

JUAN LUIS CHOMALÍ KATTAN &  
SEBASTIÁN CAMILO MENDOZA MONTECINO

**JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA PROCEDENCIA DE  
LA APELACIÓN EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES  
QUE SE PRONUNCIAN SOBRE LA ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL  
EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

CONSTITUTIONAL CASE LAW ON THE LEGITIMACY  
OF APPEALS AGAINST DECISIONS ON THE ACCREDITATION  
OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

---

**COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA**

---

**CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (CHICAGO)**

Chomalí Kattan, Juan Luis y Sebastián Camilo Mendoza Montecino. «Jurisprudencia constitucional sobre la procedencia de la apelación en contra de las resoluciones que se pronuncian sobre la acreditación institucional en la educación superior». *Revista de Derecho Aplicado LLM UC* 13 (2024).  
<https://doi.org/10.7761/rda.13.69369>

---

**REVISTA DE DERECHO APLICADO LLM UC**

Número 13  
Julio 2024  
ISSN: 2452-4344

---

Recepción: 27 de octubre, 2023  
Aceptación: 5 de junio, 2024

---

## Resumen

Las resoluciones administrativas dictadas por la Comisión Nacional de Acreditación, que certifican el número de años de acreditación de las instituciones de educación superior, inciden significativamente en su prestigio, su viabilidad financiera y su capacidad de expansión. Para asegurar un debido proceso, dichas decisiones debiesen ser apelables ante el Consejo Nacional de Educación, pero ese organismo ha sostenido la improcedencia de la apelación. Así, el propósito de este trabajo es analizar la última de una serie de cinco sentencias del Tribunal Constitucional, en virtud de las cuales se decidió acoger los requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra del primer inciso del artículo 23 de la Ley 20.129, interpuesto por una universidad, lo que permite por tanto el recurso de apelación como medio de impugnación de las decisiones adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación.

**Palabras clave:** Instituciones de educación superior, Comisión Nacional de Acreditación, Consejo Nacional de Educación, Tribunal Constitucional, debido proceso.

## Abstract

The administrative decisions issued by the National Accreditation Commission certifying the number of years for accreditation of higher education institutions have consequences for these institutions in terms of their prestige, financial viability, and expansion capacity. To ensure due process, such decisions should be subject to appeal before the National Council of Education, but the National Council of Education has ruled that such appeal is inadmissible. Thus, the purpose of this work is to analyze the rulings of the Constitutional Court, by upholding five requests presented by different higher education institutions, declaring the inapplicability for unconstitutionality of a part of Article 23 of Law 20,129, and therefore allowing the appeal as a means of challenging the decisions adopted by the National Accreditation Commission.

**Keywords:** Higher education institutions, National Accreditation Commission, National Council of Education, Constitutional Court, due process.

## Juan Luis Chomalí Kattan

---

Pontificia Universidad Católica  
de Chile  
Santiago, Chile  
juan.chomali@uc.cl  
<https://orcid.org/0009-0003-7350-5587>

Juan Luis Chomalí Kattan es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster (LLM) en la Universidad de París II Panthéon-Assas, Francia. Actualmente trabaja en el área de resolución de conflictos en Bofill Escobar Silva y hace clases en pre y posgrado en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Pontificia Universidad Católica  
de Chile  
Santiago, Chile  
juan.chomali@uc.cl  
<https://orcid.org/0009-0003-7350-5587>

Juan Luis Chomalí Kattan received his law degree from Pontificia Universidad Católica de Chile. He holds a Master's degree (LLM) from the University of Paris II Panthéon-Assas, France. He currently works in dispute resolution and arbitration at Bofill Escobar Silva and teaches undergraduate and graduate courses at Pontificia Universidad Católica de Chile.

## Sebastián Camilo Mendoza Montecino

---

Consejo de Defensa del Estado  
Santiago, Chile  
sebastian.mendoza@cde.cl  
<https://orcid.org/0000-0001-8594-8447>

Sebastián Camilo Mendoza Montecino es abogado de la Universidad Alberto Hurtado, Chile, y licenciado en Filosofía de la Universidad de Chile. Actualmente cursa el magíster en Derecho Constitucional en Pontificia Universidad Católica de Chile y trabaja en el Consejo de Defensa del Estado.

Consejo de Defensa del Estado  
Santiago, Chile  
sebastian.mendoza@cde.cl  
<https://orcid.org/0000-0001-8594-8447>

Sebastián Camilo Mendoza Montecino received his law degree from Universidad Alberto Hurtado and its degree in Philosophy from the Universidad de Chile. He is currently studying a master's degree in Constitutional Law at Pontificia Universidad Católica de Chile and works at the Consejo de Defensa del Estado.

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley 20.129, que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, implementó un proceso de acreditación obligatorio para las instituciones de educación superior (IES), en virtud del cual la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) otorga la acreditación a la respectiva institución categorizándola en «excelencia, avanzada o básica» (artículo 20).

Determinadas por la CNA, estas decisiones administrativas resultan críticas para las IES por el impacto en su prestigio, viabilidad financiera y capacidad de expansión de sus programas educativos. Por ejemplo, el prestigio institucional está en estrecha relación con los *rankings* de las universidades, los que tienen precisamente en consideración el número de años de acreditación.<sup>1</sup>

Luego, la impugnación en contra de las resoluciones adversas de la CNA —que determinan los años de acreditación de las IES— es de suma relevancia no solo para los proyectos institucionales, sino también para las comunidades educativas, porque a través de recursos administrativos se pueden cuestionar las decisiones adoptadas por la autoridad educacional, para así intentar mejorar la categorización decidida.

Frente a varias resoluciones de la CNA en las que se acreditó por un número menor de años a los solicitados por las IES, estas presentaron sendos recursos de apelación ante el Consejo Nacional de Educación (CNE), todas las cuales fueron declaradas inadmisibles por improcedentes. En contra de estas resoluciones administrativas, cinco IES afectadas interpusieron recursos de protección y, en diferentes momentos procesales, dedujeron requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucional ante el Tribunal Constitucional en contra del inciso primero del artículo 23 de la Ley 20.129. Nos concentraremos en la última de una serie de cinco —muy similares— decisiones del Tribunal.

Para ello, en primer lugar, este comentario presenta un resumen del proceso de acreditación institucional y la vía de impugnación; luego, expone la cronología del caso en cuanto a los hechos y al procedimiento; después analiza críticamente los fundamentos del Tribunal Constitucional para acoger los requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad; y finaliza con un reciente dictamen de la Contraloría General de la República sobre la materia.

---

<sup>1</sup> María Jaqueline Rojas Ríos y Daniel Asdrubal López Stefoni, «La acreditación de la gestión institucional en universidades chilenas», *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 18, n.º 2 (2016): 181.

## 2. BREVE RESUMEN DEL PROCESO DE ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL Y LA VÍA DE IMPUGNACIÓN

Para entender a cabalidad el problema que analizamos en este comentario, explicaremos sucintamente en esta sección: i) el proceso de acreditación institucional de las IES ante el CNA, órgano facultado por la ley para determinarla; ii) la relevancia de la acreditación para las IES; y iii) la vía para impugnar sus decisiones administrativas.

### 2.1. El proceso de acreditación en Chile

Luego de sucesivas modificaciones legales,<sup>2</sup> la Ley 20.129 dispuso la obligatoriedad de la acreditación institucional para las IES ante la CNA, que es el ente estatal responsable de verificar y promover su calidad, así como la de sus carreras o programas de pre y posgrado ofrecidos.

La CNA es un servicio público que tiene la función de acreditar y promover la calidad de las instituciones de educación superior. Consiste en un organismo colegiado integrado por doce miembros, cuyas designaciones provienen de diferentes formas de nombramiento, como el presidente de la República, la Corporación de Fomento de la Producción y la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, entre otros. La CNA debe pronunciarse sobre la acreditación institucional de las IES evaluando el cumplimiento de sus proyectos, verificando la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad, entre otros factores (artículo 8 de la Ley 20.129).

El proceso de acreditación institucional de las IES es definido por la misma CNA como aquella

certificación, la cual deberá ser integral, considerando la evaluación de todas las sedes, funciones y niveles de los programas que imparte la institución, así como de aquellas carreras y programas de pre y posgrado que hayan sido seleccionadas por la Comisión para su revisión, mediante la evaluación de una muestra intencionada de ellas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Las más significativas son la Ley 21.091, Sobre Educación Superior, y la Ley 21.186, que Modifica las Normas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

<sup>3</sup> Comisión Nacional de Acreditación, «Criterios y estándares de calidad para la acreditación institucional y de programas», <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LOS%20CRITERIOS%20Y%20EST%3%8iNDARES%20DE%20CALIDAD%20DE%20LA%20EDUCACI%C3%93N.pdf>.

Para determinar el nivel de acreditación, el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 20.129 ha establecido una gradación, determinando diferentes niveles de certificación, a saber: seis o siete años, que corresponde a la acreditación de excelencia; cuatro o cinco años para la acreditación avanzada; y tres años para la acreditación básica. Transcurridos dichos plazos, la institución deberá someterse a un nuevo proceso de acreditación.<sup>4</sup>

El proceso de acreditación consta de tres etapas: las dos primeras una autoevaluación interna y luego una externa mediante la visita de pares evaluadores, la cual tiene por objetivo certificar las condiciones necesarias para asegurar el avance de sus propósitos.<sup>5</sup> Como etapa final, y a partir de los antecedentes recabados, la CNA se pronuncia mediante una resolución administrativa sobre si acreditar o no a la institución o programa y, en caso positivo, el número de años de dicha acreditación.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Es interesante anotar que cuando las IES ingresan nuevamente al sistema para obtener la nueva acreditación prorrogan la entonces vigente hasta la dictación de la nueva. El artículo 16 bis dispone: «Desde el inicio del proceso de acreditación institucional se entenderá, para todos los efectos legales, que la acreditación institucional vigente se prorrogará hasta la dictación de la resolución final que ponga término al proceso».

<sup>5</sup> El artículo 16 de la Ley 20.129 define dichas etapas de la siguiente forma: «a) Autoevaluación interna: Consiste en un proceso analítico que consulta diferentes fuentes, tanto internas como externas a la institución, que, identificando los mecanismos de autorregulación existentes y las fortalezas y debilidades de la institución con relación a ellos, busca verificar el cumplimiento oportuno y satisfactorio de los objetivos y propósitos definidos en su misión y fines institucionales. b) Evaluación externa: Consiste en un proceso tendiente a certificar que la institución cuenta con las condiciones necesarias para asegurar un avance sistemático hacia el logro de sus propósitos declarados, a partir de la evaluación de las políticas y mecanismos de autorregulación vigentes en ella». Para el detalle del procedimiento, véase «Reglamento que fija el procedimiento para el desarrollo de los procesos de acreditación institucional vigente desde el 01-01-2020», Comisión Nacional de Acreditación, <https://www.cnachile.cl/Paginas/Acreditacion-institucional.aspx>.

<sup>6</sup> Ello en virtud del nivel de desarrollo de sus políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad; véase Víctor Cancino y Rodolfo Schmal, «Sistema de acreditación universitaria en Chile: ¿Cuánto hemos avanzado?», *Estudios Pedagógicos* 40, n.º 1 (2014): 16. El artículo 16 de la Ley 20.129 define a la última etapa como: «Pronunciamiento de la Comisión: Consiste en el juicio emitido por la Comisión en base a la ponderación de los antecedentes recabados, mediante el cual se determina acreditar o no acreditar a la institución, en virtud de la existencia y nivel de desarrollo de sus políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad».

## 2.2. La relevancia de la acreditación en cuanto al prestigio, viabilidad financiera y capacidad de expansión de las IES

Esta acreditación es de suma relevancia por, al menos, cuatro razones que explicaremos a continuación.

Primero, los resultados implican un mayor o menor prestigio institucional, el que sirve de parámetro para la elección por parte de los estudiantes que están en proceso de ingreso a la educación superior. El prestigio institucional está en estrecha relación con los *rankings* de las universidades, los que tienen a la vista el número de años de acreditación.<sup>7</sup>

Segundo, el artículo 16 ya mencionado prescribe una restricción a las IES que obtengan la acreditación más baja, pues exige obtener una autorización expresa de la CNA para impartir nuevas carreras o programas de estudio, la apertura de nuevas sedes y el aumento de sus vacantes, imponiéndole limitaciones financieras.

Tercero, una baja acreditación impone restricciones para recibir alumnos que pueden acceder al financiamiento estatal asociado a la política de gratuidad, pues el artículo 83, letra a) de la Ley 21.091 sobre Educación Superior exige una acreditación de avanzada o de excelencia —igual o superior a cuatro años— para que las IES puedan recibir a dichos estudiantes.<sup>8</sup>

Finalmente, las IES podrán perder el reconocimiento oficial si, habiendo conseguido por una vez consecutiva la acreditación institucional básica, no obtuvieren en el siguiente proceso al menos la acreditación avanzada (artículo 22 de la Ley 20.129).

En suma, el impacto financiero y reputacional para las IES que no cuenten con la acreditación al menos avanzada es significativo.

---

<sup>7</sup> Véase Rojas Ríos y López Stefoni, «La acreditación...», 181; y Ramón Mínguez Vallejos y Aurora Díaz Manrubia, «Repercusión de la acreditación institucional sobre la calidad de la universidad: Un estudio exploratorio», *Revista de Estudios y Experiencias en Educación* 19, n.º 11 (2020): 107-123.

<sup>8</sup> El artículo 114 de la Ley 21.091 prescribe que si las IES pierden la acreditación u obtienen una básica, los estudiantes que cuenten con gratuidad la mantendrán, pero los estudiantes nuevos ya no podrán acceder a dicha política pública. Incluso más, la tasa de reajuste anual del arancel de las IES que optan a dicho financiamiento es variable según el nivel de acreditación: i) para la acreditación de siete años, el reajuste será del 12%; ii) para la acreditación de cinco o seis años, lo será en 6%; y iii) para la acreditación por tres o cuatro años, será del 3%. Ver Decreto Exento 32 de 2023 del Ministerio de Educación, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1188637>.

### 2.3. La vía de impugnación en contra de la decisión de la CNA

En vista de todo lo anterior, los recursos administrativos en contra de las resoluciones de la CNA que determinan los años de acreditación de las IES cobran suma relevancia.

Desde un punto de vista procesal y conforme a los artículos 7 y 27 *quater* de la Ley 20.129, la decisión de acreditación adoptada por la CNA puede ser objeto de un recurso de reposición ante la misma institución. Además, dicha norma permite un recurso de apelación ante el CNED, el cual debe interponerse dentro de un plazo de quince días hábiles a contar de la fecha de la notificación de la decisión recurrida.

Admitida la apelación, el CNED debe solicitar un informe a la CNA, la cual tiene un plazo de diez días hábiles para evacuarlo, debiendo pronunciarse en un plazo de treinta días hábiles desde la presentación del recurso.

Desde un punto de vista sustantivo, el artículo 23 de la Ley dispone que la apelación es procedente cuando las IES se vean afectadas por las decisiones que el CNA adopte conforme a los dos artículos precedentes, esto es, los artículos 21 y 22. ¿Qué dicen esas normas? El artículo 21 se encuentra derogado —se refería al caso en que se rechazase el informe presentado por los pares evaluadores—; y el artículo 22 versa sobre la situación en que no se otorgue la acreditación institucional, por no verificarse un nivel aceptable en los criterios de evaluación. Es decir, no sería procedente una apelación ante el CNED por una decisión de la CNA de otorgar menos años de acreditación de los que fueron solicitados por las IES, pues dicha regulación se encuentra en el artículo 20, inciso segundo,<sup>9</sup> y no es ninguno de los «dos artículos precedentes» (artículos 21 y 22).

Pues bien, este es el vacío normativo que ha suscitado los conflictos que pasaremos a explicar.

### 3. IMPOSIBILIDAD DE APELAR POR AÑOS DE ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL: EL CASO Y PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR LA UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

En esta sección, explicaremos las acciones presentadas por algunas IES para impugnar las decisiones de la CNA respecto los resultados de su acreditación y las decisiones de los organismos jurisdiccionales requeridos.

---

<sup>9</sup> El inciso segundo del artículo 20 de la Ley 20.129 prescribe lo siguiente: «La Comisión señalará el plazo en que la institución deberá someterse a un nuevo proceso de acreditación, el que podrá ser de 6 o 7 años en el caso de la acreditación de excelencia, de 4 o 5 años en la acreditación avanzada y de 3 años en la acreditación básica».



### 3.1. Cinco requerimientos de inaplicabilidad interpuestos por IES

De conformidad con la Ley 20.129, y según ya explicamos, las IES se sometieron al nuevo proceso de acreditación institucional durante 2018. Frente a varias decisiones de la CNA de acreditar por una menor cantidad de años a los solicitados, las IES afectadas presentaron sendos recursos de apelación ante el CNED, todos los cuales fueron declarados inadmisibles.

La razón del CNED para declararlos inadmisibles estribó en que la Ley 20.129 no le otorga facultades para conocer de estas apelaciones, debido a que la impugnación del número de años de acreditación institucional no está dentro de las hipótesis establecidas por la citada ley que hacen procedente el recurso de apelación. Luego, en opinión del CNED, solo sería apelable en el caso en que las IES no sean acreditadas por la CNA, según el artículo 22 de la Ley 20.219 —recordemos que se derogó el artículo 21—.

En tal situación se encontraron la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, la Universidad Autónoma, la Universidad de Viña del Mar, la Universidad Alberto Hurtado, el Instituto Profesional de Chile y el Instituto Profesional Virgíno Gómez.

En contra de dichas declaraciones de inadmisibilidad, las IES interpusieron recursos de protección y, en diferentes momentos procesales, dedujeron requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en contra del inciso primero del artículo 23 de la Ley 20.129, en la parte que dice: «En conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes».<sup>10</sup>

Atendido que los recursos de protección y los requerimientos ante el Tribunal Constitucional tuvieron el mismo derrotero, al ser las presentaciones de las IES y las decisiones

---

<sup>10</sup> Todos los requerimientos fueron presentados en contra de la misma frase del inciso primero del artículo 23 de la Ley 20.129. Dicho precepto en su integralidad señala: «La institución de educación superior afectada por las decisiones que la Comisión adopte en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes, podrá apelar ante el Consejo Nacional de Educación, dentro del plazo de treinta días hábiles a contar de la notificación de la resolución recurrida, salvo que se trate de una institución que se encuentre en supervisión por el mismo. Lo anterior, no obstará a la interposición del correspondiente reclamo ante la misma Comisión. 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».

jurisdiccionales muy similares,<sup>11</sup> solo analizaremos el requerimiento de inaplicabilidad interpuesto por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), por ser el último de los requerimientos presentados y por la gravedad de la sanción asociada, toda vez que la acreditación de tres años decidida por la CNA no permitía a dicha institución optar al financiamiento institucional asociado a la gratuidad, que corresponde al 58,6% de su matrícula, según informó dicha casa de estudios en su requerimiento.<sup>12</sup>

### 3.2. El procedimiento judicial de la UMCE

El 19 de febrero de 2020, mediante la Resolución Exenta de Acreditación Institucional 506, la CNA decidió no acoger la solicitud presentada por la UMCE de aumento de años de acreditación institucional y mantener su actual acreditación de tres años en las áreas de gestión institucional, docencia de pregrado y vinculación con el medio.

Frente a ello, dicha universidad apeló ante el CNED, la cual, por Oficio 224-2020, del 16 de junio de 2020, declaró inadmisibile el recurso de apelación interpuesto, por no estar fundado en las causales que permite la Ley 20.129.

Luego, el 3 de julio de 2020, la UMCE presentó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el número de ingreso rol 59.338-2020, sosteniendo que la interpretación del CNED afecta sus garantías constitucionales del derecho de igualdad ante la ley, debido proceso y libertad de enseñanza, lo cual sería una decisión ilegal y ar-

---

<sup>11</sup> En efecto, todos los recursos de protección y los requerimientos fueron acogidos, conforme dan cuenta las siguientes decisiones: i) la Universidad Autónoma en el rol 8.719-2020 ante el Tribunal Constitucional y en el número de ingreso rol 140.335-2020 ante la Corte Suprema; ii) la Universidad de Viña del Mar en el rol 9.682-2020 ante el Tribunal Constitucional y en el número de ingreso rol 88.620-2021 ante la Corte Suprema; iii) la Universidad Alberto Hurtado en el rol 9.680-2020 y en el número de ingreso rol 56.074-2021 ante la Corte Suprema; iv) el Instituto Profesional de Chile en el rol 7.203-2019 ante el Tribunal Constitucional y en el número de ingreso rol 21.447-2019 ante la Corte Suprema; y v) el Instituto Profesional Virgíno Gómez en el rol 5.282-2018 ante el Tribunal Constitucional y en el número de ingreso rol 33.728-2019 ante la Corte Suprema. Por otro lado, la Universidad SEK interpuso recurso de protección, sin deducir requerimiento ante el Tribunal Constitucional, el que fue fallado favorablemente en el número de ingreso rol 76.510-2020 ante la Corte Suprema.

<sup>12</sup> Requerimiento interpuesto por la UMCE ante el Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020, 12 de agosto de 2021, p. 24.

bitraria porque el CNED: i) no consideró los cambios introducidos a la Ley 20.129; ii) hizo una interpretación antojadiza del artículo 23; y iii) habría resuelto de manera diferente en situaciones similares.<sup>13</sup>

Dicho recurso fue rechazado, con costas, por la Corte, por considerar que: i) no se vulnera la igualdad ante la ley por no concederse una apelación; ii) el debido proceso no está garantizado por la acción de protección; y iii) sería un exceso pretender que se vulneraría la libertad de enseñanza por no haber concedido el recurso de apelación impetrado, entre otras razones.<sup>14</sup>

Luego, la UMCE apeló de dicha decisión ante la Corte Suprema y, encontrándose en estado de acuerdo ante tal magistratura, el 15 de diciembre de 2020, interpuso el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, tramitado bajo el rol 9.941-2020.

### 3.3. Requerimiento ante el Tribunal Constitucional tramitado en el rol 9.941-2020

Al interponer su requerimiento de inaplicabilidad, la recurrente UMCE señaló que la frase «en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes», contenida en el mencionado artículo 23 de la Ley 20.129, produciría efectos contrarios a la Constitución Política de la República, al lesionar sus derechos a la igualdad ante la ley, las garantías del racional y justo procedimiento, la libertad de enseñanza y el derecho de propiedad.

En resumen, el requerimiento explica que dicho precepto limitaría la «posibilidad de recurrir de apelación ante el CNED frente a una decisión crucial, que es la acreditación institucional por una cantidad menor a los años pretendidos por la UMCE» (p. 3); y que, al no contemplar un recurso de apelación para dicha decisión administrativa,

no existe una fundamentación razonable y proporcional que permita excluir el supuesto del inciso segundo del artículo 20 del principio general de impugnabilidad, que dispone que todo acto administrativo es impugnado por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico (p. 4).

---

<sup>13</sup> Destaca la UMCE en su recurso de protección que el CNED sí ha declarado admisible en otras oportunidades la apelación por años de acreditación, como ocurrió respecto del Instituto Profesional Virgíno Gómez, en el Oficio 212, del 5 de junio de 2020, al haber sido este acreditado institucionalmente por tres años (dicho instituto sí solicitó la inaplicabilidad, pero fue en razón de un oficio dos años anterior, el Oficio 446, del 11 de junio de 2018).

<sup>14</sup> Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia definitiva, 19 de noviembre de 2020, considerando octavo.

Además, el recurso sostiene que habría una desigualdad legal sustancial, toda vez que la UMCE no tendría derecho a la doble instancia, esto es, la posibilidad de recurrir de la decisión de la CNA sin una justificación razonable y proporcional.

En fin, según el mismo requerimiento, si se siguiese la tesis del CNED, la norma impugnada permitiría que las decisiones sobre años de acreditación sean tomadas exclusivamente por la CNA, lo que atentaría en contra de un justo y racional procedimiento.

### **3.4. Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020: El CNED debe conocer de las apelaciones por años de acreditación**

El 12 de agosto de 2021, en una decisión dividida,<sup>15</sup> el Tribunal Constitucional acogió el recurso interpuesto por la UMCE, declarando la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la frase «en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes», contenida en el artículo 23 de la Ley 20.129.

Antes de entrar al fondo del asunto, es necesario hacer presente que este fallo previene al CNED que su actitud reiterada de declarar inadmisibles los recursos de apelación atenta claramente contra la supremacía constitucional y la autoridad de tal magistratura.<sup>16</sup>

El examen de constitucionalidad del precepto legal impugnado por la UMCE se desarrolla a partir del considerando vigésimo noveno de la sentencia del Tribunal Constitucional, en el cual establece que la disposición presenta vicios constitucionales.

Primero, y respecto de la igualdad ante la ley, el Tribunal Constitucional recuerda la tradicional doctrina por la cual se impide a las normas jurídicas tratar en forma distinta a

---

<sup>15</sup> El voto disidente fue suscrito por los ministros Gonzalo García, María Pía Silva y Nelson Pozo, quienes votaron de la misma forma en todos los otros requerimientos interpuestos por las IES mencionadas.

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020, considerando vigésimo noveno: «Llama la atención que el CNED no recoja lo expuesto en dichos pronunciamientos, y persista en una posición jurídica contraria, desconociendo el principio de supremacía constitucional y la autoridad de este tribunal».

las personas que se encuentran en las mismas circunstancias y que la diferenciación que haga la ley debe ser razonable o tener un criterio objetivo detrás.<sup>17</sup>

Según el voto de mayoría, la ley hace una distinción que carece de razonabilidad, pues, entre instituciones de igual naturaleza jurídica como son las IES, la ley permite la apelación ante el CNED si dicha institución no fue acreditada por la CNA, pero veda de dicho recurso a las IES que fueron acreditadas por un tiempo menor del solicitado.<sup>18</sup>

Por el contrario, el voto de disidencia señala que la justificación de la diferencia radica en que el recurso de apelación en sede administrativa es excepcional, pudiendo interponerse solo cuando la ley expresamente lo establezca, en especial si se tiene en cuenta el carácter descentralizado y autónomo de la CNA, que no tiene como superior jerárquico al CNED.

Segundo, la sentencia explica un presupuesto mínimo del Estado de derecho consiste en que el administrado cuente con «todas las oportunidades posibles que le permitan defender su posición jurídica en el marco de un debido proceso»,<sup>19</sup> de modo que la dis-

---

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020, considerando trigésimo cuarto: «Que, como se ha pronunciado este Tribunal en ocasiones anteriores, el juicio de igualdad consiste en establecer si la diferenciación que hace la ley es razonable y responde a criterios objetivos o por el contrario no existe, o no se divisa, plausibilidad en la referida distinción. Siendo todas las entidades que se someten a la acreditación institucional, instituciones de educación superior, esto es, de igual naturaleza jurídica, hace que el doble conforme que se acepta para la entidad de educación superior que no obtuvo la acreditación y se niegue para aquella que la logra, pero por menos años de aquellos a los que aspiraba, resulta ser un criterio de desigualdad que no se ajusta a las exigencias constitucionales de considerar y tratar por igual a quienes se encuentren en las mismas circunstancias. De este modo, la condición que impone la norma jurídica, para tener derecho al recurso de apelación ante la CNED, hace que ella en su aplicación produzca una diferencia que afecta la igualdad ante la ley, que garantiza a todas las personas el artículo 19 número 2 constitucional, y que en este caso concreto afecta a la entidad requirente cuando se le impide la revisión del acto administrativo denegatorio».

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020, considerando trigésimo cuarto.

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020, considerando trigésimo quinto: «Que, la norma jurídica censurada, ciertamente produce una vulneración al 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. Como ha señalado esta magistratura, un presupuesto mínimo del Estado de derecho es que el administrado, llamado así en este caso, tenga todas las oportunidades posibles que le permitan defender su posición jurídica en el marco de un debido proceso, en este caso, de orden administrativo (STC rol 5.282, considerando trigésimo, en el mismo sentido rol 7.203, considerando trigésimo segundo)».

posición produce efectos inconstitucionales porque limita la posibilidad de impugnar un acto administrativo desfavorable, perturbando el derecho a la defensa y al racional y justo procedimiento.

Por el contrario, el voto de minoría sostiene que no se ve afectado el debido proceso, porque si se efectuase una revisión de las resoluciones de un órgano descentralizado por un órgano distinto, se afectaría con ello la autonomía del primero.<sup>20</sup>

Tercero, el fallo de la mayoría explica que la libertad de enseñanza también se ve afectada en la medida en que

el derecho a mantener establecimientos educacionales comprende adoptar, por parte del organizador, todas aquellas medidas y resguardos necesarios que permitan el funcionamiento de la institución de educación en las mejores condiciones posibles, lo que conlleva a adoptar los resguardos y cuidados debidos que conserven y acrecienten el prestigio y éxito del proyecto,<sup>21</sup>

por lo que la imposibilidad de revisión de lo resuelto por la CNA afecta un objetivo legítimo de las IES, a saber, obtener la mayor cantidad de años posibles de acreditación institucional.

El voto de minoría sostiene que no se afecta la libertad de enseñanza, ya que se han aceptado las reglas de funcionamiento del sistema aplicable, por lo que las IES concu-

---

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020, voto de minoría, considerando trigésimo segundo: «En tal sentido, no es preciso lo afirmado por el requirente respecto de que “todos los administrados tienen derecho a una doble instancia” (fojas 3) y que “todos los administrados tienen derecho a un recurso jerárquico” (fojas 30), ya que dicha afirmación es correcta solo para los casos en que el órgano administrativo que dictó el acto impugnado tenga un superior jerárquico, de lo contrario, el recurso jerárquico no procede, y no solo porque la ley expresamente lo señale (artículo 59 de la Ley 19.880), sino porque también es la consecuencia lógica de que no exista un superior jerárquico. La CNA es un órgano administrativo descentralizado y, por tanto, no tiene superior jerárquico. Por esta razón, contra sus decisiones no procede el recurso jerárquico».

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020, considerando trigésimo noveno.

rren voluntariamente al proceso de acreditación, y ello no le otorga la legitimidad para cuestionar la institucionalidad que determina la decisión de fondo sobre tal proceso.<sup>22</sup>

Por último, el derecho de propiedad se ve conculcado, a juicio del voto de mayoría, porque de la acreditación dependen los aportes fiscales que reciben las IES en relación a la tasa de ajuste anual del arancel para las carreras de instituciones adscritas a gratuidad.<sup>23</sup> Para el voto de minoría tampoco se vulnera el derecho de propiedad, ya que esta supuesta infracción no sería inconstitucional, en atención a que ello es una consecuencia de no poder apelar en contra de las decisiones del CNA, por lo que, desechado ese argumento, tampoco hay base para una supuesta conculcación constitucional del derecho de propiedad.<sup>24</sup>

### **3.5. Sentencia dictada por la Corte Suprema, rol 143.922-2020, que acogió el recurso de protección presentado por la UMCE**

Una vez acogido el requerimiento y devuelto a la Corte Suprema, el 26 de agosto de 2021, el Máximo Tribunal revocó el fallo de primera instancia y acogió<sup>25</sup> el recurso de protec-

---

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020, voto de minoría, considerando trigésimo séptimo: «No es razonable el reproche sobre la libertad de enseñanza, puesto que el requirente acepta las reglas de funcionamiento del sistema normativo aplicable a las universidades. Justamente, no es posible desnaturalizar la acción de la requirente a partir de un debate lateral que no cuestiona, sino que más bien reafirma esos cuerpos normativos. Se trata de legislación a la cual concurre voluntariamente la universidad. Decide acreditarse y eso marca enormemente la aproximación al conflicto. ¿Cómo entender la necesidad que tiene el requirente de apelar de la decisión de la Comisión Nacional de Acreditación al Consejo Nacional de Educación si cuestionase toda la institucionalidad en la que reposan estas decisiones? La autolimitación de la determinación del Tribunal está demandada por la propia competencia e interés del requirente, el que, en esta dimensión, se vería perjudicado de cuestionar más allá de su requerimiento las instituciones de la que depende la decisión judicial de fondo».

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020, considerando cuadragésimo cuarto.

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 9.941-2020, voto de minoría, considerando trigésimo cuarto: «La requirente funda la supuesta infracción al derecho de propiedad que produciría la aplicación del precepto legal impugnado en los efectos que genera una acreditación menor a la que en derecho estima procedente. En tal sentido, el efecto supuestamente inconstitucional en cuanto al derecho de propiedad se hace depender de la inconstitucionalidad de no poder apelar de la decisión de la CNA en relación a los números de años de acreditación. Pues bien, habiéndose desestimado tal inconstitucionalidad, resulta improcedente estimar el requerimiento en esta parte».

<sup>25</sup> Como señalamos, todos los recursos de protección individualizados e interpuestos por las IES indicadas fueron acogidos por la Corte Suprema.

ción presentado por la UMCE, ordenando al CNED conocer de la apelación interpuesta en contra de la resolución de la CNA, que estableció una cantidad de años menor de acreditación a la solicitada por la recurrente.

Al fallar el recurso interpuesto por la UMCE, la Corte Suprema utilizó como base de su razonamiento una interpretación histórica del precepto legal, al explicar que la

interpretación propuesta no es sino coincidente con la historia de la Ley [20.129], pues el actual artículo 23 fue en su origen —en el proyecto de ley— el artículo 22, y consagraba la posibilidad de reclamar de las decisiones del [entonces] Consejo Superior de Educación referidas al rechazo de la acreditación, pero también de la decisión referida a los años por los que se otorgaba aquella.<sup>26</sup>

Para la Corte Suprema, el antecedente histórico es concordante con el derecho al recurso, por lo cual debe preferirse tal interpretación por sobre la sostenida por el CNED.<sup>27</sup>

Finalmente, y a pesar de la tramitación judicial señalada, el CNED —por acuerdo 48-2022, del 6 de abril de 2022— decidió no acoger la apelación interpuesta por la UMCE, manteniendo la Resolución de Acreditación 506 de la CNA, por lo que se mantuvo la acreditación institucional por un período de tres años.

#### 4. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta sección propone un análisis crítico de lo fallado por el Tribunal Constitucional, cuyos fundamentos —repetimos— son muy similares a los fallos recaídos en las otras causas de las IES. A nuestro parecer, el problema estriba en los criterios interpretativos posibles del precepto legal impugnado. Como veremos, la interpretación estricta o literal conduce a problemas de constitucionalidad, por lo que es necesario examinar si otras alternativas interpretativas permiten llegar a conclusiones distintas.

---

<sup>26</sup> Sentencia de la Corte Suprema, rol 143.922-2020, considerando cuarto.

<sup>27</sup> Sentencia de la Corte Suprema, rol 143.922-2020, considerando cuarto: «El primer argumento de la apelada cae ante la interpretación legal que emana del propio artículo 23 y el texto vigente de la Ley 20.129, interpretación que debe preferirse, por ser acorde al derecho al recurso consagrado como un mandato con toda su fuerza en el artículo 8.2 letra h) de la Convención Americana de Derechos Humanos, que dispone el derecho al recurso judicial ante un tribunal superior, así como lo normado en el artículo 2.3 letra a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce el derecho a una acción efectiva ante los tribunales a las personas cuyos derechos y libertades hayan sido violados».



#### 4.1. Sobre la afectación del racional y justo procedimiento y las limitaciones al recurso de apelación en el proceso de acreditación de las IES

Si bien concordamos con el fallo del Tribunal Constitucional en el sentido de que la interpretación literal o estricta del precepto legal impugnado —que, como hemos indicado, impide la apelación por años de acreditación— afecta el racional y justo procedimiento, creemos que los razonamientos del Tribunal pueden ser complementados.

En relación al derecho al recurso, el voto mayoritario del Tribunal señaló que el derecho al recurso administrativo no admite excepción, y que el administrado debe tener «todas las oportunidades posibles» para defender su posición.<sup>28</sup>

Discrepamos en este punto de lo señalado, puesto que si bien es cierto que el debido proceso administrativo incorpora el derecho a impugnar los actos desfavorables de los órganos de la Administración por parte del afectado, no es menos cierto que la expresión «todas» implicaría considerar el derecho al recurso como un derecho absoluto, por cuanto tal expresión no admite excepciones. Por el contrario, existen excepciones legítimas al derecho al recurso, de modo que el voto mayoritario debió haber simplemente señalado que el administrado debe tener este derecho, en el entendido de que pueda existir una segunda instancia que revise la decisión que se impugna.

En este sentido, existen limitaciones al derecho al recurso basadas en consideraciones de mando, control y competencias de los órganos de la Administración.<sup>29</sup> Precisamente, tales son los fundamentos del artículo 59 de la Ley 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, al restringir el recurso jerárquico en contra de actos de los jefes superiores de los servicios públicos descentralizados.

Luego, no correspondería la revisión por parte de un órgano que no cuenta con las competencias ni la experticia necesaria, de modo que es discutible si toda limitación afecta *per se* al debido proceso administrativo.

A nuestro parecer, el elemento central por el cual la limitación que establece el artículo 23 de la Ley 20.129 constituye una afectación del racional y justo procedimiento radica en que existe un órgano como el CNED que cuenta con las competencias y la experticia necesarias para conocer de estas apelaciones y, por tanto, no serían aplicables las limitaciones a los recursos administrativos fundadas en consideraciones de competencia, mando y control.

---

<sup>28</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional, rol 5.282-2018, considerando trigésimo; rol 7.203-2019, considerando trigésimo segundo; y rol 9.941-2020, considerando trigésimo quinto.

<sup>29</sup> Luis Cordero, *Lecciones de derecho administrativo* (Santiago: Thomson Reuters, 2015), 415 y ss.; Jorge Bermúdez Soto, *Derecho administrativo general* (Santiago: Thomson Reuters, 2011), 225.

Ahora bien, la revisión de los actos de la Administración tiene su base en el principio de juridicidad constitucional y en el principio de impugnabilidad de la Ley 19.880,<sup>30</sup> por lo que en este caso existe una necesidad manifiesta, dadas las importantes repercusiones de prestigio y financieras para las comunidades educativas, lo que debe primar por sobre una estructura rígida de recursos.

En fin, en nuestro medio abundan los ejemplos de revisión tanto administrativa como judicial de decisiones de órganos descentralizados y centralizados.<sup>31</sup> Un ejemplo paradigmático es la labor que desempeña el Consejo para la Transparencia al resolver reclamos por denegación de acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, de forma independiente a si el órgano es centralizado o no.

#### **4.2. Sobre la afectación a la igualdad ante la ley y la falta de justificación de las limitaciones en el recurso de apelación**

Nuevamente, concordamos con el voto de mayoría del Tribunal Constitucional en cuanto a que la interpretación literal del precepto legal impugnado también afecta la igualdad ante la ley. Pero la mayoría no analiza la base del examen de razonabilidad que esta misma magistratura ha desarrollado en otras sentencias.<sup>32</sup>

En primer lugar, debemos tener presente que constituye —en general— una de las ideas centrales del constitucionalismo la necesidad de que los Estados actúen de forma razonable, lo cual tiene como consecuencia la proscripción de la arbitrariedad.<sup>33</sup>

Si bien la razonabilidad es un principio que no se encuentra expresamente reconocido en nuestra Constitución, sí está implícito en distintas disposiciones, como en el artículo 7 y el artículo 19, numerales 2, 3 y 7, entre otras. En particular, el artículo 19, numeral 2 prohíbe que los poderes públicos establezcan diferencias arbitrarias, con lo cual implícitamente exige razonabilidad en toda diferenciación que se establezca por parte de la autoridad.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Bermúdez Soto, *Derecho...*, 378.

<sup>31</sup> Juan Carlos Flores Rival y Maite Aguirrezabal Grünstein, «Impugnación de los actos administrativos y el contencioso-administrativo de reclamación», *Revista de Derecho Administrativo Económico* 35 (2022): 219.

<sup>32</sup> Por ejemplo, en la sentencia rol 2.935-2015, considerandos trigésimo sexto y ss.

<sup>33</sup> José Ignacio Martínez y Francisco Zúñiga Urbina, «El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del tribunal constitucional», *Estudios Constitucionales* 9, n.º 1 (2011): 202.

<sup>34</sup> Martínez y Zúñiga Urbina, «El principio...», 211.

Respecto del actuar del legislador, este principio se traduce en la exigencia de que su actividad delimitadora de derechos, por medio de regulación y reglamentación, debe sujetarse a estándares de razonabilidad. Este examen de razonabilidad implica analizar tres criterios: la finalidad declarada por el legislador, la diferencia concreta de trato y el factor o criterio de distinción.

En la especie: i) en el texto vigente de la ley no se encuentra expresada la finalidad del trato diferenciado entre las IES y tampoco establece explícitamente dicha finalidad al revisar la historia de la ley;<sup>35</sup> ii) la diferencia concreta de trato es efectiva, porque solo a ciertas IES, cuando se encuentren bajo determinadas circunstancias, se les permite apelar, mientras que aquellas que no se encuentren bajo las circunstancias previstas no podrán ejercer este derecho; y iii) el criterio de distinción radica en que la IES no haya sido acreditada, suprimiéndose la posibilidad de apelar respecto de aquellas que sí lo han sido, pero por menos años de los que solicitaron.

Entonces, la mayoría debió haber incorporado lo que hemos explicado, esto es, existe una lesión a la igualdad ante la ley, toda vez que estamos ante un trato diferenciado entre entidades que deben gozar de igualdad procesal administrativa, y sin un criterio de distinción que tenga una finalidad concreta y justificada.

### **4.3. La justificación para limitar el recurso de apelación a ciertos casos no quedó establecida en la historia de la Ley 20.129**

En atención a que una interpretación literal o estricta arroja una aplicación inconstitucional del precepto legal impugnado, creemos interesante analizar más en profundidad otros criterios interpretativos que podrían enriquecer el debate constitucional judicializado.<sup>36</sup>

La interpretación histórica es particularmente compleja en relación a la Ley 20.129 y sus modificaciones. En un primer momento, la facultad de apelar por los años de acreditación se encontraba expresamente reconocida en el artículo 21, según consta en el mensaje presidencial y las modificaciones hechas por el primer informe de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> En el apartado siguiente profundizamos en detalle sobre este punto.

<sup>36</sup> Patricio Zapata, «La interpretación de la constitución», *Revista Chilena de Derecho* 17, n.º 1 (1990): 168.

<sup>37</sup> Historia de la Ley 20.129, p. 15 y ss., [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recurso-legales/10221.3/72016/1/documento\\_4758\\_169611029045.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recurso-legales/10221.3/72016/1/documento_4758_169611029045.pdf): «Artículo 21: Las instituciones de educación superior podrán apelar a la Comisión de las decisiones de acreditación que adopten las agencias autorizadas. Esta apelación deberá presentarse dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha de comunicación de la decisión de acreditación recurrida».

Después hubo una modificación: la Comisión de la Cámara de Diputados propuso el precepto legal que se ha impugnado (la apelación se hará solo «en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes») como parte del entonces artículo 21. Los dos artículos precedentes se referían a los años de acreditación (artículo 19) y la no otorgación de acreditación (artículo 20).<sup>38</sup> La facultad para conocer de tales apelaciones las tendría el Consejo Superior de Educación, del cual actualmente el CNED es su sucesor legal (conforme al artículo 7 de la Ley General de Educación).

El problema se produjo por decisiones que modificaron la numeración de los artículos a raíz de la indicación presentada por el Ejecutivo para añadir un artículo 19 bis (referido a discrepancias de las IES sobre los informes de los pares evaluadores),<sup>39</sup> durante la tramitación del segundo informe de la Comisión de Educación.

Por decisión de dicha Comisión, cuya justificación de la indicación y el orden de los artículos no quedó expresada en la historia de la ley, el artículo 19 bis pasó a ser el artículo 20, mientras que el artículo 20 pasó a ser el 21, y el artículo 21 pasó a ser el 22. Con ello, el artículo referido a los años de acreditación que corresponde al artículo 19 no quedó dentro de las hipótesis comprendidas del nuevo artículo 22.

Al revisar la historia fidedigna, no se ve la intención explícita del legislador en cuanto a limitar las posibilidades de apelación de las IES, por lo que la modificación parece ser más bien un defecto atribuible a la extensa tramitación legislativa que a la decisión de restringir las facultades de un órgano revisor. Incluso más, la discusión de estos articulados se centró en determinar si las apelaciones de las decisiones de la CNA debían ser conocidas por esta misma institución o por una distinta, como el Consejo Superior de Educación

---

<sup>38</sup> Historia de la Ley 20.129, p. 49.

<sup>39</sup> Historia de la Ley 20.129, p. 104: «El Ejecutivo presentó indicación para incorporar el siguiente artículo 19 bis, nuevo, del siguiente tenor: “Artículo 19 bis: En el caso que la Comisión rechazare el informe presentado por los pares evaluadores, la institución podrá solicitar la realización de una nueva evaluación por pares evaluadores distintos, designados en conformidad con lo establecido en el artículo 18. Si el informe emanado de esta segunda revisión recomendare la acreditación de la institución, este deberá ser acogido por la Comisión”».

de aquel entonces.<sup>40</sup> Luego de los debates correspondientes, primó la necesidad de que sea un órgano distinto a la CNA el que conociera de la apelación, conforme las reglas del debido proceso.

No hay, por tanto, en la historia de la Ley 20.129 consideraciones ni debates en torno a limitar el derecho de las IES a apelar respecto de los años de acreditación. Incluso más, es clara la preocupación de los legisladores por resguardar el debido proceso administrativo.<sup>41</sup>

A partir de estos antecedentes —como la modificación imprevista en el orden de los artículos, la ausencia de justificación para limitar los casos de apelación y, por contrapartida, la presencia de discusiones para precisamente asegurar el debido proceso administrativo—, no podemos sino concluir la existencia de un error involuntario en la tramitación de la ley referida, lo que refuerza la idea de que siempre se pensó que la decisión de la CNA podría ser apelable ante el CNED.

##### **5. LA CONTRALORÍA ESTIMA QUE EL CNED NO CUENTA CON LAS FACULTADES PARA CONOCER DE APELACIONES POR AÑOS DE ACREDITACIÓN**

Debemos tener presente que, a pesar de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema, ambos órganos en una misma línea, este debate continúa, pues el 1 de marzo de 2023 la Contraloría General de la República, mediante

---

<sup>40</sup> Historia de la Ley 20.129, pp. 810, 811, 833, 835, 861, 912. En tal sentido, destacamos la siguiente intervención que se encuentra en la p. 810: «El señor Larraín: Señor presidente, el problema que presenta esta letra, así como una serie de normas que repiten el mismo criterio, se refiere a la instancia que se establece para apelar respecto de las resoluciones de la Comisión Nacional de Acreditación. El texto propuesto por la Comisión de Educación dispone que sea la misma Comisión Nacional de Acreditación el órgano ante el cual se apele. Me parece que, en cualquier capítulo del debido proceso, lo normal es que las apelaciones sean resueltas por un organismo distinto del que ya emitió un pronunciamiento. De lo contrario, ya no se trata de un recurso de apelación, sino de un recurso de revisión o de reposición. Por lo tanto, nos parece que, invocando los conceptos del debido proceso, debe haber otra instancia que cumpla ese rol. Entiendo que se conversó en su momento que la apelación fuese formulada ante el Consejo Superior de Educación, organismo establecido, conformado por personas con criterios de distintos caracteres. Me parece que eso es lo más prudente y pertinente».

<sup>41</sup> Historia de la Ley 20.129, pp. 810, 833, 854, 906.

Dictamen E316718, a propósito de una solicitud de reconsideración de su jurisprudencia,<sup>42</sup> determinó que el CNED carece de facultades para conocer de las apelaciones por años de acreditación. Llegó a esa conclusión a partir de una aplicación estricta del principio de juridicidad y de antecedentes históricos de la Ley 21.186, que Modifica Normas del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (última modificación legal atingente).

El Dictamen tiene a la vista que durante la tramitación de la Ley 21.186 no prosperó la modificación de la expresión «los dos artículos precedentes» por la de «los artículos 20 y 22 de la presente ley», por cuanto —para los legisladores— tal cambio implicaría conferir atribuciones a un servicio público, lo cual es materia de iniciativa exclusiva del presidente de la República conforme al artículo 65, numeral 2 de la Constitución.

Sin embargo, dicho dictamen no tiene a la vista los antecedentes e inconsistencias que hemos advertido en la historia de la Ley 20.129. En efecto, si consideramos que se encontraba contemplada la apelación por años de acreditación en el mensaje presidencial de la ley, y las inconsistencias que hacen presumir de un error en la tramitación, entonces nos parece que debe primar el sentido original de la norma, no modificaciones incongruentes posteriores.

Sin perjuicio de ello, la posición de la Contraloría muestra que la sola vía interpretativa podría no ser suficiente para resolver una cuestión en la que distintos organismos se encuentran obligados a pronunciarse, razón por la cual correspondería que se efectúen las modificaciones legales pertinentes.

## 6. CONCLUSIONES

El fallo comentado en este trabajo —que pertenece a un grupo de sentencias del Tribunal Constitucional— da cuenta de un problema grave que enfrentan las IES en su proceso de acreditación institucional, al no estar expresada de forma clara en la Ley 20.129 la procedencia del recurso de apelación en contra de la resolución de la CNA que otorga determinados años de acreditación.

---

<sup>42</sup> El anterior dictamen de la Contraloría sobre la materia es de julio de 2010, número 036412N. En el dictamen de 2023, si bien llega a la misma conclusión que en el 2010 —que el CNED carece de facultades para conocer apelaciones por años de acreditación— tiene a la vista las modificaciones posteriores efectuadas a la Ley 20.129.

Como hemos señalado, esta resolución de la CNA tiene implicancias al menos desde cuatro perspectivas: en el financiamiento público, en las posibilidades de crecimiento o apertura de nuevas carreras y sedes, en el prestigio institucional y en el reconocimiento oficial.

La falta de claridad respecto de las hipótesis permitidas de apelación trae como consecuencia la necesidad de que los distintos actores del proceso recurran a criterios interpretativos de distinto tipo para sostener sus posiciones contradictorias. Ello incide en general en una situación de incertidumbre que atenta contra la seguridad jurídica en el contexto de la educación superior.

Nuestro análisis constató la presencia de vicios de constitucionalidad del precepto legal impugnado, a partir de una interpretación literal o estricta, al afectar el racional y justo procedimiento y la igualdad ante la ley.

Respecto de la afectación al racional y justo procedimiento, diferimos del voto mayoritario del Tribunal Constitucional, en tanto para esta magistratura el derecho a apelar en sede administrativa es considerado prácticamente como un derecho absoluto que no admitiría excepciones. Vimos, por el contrario, que las excepciones se justifican legítimamente por razones de mando, control y competencias. Sin embargo, en el caso en concreto, al existir un órgano facultado por ley para conocer materias relacionadas a la acreditación institucional de las IES, como es el CNED, resulta necesario que prevalezca la necesidad de revisión de los actos administrativos y el derecho a recurrir.

La igualdad ante la ley es afectada por existir un trato diferenciado entre las IES, ya que pueden recurrir a apelación aquellas que no fueron acreditadas, mientras que no pueden hacerlo aquellas que sí lo fueron, pero por menos años de los solicitados. La aplicación del test de razonabilidad muestra las falencias del precepto legal, al no existir un fin declarado ni expresa ni tácitamente por el legislador para sostener tal diferencia del trato entre las IES.

Ahora bien, sobre la base de un examen minucioso de la historia de la Ley 20.129, advertimos inconsistencias significativas en la tramitación, por lo que, a nuestro parecer, este análisis también permite concluir la procedencia de la apelación en la hipótesis referida. Hemos visto, sin embargo, que el debate continúa, pues la Contraloría General de la República declaró, en su dictamen del 1 de marzo de 2023, que el CNED carece de facultades para conocer de las apelaciones por años de acreditación, sobre la base del principio de juridicidad y antecedentes históricos de la Ley 21.186.

En vista del distinto criterio interpretativo que han seguido la Contraloría y el CNED por un lado, y el Tribunal Constitucional con la Corte Suprema por el otro, es manifiesta la necesidad de una reforma legal que permita zanjar el problema. Si bien el Tribunal Constitucional ha sido claro en reiteradas oportunidades sobre la forma en que se debe interpretar el precepto legal impugnado por los requerimientos de inaplicabilidad, existen dificultades para hacer vinculantes sus pronunciamientos más allá del caso concreto. ■



## BIBLIOGRAFÍA

- Bermúdez Soto, Jorge. *Derecho administrativo general*. Santiago: Thomson Reuters, 2011.
- Cancino, Víctor y Rodolfo Schmal. «Sistema de acreditación universitaria en Chile: ¿Cuánto hemos avanzado?». *Estudios Pedagógicos* 40, n.º 1 (2014): 41-60. doi: <https://doi.org/10.4067/S0718-07052014000100003>.
- Cordero, Luis. *Lecciones de derecho administrativo*. Santiago: Thomson Reuters, 2015.
- Flores Rival, Juan Carlos y Maite Aguirrezabal Grünstein. «Impugnación de los actos administrativos y el contencioso-administrativo de reclamación». *Revista de Derecho Administrativo Económico* 35 (2022): 211-238. doi: <https://doi.org/10.7764/redae.35.8>
- Martínez, José Ignacio y Francisco Zúñiga Urbina, «El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del tribunal constitucional». *Estudios Constitucionales* 9, n.º 1 (2011): 199-226. doi: <https://doi.org/10.4067/S0718-52002011000100007>
- Mínguez Vallejos, Ramón y Aurora Díaz Manrubia. «Repercusión de la acreditación institucional sobre la calidad de la universidad: Un estudio exploratorio». *Revista de Estudios y Experiencias en Educación* 19, n.º 41 (2020): 107-123. doi: <https://doi.org/10.21703/rexe.20201941minguez7>
- Rojas Ríos, María Jaqueline y Daniel Asdrubal López Stefoni. «La acreditación de la gestión institucional en universidades chilenas». *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 18, n.º 2 (2016): 180-190. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15545663014>
- Salas, Víctor y Erna Gómez. «Análisis del impacto de la gratuidad en las universidades chilenas (regionales, metropolitanas y nacionales)». En *Sociedad y Políticas Públicas*. Santiago: Universidad de Santiago, 2016. [https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/septimo/Educacion\\_1/An\\_lisis\\_del\\_impacto\\_de\\_la\\_gratuidad\\_en\\_las\\_univer.pdf](https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/septimo/Educacion_1/An_lisis_del_impacto_de_la_gratuidad_en_las_univer.pdf)

## \_\_\_\_ JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Sentencia del Tribunal Constitucional. Rol 5.282-2018, 17 de julio de 2019.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Rol 7.203-2019, 2 de enero de 2020.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Rol 8.719-2020, 1 de octubre de 2020.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Rol 9.680-2020, 4 de mayo de 2021.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Rol 9.682-2020, 4 de mayo de 2021.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Rol 9.941-2020, 12 de agosto de 2021.

## \_\_\_\_\_ JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA

- *Empresa Educacional Profesional Atenea S. A. con Consejo Nacional de Educación.* Corte Suprema, rol 33.728-2019, 28 de octubre de 2019.
- *Instituto Profesional de Chile con Consejo Nacional de Educación.* Corte Suprema, rol 21.447-2019, 1 de abril de 2020.
- *Universidad Autónoma con Consejo Nacional de Educación.* Corte Suprema, rol 140.335-2020, 15 de diciembre de 2020.
- *Universidad Internacional SEK con Consejo Nacional de Educación.* Corte Suprema, rol 76510-2020, 15 de febrero de 2021.
- *Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación con Consejo Nacional de Educación.* Corte Suprema, rol 143.922-2020, 26 de agosto de 2021.
- *Universidad Alberto Hurtado con Consejo Nacional de Educación.* Corte Suprema, rol 56.074-2021, 27 de agosto de 2021.

- *Universidad de Viña del Mar con Consejo Nacional de Educación*. Corte Suprema, rol 88.620-2021, 25 de noviembre de 2021.
- *Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación con Consejo Nacional de Educación*. Corte de Apelaciones de Santiago, rol 59.338-2020, 19 de noviembre de 2020.

## DICTÁMENES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

---

- Dictamen de la Contraloría General de la República, 036412N, 5 de julio de 2010.
- Dictamen de la Contraloría General de la República, E316718N23, 1 de marzo de 2023.

---

## NORMAS JURÍDICAS

- Ley 19.880, Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado. *Diario oficial*, 29 de mayo de 2003.
- Ley 21.091, Sobre educación superior. *Diario oficial*, 29 de mayo de 2018.
- Ley 20.129, Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad en la educación superior. *Diario oficial*, 17 de noviembre de 2006.
- Ley 21.186, Modifica normas del sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior contenidas en la Ley 20.129, y en la Ley 21.091. *Diario oficial*, 21 de noviembre de 2019.
- Decreto Exento 47 del Ministerio de Educación, Fija valor de arancel regulado en el marco del financiamiento institucional para la gratuidad. *Diario oficial*, 3 de febrero de 2020.
- Decreto Exento 47 del Ministerio de Educación, Fija valor de arancel regulado en el marco del financiamiento institucional para la gratuidad. *Diario oficial*, 4 de febrero de 2023.
- Resolución Exenta de Acreditación Institucional 506 de 2020, de la Comisión Nacional de Acreditación, 19 de febrero de 2020.
- Resolución Exenta DJ 044-4, Reglamento que fija el procedimiento para el desarrollo de los procesos de acreditación institucional, de la Comisión Nacional de Acreditación, 19 de diciembre de 2019.
- Acuerdo del Consejo Nacional de Educación 48-2022, 6 de abril de 2022.