virginio Gómez, a contar con un procedimiento racional y justo;

TRIGÉSIMO TERCERO: Que, la naturaleza jurídica del requirente, esto es, un cuerpo intermedio entre la persona y el Estado que goza, por amparo constitucional, de autonomía, como se ha expresado en los primeros considerandos de esta sentencia, se ve, no obstante ceñido por las entidades públicas competentes las que cuentan con amplias facultades para controlar el proyecto educacional del citado Instituto Profesional, por lo que un mínimo e indispensable derecho, es poder reclamar de los actos administrativos adversos, como es el caso que origina la gestión judicial pendiente;

TRIGÉSIMO CUARTO: Que, esta Magistratura procederá a acoger la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducida en estos autos constitucionales por considerar que la frase impugnada, contenida en el artículo 23 de la Ley N° 20.129 es inexecutable en su contenido con lo dispuesto en los N° s 2° y 3°, incisos primero y sexto, del artículo 19 de la Constitución, en el caso concreto;

TRIGÉSIMO QUINTO: Que, finalmente cabe considerar que la jurisdicción constitucional está llamada por el Código Político a asegurar que el Poder Público, en todas sus manifestaciones, se someta a la Constitución, velando porque todo precepto legal esté conforme a las normas constitucionales, situación que incumple el precepto legal, en la parte censurada, en el caso considerado;

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,



000414 15
Cuatrocientos catorce

SE RESUELVE:

- 1) QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA INAPLICABLE 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, EN LA CAUSA SOBRE RECURSO DE PROTECCIÓN CARATULADA "INSTITUTO PROFESIONAL VIRGINIO GÓMEZ CON CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN", DE QUE CONOCE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, BAJO EL ROL N° 56.592-2018.
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE AL EFECTO.

DISIDENCIA:

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores Gonzalo García Pino, Nelson Pozo Silva y señora María Pía Silva Gallinato, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, teniendo para ello en consideración la siguiente argumentación:

I.- Conflicto constitucional planteado

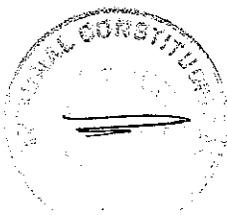
1° El requirente es el Instituto Profesional Virginio Gómez, que interpuso una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase "en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes", contenida en el inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 20.129. A efectos de comprender el contexto de la frase se agrega la explicación del artículo completo.

"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 quince días hábiles, 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.

Admitida la apelación a tramitación, el Consejo solicitará informe a la Comisión la que deberá evacuarlo en un plazo de 10 días hábiles.

El Consejo Nacional de Educación se pronunciará por resolución fundada sobre la apelación dentro del plazo de treinta días hábiles, contado desde la presentación del recurso."

2° El caso está referido a la decisión de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) en donde resolvió acreditar institucionalmente al requirente por





el periodo de tres años. Contra esta decisión, el requirente presentó reposición, la que fue acogida parcialmente, pero manteniendo los tres años de acreditación. El requirente apeló de esta decisión ante el Consejo Nacional de Educación (CNEDE), el que declaró inadmisibile el recurso de apelación, señalando no tener facultades para conocer de la apelación contra acuerdos de la CNA en razón del número de años por los que se concedió la acreditación institucional, de conformidad con lo dictaminado por la Contraloría General en dictamen N° 36.412-2010.

En contra de la resolución del CNEDE, se dedujo recurso de protección, fundado en la vulneración de los derechos consagrados en el artículo 19 Nos. 2 y 24 de la Constitución Política de la República, ante la Corte de Apelaciones de Santiago (rol N° 56592-2018), que constituye la gestión pendiente, encontrándose pendiente su vista a la fecha desde el 7 de septiembre de 2018.

3° Alega que el precepto impugnado establece que sólo son apelables ante el CNEDE las decisiones de la CNA que denieguen la acreditación, de manera que todas las otras decisiones del mismo organismo son inapelables, como es el caso del otorgamiento de un número menor de años de acreditación. Explica que, para recibir financiamiento público, bajo la vigencia de la Ley N° 20.129, bastaba con que la institución estuviera simplemente acreditada.

Sin embargo, con la dictación de la Ley N° 21.091, la mayor parte de los recursos públicos que puede recibir una institución de educación superior proviene del financiamiento del sistema de gratuidad, y esta última ley establece que para acceder a dicho financiamiento las instituciones deben contar con una acreditación institucional avanzada o de excelencia, lo que implica tener una acreditación por un plazo de 4 ó 5 años, o superior a eso. En consecuencia, restringir la apelación de las resoluciones de la CNA únicamente a aquellas que rechazan la acreditación no se condice con la lógica del sistema actual. Con ello, se vulnera el debido proceso, el derecho a defensa, la igualdad ante la ley y el contenido esencial de los derechos, infringiéndose los numerales 2°, 3° incisos primero y quinto, y 26° del artículo 19 de la Constitución.

II.- Cuestiones que no resolverá esta Magistratura.

4° El presente requerimiento nos otorga una competencia a objeto de resolver en torno a los derechos que estima amagados el requirente, los que se refieren únicamente a la igualdad ante la ley, el debido proceso y el respeto al contenido esencial de esos mismos derechos. En la gestión pendiente (recurso de protección) invoca una vulneración del derecho de propiedad que no desarrolla en la presente acción.

Esto es relevante puesto que la argumentación de la sentencia se extiende a un conjunto genérico de apreciaciones que no son parte de esta *litis* constitucional y que se ha resuelto por un conjunto muy amplio de sentencias del Tribunal Constitucional.



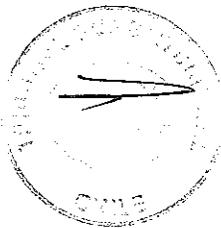
000415 17
Cuatrocientos quince

5° Lo anterior tiene que ver con una jurisprudencia densa de esta magistratura que no se puede resumir, en esta sentencia, como una mezcla de evolución normativa que va desde un régimen de aplicación de la autonomía de los cuerpos intermedios en materia educativa a la construcción de un régimen de enseñanza que introduce mayor injerencia estatal "en controlar el desarrollo del proyecto educativo de que trata". Todo ello en el marco de explicaciones relativas al artículo 1° inciso tercero relativo a la autonomía de los cuerpos intermedios y al artículo 19, numeral 11° de la Constitución sobre libertad de enseñanza.

Si se quiere consultar la jurisprudencia del Tribunal sobre libertad de enseñanza hay que remitirse a un conjunto muy amplio de consideraciones que ha tenido esta Magistratura y que no ilustraremos, salvo en cuanto al mapa que identifica las decisiones con las leyes que la regulan.

El Tribunal Constitucional ha debido pronunciarse en diversas oportunidades en materia de libertad de enseñanza y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior. Así, en la STC 4317-18, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 21.091, sobre educación superior; en la STC 3279-16, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 20.980, que permite la transformación de los institutos profesionales y centros de formación técnica en personas jurídicas sin fines de lucro; en la STC 2824-15, en el control preventivo obligatorio de la Ley N° 20.843, que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior; en las STC 2732-14 y 2731-14, en control preventivo obligatorio y control preventivo provocado, respectivamente, de la Ley N° 20.800, que crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales; en las STC 1363-09, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 20.370, que establece la Ley General de Educación; en la STC 548-2006, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior; en la STC 308-00, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 19.688, que modifica la ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza, en lo relativo al derecho de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales; en la STC 278-98, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 19.584, que modifica la Ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza incorporando instituciones de educación superior y reconocidas por el Estado; en la STC 123-91, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 19.054, que modifica la Ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza; y en la STC 102-90, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza. Hemos omitido las cuestiones no directamente pertinentes a los Institutos Profesionales y en ellas se puede consultar el desarrollo fino de esta evolución jurisprudencial.

6° En síntesis, ésta no es una causa relativa a la libertad de enseñanza puesto que el requirente acepta las reglas de funcionamiento del sistema normativo





aplicable a los Institutos Profesionales. Justamente, no es posible desnaturalizar la acción del requirente a partir de un debate lateral que no cuestiona sino que más bien reafirma esos cuerpos normativos. Se trata de legislación a la cual concurre voluntariamente el Instituto Profesional. Decide acreditarse y eso marca enormemente la aproximación al conflicto. ¿Cómo entender la necesidad que tiene el requirente de apelar de la decisión de la Comisión Nacional de Acreditación al Consejo Nacional de Educación si cuestionase toda la institucionalidad en la que reposan estas decisiones? La autolimitación de la determinación del Tribunal está demandada por la propia competencia e interés del requirente el que, en esta dimensión, se vería perjudicado de cuestionar más allá de su requerimiento las instituciones de la que depende la decisión judicial de fondo.

III.- Planteamiento interpretativo previo o interpretación conforme a la Constitución.

7° La interpretación conforme a la Constitución es un mecanismo medurado que tiene por objeto evitar que se inaplique o declare inconstitucional un precepto legal, aunque sea para efectos del caso concreto, existiendo otras interpretaciones igualmente plausibles que resuelvan el asunto sin recurrir a una forma de *ultima ratio* en el ejercicio de ponderación debido frente a otras formas de entendimiento constitucional de la norma cuestionada. Como nos recuerda la doctrina, “una norma ha de ser interpretada conforme a la Constitución cuando existen varias posibilidades interpretativas de las cuales por lo menos una conduce a la conformidad de la norma a la Constitución, y por lo menos otra, a la inconstitucionalidad de la norma. Para este caso el mandato de la interpretación conforme a la Constitución indica que no hay que escoger ninguna de las variantes interpretativas inconstitucionales, sino una de las que son conformes a la Constitución” (Lothar Kuhlen, La interpretación conforme a la Constitución de las leyes penales, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 24).

8° Creemos que este es un caso que permite recurrir a esta técnica interpretativa puesto que la satisfacción de los derechos de la requirente, en orden a poder apelar de la decisión de una acreditación inferior a los cuatro años, resulta de un ejercicio de interpretación de la ley. Si queremos contrastar la reivindicación de un derecho procesal debemos, primero, acreditar su existencia, cuestión que en nuestro concepto sí está garantizado y es fruto de una inadecuada argumentación, especialmente de la Contraloría General de la República, según ya explicaremos. Adicionalmente, invocaremos este criterio porque los efectos de acogerse el requerimiento devienen en otras dimensiones inconstitucionales que es necesario precaver.

En tal sentido, recordamos a quien fuera Secretario General del Tribunal Constitucional de España que nos recuerda que “enjuiciar la constitucionalidad de la aplicación de la ley es siempre enjuiciar la constitucionalidad de la ley misma, salvo en la hipótesis extrema de que lo irrazonable o arbitrario de la decisión de la decisión impugnada impida, precisamente, hablar de aplicación de norma alguna”



000416 19
Cuatrocientos dieciséis

(Eliseo Aja (editor), Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y en legislador en la Europa actual, Informe de Javier Jiménez sobre España, Ariel, Barcelona, p. 174).

IV.- Criterios interpretativos de esta disidencia.

9° Dentro de los criterios interpretativos para el rechazo está el hecho de que la frase impugnada permite identificar diferentes criterios interpretativos en el plano de la estricta legalidad. En segundo lugar, hay que estar a la revisión de la historia de la ley para dar cuenta que jamás estuvo presente en la ley la idea de excluirlo de la posibilidad de apelar frente a la acreditación. En tercer lugar, cabe considerar la acreditación institucional de la CNA y la posibilidad de la apelación ante el CNED de modo específico y no general. Seguidamente, cabe estudiar el régimen recursivo entre instituciones descentralizadas. Adicionalmente, especificar por qué acoger el requerimiento generaría efectos perversos en el ámbito institucional lo que fortalece una interpretación conforme a la Constitución. Finalmente, estimar que en el caso no existe una infracción a la igualdad ante la ley ni al debido proceso.

a.- Tres tesis legales que admiten una interpretación con apelación por años de acreditación.

10° Para examinar esta cuestión de legalidad hay que verificar primero el orden de los artículos puestos en discusión a objeto de clarificar las vías interpretativas admisibles conforme a la Constitución.

Las cuestiones planteadas se pueden deducir como cascada a partir de un orden inverso en el que figuran en la Ley N° 20.129. Para ello describiremos los contenidos fundamentales de estos preceptos legales los que, salvo un apartado y subrayado del inciso primero del artículo 23 de la ley mencionada, no se encuentran impugnados en autos.

11° El artículo 23 de la Ley 20.129 permite a la institución de educación superior afectadas por la decisión de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que apele ante el Consejo Nacional de Educación (CNED), "en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes".

Por ende, se trata de identificar cuáles serían esos dos artículos precedentes lo que nos lleva a precisar los cuatro artículos precedentes que tienen algún efecto en relación a lo debatido en la causa.

El artículo 22 se refiere a la decisión de la CNA en orden a no otorgar la acreditación por no tener una evaluación suficiente y realiza las observaciones pertinentes. El efecto jurídico, junto con la no acreditación es que "en todo caso, y sin perjuicio de lo señalado en el artículo 21, la institución no podrá someterse a un nuevo proceso de acreditación antes del plazo de dos años, contado desde el pronunciamiento negativo de la Comisión."

El artículo 21 se encuentra derogado.





El artículo 20 se refiere a los años de acreditación que define la CNA después del proceso de evaluación respectivo.

Y, finalmente, el artículo 19 bis se refiere al rechazo por parte de la CNA del informe de los evaluadores y configura el derecho de la institución de educación superior a solicitar una nueva evaluación por pares distintos.

En síntesis, las materias son las siguientes: rechazo de la acreditación (artículo 22); derogado (artículo 21); años de acreditación (artículo 20) y nueva evaluación (artículo 19 bis).

12° Tesis uno. El conflicto planteado por la requirente estriba en que no puede apelar ante el CNED de las decisiones que la CNA adopte en relación a los años de acreditación institucional, puesto que la apelación prevista en el artículo 23 de la Ley N° 20.129 procede respecto de las decisiones de la CNA recaídas en las materias a que aluden “los dos artículos precedentes”, esto es, el artículo 21, derogado, y que se refería al rechazo por la Comisión del informe de evaluación de pares evaluadores, y el artículo 22, que trata sobre el rechazo de la acreditación institucional.

En la hipótesis propuesta cabe realizar un ejercicio de interpretación legal lógico, en el sentido que podría sostenerse que al haberse eliminado el artículo 21, la referencia del artículo 23 a “los dos artículos precedentes” es comprensiva del artículo 20, que trata sobre los años de acreditación institucional. Con ello, la norma tendría un sentido útil y se referiría a las dos materias que serían susceptibles de apelación.

13° Tesis dos. Otro ejercicio de interpretación legal podría llevar a concluir que la referencia a “los dos artículos precedentes” del artículo 23 también abarca el artículo 20, atendido que la Ley N° 21.091, que suprimió el artículo 21, introdujo un nuevo artículo 19 bis, de similar contenido que el artículo 21 derogado, salvo en cuanto se elimina la obligación de la CNA de acoger el informe emanado de la segunda revisión si éste recomendaba la acreditación de la institución. Por lo tanto, la posibilidad de apelar comprendería los artículos 19 bis a 22. En este caso, se trata de realizar una interpretación que, basada en la historia de la ley, se vincula con las materias reguladas y al modo en que éstas evolucionaron hasta determinar la regla de apelación. Tiene que ver con una interpretación sustantiva de los deberes legales identificados.

14° Tesis tres. Asimismo, también podría interpretarse que la acreditación institucional por 3 años o menos se equipara al no otorgamiento de la acreditación, desde el punto de vista del acceso al financiamiento público, toda vez que, con anterioridad a la Ley N° 21.091, la entrega de recursos públicos a las instituciones de educación superior estaba supeditada a que ellas estuvieran acreditadas institucionalmente, sin embargo, con la dictación de esta última ley, las instituciones de educación superior que soliciten el acceso a financiamiento institucional para la gratuidad deben contar con acreditación institucional de cuatro



o más años (art. 83 letra a) de la Ley N° 21.091). En esta línea, el precepto legal que podría ser considerado eventualmente como vulnerador del derecho de propiedad no es el que acá se impugna, sino el art. 83 letra a) de la Ley N° 21.091, que fija un límite para acceder a la gratuidad.

15° El problema de estas tesis interpretativas plausibles se vincula con la manera en que entiende la Contraloría General de la República esa regla. La procedencia del recurso de apelación respecto de decisiones de la CNA ante el CNED debería interpretarse de manera estricta. Sostiene la Contraloría General que el CNED 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 (Dictamen N° 36.412-2010).

Por ende, el dilema es verificar cuán equivocada esta esa interpretación lo que arranca de una inadecuada comprensión de la historia de las leyes Nos 20.129 y 21.091, con lo que abordaremos este argumento.

b.- Historia de las leyes N° 20.129 y N° 21.091 y la supuesta innovación en materia de apelaciones.

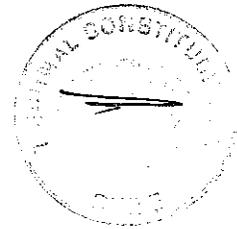
16° En la Historia de la Ley N° 21.091, que introdujo modificaciones a la Ley N° 20.129, entre las cuales se encuentra la eliminación de su artículo 21, no consta que haya existido en el legislador el ánimo de innovar en materia de apelación de las decisiones de la CNA ante el CNED. Esto arranca antes en la Ley N° 20.129.

17° Por su parte, de acuerdo a la Historia de la Ley N° 20.129, en un principio no se establecía la apelación de las decisiones de la CNA en materia de acreditación institucional.

Durante el primer trámite constitucional, en la Cámara de Diputados, se incorporó, mediante un nuevo artículo 21, la posibilidad de reclamar ante el ex Consejo Superior de Educación contra las decisiones de la CNA adoptadas de conformidad con lo establecido en los "dos artículos precedentes", los que se referían a los años de acreditación (artículo 19) y al rechazo de acreditación (artículo 20).

Asimismo, durante el primer trámite constitucional, se agregó una nueva disposición, referida al rechazo por la CNA del informe de los pares evaluadores (artículo que pasó a ser 21, que fue derogado por la Ley N° 21.091, y cuya normativa está contenida de manera más o menos similar en el art. 19 bis introducido por dicha ley), entre los entonces artículos 19 y 20, actuales 20 y 22, pasando el entonces artículo 20 a ser 21 y el 21 a ser 22.

18° De esta manera la alusión que hacía el entonces artículo 22, actual artículo 23, a los dos artículos precedentes no abarcaba ya las decisiones relativas a los años de acreditación institucional. Posteriormente, durante el segundo trámite constitucional, el entonces artículo 22, actual artículo 23, fue modificado para introducir la posibilidad de reclamar de las decisiones de la Comisión ante ella





misma y apelar ante el ex Consejo de Superior de Educación, manteniéndose la referencia a los “dos artículos precedentes”.

Si bien la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Senado aprobó la indicación propuesta por el senador Boeninger que reemplazaba el artículo 22, actual artículo 23, para establecer la posibilidad de presentar un recurso de reposición ante la CNA en contra de sus decisiones negativas, adoptadas de conformidad a los artículos anteriores y eliminar el reclamo ante el ex Consejo Superior de Educación, con el fin de “armonizar el espíritu del proyecto con la necesidad de que el diseño institucional, que en definitiva se acuerde, le dé la mayor autonomía e independencia posible a la Comisión Nacional de Acreditación” (BCN, Historia de la Ley N° 20.129, p. 487), dicha indicación no fue aprobada en la Sala.

19° No consta, sin embargo, que haya habido un pronunciamiento expreso por parte de los legisladores en torno a que las decisiones de la CNA relativas a los años de acreditación ya no serían apelables. La Contraloría General, en su dictamen 36.412, de 2010, sostuvo que esta decisión legislativa no fue casual, ya que “la historia fidedigna del establecimiento de los artículos en estudio (...) no contiene ningún elemento que permita sostener que hubo un error legislativo al excluir el artículo 20 de causales de procedencia del citado recurso”. En síntesis, la Contraloría atribuye un impulso legislativo excluyente a una decisión que pudo ser azarosa.

20° Sin embargo, las leyes no están eximidas de criterios interpretativos literales, históricos, lógicos, sistemáticos y finalistas (artículos 19 a 24 del Código Civil). Por lo mismo, cabe mencionar que la apelación respecto de la decisión adoptada en virtud del artículo 21 no tenía mucho sentido y no respeta tal atribución las reglas lógicas. Esto, porque dicho artículo establecía que si la Comisión rechazaba el informe de los pares evaluadores, la institución podía solicitar una nueva evaluación y si el informe emanado de esta segunda revisión recomendaba la acreditación, la CNA debía acogerlo. Luego, no se observa cómo las decisiones adoptadas en virtud de este precepto legal podían causar agravio. En definitiva, se trata de un acto trámite, pues el acto administrativo definitivo es el dictado en virtud del artículo 22.

21° En consecuencia, un examen prolijo de la historia de estas leyes nos lleva indefectiblemente a estimar que el mal llamado derecho de apelación sólo podía referirse a resoluciones de la CNA que causen agravio producto de referirse a actos terminales y no a actos de mero trámite. Por ende, ellas solo son identificables en los artículos 22 y 20 de la Ley 20.129.

c.- La Comisión Nacional de Acreditación y la acreditación de un Instituto Profesional.

22° La CNA es un servicio público descentralizado y, por tanto, se relaciona, y no depende jerárquicamente, con el Presidente de la República, a través



del Ministerio de Educación. El artículo 6° de la Ley N° 20.129 establece expresamente que gozará de autonomía para el desarrollo de sus funciones.

23° Por su parte, la acreditación institucional es un proceso voluntario al que se someten las instituciones de educación superior autónomas. Para resolver sobre la acreditación institucional, la CNA se basa en los criterios de evaluación previamente definidos, a propuesta de un comité ejecutivo de acreditación institucional, en el informe de autoevaluación de la institución y en el informe de los pares evaluadores. Por consiguiente, el rol que desempeña la CNA es eminentemente técnico, debiendo ponderar en su mérito la conformidad de los resultados de las evaluaciones con los criterios de evaluación definidos.

24° En este sentido, la autonomía que le confiere la ley se justifica en razón de la necesaria independencia para ejercer su rol de manera técnica y libre de injerencias de órganos no especializados. A este respecto, cabe señalar que la CNA es un órgano especializado en materia de calidad de las instituciones de educación superior, pues sus funciones, enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 20.129, consisten en (i) administrar y resolver los procesos de acreditación institucional de las instituciones de educación superior autónomas, y de las carreras y programas que impartan, (ii) elaborar y establecer los criterios y estándares de calidad para la acreditación institucional, y de las carreras y programas, (iii) ejecutar y promover acciones para el mejoramiento continuo de la calidad de las instituciones de educación superior, y (iv) mantener sistemas de información pública que contengan las decisiones relevantes relativas a los procesos de acreditación y autorización a su cargo.

25° En cambio, el CNED cumple funciones tanto en materia de educación regular, parvularia, básica y media y en las modalidades de educación de adultos y especial o diferencial como en materia de educación superior. En este último ámbito, las funciones del CNED se vinculan preferentemente con los proyectos institucionales de las instituciones de educación superior para efectos de su reconocimiento oficial (arts. 86 y 87 de la Ley N° 20.370). Luego, el CNED no es un órgano especializado como el CNA, y sólo conoce de materias relativas a la acreditación cuando debe conocer de los recursos de apelación respecto de las decisiones de la CNA, de conformidad con la Ley N° 20.129.

26° Después analizaremos el efecto que implicaría acoger este requerimiento en cuanto negar la especificidad de la apelación a dos decisiones y ampliarla a toda resolución de la CNA, lo que exige estudiar los instrumentos establecidos en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, específicamente, su régimen recursivo.

d.- El régimen recursivo en sede administrativa.

27° Los recursos en sede administrativa proceden de acuerdo a las reglas generales, de conformidad con el artículo 10° de la Ley Orgánica Constitucional de





Bases Generales de la Administración del Estado y los artículos 59 y siguientes de la Ley N° 19.880, que establecen los recursos ordinarios de reposición y jerárquico.

El artículo 59 de esta última ley previene que el recurso jerárquico no procede contra los actos dictados por servicios públicos descentralizados. El recurso jerárquico, que implica la revisión por el superior jerárquico de las decisiones del inferior, es “manifestación de los poderes derivados de la posición de jerarquía (concretamente, de la llamada “jurisdicción retenida”). Por eso, sólo procede en caso de que el autor del acto se encuentre, en relación al acto, en situación subordinada respecto de un órgano superior.”²

28° La revisión por la autoridad administrativa de sus propias decisiones “implica que esta autoridad recupera su “plena jurisdicción” para resolver esa petición [de revisión]”.³ De acuerdo a Luis Cordero, uno de los propósitos de los recursos administrativos es “constituir un mecanismo de control administrativo por parte de los propios órganos que dictaron el acto o por parte de su superior jerárquico –es decir, un sistema de autocontrol en vía administrativa para evaluar la oportunidad y legalidad del acto original–”.⁴

En consecuencia, si los recursos administrativos tienen por finalidad el autocontrol de los órganos administrativos, un recurso de apelación contra una decisión adoptada por un órgano administrativo para que ésta sea revisada por otro órgano administrativo que no es su superior jerárquico distorsiona el objetivo de los recursos en sede administrativa, por cuanto ya no es el órgano que emitió el acto administrativo quien revisa su propia actuación, sino otro respecto del cual no depende jerárquicamente y, por tanto, no está sujeto a las potestades de mando y control que implica la relación jerárquica.

29° Justamente, una de las diferencias entre los órganos centralizados y descentralizados consiste en el tipo de control: “[l]os centralizados están sujetos a un control de dependencia o jerárquico del Presidente de la República a través de los Ministros respectivos. Los descentralizados, en cambio, están sujetos sólo a un control de supervigilancia o tutela, pues el hecho de contar con patrimonio propio y personalidad jurídica propia, les da un margen de autonomía mayor (art. 29 y 30, LOCBGAE).

El control jerárquico faculta al superior a instruir órdenes al inferior, revisar su actuación de oficio (avocación) o previo recurso, y sancionar sus faltas administrativas.”⁵ Bermúdez señala que “[e]l jerarca superior, del cual dependerán

² Valdivia, J. M. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 290.

³ Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing Chile, p. 411.

⁴ Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing Chile, p. 411.

⁵ Carmona Santander, C. (2017). *La organización administrativa. Apuntes de clases. Derecho Administrativo*. Santiago: Universidad de Chile. Facultad de Derecho, p. 141.



todos los órganos inferiores, ejerce un control sobre éstos que se caracteriza por ser permanente e integral, es decir, comprende todas las competencias del inferior jerárquico, salvo la competencia exclusiva que haya sido entregada por la ley a éstos”⁶.

Por lo tanto, el recurso jerárquico ante el superior del órgano que emitió el acto administrativo se aviene con la finalidad de los recursos administrativos, en el sentido que implica una revisión del propio actuar, atendido la potestad de mando del superior jerárquico.

30° En consonancia con lo antes expuesto, la doctrina y jurisprudencia administrativa han sostenido que, si bien la ley no lo señala expresamente, tampoco procede el recurso jerárquico respecto de las decisiones que un órgano administrativo desconcentrado funcionalmente, aunque no descentralizado, adopte en las materias objeto de la desconcentración⁷, precisamente, para resguardar el espacio de autonomía que se ha pretendido con la desconcentración funcional.

Finalmente, el administrado también dispone de la vía judicial. El artículo 54 de la Ley N° 19.880 previene que no es necesario agotar la vía administrativa para acudir a la vía judicial.

e.- Efectos inconstitucionales que se derivan de acoger el requerimiento.

31° El acogimiento del requerimiento implicaría habilitar al CNED para entrar a conocer de las decisiones que autónomamente ha adoptado la CNA dentro de su competencia, lo cual, en la práctica, haría desaparecer la autonomía de la CNA, servicio público descentralizado, pues sus decisiones serían revisables por otro órgano administrativo, que no es su superior jerárquico. Ello vulneraría la Constitución, que privilegia la descentralización, cuando establece que “[l]a administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley” (art. 3°) y faculta al Presidente de la República, otorgándole la iniciativa exclusiva, para “[c]rear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones” (art. 65 N° 2).

Se ha señalado que “el modelo que deriva del art. 3° [de la Constitución Política] exige una ordenación administrativa sobre la base prevalente de la descentralización (personalidad jurídica y patrimonio propio), y cuando

⁶ Bermúdez Soto, J. (2010). *Derecho Administrativo General*. Santiago: Legal Publishing Chile, p. 207.

⁷ Valdivia, J. M. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 83.





corresponda desconcentración (radicación de competencia administrativo en un órgano jurídicamente dependiente)".⁸

32° Un segundo efecto perjudicial por acogerse el requerimiento reside en que el control judicial de los actos administrativos se debilitaría, pues los tribunales juzgarían la actuación de un órgano administrativo autónomo sólo una vez que otro órgano administrativo también autónomo hubiera revisado dicha actuación, en circunstancias que la vía administrativa se entiende agotada, tratándose de un servicio público descentralizado, con el recurso de reposición.

33° Y un tercer efecto pernicioso consiste en que, de estimarse el requerimiento, se ampararía a todo evento el derecho de apelación. Sin embargo, la Constitución no consagra un derecho a un recurso determinado. De acuerdo a la Carta Fundamental, corresponde al legislador establecer las garantías de un procedimiento racional y justo, constituyendo el procedimiento administrativo, previsto en la Ley N° 19.880, un procedimiento general y supletorio, en su caso, que asegura el derecho a defensa del administrado, así como la posibilidad de impugnar los actos administrativos, tanto por la vía administrativa como por la judicial.

34° Por consiguiente, establecer un recurso de apelación contra las decisiones de la CNA en aquellos casos en que la ley no lo ha previsto especialmente desnaturaría su autonomía, pues sus decisiones pasarían a ser revisadas por otro órgano administrativo. La limitación de la apelación no obsta a que la institución pueda impugnar las decisiones de la CNA de acuerdo a las normas generales, tanto por vía administrativa como por vía judicial. La vía administrativa, admite como recurso ordinario el de reposición y como extraordinario, el de revisión. Eventualmente, la institución también puede solicitar la invalidación del acto administrativo. La decisión final, en el ámbito administrativo, siempre pasará por la CNA, precisamente porque se trata de un órgano descentralizado y, por tanto, dotado de autonomía.

f.- No se vulnera la igualdad ante la ley ni el debido proceso.

35° De acuerdo a lo ya expuesto, el recurso de apelación en sede administrativa es excepcional, por lo que su no establecimiento para un caso concreto no vulnera la igualdad ante la ley. Los administrados no pueden apelar de las decisiones administrativas ante otros órganos administrativos, salvo que la ley expresamente los faculte para ello. Asimismo, todas las instituciones de educación superior se encuentran en la misma situación de la requirente.

36° La CNA, en tanto servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa, está sujeto a la Ley N° 19.880, la cual establece las bases de los procedimientos de los órganos de la Administración del Estado. Dicha ley contempla vías para impugnar las decisiones administrativas en sede tanto

⁸ Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing Chile, p. 121.



000420 27
Cuatrocientos Veinte

administrativa como judicial. Esta reglamentación permite un acceso a la tutela judicial efectiva como las garantías propias de un debido proceso.

37° En consecuencia, sirvan estos argumentos para desestimar el presente requerimiento puesto que no se produce una afectación de los numerales 2° y 3°, incisos primero y sexto (no quinto como identificó en su requerimiento) y 26° del artículo 19 de la Constitución. Específicamente, porque es perfectamente admisible variadas tesis interpretativas conforme a la Constitución que vuelve innecesario e inconveniente la declaración de inaplicabilidad del precepto legal cuestionado.

PREVENCIÓN

El Ministro señor Cristián Letelier Aguilar concurre a la sentencia que acoge el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, considerando que la disposición legal impugnada vulnera, además, el artículo 19 N° 11 constitucional que asegura a toda persona la libertad de enseñanza, por los siguientes fundamentos:

1°. Que, en la vista de la causa, y en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Orgánica de esta Magistratura, se solicitó a los abogados de las partes alegar sobre la libertad de enseñanza, garantía constitucional no invocada en el requerimiento de autos, lo que así hicieron los apoderados judiciales;

2°. Que, la libertad de enseñanza en la Carta Fundamental asegura a toda persona el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales de todo nivel, lo que comprende la educación superior, principio constitucional recogido en el artículo 8° del D.F.L. N°2, de 2009 del Ministerio de Educación que "Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005", que textualmente expresa "El Estado tiene el deber de resguardar la libertad de enseñanza";

3°. Que, conforme a la garantía constitucional señalada, la enseñanza es una actividad libre, que posibilita a toda persona abrir, organizar y mantener proyectos educacionales, la que se concreta en que la institución respectiva pueda ejercer las potestades que su autonomía le permite, entre las que se encuentran: dictar sus estatutos y reglamentos; establecer los órganos de gobierno y administración; elaborar y aprobar los planes de estudio, mallas curriculares y títulos a otorgar, la expedición de ellos y los diplomas correspondientes; elaborar, aprobar y gestionar su presupuesto; la selección de sus profesores y personal administrativo; los sistemas de selección de alumnos, entre otras materias que constituyen manifestaciones de su libertad académica, económica y administrativa;

4°. Que, el derecho a mantener establecimientos educacionales comprende adoptar, por parte del organizador, todas aquellas medidas y resguardos necesarios que permitan el funcionamiento de la institución de educación en las mejores condiciones posibles, lo que conlleva a adoptar los resguardos y cuidados debidos que conserven y acrecienten el prestigio y éxito del proyecto.





Bajo esta concepción constitucional, el procurar obtener la mayor cantidad de años de acreditación institucional, por parte del requirente, constituye un afán legítimo y acorde con las obligaciones que pesan sobre el sostenedor de un Instituto Profesional, en orden a mantener incólume la organización del mismo, siendo a la vez un derecho, relacionado directamente con la libertad de enseñanza, el que otra instancia revise lo obrado por el órgano estatal competente en materia de avance del proyecto educacional;

5°. Que, posibilitar el recurso de apelación -por el artículo 23 de la Ley N°20.129- solamente para el caso de rechazarse la acreditación institucional por parte de la CNA, significa una afectación a la libertad de enseñanza, en aquella parte que garantiza a toda persona mantener establecimientos educacionales, en atención a que si el organismo citado declara un lapso de tiempo inferior al esperado por la entidad educacional examinada en que tendrá vigencia la acreditación, le provoca un menoscabo a las expectativas del administrado, que al cerrarse la posibilidad de revisión ve trunco las aspiraciones de crecer y avanzar en el desarrollo del proyecto institucional;

6°. Que, en el caso concreto, considerando lo dicho, se hace más evidente teniendo presente que en procesos anteriores de acreditación institucional, la CNA le había otorgado al Instituto Profesional requirente, un plazo superior al que esta vez le concedieron como acreditación. Por consiguiente, privar a esta institución de educación superior de que el CNE revise los antecedentes presentados por ella, afecta la libertad de enseñanza, en los términos reseñados;

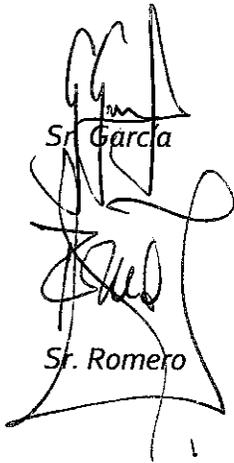
7°. Que, tal libertad tiene su fundamento en el artículo 1° constitucional, por lo que "la plena aceptación del principio de subsidiaridad es el único enfoque congruente con la dignidad espiritual del hombre, con su consiguiente primacía sobre el Estado y con el debido respeto a las autonomías de las organizaciones intermedias para perseguir sus fines específicos" (Discurso del Senador Jaime Guzmán, sesión 15° de 10 de julio, 1990, Senado de la República).

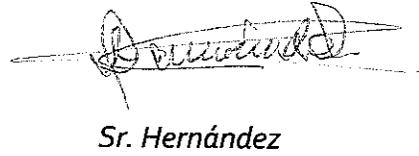
Redactó la sentencia, y la prevención, el Ministro señor Cristián Letelier Aguilar, y la disidencia, el Ministro señor Gonzalo García Pino.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 5282-18-INA.

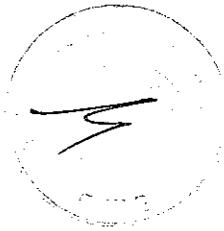

Sr. Aróstica

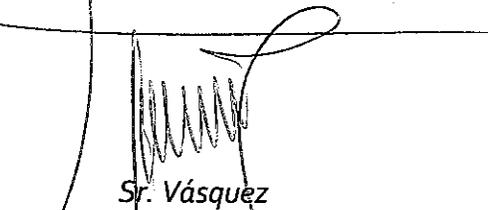

Sr. García

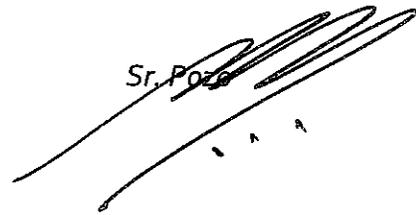

Sr. Hernández

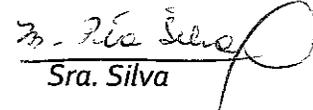

Sra. Brahm


Sr. Letelier




Sr. Vásquez


Sr. Pozo


Sra. Silva


Sr. Fernández

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y por sus Ministros señores Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril, señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva, José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, y señor Miguel Ángel Fernández González.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.

