



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DICTA SENTENCIA SOBRE EL ACOTAMIENTO DE LAS CAUSALES DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN, CONSIGNADAS EN LA LEY N° 20.129, QUE ESTABLECE UN SISTEMA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

ROL N° 8719-20 INA

RESUMEN

1. El Pleno del Tribunal Constitucional (TC) resolvió **acoger** el requerimiento presentado por Universidad Autónoma de Chile, declarando la inaplicabilidad de la frase “en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”, contenida en el inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 20.129.
2. El requerimiento se relaciona con el **recurso de protección** Rol N° 2884-2020, deducido ante la Corte de Apelaciones de Temuco por la requirente, en contra del Oficio N° 128/2020, del 30 de marzo de 2020, del Consejo Nacional de Educación, que declaró inadmisibile el recurso de apelación que la Universidad Autónoma de Chile interpuso en contra de la resolución de acreditación institucional N° 508, del 24 de febrero de 2020, de la CNA, que a su vez rechazó el recurso de reposición que ésta dedujo contra la resolución de acreditación institucional N° 496 de 2019, que resolvió acreditarla por cuatro (4) años, pese a que se habían solicitado 5 (cinco) años.
3. La requirente sostiene que la aplicación de la frase “en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”, contenida en el inciso primero, del artículo 23 de la Ley N°20.129, tendría un efecto contrario a la Constitución, por cuanto en su parecer infringiría el artículo 19 numerales 2, 3, incisos primero y sexto, 11, 24 y 26 de la Carta Fundamental, vulnerando sus garantías de la igualdad, debido proceso, libertad de enseñanza, propiedad y esencia de dichas garantías fundamentales, en razón a que el precepto legal impugnado restringe las causales para la interposición válida del recurso de apelación, sólo a la decisión de la Comisión de no otorgar la acreditación, sin que éste sea procedente cuando la Comisión otorga la acreditación, pero por un tiempo menor, como es el caso; ello tiene incidencia en la adscripción al sistema de gratuidad, pues conforme a lo preceptuado en la Ley N° 21.091, sobre Educación Superior, para optar al sistema de financiamiento de gratuidad, la institución deberá contar con una acreditación institucional avanzada o de excelencia, esto es, una acreditación igual o superior a cuatro o cinco años.



4. El voto de mayoría fue redactado por el Ministro señor **Cristián Letelier Aguilar** se funda en lo siguiente:
- a. La importancia de la acreditación institucional radica tanto en su obtención como en los años que se extienda dicha calidad, toda vez que ésta redundará en el prestigio institucional, pero principalmente en que los alumnos que se matriculen en la universidad respectiva tengan acceso a financiamiento estatal, en tanto solamente en las entidades que tengan 4 o más años de acreditación (al menos avanzada) sus alumnos tendrán acceso a la gratuidad (artículo 83 letra a) Ley N° 21.091).
 - b. Uno de los principios del procedimiento administrativo, es el derecho a impugnar los actos administrativos agraviantes al solicitante administrado, cuyo origen es el artículo 38, inciso primero constitucional, encontrándose reafirmado en los artículos 2° y 10° de la Ley N° 18.575. De esta forma, el sistema recursivo consagra los recursos de reposición y jerárquico. Además de los recursos administrativos, procederán los recursos que establezca la ley, en sede judicial, conforme al inciso segundo del artículo 38 constitucional, existiendo normas especiales para ello en el artículo 54 de la Ley N° 19.880. El ordenamiento jurídico nacional no admite cortapisas para que los tribunales revisen la plena conformidad a derecho de cualquier acto de la autoridad, salvo calificadas excepciones del bien común, debidamente justificadas.
 - c. El legislador con el propósito de facultar al administrado para impugnar el acto administrativo denegatorio estableció un recurso de apelación, por el cual la Institución de Educación Superior a la que se le haya denegado su solicitud de acreditación por la CNA, podrá presentarlo ante el CNED en el plazo de 30 días hábiles desde la fecha de la resolución recurrida, que conocerá de la apelación. Este medio procesal de impugnación administrativa es doblemente impropio en un procedimiento de esta naturaleza. Es en primer término así, porque el afectado cuenta únicamente con el recurso de reposición atendida la naturaleza del órgano de que se trata y por otra, extraordinariamente, se admite la apelación ante el CNED si se rechazare la acreditación solicitada. Así, el legislador estableció este medio de impugnación especial en forma restrictiva, pues consideró sólo dos causales que lo hacen admisible, una de las cuales fue derogada por la Ley N° 21.091, por lo que el fundamento del recurso de apelación se encuentra acotado al rechazo de la acreditación.



- d. Que en el caso concreto, el acto administrativo denegatorio, considerando las consecuencias que tiene para la institución universitaria la Resolución N°496-2019 de la CNA, precisa de una revisión por parte del CNED, lo que no afecta la competencia de ambos organismos públicos puesto que la competencia técnica persiste. Las atribuciones que se encuentran limitadas no son técnicas, sino de orden legal, en cuanto el precepto legal censurado faculta al CNED conocer únicamente los recursos de apelación, en los casos en que la CNA niegue la acreditación institucional solicitada, situación que tiene incidencia constitucional evidente, pues el recurso de apelación tiene directa relación con el debido proceso y la doble instancia administrativa y no con las especialidades técnicas del organismo, a quien la ley le entrega las atribuciones para llevar a efecto la acreditación de una institución de educación superior. Por ello, es que el conflicto de constitucionalidad promovido por la requirente resulta plausible.
- e. La condición que impone la norma jurídica, para tener derecho al recurso de apelación ante la CNED, hace que ella en su aplicación produzca una diferencia que afecta la igualdad ante la ley, que garantiza a todas las personas el artículo 19 N°2 constitucional, y que en este caso concreto afecta a la entidad requirente cuando se le impide la revisión del acto administrativo denegatorio.
- f. Por otra parte, la norma jurídica censurada vulnera el inciso sexto del numeral tercero del artículo 19° constitucional que garantiza a todas las personas un procedimiento racional y justo, dentro del cual la parte debe contar con los medios procesales que le permitan ejercer, y defender sus legítimas aspiraciones, una de las cuales es el derecho al doble conforme, situación que en la especie no ocurre.
- g. Permitir el recurso de apelación -por el artículo 23 de la Ley N°20.129- solamente para el caso de rechazarse la acreditación institucional por parte de la CNA, significa una afectación a la libertad de enseñanza, en aquella parte que garantiza a toda persona mantener establecimientos educacionales, en atención a que si el organismo citado declara un lapso de tiempo inferior al esperado por la entidad educacional examinada en que tendrá vigencia la acreditación, le provoca un menoscabo a las expectativas del administrado, que al cerrarse la posibilidad de revisión ve trunco las aspiraciones de crecer y avanzar en el desarrollo del proyecto institucional.



- h. En el caso concreto se rebaja la acreditación a la Universidad Autónoma en un año, lo que hace que el patrimonio del administrado se vea afectado, en términos objetivos, sin posibilitarse por el precepto legal cuestionado, la revisión del acto administrativo desfavorable por otra entidad estatal, llamada por la propia norma jurídica a conocer del mismo. Todo lo cual hace que se vea vulnerada la disposición constitucional del artículo 19 N°24 al afectar su imagen y prestigio que es un intangible que forma parte del patrimonio de dicha casa de estudios superiores, entre otros bienes.
5. La disidencia fue redactada por el Ministro señor **Gonzalo García Pino**, argumenta lo siguiente:
- a. En aras de una interpretación conforme a la Constitución, hay tres tesis legales que admiten una interpretación con apelación por años de acreditación, para cuyo examen hay que verificar primero el orden de los artículos puestos en discusión a objeto de clarificar las vías interpretativas admisibles conforme a la Constitución. Así, las cuestiones planteadas se pueden deducir como cascada a partir de un orden inverso en el que figuran en la Ley N° 20.129.
- b. En la **Tesis uno**, puede sostenerse que al haberse eliminado el artículo 21, la referencia del artículo 23 a “los dos artículos precedentes” es comprensiva del artículo 20, que trata sobre los años de acreditación institucional. Con ello, la norma tendría un sentido útil y se referiría a las dos materias que serían susceptibles de apelación.
- c. En la Tesis dos, puede sostenerse que la referencia a “los dos artículos precedentes” del artículo 23 también abarca el artículo 20, atendido que la Ley N° 21.091, que suprimió el artículo 21, introdujo un nuevo artículo 19 bis, de similar contenido que el artículo 21 derogado, por lo tanto, la posibilidad de apelar comprendería los artículos 19 bis a 22. En este caso, se trata de realizar una interpretación que, basada en la historia de la ley, se vincula con las materias reguladas y al modo en que éstas evolucionaron hasta determinar la regla de apelación. Tiene que ver con una interpretación sustantiva de los deberes legales identificados.
- d. En la Tesis tres, puede sostenerse que la acreditación institucional por 3 años o menos se equipara al no otorgamiento de la acreditación, desde el punto de vista del acceso al financiamiento público, toda vez que, con anterioridad a la

Ley N° 21.091, la entrega de recursos públicos a las instituciones de educación superior estaba supeditada a que ellas estuvieran acreditadas institucionalmente, sin embargo, con la dictación de esta última ley, las instituciones de educación superior que soliciten el acceso a financiamiento institucional para la gratuidad deben contar con acreditación institucional de cuatro o más años (art. 83 letra a) de la Ley N° 21.091).

- e. Un examen prolijo de la historia de estas leyes nos lleva indefectiblemente a estimar que el mal llamado derecho de apelación solo podía referirse a resoluciones de la CNA que causen agravio producto de referirse a actos terminales y no a actos de mero trámite. Por ende, ellas solo son identificables en los artículos 22 y 20 de la Ley 20.129.
- f. Si los recursos administrativos tienen por finalidad el autocontrol de los órganos administrativos, un recurso de apelación contra una decisión adoptada por un órgano administrativo para que ésta sea revisada por otro órgano administrativo que no es su superior jerárquico distorsiona el objetivo de los recursos en sede administrativa, por cuanto ya no es el órgano que emitió el acto administrativo quien revisa su propia actuación, sino otro respecto del cual no depende jerárquicamente y, por tanto, no está sujeto a las potestades de mando y control que implica la relación jerárquica.
- g. El acogimiento del requerimiento implicaría habilitar al CNED para entrar a conocer de las decisiones que autónomamente ha adoptado la CNA dentro de su competencia, lo cual, en la práctica, haría desaparecer la autonomía de la CNA, pues sus decisiones serían revisables por otro órgano administrativo, que no es su superior jerárquico debilitando así el control judicial de los actos administrativos, vulnerando la Constitución, que privilegia la descentralización; al no respetar el principio de interpretación de corrección funcional se afecta el sistema constitucional de distribución de competencias interorgánicas.
- h. 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.



- i. 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.

- j. No se vulnera la libertad de enseñanza. toda vez que dice relación con la posibilidad de apelar una resolución de la CNA. El resultado inconstitucional al que alude la requirente dice relación con los efectos regulatorios de obtener una acreditación de nivel básico, por lo que las disposiciones legales que debería haber impugnado son aquellas que establecen dichos efectos.



CAUSA ROL N° 8719-20 INA

Requirente de inaplicabilidad: Universidad Autónoma de Chile.

Norma que se solicitó fuera declarada inaplicable por ser contraria a la Constitución: La frase “en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”, contenida en el inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 20.129.

Normas de la Constitución que el requirente señaló serían vulneradas: Artículo 19 numerales 2, 3, incisos primero y sexto, 11, 24 y 26 de la Carta Fundamental.

Fecha ingreso causa: 14 de mayo de 2020.

Sala TC: Primera. Integración de los señores Ministros Aróstica, Romero, Vásquez, Pica y Ministra señora Silva.

Fecha sentencia: 01 de octubre de 2020. **Acoge por 7 a 3.**

Integración Pleno: Presidenta, Ministra señora María Luisa Brahm Barril, y por sus Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Juan José Romero Guzmán, Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva, José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, y señores Miguel Ángel Fernández González y Rodrigo Pica Flores.

Juicio en que incidía la solicitud de inaplicabilidad: proceso Rol N° 2884-2020 sobre recurso de protección seguido ante la Corte de Apelaciones de Temuco.