

INFORME
CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
A LA
ILTMA. CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

Sobre Recurso de Protección Rol N°90251-2020, presentado por la Universidad Alberto Hurtado en contra del Oficio Ordinario N°362, de 3 de septiembre de 2020, del Consejo Nacional de Educación, ante la I. Corte de Apelaciones de Santiago.

Santiago, 2 de noviembre de 2020.

I. ANTECEDENTES.

La Universidad Alberto Hurtado ha interpuso un recurso de protección en contra de este Consejo, ante la I. Corte de Apelaciones de Santiago, por haber emitido el Oficio Ordinario N°362, de 3 de septiembre de 2020, que determinó no admitir a tramitación el recurso de apelación en contra de la Resolución de Acreditación Institucional N°526, de 14 de julio de 2020, que no acogió la reposición interpuesta en contra de la Resolución de Acreditación Institucional N°513, de 26 de marzo de 2020, ambas de la Comisión Nacional de Acreditación, por las que se decidió acreditar por 4 años la referida institución. Esta decisión del Consejo –según afirma la recurrente- atentaría contra sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley (art. 19 N°2 CPR), la libertad de enseñanza (art. 19 N° 11), el derecho a desarrollar actividades económicas lícitas (art. 19 N° 21) y el derecho de propiedad (art. 19 N°24).

Como se mostrará Iltmo. Tribunal, la aplicación de la referida norma no genera ningún efecto contrario a las disposiciones de la Carta Fundamental ni que afecte derechos fundamentales. La institución requirente se sometió a un proceso ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y obtuvo un pronunciamiento favorable, es decir, fue acreditada por ella. La Ley N°20.129 ha diseñado, un sistema recursivo *sui generis*, que no obsta al régimen general de recursos establecido en la Ley N° 18.575 ni en la Ley N° 19.880, ni a los recursos judiciales, y que considera la “apelación” respecto de algunas decisiones de la CNA ante el Consejo Nacional de Educación (CNED), que es otro organismo autónomo, descentralizado (dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio al igual que la primera). Ello no importa infracción de ninguna norma constitucional ni la afectación de ningún derecho fundamental, ni tampoco provoca efectos contrarios al contenido prescriptivo de la Constitución Política, puesto que no afecta la igualdad ante la ley (no establece una diferencia carente de razón o fundamento) ni el debido proceso, ya que corresponde siempre al *legislador* el establecimiento de un racional y justo procedimiento, y en este caso ello se ha hecho en armonía con los principios constitucionales del debido proceso, el cual, según la propia jurisprudencia constitucional y la experiencia legislativa, admite sin problema alguno, que en sede

administrativa se restrinja al recurso de reposición cuando no existe un superior jerárquico, como en este caso. Tampoco afecta derechos como la libertad de enseñanza (art. 19N°11), el derecho a realizar cualquier actividad económica lícita (art. 19 N° 21) ni el derecho de propiedad (art. 19 N° 24), ya que como todo derecho o libertad, se ejercen legítimamente en el marco normativo diseñado a partir de la Constitución Política, pero que no se agota en ella ni en los términos abiertos a los que recurre en su técnica normativa, sino que en todo el sistema legal, como un todo funcional y coherente. En otros términos, todo derecho y libertad se ejerce respetando las normas legales que lo regulan, y que, en el caso particular de la recurrente, se plasma en el sometimiento a un modelo regulatorio específico que tutela los intereses públicos que existen detrás de la actividad que ejerce. Por el contrario, una decisión en favor de lo que pretende la recurrente afecta los equilibrios institucionales de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior -que supone una especialización en ámbitos distintos de dicho sistema-, y afecta el sistema constitucional de distribución de competencias públicas, que corresponde al legislador modelar (art. 65.inc. 4° N°2 CPR), por lo que acoger esta acción, afectaría la autonomía legal y el rol funcional de la CNA, generando efectos inconstitucionales, como se verá. Por ello, se solicita que el recurso sea rechazado.

II. CUESTIONES PRELIMINARES. SOBRE EL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN Y SU PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE ACREDITACIÓN ESTABLECIDOS EN LA LEY N° 20.129.

Con el fin de aportar claridad expositiva y como elementos importantes para tener en cuenta antes de abordar la situación particular de la recurrente, se expondrán sucintamente las características fundamentales del Consejo Nacional de Educación y de la naturaleza y el carácter de su participación en los procesos de acreditación de la Ley N° 20.129.

a) El Consejo Nacional de Educación.

Conforme lo dispone el DFL N°2-2009, el Consejo Nacional de Educación (CNED) es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Creado en el año 2009, el CNED sucede en funciones a su antecesor legal, Consejo Superior de Educación (CSE) de 1990, y cambia su conformación reforzando su carácter técnico y asumiendo nuevas funciones referidas, principalmente, al ámbito escolar. Está integrado por 10 miembros, nombrados a través de diversos mecanismos, todos los cuales son reconocidos académicos y profesionales del ámbito de la educación de nuestro país.¹

¹ Art. 89 DFL N°2-2009. El Consejo está integrado por:

a) El Presidente, que debe ser un académico o profesional de reconocida trayectoria, designado por el Presidente de la República.

En el marco del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, la participación del CNED, se da en diferentes estadios. De acuerdo con las disposiciones del DFL N°2-2009 y la Ley N°20.129, que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, estos estadios de participación pueden agruparse de la siguiente manera:

- a) en el proceso de licenciamiento, que comprende la aprobación del proyecto institucional y la verificación de su desarrollo,
- b) en el conocimiento de las apelaciones que se presenten en el marco de las acreditaciones institucionales que resuelve la Comisión Nacional de Acreditación,
- c) en la participación del Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Comité SINACES) y
- d) en la participación en los procesos de cierre de instituciones de educación superior autónomas.

De ellos, el de mayor significancia es el proceso de licenciamiento (art. 54 letra a) DFL 2-2009; art. 2° Ley N° 20.129). Dicha función, por disposición de la LOCE y bajo la antigua denominación de “acreditación”, se encontraba en manos del Consejo Superior de Educación (CSE), por lo que representa una tradición institucional arraigada en las prácticas del Consejo y mantiene una vinculación estrecha y compleja con el reconocimiento oficial, el acto administrativo autorizador que dicta el Ministerio de Educación respecto de las instituciones de educación. De acuerdo con el artículo 97 DFL N°2-2009, el licenciamiento constituye un proceso mediante el que se aprueba el proyecto institucional de una institución de educación superior en formación y de sus carreras, y se evalúa el avance y concreción del proyecto educativo a través de variables significativas de desarrollo, tales como docentes, didácticas, técnico-pedagógicas, programas de estudios, físicos y de infraestructura, así como los recursos económicos y financieros necesarios. El proceso de licenciamiento, en otros términos, es un instrumento que permite verificar permanente y progresivamente el desarrollo del proyecto institucional.

b) La apelación ante el CNED por decisiones de acreditación de la CNA en la Ley N°20.129: una esfera acotada de una competencia extraordinaria.

-
- b) Dos profesionales de la educación que ejerzan labores docentes en el ámbito público (municipal) y particular, respectivamente, designados por el Presidente de la República, previa consulta, en el caso de al menos uno de ellos, a la organización gremial más representativa de los profesionales de la educación.
 - c) Cuatro académicos y/o profesionales de reconocido prestigio propuestos por el Presidente de la República para ser ratificados en el Senado por los dos tercios de los senadores en una sola votación, debiendo dos de ellos contar con un reconocido prestigio en el área de la educación parvularia, básica o media.
 - d) Dos académicos designados, uno por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y otro, elegido por los rectores de las universidades privadas autónomas acreditadas, en reunión citada para ese efecto por el Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.
 - e) Un académico designado por los institutos profesionales y los centros de formación técnica acreditados, en reunión citada para ese efecto por el Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.

Como es de su conocimiento, las funciones y atribuciones del CNED han sido originalmente establecidas en la LOCE (Ley N° 18.962) y en la Ley N° 20.370 – actualmente el DFL N°2-2009- a las que se han adicionado otras, mediante las leyes números 20.529, 20.800, 20.845, 20.903, 20.910, 21.040, N°21.091, sobre Educación Superior, y la Ley 21.186 que la modificó. Pues bien, en materia de acreditación, le fueron adicionadas algunas funciones específicas en el año 2006, a través de la Ley N° 20.129.

La Ley N°20.129 creó la Comisión Nacional de Acreditación -un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, relacionado con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación- y le encargó la administración del sistema de acreditaciones y su otorgamiento, estableciendo varias funciones y atribuciones en orden al funcionamiento de dicho sistema².

En ese contexto normativo, funcional y sistémico, el CNED posee facultades legales para conocer extraordinariamente de reclamaciones en contra de decisiones de otros órganos públicos con quienes no tiene vínculos orgánicos. Así, conforme al DFL N°2-2009, en materia de educación parvularia, básica y media, el CNED funciona como instancia de reclamación respecto de planes y programas propios que han sido presentados por establecimientos educacionales y objetados por el Ministerio de Educación (art. 31 inc. 9° y art. 32 inc. 6°). En materia de educación superior, por su parte, el CNED sirve de instancia de apelación respecto de las decisiones de la Comisión Nacional de Acreditación (art. 87 letra h) del DFL N°2-2009), en los casos señalados originalmente en los artículos 23, 31³, 42 y 46 inciso final de la Ley N° 20.129⁴, referidos a acreditación institucional, acreditación de carreras o programas, sanciones impuestas por la CNA a las agencias acreditadoras, y la acreditación de programas de postgrado, respectivamente. Recientemente, por aplicación de las modificaciones introducidas por la Ley N°21.091, de Educación Superior, publicada el 29 de mayo de 2018, se han derogado los artículos 31 y 42 y se ha modificado el 46.

² Ley N° 20.129. Artículo 8°.- Corresponderán a la Comisión las siguientes funciones:

- a) Administrar y resolver los procesos de acreditación institucional de las instituciones de educación superior autónomas, y de las carreras y programas de estudio de pre y postgrado que éstas impartan.
- b) Elaborar y establecer los criterios y estándares de calidad para la acreditación institucional, y de las carreras y programas de pregrado y postgrado, de acuerdo al tipo de institución, sea ésta del subsistema técnico profesional o universitario, previa consulta al Comité Coordinador del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- c) Ejecutar y promover acciones para el mejoramiento continuo de la calidad de las instituciones de educación superior, en particular, identificar, promover y difundir entre las instituciones de educación superior buenas prácticas en materia de aseguramiento de la calidad de la educación superior
- d) Mantener sistemas de información pública que contengan las decisiones relevantes relativas a los procesos de acreditación y autorización a su cargo, y proporcionar al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior los antecedentes correspondientes.
- e) Desarrollar toda otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

³ Sobre el alcance de este artículo se pronunció la Contraloría General de la República en Dictámenes N° 33566-2008 y N° 36254-2009.

⁴ Analizada por el Tribunal Constitucional en STC Rol N° 548.

Pues bien, el sistema legal y administrativo chileno, amparado en el diseño constitucional de distribución de funciones públicas, hace que esta clase de atribuciones sean extraordinarias y acotadas, por lo que el CNED las ejerce –y debe ejercerlas e interpretarlas- con estricto apego a la norma habilitante. Este organismo ha expresado en otras ocasiones (tanto en Acuerdos previos como en informes para los Tribunales de Justicia), que las facultades del CNED en esta materia deben ser interpretadas y aplicadas con especial cuidado debido no solo a su carácter de órgano público sujeto al principio de legalidad (art. 6 y 7 CPR y art 2° Ley 18.575), sino porque se trata del ejercicio de facultades especiales que, por lo mismo, no pueden ser tratadas como las generales que la Constitución y la Ley asignan a los órganos públicos. Este recurso denominado de “apelación” no es un recurso ordinario, contemplado en las disposiciones generales de la Administración del Estado (Ley N°19.880 o Ley N°18.575) y no se inserta dentro del plexo normativo o de atribuciones regulares de los organismos públicos con una estructura de dependencia o jerarquía.

En efecto, la consagración de estos recursos de “apelación” contenidos en la Ley N°20.129, es especialísima en el sistema administrativo nacional. Lo normal, es que las garantías recursivas derivadas del debido proceso administrativo se agoten con los recursos de reposición y jerárquico (reconocidos en las leyes generales Nos. 18.575 y N°19.880), que se interponen ante la misma autoridad que dictó un acto o ante su superior, respectivamente. En este último caso, el superior cuenta con una amplia extensión o alcance en sus facultades revisoras debido a que es una manifestación de las atribuciones de control que las autoridades tienen sobre toda la actuación de sus subordinados o dependientes, sustentada en un vínculo orgánico-jurídico que ha definido el legislador al modelar el servicio (art. 65 inc. 4° N° 2 Constitución Política de la República) y que se relaciona con la responsabilidad administrativa. Pero no es de regular ocurrencia que un servicio con un mismo rango legal sea el revisor de las decisiones de otro; ambos en condición de autonomías legales, pues CNED y CNA son servicios públicos descentralizados, que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, y se relacionan con el Presidente de la República en condición de supervigilancia y no de dependencia (art. 29 Ley N°18.575); es decir, en la forma más débil de vinculación con el poder ejecutivo que la ley contempla con el objetivo de resguardar espacios de autonomía. En este sentido, existe evidencia en la Historia de la Ley N° 20.129 que pone de manifiesto que la consagración de un recurso administrativo especialísimo para impugnar las decisiones de la CNA y establecer una suerte de “doble instancia administrativa”, no guarda relación con la relación orgánica de los organismos involucrados; responde simplemente a la necesidad de reforzar las garantías recursivas mediante la posibilidad de revisar una decisión administrativa por parte de un órgano distinto de aquel que la dispuso⁵. Si bien el sistema administrativo en general reconoce límites para el recurso jerárquico (art. 56 Ley N° 19.880 y art. 10 Ley N° 18.575) derivado

⁵ Historia de la Ley N° 20.129, pp. 1346 y ss. Por lo mismo, queda de manifiesto que el reconocimiento explícito de algunos mecanismos de impugnación en la Ley N° 20.129, no obsta a la aplicación de aquellos que por regla general, el legislador ha reconocido a toda la actividad administrativa. Hay constancia en Historia de la Ley N° 20.129, p. 1.371 y ss., que los recursos fueron consagrados sin perjuicio de aquellos contenidos en la Ley N° 19.880; por lo tanto, no existe impedimento para que cada órgano ejerza sus potestades de revisión.

de la estructura orgánica del servicio (no existe recurso jerárquico donde la decisión ha sido adoptada por la máxima autoridad), en este caso la ley ha querido reforzar la garantía estableciendo –no obstante la improcedencia de un recurso jerárquico- un mecanismo de reclamación para ante un órgano distinto, fuera del cuadro orgánico de la CNA; es decir mediante el establecimiento de un sistema de control *sui generis* que escapa a la esfera estrictamente institucional (jerárquica) del órgano administrativo y se coloca entre ésta y los recursos judiciales dispuestos para la tutela de derechos. Ello, evidentemente, no obsta a la naturaleza administrativa del procedimiento.

En todo caso, cabe señalar que es aquí donde se produce la mayor interacción entre la CNA y el CNED, puesto que el DFL N°2-2009 ha limitado la acción del CNED a las instituciones de educación superior en proceso de licenciamiento, y la Ley N° 20.129 asigna a la CNA fundamentalmente la acreditación de las instituciones de educación superior autónomas sobre la base de la promoción de técnicas de autorregulación, por lo que ambas instituciones funcionan en esferas jurídicas diferenciadas. Lo que se evidencia entonces es el encuentro de dos organismos públicos con competencias diferenciadas, que se mueven en ámbitos de acción paralelos, y que sólo en específicas condiciones se relacionan por expresa disposición legal, por lo que –dado el carácter extraordinario de esa relación- dichas disposiciones deben ser interpretadas de manera estricta.

c) La apelación en los casos previstos en el artículo 23 de la Ley N°20.129.

El texto del artículo 23 de la Ley N° 20.129 es el siguiente⁶:

Artículo 23.- 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.

A su turno, los artículos precedentes, 21 y 22, señalaban lo siguiente:

⁶ Hasta antes de la modificación introducida por la Ley N°21.091, era levemente diferente, aunque ello es irrelevante para este análisis. El texto anterior era el siguiente:

Artículo 23.- 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 Superior de Educación, dentro del plazo de quince días hábiles. 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 Superior de Educación se pronunciará por resolución fundada sobre la apelación dentro del plazo de treinta días hábiles, contado desde la presentación del recurso.

Artículo 21.- *En el caso que la Comisión rechazare el informe presentado por los pares evaluadores, la institución podrá solicitar, dentro del plazo de 30 días contado desde la fecha de notificación del primer informe, la realización de una nueva evaluación por pares evaluadores distintos, designados en conformidad con lo establecido en el artículo 19. Si el informe emanado de esta segunda revisión recomendará la acreditación de la institución, éste deberá ser acogido por la Comisión.*⁷

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.

Pues bien, de acuerdo con el texto de la norma, el supuesto aplicativo del artículo 23 de la Ley N° 20.129, se refiere a los dos artículos anteriores (22 y 21). La situación en la que se encuentra la recurrente, en cambio, se encontraba subsumida en el artículo 20⁸, puesto que sí fue acreditada, pero un número menor del máximo que contempla la ley.

En particular, respecto de la apelación establecida en el artículo 23 de la Ley N° 20.129, la Contraloría General de la República, en el Dictamen N°36.412-2010, señaló expresamente que este Consejo Nacional no está facultado para conocer un recurso de apelación cuando éste sea interpuesto para impugnar un acuerdo de la CNA en razón del número de años por los que se concedió la acreditación institucional (es decir, en razón de la hipótesis del artículo 20). Lo afirmó a partir del contenido y redacción del inciso primero de la referida disposición, que establece que la institución de educación superior afectada por las decisiones que la CNA adopte en conformidad con lo preceptuado en los “dos artículos precedentes” (21 y 22) podrá apelar ante el CNED. 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 se 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

⁷ Este artículo fue eliminado por la Ley N° 21.091, el 29 de mayo de 2018.

⁸ Artículo 20.- La acreditación institucional se otorgará por un plazo de siete años a la institución de educación superior evaluada que, considerando el informe emitido por los pares evaluadores, cumpla íntegramente con los criterios de evaluación.

Si la institución evaluada no cumple íntegramente con dichos criterios, pero presenta un nivel de cumplimiento aceptable, la Comisión podrá acreditarla por un período inferior, de acuerdo al grado de adecuación a los criterios de evaluación que, a su juicio, ésta presente.

En los casos indicados en el inciso anterior, la Comisión formulará las observaciones derivadas del proceso de evaluación, las que deberán ser subsanadas por la institución de educación superior respectiva, antes del término del período de acreditación otorgado. El cumplimiento de lo dispuesto en este inciso será especialmente considerado por la Comisión en el siguiente proceso de acreditación.

el recurso de apelación no se encuentra la impugnación en razón del número de años de acreditación institucional sino sólo su no otorgamiento.

No está de más recordar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 10.336, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República es obligatoria para los organismos de la Administración del Estado y que los abogados que laboran en ellos están sujetos a la dependencia técnica del órgano Contralor, debiendo observar su jurisprudencia y resoluciones (artículos 8, 10 y 55).

Por último, cabe señalar que, este efecto no sólo deriva de una correcta interpretación de las disposiciones de la Ley N°20.129, teniendo en consideración la distribución de competencias públicas que efectúa la ley entre los organismos públicos (CNED y CNA), sino que además es una práctica de este organismo sustentada desde las Circulares N°106/2007; N°113/2008; N°11/2013, y la actualmente vigente Resolución N°202, de 2016, del Consejo Nacional de Educación, que establece el procedimiento para conocer y resolver las apelaciones que presenten las instituciones de educación superior en contra de las decisiones de acreditación institucional y de programas adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación, y que reemplazó a la Circular N° 12 , de 20 de noviembre de 2013, mediante las cuales se reguló la presentación de apelaciones ante el Consejo. En esta normativa, resulta claro que la hipótesis contenida en el artículo 20 no alcanza a estar comprendida en la competencia de este Consejo para conocer de una apelación. En efecto, en su artículo 1° se señala: *“Las instituciones de educación superior afectadas por las decisiones de acreditación adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación de acuerdo con la Ley N° 20129, podrán apelar ante el Consejo Nacional de Educación, según las normas establecidas en el presente Acuerdo, en los siguientes casos: I. Respecto de la acreditación institucional, son apelables aquellas decisiones adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación, en conformidad con los artículos 21 y 22 de la Ley N° 20129.”*

De esta forma, cabe señalar, han sido resueltas por este organismo desde entonces todas las apelaciones presentadas. No se han recibido a tramitación aquellas que impugnen el número de años de acreditación, sino sólo aquellas que no han acreditado a una institución de educación superior.

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

La “apelación” en la Ley N°20.129 es un recurso excepcional, pues no procede respecto de todas las decisiones de acreditación institucional, es decir, no son apelables todas las decisiones de la CNA ni todas las decisiones referidas a una acreditación institucional, sino que únicamente aquellas adoptadas en virtud de los artículos 21 (derogado) y 22 de la Ley 20.129. En el mismo sentido, la Contraloría General de la República, en el Dictamen N°36.412-2010, al revisar el recurso de apelación del artículo 23 de la Ley

20.129, ha señalado que “*el recurso de que se trata es un mecanismo excepcional y especial de manera que no es posible extender su aplicación a otras causales no previstas expresamente en la citada ley N° 20.129.*”

Así, el derecho de impugnación de las instituciones de educación superior, por la vía del recurso *sui generis* de apelación, respecto de decisiones de acreditación institucional se encuentra acotado a los casos a los que alude el artículo 23 de la Ley N°20.129, sin perjuicio de los recursos administrativos y judiciales que procedan conforme a las reglas generales. Ello también fue establecido por la Contraloría en el dictamen citado, al establecer el carácter excepcional de la apelación: “*El criterio sustentado no significa, en modo alguno, que las instituciones de educación superior que se consideren afectadas por las decisiones de la Comisión se encuentren en indefensión, pues siempre podrán interponer el recurso de reposición ante el mismo órgano que emitió el acto, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar.*”

Además, este el criterio establecido por el sistema legal y recogido explícitamente. Ello lo ilustra el artículo 46 de la misma Ley N° 20.129, referida a la apelación de programas de postgrado. En este caso, se concluye exactamente lo mismo que en el caso del artículo 23: solo son apelables ante el CNED las decisiones de la CNA en que no se otorga la acreditación, y no aquel en que se acredita por menos años del máximo. El inciso tercero del referido artículo señala: ***Las instituciones de educación superior podrán, en caso de rechazo de una solicitud de acreditación de un programa de postgrado, apelar ante el Consejo Nacional de Educación, dentro del plazo de treinta días hábiles a contar de la fecha de la notificación de la decisión recurrida.***

Por lo tanto, solo los programas de postgrados que no son acreditados han podido presentar un recurso de apelación ante el CNED. Así, por lo demás, se ha verificado invariablemente en la práctica.

El único caso en el que la ley no limitó la apelación a los casos de no otorgamiento de la acreditación, y en cambio permite recurrir por el número de años ante el CNED, y que se escapa de esta regla, es en el caso de las apelaciones de acreditación de carreras o programas de pregrado. Pero eso tiene una explicación evidente. En la redacción original de la Ley N° 20.129, las acreditaciones de estos programas las realizaban agencias acreditadoras, que eran organismos privados autorizados por la CNA para realizar estas acreditaciones. La ley contemplaba que ante las decisiones de las agencias acreditadoras era posible establecer un recurso de apelación ante la CNA para impugnar la decisión de la agencia respectiva (art. 30). En ese caso, la ley permitía apelar no solo por las decisiones de no acreditación, sino que también por los años que se otorgaban. En ese contexto, extraordinariamente, si no existía una agencia acreditadora que pudiera realizar la acreditación, entonces la institución de educación interesada podía solicitar a la CNA que el proceso lo realizara ella misma. En tal, caso, y solo en tal caso, la decisión de la CNA era susceptible de ser revisada por el CNED.

Artículo 31.- En los casos en que no exista ninguna agencia autorizada para acreditar carreras profesionales o técnicas o programas de pregrado en una determinada área del conocimiento, a solicitud de una institución de educación superior, corresponderá a la Comisión desarrollar directamente tales procesos de acreditación, conforme al reglamento que dictará para ese efecto. El reglamento incluirá los respectivos criterios de evaluación.

En este caso particular, la institución podrá apelar de las decisiones de acreditación de la Comisión ante el Consejo Superior de Educación, dentro del plazo de treinta días.

El artículo 31 recién mencionado se encuentra actualmente derogado, por la Ley N°21.091. Pero es útil para ilustrar el punto. La ley contempló apelaciones para la acreditación institucional (art 23), acreditación de carreras o programas de pregrado (art. 31), sanciones impuestas por la CNA a las agencias acreditadoras (art.42) y acreditación de programas de postgrado (art. 46). La Ley N°21.091, de Educación Superior, publicada el 29 de mayo de 2018, derogó los artículos 31 y 42. Pero conservó la misma lógica. Dejando a un lado las apelaciones por sanciones a las agencias acreditadoras, el sistema legal solo permite acceder al recurso *sui géneris* de apelación cuando la CNA no otorga la acreditación.

En consecuencia, la procedencia de la apelación es de derecho estricto, tanto por las causales de procedencia como por la relación orgánica entre los órganos públicos involucrados. La no procedencia del recurso de apelación respecto de todas las decisiones de acreditación institucional no deja en la indefensión a las instituciones de educación superior ni genera un efecto inconstitucional contrario a la igualdad ante la ley. En otros términos, la consagración del recurso de apelación ante el CNED respecto de unas hipótesis y no de otras, no supone una disminución de las posibilidades de control administrativo o judicial ni de tutela de derechos de las instituciones de educación superior interesadas. Es una legítima opción legislativa respecto del dónde es posible reforzar el régimen recursivo regular, de manera que las posibilidades de control administrativo sean más amplias. En ningún caso podría afirmarse que ello constituye o produce un efecto contrario a la Constitución, o un trato desigual, o que es una afectación del debido proceso, toda vez que la apelación especial de la Ley N°20.129 supone un *plus* y no un *minus*. Tal como quedó de manifiesto en la misma Ley N°20.129, en su historia legislativa y en el Dictamen de la Contraloría antes referido, las instituciones de educación superior siempre tienen a su disposición los recursos administrativos ordinarios y judiciales que correspondan.

III. EL CONTENIDO DEL OFICIO N°362/2020 CNED Y LA RAZÓN JURÍDICA DEL RECHAZO DE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN PRESENTADO ANTE EL CNED

Con fecha 31 de agosto de 2020, la Universidad Alberto Hurtado presentó ante el Consejo Nacional de Educación un recurso de apelación en contra de la Resolución de Acreditación Institucional N°526, de 14 de julio de 2020, que no acogió la reposición interpuesta en contra de la Resolución de Acreditación Institucional N°513, de 26 de marzo de 2020, ambas de la Comisión Nacional de Acreditación, por las que se decidió acreditar por 4 años la referida institución.

El marco normativo para el análisis de la presentación, sin perjuicio de las normas generales, está constituido por lo dispuesto en la Ley N°20.129 y por las normas de procedimiento establecidas por la Resolución N°202, de 2016, del Consejo Nacional de Educación. En ese contexto, este organismo realizó examen de admisibilidad y determinó no admitir a tramitación la referida apelación, por cuanto carece de competencias legales para conocer y resolver un recurso de apelación que impugne el número de años de acreditación institucional otorgada por la CNA. Ello fue comunicado a la institución mediante el Oficio Ordinario N°362, de 3 de septiembre de 2020, del Consejo Nacional de Educación.

En el mismo Oficio se explicaron sintéticamente las razones jurídicas para ello. Por un lado, de acuerdo con el texto de la norma, se le indicó que el supuesto aplicativo del artículo 23 de la Ley N° 20.129, se refiere a los dos artículos anteriores (22 y 21), y que, en cambio, la situación en la que la recurrente se encontraba se subsumía en el artículo 20. Se le indicó además que, en particular, respecto de la apelación establecida en el artículo 23 de la Ley N° 20.129, la Contraloría General de la República, en el Dictamen N°36.412-2010, señaló expresamente que el Consejo 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. Asimismo, se explicó que luego de la tramitación y publicación de la Ley N° 21.186, que modifica normas del sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior contenidas en la Ley N° 21.091 y en la Ley N° 20.129, se ha ratificado dicho criterio por cuanto fue rechazada una indicación legislativa que buscaba producir como efecto que todas las decisiones de acreditación fuesen apelables ante este Consejo, incluyendo aquellas referidas a los años de acreditación (situación en la que se encuentra su institución), lo que despeja toda duda interpretativa y aplicativa respecto del alcance artículo 23 de la Ley N° 20.129.

IV. LOS PRESUPUESTOS FÁCTICO-NORMATIVOS DEL RECURSO DE PROTECCIÓN: EL PRESUNTO PROBLEMA DE TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA INEXTRICABLE FORMA DE CORREGIRLO. UNA SOLUCIÓN PARADÓJICA EN BUSCA DE UN PROBLEMA IGNOTO.

- a) **Sobre el presunto error de técnica legislativa en la Ley N° 20.129. No hay antecedentes en la Historia de la Ley que hagan suponer tal cosa; antes bien, los antecedentes muestran que no existía claridad sobre la**

conveniencia de establecer apelaciones ante el CNED ni sobre su alcance y extensión.

Cabe recordar que la propia Contraloría General de la República, al momento de realizar el examen de las competencias del CNED, advirtió que del análisis de la Historia de la Ley no se extraen elementos que permitan afirmar la existencia de un error de técnica legislativa en el referido artículo 23 de la Ley N°20.129. En efecto, en el Dictamen N°36.412/2010, la Contraloría expresó: *“Por otra parte, cabe manifestar que corrobora tal predicamento lo sustentado en la historia fidedigna del establecimiento de los artículos en estudio, la cual, contrariamente a lo señalado por la requirente, no contiene ningún elemento que permita sostener que hubo un error legislativo al excluir el artículo 20 de las causales de procedencia del citado recurso. En efecto, si bien en el segundo informe de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Senado, contenido en el Boletín N° 3.224-04, de 31 de mayo de 2005, se aprobó la **indicación N° 431, que eliminando la referencia a los “dos artículos precedentes” estableció la posibilidad de recurrir respecto de todas las decisiones adoptadas por la Comisión, aquélla fue posteriormente eliminada en la discusión en sala de esa Cámara, volviendo al régimen recursivo anterior.**”⁹*

⁹ La indicación N°431 fue presentada según se da cuenta en la página 487 Historia de la Ley N° 20.129: “Indicación N° 431 Del Honorable Senador señor Boeninger, para reemplazarlo por el siguiente:

“Artículo 22.- La institución de educación superior afectada por una decisión negativa de la Comisión, adoptada en conformidad a los artículos anteriores, podrá presentar un recurso de reposición ante la propia Comisión dentro del plazo de quince días hábiles.

La Comisión deberá pronunciarse sobre dicho recurso previo informe de un Comité asesor de acreditación de pregrado en un plazo de 30 días hábiles, contados desde la presentación del recurso. El eventual rechazo de dicho recurso deberá tomarse por acuerdo fundado de la comisión con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.”

El Honorable Senador señor Boeninger explicó que la proposición pretende 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.

El Honorable Senador señor Parra fue partidario de acoger sólo el primer inciso propuesto en la Indicación, rechazando el segundo inciso.

En lo que concierne al primer inciso, fundó su parecer en la circunstancia de que admitir un recurso para ante el Consejo Superior de Educación, distrae a este último órgano de las funciones y competencias que le son propias (establecidas en la LOCE). De allí la pertinencia de que se consagre un recurso de reposición que deberá ser conocido por la Comisión Nacional de Acreditación.

En lo que atañe al segundo inciso, justificó su rechazo en su carácter reglamentario y en la circunstancia de que alude a un nuevo ente (el “comité asesor de acreditación de pregrado”), no previsto con anterioridad en el trámite legislativo, y exige un quórum para la denegación del recurso que podría entrapar el sistema.

El Honorable Senador señor Moreno se inclinó por acoger ambos incisos. Según dijera, si bien la norma del inciso segundo revestiría cierto rasgo reglamentario, dada la importancia de la materia regulada, esto es, instancias de reclamación en aras de la transparencia del sistema, sería indispensable que la disposición señale con total claridad los procedimientos aplicables. Además, resguardaría adecuadamente los derechos de las instituciones que se someten al sistema de acreditación porque exige para el rechazo del recurso de reposición un quórum elevado.

Sometido a votación el inciso primero, fue aprobado por la unanimidad de la Comisión, Honorables Senadores señores Fernández, Moreno, Muñoz Barra, Parra y Vega.

Sometido a votación el inciso segundo, fue aprobado por mayoría con el voto de los Honorables Senadores señores Fernández, Moreno y Vega, y el voto contrario a la proposición de los Honorables Senadores señores Muñoz Barra y Parra.”

Sobre su aprobación se informa nuevamente en página 572 de la Historia de la Ley N°20.129:

“ARTÍCULO 22 (Pasa a ser Artículo 23) Sustituir el inciso primero por el siguiente: “Artículo 23- La institución de educación superior afectada por una decisión negativa de la Comisión, adoptada en conformidad a los artículos

La misma recurrente, luego del largo relato sobre la historia de la ley, reconoce que Proyecto que finalmente se despachó a la Cámara desde el Senado, para el tercer trámite, contenía “ligeras modificaciones” al texto aprobado originalmente por los Diputados; pero el artículo no fue objeto de discusión en la Comisión Mixta, a pesar de que, según sugiere, el error había sido detectado y corregido por el Senado, este se vio atrapado entre “aprobar el texto propuesto por la Comisión” y “rechazarlo, lo que haría “revivir” el artículo 22 aprobado en general, que era el que veía de la Cámara de Diputados” .

Ciertamente, se puede especular y discutir largamente sobre las intenciones legislativas, la precisión técnica y la fortuna de su expresión gramatical o semántica. Pero, no debe perderse de vista que, en particular, el tema de la apelación ante el CNED por las decisiones de la CNA, desde la revisión de la Historia de la Ley N°20.129, es asunto complejo y no debe tomarse con ligereza.

Ya hemos expuesto las razones de orden sistémico (es decir, desde el punto de vista sistema de aseguramiento de calidad en tanto orden jurídico-administrativo) del por qué sostenemos que la apelación que conoce el CNED en virtud de la Ley N°20.129 es una competencia extraordinaria, acotada y que, siendo de derecho estricto, debe interpretarse de manera rigurosa para respetar el sistema constitucional de distribución de competencias públicas que se le encarga al diseño legal (art. 65. inc. 4° N°2 CPR).

Ahora, en la misma línea, cualquier construcción interpretativa que se quiera realizar desde la historia legislativa (con las reconocidas dificultades que conlleva el desentrañar la genuina intención de una voluntad colectiva) debe ser especialmente cuidadosa. En efecto, en el caso de la Ley N°20.129, en particular respecto del establecimiento de las apelaciones ante el Consejo Nacional de Educación, las afirmaciones de la recurrente resultan particularmente discutibles.

Lo primero que cabe destacar -y esto es crucial- es que el Proyecto de Ley no contemplaba la apelación ante el Consejo Nacional de Educación. Por lo tanto, **la apelación no está en las ideas matrices del proyecto de ley ni en la exposición de motivos que se contiene en el Mensaje del Ejecutivo**. A decir verdad, si se revisan los antecedentes, el tema de las apelaciones fue profusamente discutido, especialmente las apelaciones que podrían presentar las agencias acreditadoras, y en distintos momentos fueron incorporadas y eliminadas en el texto del proyecto. Incluso, como alternativa a la apelación, se propuso exigir un quórum especial a la CNA en caso de rechazos de acreditación. **De ahí que no puede estimarse clara la intención legislativa cuando se transitó alternativamente entre posibilidades opuestas.**

anteriores, podrá presentar un recurso de reposición ante la propia Comisión dentro del plazo de quince días hábiles.”. (Indicación N° 431. Unanimidad 5x0) Inciso segundo Sustituirlo por el siguiente: “La Comisión deberá pronunciarse sobre dicho recurso previo informe de un Comité asesor de acreditación de pregrado en un plazo de 30 días hábiles, contados desde la presentación del recurso. El eventual rechazo de dicho recurso deberá tomarse por acuerdo fundado de la comisión con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.”. (Indicación N° 431. Mayoría 3x2).”

Lo cierto es que la incorporación de la apelación se inserta en una respuesta de un paquete de medidas que fueron parte de una negociación para destrabar un problema político. De ello da cuenta la intervención del Ministro de Educación de la época: *“Este punto fue arduamente discutido entre los interesados, y el Ministerio buscó recoger las opiniones expresadas en relación con el tema. Se trata de un conjunto de normas que establecen lo siguiente: un registro público de pares evaluadores y la fijación de requisitos, incompatibilidades e inhabilidades que deberán cumplir; el procedimiento de designación de la comisión de pares evaluadores (en conformidad con la institución a ser evaluada); la posibilidad de segunda evaluación en caso de contradicción entre el informe de los pares y la decisión de la comisión, y la apelación de las decisiones de acreditación institucional ante el Consejo Superior de Educación.”*¹⁰

Es importante señalar que no solo se eliminó y repuso la apelación ante el CNED en varias ocasiones durante la tramitación legislativa, sino que también hubo importantes voces que se opusieron ella. En ese contexto, también resultan ilustrativas las razones que se esgrimieron para ello, pues su incorporación, finalmente, no tenía necesariamente que ver con el debido proceso, sino con reducir la judicialización. Así, por ejemplo, argumentó el Senador Boeninger:

*“El señor BOENINGER.- Voy a argumentar en el mismo sentido, señor Presidente. Inicialmente - incluso fui autor de una indicación al respecto-, planteé eliminar la intervención del Consejo Superior de Educación frente a las decisiones de la Comisión, para realzar su autonomía y jerarquía. Sin embargo, es cierto que aquí no tenemos más que dos alternativas. Más allá de las reposiciones del propio órgano, puede haber una apelación ante una entidad distinta, y la única posible es el referido Consejo. De lo contrario, esto inevitablemente terminará en tribunales. Por muchas dudas que tenga en cuanto a la composición del organismo, es preferible que éste sea una instancia que reduzca significativamente la posibilidad de que estos problemas lleguen a los juzgados. Por ello, sugiero recabar la anuencia de la Sala para modificar la redacción del inciso en debate”.*¹¹

Por su parte, el Senador Parra intuía correctamente los diversos roles que les competen al CNED y a la CNA y que han sido explicados anteriormente:

“El señor PARRA.- Señor Presidente, sólo va a quedar pendiente la votación de estas tres normas. De manera que la discusión se entiende agotada en esta sesión. Por eso, dejo constancia de que me abstendré al momento de la votación, pues no soy partidario de conferir al Consejo Superior de Educación -no Consejo de Educación Superior como aquí se ha mencionado reiteradamente- el carácter de órgano competente para conocer de las apelaciones de que se trata. No soy partidario de ello, en primer lugar, por una cuestión de especialidad de los órganos. La competencia que asigna la LOCE a dicho Consejo es totalmente distinta de la que entrega este proyecto a la Comisión. No estoy a favor de ello, en segundo término, porque dentro de las funciones del Consejo está el licenciamiento, que no debe ser confundido con

¹⁰ Historia de la Ley N°20.129, p. 198.

¹¹ Historia de la Ley N°20.129, p. 834.

la acreditación. Es muy peligroso que los criterios del primero terminen aplicándose a la segunda. Por la misma razón, considero adecuado buscar un mecanismo de apelación que no sea de competencia de la propia Comisión. Empero, no me parece pertinente otorgar al Consejo Superior de Educación competencia para conocer de las apelaciones. Por lo expuesto, dejo constancia de que en la votación me voy a abstener.”

12

En este contexto, es aún más difícil pretender que exista un error de técnica legislativa: es decir, que hay una simple diferencia entre aquello que está en la intención legislativa y su expresión técnica. Y ello debido a que los contornos de lo que puede apelarse no están definidos. Cabe recordar que, en el texto de la ley original, los casos de apelación estaban específicamente descritos en los artículos 23, 31, 42 y 46 inciso final de la Ley N° 20.129, referidos a acreditación institucional, acreditación de carreras o programas, sanciones impuestas por la CNA a las agencias acreditadoras, y la acreditación de programas de postgrado, respectivamente. Pero, además, el CNED intervenía en el caso de que la institución y la CNA no estuvieran de acuerdo en el nombramiento de los pares evaluadores (art. 19). Sin embargo, no hay referencias normativas (ni tampoco en la historia de la ley) de los alcances de la apelación en cada caso, es decir, del hasta dónde puede llegar la revisión del CNED. Por mencionar un par de ejemplos, ¿puede el CNED revisar nuevamente aspectos que no han sido discutidos de los criterios de evaluación en el marco de una apelación?; o ¿se puede apelar al CNED distinguiendo áreas de acreditación voluntarias y obligatorias? Cabe recordar que la Contraloría General no solo ha debido examinar la procedencia de la apelación por años sino también la apelación por áreas voluntarias (Dictamen N°7596-2014), debido, precisamente, a la opacidad legislativa.

¿Cómo entonces puede afirmarse que estamos simplemente ante un error de técnica legislativa? De las breves consideraciones que se han expuesto se ha podido mostrar lo dificultoso que ello resulta.

b) La presunta “corrección de la Ley N°21.091” es totalmente falsa. No hay ningún antecedente en la historia legislativa que revele que se haya identificado un problema (aun de mera técnica legislativa) y menos que se haya pretendido corregirlo. El legislador “sustituyó” y no “eliminó” el artículo 21 de la Ley N°20.129.

Según afirma la recurrente, la Ley N° 21.091 habría corregido la mala técnica normativa de la Ley N°20.129, otorgando total nitidez a la viabilidad del recurso de apelación intentado, ello a partir de la incorporación del nuevo artículo 19 bis (y su contenido semejante al artículo 21 al que sustituye).

¹² Historia de la Ley N°20.129, p. 856.

Ello es absolutamente falso. No existe ni una frase, ni una palabra, ni una sola declaración de intenciones en toda la Historia de la Ley N° 21.091 que señale lo que la recurrente pretende. En efecto, ni en el Mensaje del Ejecutivo, ni en las ideas matrices, ni en las intervenciones de los legisladores, ni en la Indicación 416 que es la que más se le acercaría, ni en ninguna parte de la larga Historia de la discusión legislativa, se consignó ni una sola palabra que haya declarado, expresa o explícitamente, y ni siquiera implícitamente, que se juzgaba necesario (por el Ejecutivo, por algún diputado o senador, o por algún asesor o invitado a las sesiones) -luego de 12 años de funcionamiento del sistema- ampliar la competencia del CNED para conocer de las apelaciones a los casos de acreditación institucional (por años), o que se estaba corrigiendo el “error de técnica legislativa” en el que se había incurrido al dictar la Ley N° 20.129. Es más, ni siquiera existe el diagnóstico de la presunta deficiencia o que se la halla identificado como un problema o dificultad que debía corregirse; menos entonces, se podía hacerse alusión a la manera en se quería solucionarlo. Además, y esto es muy importante notarlo, por alterar las competencias de un organismo público (es decir, por referirse a sus funciones y atribuciones) se trata de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, conforme al artículo 65 inciso 4°N°2 de la Constitución Política, por lo que necesariamente esa intención debía declararla el Ejecutivo, en el Mensaje o en alguna indicación. Sin embargo, como se señaló, no hay nada de eso en toda la historia legislativa.

Lo que hace la recurrente es pretender deducir -con un juego meramente formalista sin fundamento real- de la mera posición relativa de la norma en el texto asociada a un orden numérico, una intención sustantiva (aunque no declarada en ninguna parte) en torno a una modificación en las competencias de un organismo público, sin que exista ni el asomo de un diagnóstico ni menos un debate sobre ello.

Pero en ese juego hay dos problemas evidentes: el primero, es que podría argumentarse exactamente en el sentido opuesto al que la recurrente hace: es un evidente error de técnica legislativa que se elimine el artículo 21 “sustituyéndolo” por un 19 bis), rompiendo la continuidad de la ordenación: ello supone asumir el absurdo de que se pretende corregir un error de técnica legislativa con otro. El segundo, y el realmente importante, es que debe repararse en otra cuestión: el legislador en el número 22) del artículo 81 de la Ley N°21.091, ordena lo siguiente: “sustitúyese el artículo 21 por el siguiente artículo 19 bis)”. El término “sustituir”, por supuesto, evidencia que la nueva disposición debe ocupar el “mismo lugar” que ocupaba la anterior (así se extrae de las tres acepciones que le asigna la RAE).

Es decir, la Ley N°21.091 nunca ordenó eliminar el artículo 21 referido, como aparece hoy señalado en el nuevo cuerpo de la Ley N°20.129 modificada. Es la Biblioteca del Congreso la que, por respetar el orden numérico (no la intención legislativa ni el sentido normativo, ni menos para corregir el error en que supuestamente incurrió la Ley N° 20.129) lo pone a continuación del artículo 19. Así es como se explica en la nota respectiva: *“NOTA: El N°22 del Art. 81 de la ley 21091, publicada el 29.05.2018, sustituyó el*

presente artículo 21 por un artículo 19 bis, el que en este texto actualizado ha sido ubicado en el lugar que le corresponde conforme a su nueva numeración, esto es, a continuación del artículo 19.”

Esta nota, utilizando una voz pasiva (*ha sido*) no identifica el sujeto (ocultando el *quién* “ha ubicado”) para no declarar expresamente el hecho evidente de que tal colocación no es producto de la voluntad legislativa (del sujeto legislador), sino que es el criterio (estrictamente numerológico) con que la Biblioteca del Congreso inconscientemente resolvería, según la recurrente, el “error de técnica legislativa” de la Ley N°20.129.

Cualquiera sea la intención de la Biblioteca, este hecho no puede ser considerado en la interpretación fiel de la ley ni de la historia legislativa. La Biblioteca del Congreso Nacional es “un servicio común del Senado y la Cámara de Diputados”, que apoya el proceso legislativo (Ley N°18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional); pero no tiene facultades interpretativas de la ley, ni menos podría considerarse origen en una interpretación válida. En otros términos, el criterio, correcto o no, de la Biblioteca del Congreso para introducir modificaciones a un cuerpo legal, no puede ser tenido como la voluntad del legislador.

Pero la cuestión es, más bien, otra: ¿dónde está la inequívoca muestra de la intención legislativa de corregir un error de técnica legislativa? ¿acaso no habían muchas maneras, bastantes menos crípticas por cierto, de dar solución a ese presunto problema de técnica legislativa? Desde nuestra perspectiva, lo que podría ser en realidad otro error de técnica legislativa, es en realidad la muestra fehaciente de que **no existe la intención de corregir un error que nunca ha sido identificado o reconocido como tal.**

Por último, cabe advertir que no puede sugerirse que a partir de la modificación de la Ley N° 20.129 que realizó la Ley N° 21.091, eliminando el artículo 21, la remisión que contiene el artículo 23 deba entenderse hecha al artículo 20, puesto que equivaldría a sostener que las referencias normativas tendrían el carácter de transitivas -de modo que a falta de un supuesto se recurre al inmediatamente en la siguiente en la retahíla-, y que, por lo tanto, las hipótesis normativas serían equivalentes, fungibles o intercambiables, lo que parece contrario a cualquier teoría razonable de la interpretación jurídica.

Debemos insistir, no hay nada en la Historia del Ley N° 20.129, que señale, declare o induzca a pensar que “el legislador” estaba consciente de un error de técnica legislativa que debía remediar, y que la manera de hacerlo no era haciendo una declaración normativa clara y directa sino reordenando artículos que mantuvieron la misma orgánica desde el año 2006 hasta ahora. Lo cierto es que nunca estuvo en la exposición de motivos, en las ideas matrices ni en la discusión parlamentaria, ni en las indicaciones que se presentaron por el Ejecutivo. En la discusión, además, nadie nunca se refirió de ninguna manera, expresa o implícitamente, a este “error de técnica legislativa que debía remediarse”. ¿Por qué entonces debemos pensar que el legislador tenía la intención de corregir tan alambicadamente algo de lo que, a la luz de los antecedentes legislativos, claramente no tenía conciencia?

- c) **Antecedentes recientes en la tramitación de la Ley N°21.186: la Indicación de la Senadora Provoste en el Proyecto de Ley que Modifica el Párrafo 5° las disposiciones transitorias de la Ley N°21.091, sobre Educación Superior (Boletín 12385-04), que muestra claramente que nunca estuvo ni ha estado en la voluntad legislativa que fueran apelables las decisiones de acreditación institucional por el número de años (art. 20 Ley N°20.129).**

Como muestra de lo que este organismo ha afirmado, cabe señalar, a mayor abundamiento, que en el marco de la tramitación del Proyecto de Ley que Modifica el Párrafo 5° las disposiciones transitorias de la Ley N°21.091, sobre Educación Superior, y otras normas legales (Boletín 12385-04), en su segundo trámite constitucional, la H. Senadora Yasna Provoste presentó una indicación para modificar el artículo 23 de la Ley N° 20.129. Este proyecto se transformó en la Ley N° 21.186, publicada el 21 de noviembre de 2019. Tal como consigna en el Boletín de Indicaciones formuladas durante la discusión en general del Proyecto de Ley, en segundo trámite constitucional, de fecha 15 de julio de 2019¹³, y en la Historia de la Ley N°21.186¹⁴, la indicación señalaba lo siguiente: “*10.- De la Honorable Senadora señora Provoste, para reemplazar la expresión “dos artículos precedentes” por “artículos 20 y 22 de la presente ley”*”. Esta indicación fue declarada inadmisibles por la Comisión (el 21 de agosto de 2019), puesto que se debatió sobre su relación con las ideas matrices del proyecto y a que se trata de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, dado que altera las funciones o atribuciones de un servicio público (art. 65.inc4 N°2 CPR)¹⁵.

Más allá de su resultado, la presentación **de una indicación legislativa explícita en el sentido de extender las apelaciones a los casos en que las instituciones de educación superior han obtenido acreditación, aunque por menos años del máximo, evidencia con claridad que esta situación no está actualmente contemplada en la legislación chilena.** En otros términos, la referida indicación muestra fehacientemente que no hubo en la Ley N° 21.091 (ni en la Ley N° 20.129) intención de extender los supuestos de las apelaciones ante el CNED a los casos en que las instituciones obtuvieran la acreditación, con el objeto de aumentar el número de años de ésta. Es decir, no ha existido voluntad legislativa hasta ahora (hasta esta indicación rechazada) de que el recurso establecido en el artículo 23 alcance a la hipótesis del artículo 20 de la Ley N° 20.129.

¹³ Disponible en <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>

¹⁴ Historia de la Ley N° 21.186, página 82 y siguientes.

¹⁵ Historia de la Ley N° 21.186, página 88. Así además, se informó por la prensa: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/08/22/rechazan-indicacion-para-que-cned-reciba-apelaciones-de-universidades-por-anos-de-acreditacion.shtml>

V. INEXISTENCIA DE LOS SUPUESTOS NORMATIVOS QUE HACEN PROCEDENTE EL RECURSO DE PROTECCIÓN.

La recurrente ha señalado que el Oficio Ordinario N°362, de 3 de septiembre de 2020, del Consejo Nacional de Educación, es arbitrario e ilegal y que ha afectados sus derechos a la igualdad ante la ley, la libertad de enseñanza, la libre iniciativa económica y de propiedad. Sin embargo, como se mostrará a continuación, ninguno de los derechos constitucionales invocados por la recurrente han resultados afectados, ni en términos de privación, perturbación o amenaza. No se ha producido ningún supuesto fáctico o jurídico de afectación material que autorice a recurrir en sede de protección, puesto que no se han podido configurar los supuestos de aplicación normativos del recurso. En otros términos, no existe un acto u omisión calificable de ilegal o arbitrario imputable a este Consejo, por una parte, y tampoco existe una afectación de derechos fundamentales, por la otra.

a) Inexistencia de un acto arbitrario o ilegal.

El Oficio Ordinario N°362, de 3 de septiembre de 2020, del Consejo Nacional de Educación constituye un acto plenamente legal; ha sido expedido con total observancia de las disposiciones legales vigentes –ha sido emitido por autoridad regularmente investida, dentro de la esfera de su competencia y en la forma prevista por la ley (art. 7 CPR; DFL N°2-2009, Ley 19.880)- y su contenido no es arbitrario, dado que la decisión que contiene encuentra su fundamento en el ordenamiento jurídico que rige al servicio. Tal fundamento se basa en las normas de atribución de competencias públicas y en la lógica de la intervención administrativa diseñada desde el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior que ya ha sido reseñado, los que manifiestan razones jurídicamente consistentes y que justifican plenamente la decisión adoptada.

b) Inexistencia de la afectación de derechos alegada.

La recurrente señala que el CNED ha obrado de manera ilegal y arbitraria, al indicar su incompetencia para conocer de su apelación, y que ello perturba y/o vulnera su derecho a la igualdad ante la ley, la libertad de enseñanza, la libre iniciativa económica y de propiedad, establecidos en el artículo 19 N°2, 11, 21 y 24 de la Constitución Política, respectivamente. También menciona afectaciones al debido proceso (art. 19 N° 3), aunque no se refiere en concreto, probablemente, debido a las limitaciones del recurso de protección al respecto.

- Sobre la Igualdad ante la Ley.

La aplicación del artículo 23 de la Ley N° 20.129 no genera ningún efecto inconstitucional o que atente contra algún derecho fundamental.

El recurrente afirma en varias ocasiones que el tratamiento desigual se produciría porque las instituciones de educación superior que no acreditan tendrían “más derecho” que las que sí lo hacen, lo que indica casi como una paradoja. Lo cierto es que afirmaciones como esa son simplemente retóricas. En rigor todas las instituciones tienen los mismos derechos, lo que cambian son las posiciones jurídicas relativas que generan diversas consecuencias y que permiten desplegar mecanismos diferenciados de revisión. Así, si la recurrente no hubiese acreditado, tendría los derechos que corresponden a instituciones que no acreditaron; y al encontrarse acreditada, tiene los que la ley reconoce para esta clase de instituciones. ¿Dónde está el tratamiento desigual?

Como se sabe, el artículo 19 N°2 asegura a todas las personas la igualdad ante la ley, proscribiendo el establecimiento de diferencias arbitrarias. Este derecho no pretende excluir cualquier clase de tratamiento diferenciado entre las personas, sino que solo aquellos que no están fundados en motivos jurídicamente razonables. En otros términos, el calificativo de “arbitraria” no es solo un complemento semántico de la discriminación o la diferencia, sino una condición indispensable para el amparo del derecho. Lo que se halla, entonces, constitucionalmente proscribido es la arbitrariedad; es decir la ausencia de una razón o un motivo jurídicamente admisible que justifique la discriminación. Por contrapartida, una diferencia justificada es perfectamente concordante con el sistema constitucional. Y ello puede provenir de una legítima opción de política pública de elevar los estándares de calidad del sistema de educación superior.

Hemos explicado suficientemente que el hecho de que ciertas decisiones puedan ser revisadas y otras no, en el marco del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior que establece la Ley N° 20.129, no es por sí mismo arbitrario, puesto que ello responde a la decisión de reforzar la revisión administrativa únicamente de aquellas decisiones más gravosas (no acreditar) para mantener el equilibrio de las competencias que la ley ha asignado a dos organismos descentralizados, sin vínculo orgánico entre sí. Mantener la distribución de funciones, los pesos y contrapesos institucionales, respetar la autonomía legal y técnica de los organismos públicos, y velar por el adecuado funcionamiento de un *sistema* de aseguramiento de la calidad, son valores que constitucionalmente se traducen en razones jurídicas potentes y suficientes para establecer una legítima diferencia entre las posiciones jurídicas que detentan las instituciones de educación superior.

La verdad sea dicha, no hay ninguna afectación de la igualdad ante la ley; ni en términos objetivos o abstractos (a nivel normativo), ni el caso concreto.

Por un lado, la ley ha establecido una diferencia razonable y proporcional, perfectamente compatible con valores constitucionales. Tal como se explicó precedentemente, el recurso *sui generis* de apelación ante el CNED es un *plus* recursivo, dispuesto para las instituciones que no obtienen acreditación (art. 23 y 46); que no obsta a los recursos administrativos y judiciales generales (ordinarios o extraordinarios). En ningún caso priva

de posibilidades de revisión administrativa o judicial a las instituciones. En el marco de su carácter extraordinario, que vincula a dos organismos descentralizados, poniendo en tensión su autonomía, y dado que por principio de especialidad la CNA tiene preeminencia técnica por los objetivos instituciones, los instrumentos que posee y los procedimientos que sustancia, es perfectamente razonable y proporcionado que tal recurso se limite a hipótesis específicas. Hay antecedentes en la Historia de la Ley sobre ello. **Por lo tanto, el artículo 23 de la Ley N° 20.129 no establece una diferencia arbitraria, sino una diferencia legítima y razonable, que se explica en la lógica del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior (que hace diferencia en los objetivos y funciones de los organismos que lo componen), y que es compatible con la Constitución, teniendo a la vista los principios del Estado de Derecho, el mandato de descentralización, el principio de separación de funciones, la habilitación legislativa para definir las funciones y atribuciones de los servicios públicos, y los principios de carácter técnico y profesional que deben guiar la actuación pública.** Así ha sido entendido por el sistema durante toda su existencia.

Por otro lado, en este caso en concreto, la institución ha sido tratada como todas las instituciones que se hallan en las circunstancias fácticas y jurídicas relevantes a la luz de la aplicación de la normativa. No ha sido tratada con diferencia.

En el sistema administrativo chileno, la interdicción de la arbitrariedad se asegura por el deber de fundamentar razonablemente las decisiones, tal como lo dispone el artículo 41 de la Ley N°19.880, que es la vía sobre la que finalmente operan los mecanismos de control sobre los contenidos de las decisiones de los órganos administrativos. Es, por lo tanto, en el estándar de la motivación donde es posible calificar la arbitrariedad. Pues bien, el Oficio N°128/2020, da cuenta suficiente de las razones de la decisión de no admitir a tramitación la apelación presentada por la recurrente. En rigor, la recurrente ni siquiera ha podido dar cuenta del supuesto tratamiento desigual; de la discriminación arbitraria que acusa. Y ello es porque simplemente tal discriminación no existe. No se ha afectado el derecho a la igualdad de trato.

El recurrente agrega que, dado que la acreditación indice en la situación patrimonial, lo que hace “aconsejable que las decisiones adoptadas por el CNA sean revisadas por el CNED”, lo que sería concordante con el principio general de impugnabilidad de los actos administrativos. Al efecto, cita una sentencia de este Excmo. Tribunal Constitucional (STC Rol 2009-11-CPR) emitida a propósito del control de constitucionalidad del proyecto de ley sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media. Indica que ella declaró inconstitucional una norma que pretendía restringir la procedencia de recursos administrativos solo a ciertas hipótesis, afirmando que este es un caso “virtualmente idéntico”.

Sin embargo, tal reflexión es impertinente y errada por al menos 3 razones: Primero, porque la Sentencia que cita se refiere al sistema de aseguramiento de la calidad de la

educación parvularia, básica y media (regulado en la Ley N° 20.529), no al de educación superior (regulado en la Ley N° 20.129), que es el área en la que se desarrolla este recurso (y que no son empatables). En segundo lugar, porque, según la recurrente existiría una “situación fáctica” similar que autorizaría a acudir mismo razonamiento contenido en la sentencia; sin embargo, en la sentencia del Tribunal Constitucional en rigor, no hay ninguna situación fáctica analizada con la que pueda compararse, puesto que se trató de control preventivo y abstracto de constitucionalidad, previsto artículo 93 N°1 inciso primero de la Constitución Política, lo que conlleva una dificultad seria para trasladar razonamientos *vis a vis* de un ámbito a otro. Y, por último, es radicalmente errónea porque el análisis del Tribunal Constitucional contenido en dicha sentencia se realizó sobre supuestos orgánicos ordinarios y del régimen recursivo regular; es decir, al interior de un organismo administrativo específico con su superior jerárquico (Secretario Ejecutivo de la Agencia de Calidad), donde tienen plena aplicación las normas de la Ley N° 18.575 y N°19.880. Sin embargo, el caso que se plantea en este recurso dista de aquello, puesto que se trata de un recurso *sui géneris*, denominado “apelación”, regulado solo en la Ley N° 20.129, y que escapa -como ya se ha dicho- al sistema general de recursos administrativos previstos en nuestro sistema jurídico, puesto que se trata de un organismo descentralizado revisando la decisión de otro que se halla en la misma posición en la estructura administrativa de la Ley N°18.575.

Por lo tanto, no hay ninguna vulneración al principio de impugnabilidad de los actos, puesto que, tal como queda claro de la Historia de la Ley N° 20129, y en el Dictamen N°36.412-2010 CGR, el recurso *sui géneris* de apelación ante el CNED no obsta al régimen general de recursos establecido en la Ley N° 18.575 ni en la Ley N° 19.880, ni a los recursos judiciales.

Por el contrario, lo cierto es que acoger un recurso como éste produciría un tratamiento desigual: rompería con la lógica sistémica de la Ley N° 20.129, debilitaría la autonomía de la CNA, afectando el mandato constitucional de la descentralización o desconcentración de funciones. Y lo que es peor, rompe el tratamiento igualitario que han tenido las instituciones de educación superior que históricamente no han accedido al recurso de apelación ante el CNED porque todo el sistema entendió (y entiende) que ello no era posible. Sería una eventual sentencia favorable al recurrente la que generaría un problema de igualdad ante la ley; no la actual normativa.

- **Sobre el Debido Proceso.**

Tan falsa es la afectación a la igualdad ante la ley, como la pretendida afectación del debido proceso y, en éste, la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

La recurrente simplemente afirma que la norma impugnada generaría una desigual protección. Sostiene que existiría un trato desigual por el hecho de que existe apelación respecto de algunos supuestos legales y no de otros (lo que, por supuesto, no es ninguna

novedad en el sistema jurídico), en particular entre quienes no hayan acreditado y los que sí lo hicieron. En su presentación alega, al respecto, que se produciría una situación de “indefensión”, con una serie de afirmaciones de ese tipo, reiterativas, falaces, meramente retóricas, que navegan en todo el texto del recurso. Incluso argumenta con referencia a los principios del derecho administrativo sancionador; pero evidentemente este no es un caso de un procedimiento sancionatorio; y con una supuesta infracción al principio de impugnabilidad de los actos administrativos.

Pero esta es una proposición torcida; técnicamente, es parcialmente cierta, pero induce deliberadamente a un error grave. Es cierto que las instituciones que no acreditan (no obtienen decisión favorable) pueden interponer el recurso *sui géneris* de apelación ante el CNED y que las que acreditan (que obtienen decisión favorable, aunque la estiman insuficiente) solo pueden solicitar reconsideración de la CNA. Pero eso no es arbitrario, no genera una diferencia arbitraria -como ya se explicó anteriormente-, ni obsta a la interposición de todos los demás recursos administrativos y judiciales.

Tal como se señaló más arriba, las instituciones de educación superior que se someten a los procesos de acreditación ante la CNA tienen a la mano los recursos administrativos ordinarios (reposición y descontado el jerárquico); pero además los extraordinarios (como el *recurso de revisión*, por ejemplo); además puede solicitar la *invalidación* de un acto administrativo si estima que es ilegal (que puede iniciarse de oficio o a petición de parte), incluso su *revocación* si estima que hay razones de mérito (nada impide que lo haga). Todavía, con base en la Ley N° 10.336, puede solicitar la intervención y dictaminación de la Contraloría General de la República, solicitando no solo la corrección de la legalidad del procedimiento o su decisión, sino incluso la responsabilidad administrativa de los funcionarios si corresponde. Y en sede jurisdiccional, además de la *acción de protección* que ha intentado, siempre -como en todo el mundo civilizado- se dispone de las acciones por *exceso de poder* (contencioso anulatorio), como la nulidad de derecho público, y *plena jurisdicción* (contencioso resarcitorio) pudiendo, por ejemplo, invocar la lesión de derechos (art. 38 inc. 2 CPR) o la falta de servicio (art. 42 Ley N° 18.575). Por lo tanto, ¿De qué indefensión habla el requirente? ¿de qué infracción al principio de impugnabilidad de los actos administrativos se refiere? ¿Por qué reiterativamente en la ausencia de recurso o medio de impugnación?. Es totalmente incomprensible.

Compartimos la opinión de los Ministros disidentes en la Sentencia STC 5282-18-INA, STC 7203-19-INA y STC 8719-20-INA, que resolvió un requerimiento similar al presente, y que señalan que “***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.***” (cons. 36). Asimismo, que “la CNA, en tanto servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa, está sujeto a la Ley N° 19.880 (...). Dicha ley contempla vías para impugnar las decisiones administrativas en sede tanto administrativa como judicial.

Esta reglamentación permite un acceso a la tutela judicial efectiva como a las garantías propias de un debido proceso.” (cons. 37).

En efecto, **la propia ley establece que el control administrativo se puede agotar en la reposición, sin que ello atente contra el debido proceso ni contra la igualdad ante la ley.** Así lo expresa el artículo 59 inciso 4° de la Ley N° 19.880, cuando señala: *“No procederá recurso jerárquico contra los actos del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los alcaldes y los jefes superiores de los servicios públicos descentralizados. En estos casos, el recurso de reposición agotará la vía administrativa.”* En otros términos, el hecho de que no exista un recurso jerárquico (y menos un recurso de apelación como el del caso que se revisa) no vulnera los estándares constitucionales del debido proceso. Evidentemente, existen autoridades frente a las cuales el recurso jerárquico no es procedente por cuanto no existe superior jerárquico. Así ha sido afirmado por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Incluso, la jurisprudencia constitucional que analizó los casos de los artículos 33 (acumulación o desacumulación de autos) y 63 (procedimiento de urgencia) de la misma Ley N° 19.880, en que se indica que una norma que señala que “contra de esta resolución no procederá recurso alguno”, estimó que tales normas son constitucionales, en la medida que establecen excepciones al régimen general de la Ley N°18.575, si son aprobadas con quorum orgánico constitucional (STC Rol 374).

Es más, explícitamente **la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que si bien de las exigencias constitucionales de debido proceso se extrae un “derecho al recurso”, de ello no se sigue que la Constitución haya establecido un procedimiento específico de revisión, por lo que este “derecho al recurso” no equivale a un “derecho al recurso de apelación”.** Ello debido a que el legislador tiene facultades para modelar los procedimientos (de acuerdo con el artículo 19N°3 y 63 N°3 y N°18, pues a él compete establecer siempre las garantías de un procedimiento racional y justo) y determinar los actos elementos y formas de revisión que pueden componerlo, en relación con el fin que se busca satisfacer o con el objeto de cada procedimiento en específico. En efecto, la **STC Rol 2452-2013**, haciéndose eco de la jurisprudencia anterior que recoge, señaló:

“DECIMOTERCERO: Que, en efecto, este Tribunal ha indicado que la facultad de los intervinientes de requerir a los tribunales la revisión de las sentencias es parte integrante del debido proceso (roles N°s 986, 1432, 1443 y 1448). Específicamente ha consignado que *“el derecho al recurso forma parte integrante del derecho al debido proceso. Así se ha señalado, entre otras sentencias, en los roles N°s 376, 389, 478, 481, 821, 934, 986 y 1.432. De este modo, se ha dicho expresamente que el derecho a un proceso previo, legalmente tramitado, racional y justo, que la Constitución asegura a todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia*

rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores...” (sentencia Rol N° 1448);

DECIMOCUARTO: Que, sin embargo, de lo anterior no se debe deducir, sin más, que la garantía del debido proceso establecida en la Carta Fundamental protege un procedimiento específico de revisión, como lo hace la requirente;

DECIMOQUINTO: Que, de acuerdo a ello, el constituyente no definió los elementos específicos de un justo y racional procedimiento, delegando en el legislador la potestad para definir y establecer los mismos (sentencias Rol N° 576, considerando 42°, y Rol N° 1557, considerando 25°). De esta manera, es evidente que no existe un modelo único de garantías integrantes del debido proceso en Chile, lo que debe ajustarse a la naturaleza de cada procedimiento;

DECIMOSEXTO: Que, en concordancia con lo anterior y en lo que se refiere al recurso de apelación, esta Magistratura ha consignado que: *“aunque nuestra Constitución exige un debido proceso que consagre la revisión de las sentencias, ello no significa que consagre el derecho a la doble instancia. En otras palabras, el derecho al recurso no es equivalente al recurso de apelación”* (sentencia Rol N° 1.432). *“Lo anterior, atendido que el fin que la ley busca satisfacer a través de cada procedimiento varía según el objeto que hace necesaria su existencia, por lo que la determinación de los actos procesales que deberán componerlo y, específicamente, las características del medio de impugnación, en orden a lograr por el órgano jurisdiccional un adecuado conocimiento del conflicto jurídico, dependerán de esta circunstancia.”* (Sentencia Rol N° 1.448);

DECIMOSÉPTIMO: Que, sumado a lo anterior, es preciso indicar que la especificación de los recursos y la forma en que ellos deben ejercerse son materias de competencia del legislador. La propia Constitución Política de la República lo mandata así en el artículo 19, N° 3°, inciso quinto, al indicar que *“corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”*. Asimismo, el artículo 63, N° 3°, de la propia Constitución establece que *“sólo son materias de ley: ... 3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra”* [énfasis agregado];

DECIMOCTAVO: Que, en consecuencia, de acuerdo a la reiterada jurisprudencia de esta Magistratura en lo referente al “derecho al recurso”, como una de las expresiones de la garantía de un justo y racional procedimiento, la decisión sobre la estructura y forma de los medios por los cuales se hace efectiva la revisión de sentencias corresponde –en principio– al legislador (sentencias roles N°s 1373, 1432, 1443 y 1535, entre otras);”

Este razonamiento ha sido replicado en diversas oportunidades por el Tribunal Constitucional: baste ahora con citar las sentencias Roles 1432-2009; Rol 2452- 2013;

y la reciente Rol 4347-2018 (sentencia de 6 de marzo de 2019). No es necesario recurrir a los varios ejemplos en los procedimientos judiciales (civiles, laborales, de familia, etc.) en los cuales los recursos (por ejemplo, la apelación) están limitados únicamente a ciertas hipótesis. Nadie ha sostenido que, por ello, se vulnera el debido proceso ni menos la igualdad ante la ley.

Por lo demás, tal como señalan los Ministros disidentes en la Sentencia STC 5282-18-INA, STC 7203-19-INA y en la STC 8719-20-INA *“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 objetivos de los recursos en sede administrativa**, por cuanto ya no es el órgano que emitió el acto administrativo quien revisa su propia actuación, sino que o por respecto del cual no depende jerárquicamente y, por tanto, no está sujeto a las potestades de mando y control que implica la relación jerárquica”* (cons. 28)

En definitiva, si corresponde siempre al legislador establecer las garantías de un procedimiento racional y justo, ¿no podría acaso parecer razonable que, con el fin de mantener los equilibrios institucionales en la distribución de competencias públicas -que es un valor constitucional relevante- en las leyes que han creado diversos organismos públicos, sólo las decisiones especialmente gravosas para las instituciones sometidas a acreditación y que adoptara la CNA fueran revisadas por el CNED? ¿Acaso no parece sensato mantener algunos límites para que el CNED no termine por sustituir a la CNA, de manera que la función de ésta se torne superflua? ¿Acaso determinar casos específicos en que pueda recurrirse de “apelación” ante el CNED, sin perjuicio del régimen general que establecen las leyes 18.575 y 19.880, puede ser realmente estimado como vulneratorio de derechos?

Si este razonamiento era perfectamente válido en el régimen anterior a la Ley N°21.091, lo es también en el posterior. Ello puesto que la situación más gravosa no es acreditar por menos de cuatro años como señala erróneamente la recurrente y requirente (que todavía le permite acceder al financiamiento público a través del sistema de becas o del Crédito con Aval del Estado CAE, o el sistema que lo reemplazará); sino que no acreditar, puesto que eso conlleva que los estudiantes no puedan acceder a fondos públicos (ni becas, ni CAE ni gratuidad), pero desde el 1 de enero del 2020, implica el sometimiento al régimen de supervisión ante el CNED, en que se limita la autonomía de la institución, y eventualmente puede importar la revocación de su reconocimiento oficial y la cancelación de su personalidad jurídica. Por ello, no es equivalente la no acreditación, bajo el régimen anterior, con la acreditación por menos de 4 años, bajo el régimen actual. Además, el CNED terminará conociendo de apelaciones cuyo resultado incide directamente en su labor de administrar el proceso de supervisión al que las instituciones apelantes deberían someterse en caso de no alcanzar como mínimo 3 años de acreditación o hacerlo por dicha cantidad de años en dos ocasiones consecutivas (es decir, podrá determinar *ex ante* qué instituciones deben someterse a él). Por último, el acceso a un mecanismo específico de financiamiento público no es un derecho fundamental, y no

debe necesariamente asignarse a todos y de la misma forma: supone el cumplimiento de ciertos supuestos y requisitos que legítimamente impone el Estado a quien quiera acceder a ello.

- **Sobre la libertad de enseñanza.**

El artículo 19 N° 11 de la Constitución Política señala, en lo que interesa, que “la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”; agrega que “La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”, y finaliza señalando que “una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”.

Pues bien, como cualquier derecho, esta libertad se ejerce legítimamente en el marco normativo diseñado a partir de la Constitución Política. Es la Carta Fundamental la que habilita al legislador orgánico constitucional a diseñar un sistema normativo que regula el ejercicio de este derecho al mismo tiempo que se cautelan los intereses públicos detrás de la actividad educativa. Y ha sido precisamente la Ley General de Educación contenida en el DFL N° 2-2009, que la refundió con las normas no derogadas de la LOCE, que ha dispuesto un sistema regulatorio complejo al que deben sujetarse las instituciones de educación superior al desarrollar su proyecto institucional y ejercer este derecho/libertad, conformado por reconocimiento oficial y el proceso de licenciamiento. Eso incluye, además, las normas establecidas en la Ley N° 20129 y 21.091, en la medida que establecen condiciones y requisitos para el ejercicio de esa libertad. Por ejemplo, y para el caso de la educación escolar, el propio Tribunal Constitucional, a propósito del control de constitucionalidad del Decreto Supremo N° 177 de 1996 del Ministerio de Educación, tuvo ocasión de declarar que los requerimientos que regulan el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales, se encuentran ajustados a la Carta Fundamental (Rol N° 465-2006), declarando la legitimidad de la potestad reglamentaria que establecía dichos requisitos.

Como ha sostenido la dogmática y la jurisprudencia constitucional, la regulación del ejercicio de un derecho no equivale a la afectación de un derecho ni a su privación. Antes bien, supone una precondition de su genuina existencia; una forma en la que se hace efectivo el ejercicio de un derecho en un espacio de armonía con los derechos e intereses de otros. “Ciertamente, la libertad de enseñanza no garantiza un ejercicio absoluto del derecho. El hecho que exista una libertad de enseñanza reforzada en la Constitución no implica que sean, en principio, inadmisibles interferencias por ley a dicho derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. Efectivamente existe un margen constitucional para la regulación de la libertad de enseñanza, y por ello no resultan inadmisibles las interferencias públicas en el ejercicio del derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”. (STC 2787, c. 8°)

El sistema educativo tiene una serie de disposiciones legales que regulen el ejercicio de una actividad de interés público (DFL N° 2-2009, Leyes 20.129, 20.903, 20.800, 21.091, por mencionar algunas) y que establecen una serie de requisitos y condiciones, que deben satisfacer las instituciones de educación superior, desde los diversos pilares del sistema de aseguramiento de la calidad: control de mínimos de prestación; evaluación y provisión de información, mejora continua y autorregulación. No debe olvidarse que el núcleo de la libertad de enseñanza, más allá de la organización de un establecimiento, es la definición y orientación del proyecto institucional y la comunidad de valores que éste expresa, y tal núcleo no puede ser afectado por una decisión como la impugnada. Estos pronunciamientos, por el contrario, importan solo la manera en que el sistema jurídico y constitucional delinea los contornos de este derecho/libertad y regula su ejercicio. En consecuencia, el ejercicio de las competencias legales que el CNED ha realizado al adoptar las decisiones impugnadas, fundado en las razones referidas, no han afectado el derecho referido en ninguna de sus dimensiones.

- **Sobre la libertad de económica.**

El artículo 19 N° 21 consagra “El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.”

Esta norma, al igual que la anterior, consagra un derecho libertad que debe ejercerse necesariamente en un marco normativo determinado. Por lo tanto, la aplicación rigurosa de las normas legales no puede ser considerada un obstáculo para su ejercicio (limitación), sino la forma y modo en que el sistema legal y constitucional delinea los contornos de este derecho/libertad y regula su acción, y por lo tanto, sus posibilidades legítimas de realización (delimitación). La decisión del CNED, en consecuencia, en modo alguno podría afectar este derecho.

- **Sobre el Derecho de Propiedad.**

En este punto el recurrente indica que los años de acreditación impactan sobre el cálculo de aranceles regulados y la tasa de reajuste anual, refiriéndose al cálculo de aranceles de gratuidad y crédito con aval del estado. Señala que las instituciones con 3 y 4 años de acreditación institucional reajustarán sus aranceles regulados en un 3% mientras que las instituciones 5 y 6 años en 6%. La norma que determina estas condiciones, sin embargo, no tienen que ver con aquellas que corresponde a este Consejo, como son las normas de procedimiento, sino que lo hace el Decreto N° 75, de 2016, modificado por el Decreto N°135, de 2018, ambos del Ministerio de Educación, mediante los cuales se dispuso la fórmula de cálculo del arancel regulado, en el marco de la asignación presupuestaria del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior. Además, sorprendentemente incluye cuestiones tan inverosímiles como al prestigio dando por supuesto un efecto sobre la propiedad.

Estas afirmaciones, son, ciertamente, muy débiles; prácticamente lanzadas al voleo. Las cuestiones que menciona están muy lejos de constituir una hipótesis protegible por la vía del derecho de propiedad. En rigor nada de lo que ha sostenido, tiene que ver con el derecho de propiedad. Y además, la regulación de los aranceles y los reajustes no pertenece al ámbito de decisión del Consejo ni tampoco tiene que ver con la decisión de acreditación; sino que es una consecuencia que se le endilga a partir de otra norma.

Primero, olvida que el derecho de *propiedad* o *dominio* es una posición jurídico-formal, reconocida por el ordenamiento, que permite a su titular ostentar atribuciones específicas sobre objetos específicos (bienes corporales o incorporales). ¿Cuál es el atributo o facultad esencial del dominio que se afecta? ¿Y, en concreto, respecto de qué bien?. No lo indica.

Segundo, olvida también que la propiedad o dominio recae sobre “bienes” (corporales e incorporales) pero no sobre “cosas”, ya que hay cosas que no son apropiables. Las expectativas no son bienes: ni el prestigio, ni los rankings, ni la matrícula esperada o futura, ni nada de lo que menciona la recurrente. Y más concretamente, ¿cómo acredita la propiedad sobre las “cosas” que señala serían presuntamente afectadas?. La institución podrá haber tenido esperanzas o expectativas, más o menos razonables al respecto de sus ingresos o su prestigio, pero eso está lejos de ser protegible constitucionalmente bajo la forma de propiedad. Sin duda, alguien puede creer que tiene propiedad sobre su imaginación, sus sentimientos o su “prestigio”. Si bien, algunas de estas cosas, bajo ciertas circunstancias, pueden tener un efecto “patrimonial”, es harto distinto “propiedad” de “patrimonio”.

En tercer término, olvida que sin bien la Constitución protege la propiedad, y los derechos personales, éstos no son absolutos, puesto que autoriza limitaciones sobre ellos sobre la base de reconocerle una función social. Y es la ley la que determina tales limitaciones, la que puede provenir de la aplicación de una regla procedimental.

Por último, si estima que el establecimiento de tramos en el Decreto N°47, de 3 de febrero de 2020, del Ministerio de Educación, o cualquiera otro, es atentatorio contra la igualdad o contra la propiedad, entonces debe recurrir en contra de dicho acto y no en contra de la resolución de acreditación ni menos en contra del pronunciamiento de este Consejo, basado en una norma de competencia.

VI. CONSECUENCIAS INCONSTITUCIONALES QUE SE DERIVARÍAN DE ACOGER EL RECURSO DE PROTECCIÓN.

- a) Acoger la presente acción infringiría normas constitucionales de distribución de competencias públicas, puesto que ampliar las posibilidades de revisión del CNED a cualquier hipótesis de decisión de la**

CNA atenta contra sus funciones y la autonomía que la ley establece, destruyendo los principios de especialización técnica.

El artículo 3° CPR establece que la Administración del Estado debe ser funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, en su caso. Es decir, la Constitución manifiesta una opción por la construcción de un sistema de organizativo que distribuye funciones, conforme a reglas de especialización y competencias diferenciadas, que garanticen un funcionamiento acorde con el sistema democrático y al principio de especialidad técnica (art. 38 inc. primero CPR). Luego, la propia Constitución, en el artículo 65 inc. 4 N°2, encarga a la ley tanto la creación de los servicios públicos como la determinación de sus funciones y atribuciones.

Si se revisa con detención, en el marco de las disposiciones del DFL N°2 y de la Ley N° 20.129, como ya se indicó, tanto la CNA como el CNED tienen funciones diferenciadas y objetivos institucionales propios asignados por la ley. Y la especialidad técnica del CNED es diferente a la de la CNA; mientras el CNED, y el proceso de licenciamiento, se enfocan en la verificación de la idoneidad técnica a nivel de mínimos de prestación (al modo de una autorización administrativa), la CNA enfoca su quehacer en la evaluación y la mejora continua de las instituciones de educación superior; es decir, en la identificación de niveles y tipos de calidad. Ello es muy relevante, pues todos los sistemas de aseguramiento de la calidad de educación distinguen a lo menos tres pilares (control-evaluación y provisión de información – mejora continua) que se diferencian y tienen distintos instrumentos, objetivos y enfoques. Por lo que la sustitución de un organismo por otro (y de un enfoque por otro) frente a una decisión no es baladí, y no es -y no puede ser- la regla general en materia de funcionamiento jurídico-administrativo.

Si se acoge el recurso, ocurriría precisamente eso: se sustituiría el rol y función de la CNA por el CNED, sin consideración a la distribución de competencias que realiza el sistema legal.

- b) Acoger el recurso se infringiría la lógica del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior: ampliar las posibilidades de revisión del CNED a cualquier hipótesis de decisión de la CNA atenta contra los equilibrios institucionales que establece la Ley N° 20.129 al distribuir funciones específicas en diversos organismos públicos técnicamente habilitados para ellas.**

Como hemos señalado, la ley ha diseñado a la Comisión Nacional de Acreditación y el Consejo Nacional de Educación como dos organismos públicos que integran el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, pero que son diferentes y tienen focos diferenciados. Por ponerlo en términos simples, mientras la primera administra los procesos de acreditación, el segundo -entre otras funciones en materia de educación parvularia, básica, media y superior- administra el proceso de licenciamiento. Estos

procesos son bien diferentes (aun cuando algunos de sus instrumentos, y solo eso, como la recurrencia a informes de terceros o pares sean similares). Estructura, objetivos, procedimiento, carácter voluntario o no voluntario (observación que vale para la época de la decisión que se impugna), tiempos de duración y consecuencias jurídicas. Sería largo de relatar todo ello, pero por solo mencionar la diferencia en los objetivos, que aunque pueda parecer sutil es significativa: el licenciamiento, que administra el CNED, tiene por finalidad la aprobación del proyecto institucional presentado por una institución de educación superior, y la evaluación de su avance y concreción mediante variables significativas de desarrollo (art. 97 DFL N° 2-2009); en cambio, la acreditación, que administra la CNA, se centra en la verificación de la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad al interior de las instituciones de educación superior, para propender al fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y al mejoramiento continuo de su calidad (art. 15 Ley N° 20.129). Es decir, mientras el licenciamiento se asienta en el control de mínimos de prestación (puesto que está asociado a la autorización de funcionamiento que importa el reconocimiento oficial), la acreditación lo hace la generación de capacidades para la mejora continua. Estos dos pilares, más el de la provisión de información, conjugados en distintas formas, forman parte de buena parte de los sistemas de aseguramiento de la calidad del mundo.

Este ámbito de competencias diferenciadas es la que reconocen los Ministros disidentes en la Sentencia STC 5282-18-INA, STC 7203-19-INA y STC 8719-2020, que señalan -tal como ha sostenido esta parte más arriba- que se debe considerar *“la apelación ante el CNED de modo específico y no general”* (cons. 9°) y que *“la procedencia del recurso de apelación respecto de las decisiones de la CNA ante el CNED debe interpretarse de manera estricta”* (cons. 15°). Ello supone reconocer el sistema de distribución de competencias públicas que subyace en el sistema de aseguramiento de la calidad (Ley N° 20.129) ya que *“la CNA es un órgano especializado en materia de calidad de las instituciones de educación superior”* y que *“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.”* (cons. 24°). En cambio, *“el CNED cumple funciones tanto en materia de educación regular, parvulario, básica y media (...) como en educación superior. (...) Luego el CNED no es un órgano especializado como la CNA”* (cons. 25°).

En el marco de la tramitación de la Ley N° 21.186, Modifica el Párrafo 5° las disposiciones transitorias de la Ley N° 21.091, sobre Educación Superior, y otras normas legales (Boletín 12385-04), y publicada el 21 de noviembre de 2019, el Presidente del Consejo Nacional de Educación, en la Sesión Especial de la Comisión de Educación del Senado el día 20 de agosto de 2019, señaló la inconveniencia, desde el diseño del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, de que el CNED amplíe las posibilidades de revisión mediante la apelación, de las decisiones de la CNA. Indicó: *“ampliar las posibilidades de revisión del CNED respecto de las decisiones de la CNA, pone en serio riesgo el equilibrio institucional que subyace en el sistema de distribución de competencias públicas sobre las que se construye el sistema de aseguramiento de la calidad. Resulta evidente que si todas las decisiones de la CNA fueran apelables (y es lo que hace esta indicación) se socavaría el rol, foco*

y función de esta institución; el CNED podría terminar sustituyendo significativamente a la CNA, lo que hace que la distribución de funciones y la especialización técnica que esta supone pierda sentido.” Pero, además, en la misma ocasión, expusieron representantes de la CNA (Secretaría Ejecutiva) y del Ministerio de Educación (Subsecretario de Educación Superior), que es el organismo rector del sistema. Todos coincidieron en la grave inconveniencia y la alteración de los equilibrios institucionales que se produciría al radicar en el CNED más potestades de revisión de las decisiones de la CNA; cuyas competencias están específicamente diseñadas para conocer y resolver los procesos de acreditación; no así el CNED, que tiene un ámbito de competencias diferenciado.¹⁶

En definitiva, tal como advierten Ministros disidentes en la Sentencia STC 5282-18-INA, la STC 7203-19-INA y STC 8719-2020, el acogimiento del recurso 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, pues sus decisiones serían revisable por otro órgano que no es su superior jerárquico. Ello vulneraría la Constitución, que privilegia la descentralización (art. 3º) y la reserva legal que determina, a través de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (art. 65.inc. 4ºNº2 CPR), la creación de servicios públicos y la determinación de sus funciones o atribuciones (cons. 31).

c) Acoger el recurso podría afectar el sistema de control de los actos administrativos.

Tal como advierten Ministros del Tribunal Constitucional, disidentes en la Sentencia STC 5282-18-INA, STC 7203-19-INA, y STC 8719-2020, el acogimiento del recurso puede implicar efectos inconstitucionales pues, “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”. (cons. 32). Asimismo, de acogerse el recurso “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”. (cons. 33)

¹⁶ Se pueden revisar las intervenciones en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comision-de-educacion-y-cultura/2019-08-19/195711.html>

VII. CONCLUSIONES.

1. La aplicación de la norma del inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 20.129, aún con la declaración de inaplicabilidad de la frase “*en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes*”, no genera ningún efecto contrario a las disposiciones de la Carta Fundamental: no atenta contra la igualdad ante la ley, ni contra el debido proceso menos en contra del derecho de propiedad.
2. La institución requirente se sometió a un proceso todavía voluntario ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y fue acreditada por ella.
3. La Ley N°20.129 ha diseñado un sistema recursivo *sui generis*, que no obsta al régimen general de recursos establecido en la Ley N° 18.575 ni en la Ley N° 19.880, ni a los recursos judiciales, y que considera la “apelación” respecto de algunas decisiones de la CNA ante el Consejo Nacional de Educación (CNED), que es otro organismo descentralizado (dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio al igual que la primera). La procedencia de la apelación ante el CNED es, por lo tanto, de derecho estricto, tanto por las causales de procedencia como por la relación orgánica entre los órganos públicos involucrados. Ello no importa infracción de ninguna norma constitucional ni la afectación de ningún derecho fundamental, ni tampoco provoca efectos contrarios al contenido prescriptivo de la Constitución Política, puesto que corresponde siempre al legislador el establecimiento de un racional y justo procedimiento, y en este caso ello se ha hecho en armonía con los principios constitucionales del debido proceso, el cual, según la propia jurisprudencia constitucional y la experiencia legislativa, admite sin problema alguno, que en sede administrativa, se restrinja al recurso de reposición cuando no existe un superior jerárquico.
4. La no procedencia del recurso de apelación respecto de todas las decisiones de acreditación institucional no deja en la indefensión a las instituciones de educación superior, no supone una afectación del principio de impugnabilidad de los actos administrativos ni supone un trato discriminatorio.
5. El recurso de apelación ante el CNED limitado a hipótesis específicas es una expresión de una lógica sistémica, que se manifiesta en otras disposiciones, como lo muestra el artículo 46 sobre apelación de programas de postgrado y el derogado artículo 31 sobre carreras o programas de pregrado.
6. Una adecuada y detenida lectura de la Historia de la Ley N°20.129 y N°21.091, apunta en el sentido de interpretar las posibilidades de revisión del CNED de una manera estricta, tal como se ha hecho hasta ahora, precisamente porque no es el organismo especializado en materia de acreditaciones. No hay ningún antecedente en la Historia de la Ley N° 21.091 que permita colegir que se haya identificado un problema en la Ley N° 20.129 (aun de mera técnica legislativa) y menos que se haya pretendido corregirlo.
7. Existen antecedentes recientes en la tramitación de la Ley N°21.186 que muestran claramente que nunca estuvo ni ha estado en la voluntad legislativa

que fueran apelables las decisiones de acreditación institucional por el número de años.

8. No existe una actuación arbitraria o ilegal por parte del CNED al dictar el Oficio Ordinario N°362, de 3 de septiembre de 2020, sino que un acto plenamente ajustado a derecho, racional y razonable.
9. No existe infracción de ninguna norma constitucional ni la afectación de ningún derecho fundamental, ni tampoco provoca efectos contrarios al contenido prescriptivo de la Constitución Política, puesto que no se afecta la igualdad ante la ley del art. 19 N°2, (no se establece una diferencia carente de razón o fundamento), ni en términos abstractos (desde el sistema normativo) ni en concreto (puesto que la recurrente ha sido tratada como todas las instituciones de educación superior en el mismo supuesto); ni el debido proceso (art 19 N° 3), ya que corresponde siempre al *legislador* el establecimiento de un racional y justo procedimiento, y en este caso ello se ha hecho en armonía con los principios constitucionales del debido proceso, el cual, según la propia jurisprudencia constitucional y la experiencia legislativa, admite sin problema alguno, que en sede administrativa se restrinja al recurso de reposición cuando no existe un superior jerárquico, como en este caso. Tampoco afecta derechos como la libertad de enseñanza (art. 19N°11), el derecho a realizar cualquier actividad económica lícita (art. 19 N° 21) ni el derecho de propiedad (art. 19 N° 24), ya que como todo derecho o libertad, se ejercen legítimamente en el marco normativo diseñado a partir de la Constitución Política, pero que no se agota en ella ni en los términos abiertos a los que recurre en su técnica normativa, sino que en todo el sistema legal, como un todo funcional y coherente. En otros términos, todo derecho y libertad se ejerce respetando las normas legales que lo regulan, y que, en el caso particular de la recurrente, se plasma en el sometimiento a un modelo regulatorio específico que tutela los intereses públicos que existen detrás de la actividad que ejerce.
10. Analizadas las alegaciones, se colige que ninguna afectación de derechos -aun si existieran- se debe a la incompetencia que declara este Consejo en el oficio impugnado, sino que, o bien a la decisión de acreditación misma (al establecer un nivel), o bien a otras normas que se sirven de ésta como supuesto aplicativo (como las que determinan aranceles y reajustes, en función del nivel). Por lo tanto, existe una falla en la argumentación y en el objeto al que debe atribuirse el efecto presuntamente vulneratorio.
11. Por el contrario, acoger el recurso presentado y ampliar las posibilidades de revisión del CNED a cualquier hipótesis de decisión de la CNA, socava el régimen de constitucional de distribución de competencias públicas que corresponde al legislados modelar (art. 65.inc. 4° N°2 CPR), y afecta la lógica sistémica del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, puesto que atenta contra sus funciones y la autonomía que la ley establece en

favor de la CNA, destruyendo los principios de especialización técnica, y afectando los equilibrios institucionales que establece la Ley N° 20.129 al distribuir funciones específicas en diversos organismos públicos técnicamente habilitados para ellas.

12. Por lo expresado, no se verifica ninguno de los supuestos normativos que hacen procedente el recurso de protección, por lo que solicitamos su total rechazo.