UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

FACULTAD DE DERECHO

MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO

CONTROL JURÍDICO DEL ACTO DE ACREDITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

DOMINGO ANTONIO CATALÁN BADILLA

Artículo Académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, para optar al grado de Magister en Derecho Público

Profesor Guía: Jaime Phillips Letelier

Santiago, Chile

2021

CONTROL JURÍDICO DEL ACTO DE ACREDITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Domingo Antonio Catalán Badilla

Universidad Finis Terrae

domingoantoniocatalan@gmail.com

Resumen

En el presente trabajo se realiza un breve repaso de la historia de la educación superior, junto a ello, se analiza la jurisprudencia más relevante del último tiempo desde el criterio del control de juridicidad, sobre las decisiones de acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación. El análisis se realiza además, sobre la legislación imperante en materia de acreditación, respecto de las instituciones de educación superior, a la luz de los cambios experimentados en el sistema de acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación. Finalmente, se presenta la necesidad de ampliar los mecanismos recursivos a otras causales, y la importancia de un control de juridicidad en la toma de decisiones de acreditación por parte de la Comisión Nacional de Acreditación.

Palabras Claves

Comisión Nacional de Acreditación, Consejo Nacional de Educación, Resolución, Acreditación, Control de Juridicidad, Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Abtract

In this paper a briefly review of the history of higher education is made, along with this, the most relevant jurisprudence of recent times is analyzed, from the criterion of the control of legality, about the accreditation decisions of the National Accreditation Commission. The analysis is also carried out on the prevailing legislation on accreditation, with regard to higher education institutions, in light of the changes experienced in the accreditation system of the National Accreditation Commission. Finally, the need to extend the recursive mechanisms to other grounds is presented, as well as the importance of a control of legality in the accreditation decisions making by the National Accreditation Commission.

Key Words

National Accreditation Commission. National Education Council. Resolution, Accreditation, Control of legality, quality assurance system of higher education.

Introducción

El principal interés de este trabajo es invitar y contribuir al debate, discusión y reflexión en materia de acreditación institucional, con tendencia a un mejor estándar en las decisiones de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) sobre la base de la impugnabilidad y la mejora del sistema recursivo, respecto de los que actualmente existe en materia de acreditación, pues como veremos, hoy son una verdadera autorización de funcionamiento. Además de establecer criterios y aportar al mejoramiento, principalmente, respecto del control de decisiones de acreditación de la CNA. Observaremos, además, que en razón de los cambios que van experimentando las instituciones de educación superior (IES) de acuerdo con la historia y contexto, parte importante de aquello, dice relación con la puesta en marcha de lo que en un comienzo se llamó licenciamiento, posteriormente se denominó acreditación, la que hoy en día reviste el carácter de obligatoria para todas las IES. Hasta fines del año 2019 era voluntaria, además de abordar las implicaciones de obtener entre una acreditación básica, avanzada o de excelencia.

Observaremos someramente el proceso de acreditación en general y principalmente la acreditación Institucional, además de las últimas modificaciones introducidas por la Ley 21.091 sobre Educación Superior, la CNA tiene un rol mucho más preponderante que en su génesis, dado que las decisiones de acreditación son claves para la continuidad de los proyectos educativos, por lo cual, expondremos algunas reglas de procesabilidad de las resoluciones de acreditación de la CNA, las cuales están quedando obsoletas. En este nuevo escenario, las IES, ante algunos defectos de la técnica legislativa y a fin de salvaguardar los intereses de sus proyectos educativos, han direccionado por caminos indirectos o ante otros órganos por medio de un procedimiento contencioso de carácter cautelar, con el único objetivo de que su pretensión y/o acción sea objeto de un control ya sea administrativo o jurisdiccional, aproximando de esta manera, las resoluciones de acreditación a un criterio de juridicidad.

1. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES)

Durante el inicio del siglo XVIII, en nuestro país, se comenzaba a advertir la necesidad de brindar, pese a lo complicado y costoso que resultaba en aquel momento, educación de carácter superior. Por aquella época la Universidad de San Marcos de Lima era si no tal vez, la única opción cercana territorialmente hablando. Es por lo anterior, paulatinamente va surgiendo la idea de proponer a la corona española, la idea de crear una institución de educación superior en Chile, debido a la falta de profesionales, licenciados, para la prosecución del futuro de los compatriotas y que permitiera que sus hijos no se vieran en la necesidad de salir del país ni abandonar a sus familias. A mediados del año 1738, su majestad Rey Felipe V, autoriza la creación de la primera institución de educación superior en Santiago de Chile, la cual se conocería bajo el nombre de Universidad Real de San Felipe, construida sobre el terreno en el que actualmente se encuentra ubicado el Teatro Municipal de Santiago, e inaugurada en el año 1747 y bajo la administración de don Tomás de Azúa, quien fuera su primer rector.

Una vez declarada la independencia de Chile en el año 1812, la universidad cambió de nombre y pasó a llamarse Universidad de San Felipe, y luego en 1835 cambió su nombre a Universidad de San Felipe de la República de Chile. Seguidamente, por medio de la dictación de un decreto supremo[1], Joaquín Prieto,[2] y Mariano Egaña en su calidad de Ministro de Justicia, declara extinta la Universidad de San Felipe dando paso a una posterior refundación bajo el nombre de Universidad de Chile.

La Universidad de Chile desde su fundación se reconoce como el cimiento sobre el cual se construirá el desarrollo científico, tecnológico e intelectual del país. Con posterioridad, el 21 de junio de 1888, promovida por los dirigentes del catolicismo y auspiciada por el Vaticano se crea la Pontificia Universidad Católica de Chile[3]. En este mismo sentido, en el año 1919 se crea la Universidad de Concepción, siendo la tercera universidad del país, la primera de provincia, y la primera universidad laica de Chile. Hasta antes del año 1981, existían en total ocho universidades que hoy se conocen como "tradicionales", dos eran de origen estatal, la

[1] DS, de 17 de abril de 1839.

[2] Joaquín Prieto fue presidente de la República de Chile desde 1831 a 1841.

[3] En el año 1930, el Vaticano le concedió el título de "Pontificia" a la Universidad Católica de Chile, de esta manera pasa a depender de la Sede Apostólica y de la Iglesia Católica de Chile, del Arzobispado de Santiago.

Universidad de Chile (1842) y la Universidad Técnica del Estado (UTE)[4] y seis universidades privadas (Universidad Católica de Chile (1888); Universidad de Concepción (1919); Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (1928); Universidad Técnica Federico Santa María (1931); Universidad Austral de Chile (1947); y la Universidad Católica del Norte (1956) pero con dependencia financiera del Estado y autonomía en cuanto a su regulación y proyecto educativo).

En 1981 se dictó el decreto con fuerza de ley (DFL) N°1 del Ministerio de Educación[5], que entre otras cosas reemplazó el rol central del Estado en la dirección y supervisión de las universidades de acuerdo al sistema existente, en aquel momento, en el mercado y alineado a la Constitución Política de la República (CPR) de 1980, así como también, busca proliferar y expandir el universo de instituciones de educación superior[6] existentes en aquel momento, con el objeto de abrir más IES, masificando el acceso a ellas[7]. Lo anterior se hizo mediante la creación de nuevas universidades privadas y de nuevos proyectos institucionales no universitarios de educación superior, denominados Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP); con fundamento en el rol subsidiario del Estado, reduciéndose el gasto público en materia de educación superior.

De esta manera, se transitó por un sistema unitario y basal de la educación terciaria hasta la construcción de un sistema basado en la competencia; con aranceles fijados por cada institución de educación superior. El aumento en el número de dichas instituciones junto a la escasez normativa existente en aquel momento, además de la ausencia del Estado como intermediario, significó una disminución en la calidad de la oferta educativa de las nuevas instituciones privadas de educación superior.

---

[4] En 1981 a través del DFL N°23 la sede central de la UTE pasó a transformarse en la Universidad de Santiago de Chile

[5] El DFL N°1 del Ministerio de Educación contempló en sus artículos 24 y siguientes, la existencia de la acreditación de instituciones de educación superior por medio de un análisis y examinación una universidad.

[6] A la fecha del presente trabajo, de acuerdo con el Sistema de Información de Educación Superior, la educación terciaria esta compuesta por 147 instituciones de educación superior, de los cuales 52 correspondes a Centros de Formación Técnica, 39 a Institutos Profesionales, y 59 Universidades, disponible en <www.mifuturo.cl/bases-de datos-de-oferta-academica/>

7 Nos referimos a la década de los 80´s, cuando existía una menor cobertura en educación superior y solo una pequeña élite tenía acceso a las IES.

Inmersos en dicho contexto, en 1990 se dictó la Ley 18.962 Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) que crea el Consejo Superior de Educación[8] (CSE), debido a que la reforma educacional de 1981 que dejaba la responsabilidad de la calidad y oferta de la educación en el mercado imperante por aquel entonces no logró asegurar la calidad en el desarrollo de los proyectos de las instituciones de educación terciaria. De acuerdo con la LOCE, el CSE debía supervigilar[9] y acreditar las nuevas instituciones de educación superior, junto con certificar la autonomía de estas. En tanto que los CFT eran supervigilados por el Ministerio de Educación.

Debido a la proliferación de IES,[10] nace la necesidad de robustecer el licenciamiento[11] que obtenían las instituciones privadas de educación superior por parte del CSE, y para lograr un mejor desarrollo en cuanto a la calidad y oferta de nuevas instituciones privadas, se implementó a finales del año 1999, por el Ministerio de Educación a través del DS N°51, un proyecto de acreditación ya no solo a nivel institucional, sino que también de carreras y programas, a cuyo cargo estaba la llamada Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP),[12] la cual tenía como objetivo, básicamente proponer un programa de desarrollo de procesos experimentales o pilotos de evaluación acreditativa de carreras y programas; como también la función de elaborar una propuesta de un sistema nacional de aseguramiento de la

[8] El Consejo Superior de Educación (CSE) creado por la Ley 18.962, de 1990, como un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Posteriormente fue derogado por la Ley 20.370 de 2009, y sucedido por el Consejo Nacional de Educación (CNED).

[9] El Consejo Superior de Educación debía verificar el cumplimiento del proyecto educacional por parte la Institución de Educación Superior durante un periodo de 6 años, al término del cual, en caso de ser satisfactorio, alcanzarán su plena autonomía y podrán otorgar toda clase de títulos y grados académicos en forma independiente, lo que deberá certificarse por el Consejo Superior de Educación, de lo contrario, se ampliaba el periodo de acreditación hasta por 5 años más.

[10] El universo de Instituciones de educación superior estaba constituido por 240 instituciones. De ellas, 64 eran universidades (39 privadas), y 60 institutos profesionales, los que pasaron por el sistema de dualidad (tanto acreditación como examinación) y 116 centros de formación técnica, según la Ley 18.962, de 1990.

[11] Se denomina licenciamiento al proceso de obtención de autonomía de las instituciones privadas de educación superior por parte del Consejo Nacional de Educación

[12] La Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado fue un organismo de carácter técnico, creado en marzo de 1999 por el DS N°51 del Ministerio de Educación, el cual estaba integrado por una comisión de 15 académicos de alto nivel y contaba con una Secretaría Técnica, además de la asesoría de consultores expertos en el campo de la Educación Superior provenientes de las distintas áreas del conocimiento.

calidad, fomentando el desarrollo de la calidad en los programas de las diversas instituciones superiores, el cual debía ser enviado al Ministerio de Educación. La CNAP incentivó a las diversas instituciones de educación superior a someterse a un proceso voluntario de acreditación de institucional, de carrera y programas que incluía, entre otras cosas, un proceso de autoevaluación, talleres dirigidos por la secretaría técnica para revisar el trabajo realizado, y la visita de pares evaluadores; lo que fue de vital importancia para advertir las carencias y necesidades del sistema vigente y establecer cimientos a un futuro sistema de acreditación, que en su forma experimental se conoció como auditorías académicas.

En el año 2002, la CNAP presenta al Ministerio de Educación una propuesta de Sistema de Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES) el cual propuso entre otros puntos relevantes: a) un licenciamiento obligatorio para las nuevas instituciones; b) una acreditación institucional; c) una acreditación para programas de pre y postgrados de carácter voluntario para las instituciones autónomas. Aquella propuesta sirvió de referencia experimental, debido a los resultados empíricos obtenidos, para que con posterioridad el gobierno de turno presentara ante el Congreso Nacional, un nuevo proyecto de ley que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior, promulgada el 23 de octubre de 2006[13], el cual viene hacer frente al cambio sustancial y al universo creciente de estudiantes de la educación superior en Chile, de los últimos veinte años. De acuerdo con lo enunciado por el presidente Ricardo Lagos Escobar, en el mensaje presidencial N°512 -348 enviado al Congreso, se reconocía y valoraba la necesidad de buscar mecanismos que aseguren no solo el acceso, sino que también la calidad de la educación superior:

"*...No obstante, garantizar el acceso no es suficiente. Para lograr efectivamente una igualdad de oportunidades de desarrollo personal y profesional, es indispensable establecer los mecanismos que aseguren la calidad de la oferta educativa sobre la base de criterios de validez general"*[14].

En el contexto de la Ley 20.129, nace la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) como un organismo público, autónomo, actualmente responsable de evaluar, acreditar y

[13] Ley 20.129, de 2006, disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=255323

[14] Biblioteca del congreso nacional, Mensaje Presidencial N° 512- 348, Ley 20.129, de 2003, 14 junio de 2020, disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5737/

promover la calidad de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, así como también, las carreras y programas que ofrecen. Dicha ley encarga a la CNA, además, la responsabilidad de constituir de un sistema de información para la educación superior[15], así como también de la autorización de funcionamiento y evaluación de agencias de acreditadoras, estas últimas tenían la misión de certificar y acreditar la calidad de las carreras y programas las diversas instituciones de educación superior debido a los propósitos declarados por ellas.

En los inicios de la Ley 20.129,[16] el desarrollo del proceso de acreditación institucional se realizaba ante la CNA, el cual era voluntario y tenía por objeto evaluar el cumplimiento del proyecto institucional, y verificar la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad. El desarrollo de la evaluación contempla a lo menos las siguientes etapas: (1) evaluación interna, (2) evaluación externa y (3) pronunciamiento de la CNA. El número de años de acreditación institucional obtenidos está referido, de acuerdo a la escala de graduación que va de uno a seis, si la institución presentaba un cumplimiento aceptable de los criterios exigidos, en cambio la acreditación institucional será de siete años, si el cumplimiento de los criterios de evaluación de acuerdo a lo establecido por las agencias acreditadoras era un cumplimiento íntegro. Entre otros motivos, un incentivo importante para acreditarse era que abría la posibilidad de obtener beneficios como el Crédito con Aval del Estado (CAE), becas, aumento de vacantes por carrera, entre otros. Lo que implicaba acceder a un mayor número de alumnos y por consiguiente un mayor número de matrículas.

Respecto de la acreditación de programas, al igual que en el caso de la acreditación institucional, este era voluntario con excepción de Pedagogía y Medicina que fueron obligatorias, entre otros argumentos, debido a la importancia de una preparación de calidad de

---

[15] Servicio de Información de Educación Superior (SIES) es una entidad dependiente de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, que surge del mandato establecido en la Ley 20.129, de 2006, Art. 49, señala "corresponderá al Ministerio de Educación, a través de su División de Educación Superior, desarrollar y mantener un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, que contenga los antecedentes necesarios para la adecuada aplicación de las políticas públicas destinadas al sector de educación superior, para la gestión institucional y para la información pública de manera de lograr una amplia y completa transparencia académica, administrativa y contable de las instituciones de educación superior".

[16] A la fecha, 14 de septiembre de 2021, la Ley 20.129, de 2006, cuenta con 9 versiones.

los profesionales de aquellas áreas, así como para los profesionales del ámbito de la salud. En caso de no obtener la acreditación en dichas carreras, los futuros alumnos no podrán obtener financiamiento por parte del Estado. La acreditación de programas se hace por medio de una agencia acreditadora[17] y en el caso de no existir una agencia acreditadora para una carrera, la CNA será la encargada de llevar este proceso.

La acreditación de postgrados, de igual manera que las acreditaciones institucionales y de carrera, tiene el carácter de voluntaria por regla general, salvo los programas del área de la salud las cuales estaban revestidos de obligatoriedad. La acreditación se constituye como un requisito determinante para la obtención de becas y beneficios de fondos concursables de investigación que otorga el Estado. Dicho proceso de acreditación esta a cargo de las agencias acreditadoras autorizadas o a cargo de la CNA, para el caso de no existir una agencia para tal efecto.

2. La Comisión Nacional de Acreditación (CNA)

La Comisión Nacional de Acreditación (CNA), como se mencionó anteriormente, predecesora de la CNAP, nace el 17 de noviembre de 2006 con la promulgación y posterior publicación de la Ley 20.129 la cual prescribe:

"*Es un organismo autónomo que gozará de personalidad jurídica y patrimonio propio cuya función será evaluar, acreditar y promover la calidad de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen"*[18].

La CNA es un órgano colegiado, compuesta por diez profesionales destacados de diversas áreas cuya designación está a cargo, según sea el caso, del Presidente de la República, la Corporación de Fomento de la Producción, y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, y Dos representantes estudiantiles de instituciones de educación superior autónomas acreditadas.

[17] Instituciones de carácter público o privado, nacional o internacional que debían someterse a un proceso de evaluación y posterior autorización por parte de la Comisión Nacional de Acreditación.

[18] Ley 20129, de 2006, Art. 6.

Esta integración por parte de la CNA viene a cambiar un paradigma que ha generado debate en la opinión pública, respecto al conflicto de intereses al que están expuestos quienes conformaban aquel organismo, debido a la influencia en la decisión de acreditación y los años de esta, poniendo en duda en contadas ocasiones, las resoluciones de acreditación de la CNA. Cabe señalar, que el Código de Ética de la CNA regula que los comisionados deben actuar conforme al principio de la probidad y la transparencia en el ejercicio de sus funciones, en virtud del artículo 8[19] de la Constitución Política de la República, artículo 52[20] de la Ley 18.575, y del artículo 7 de la Ley 21.129.

La CNA es miembro del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES) integrado, además, por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, la cual está encargada de presidir el comité de coordinación del SINACES; el Consejo Nacional de Educación (CNED) a quien le corresponde el licenciamiento; y la Superintendencia de Educación Superior (SES) a quien le corresponde la función fiscalizadora. La misión de la SINACES es desarrollar políticas que promuevan la calidad, pertinencia, articulación, inclusión y equidad en el desarrollo de las funciones de las instituciones de educación superior, y realiza la tarea de identificar, recolectar y difundir los antecedentes necesarios para la gestión del SINACES, y la información pública, donde la CNA tiene un papel fundamental en el desarrollo de políticas públicas, en relación con el sistema de educación.

Durante el mes de mayo del año 2018, se promulga y publica la Ley N° 21.091 sobre Educación Superior. Este cuerpo normativo, establece significativos avances en el ordenamiento y operatividad en la educación superior, creando e implementando dos instituciones al sistema educacional superior. Por una parte, crea la Subsecretaría de Educación Superior, con la misión de colaborar de manera directa con el Ministerio de Educación, entre otras cosas, en la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas y programas

[19] Constitución Política de la República, art. 8: El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

[20] Ley 18.575, de 1986, Ar. 52, dispone respecto del principio de probidad: consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general por sobre el particular. La misma ley señala que: Son incompatibles con el ejercicio de la función pública las actividades particulares de las autoridades o funcionarios que se refieran a materias específicas o casos concretos que deban ser analizados, informados o resueltos por ellos o por el organismo o servicio público a que pertenezcan.

para la educación superior, con miras a un círculo virtuoso de mejora continua. Por otra parte, crea la Superintendencia de Educación Superior, cuya función principal es fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a las instituciones de educación superior, sin perjuicio de las atribuciones, en esta materia, de la Contraloría General de la República.

En lo concerniente a la materia que nos convoca, esta nueva normativa sustituye la modalidad de designación e integración de los comisionados de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), además, modifica la forma de evaluar el aseguramiento de la calidad recayendo además, en ella la responsabilidad de acreditar IES, teniendo este proceso el carácter de obligatorio para todas aquellas que hayan obtenido el licenciamiento, mientras que la acreditación de carreras y programas de pregrado mantiene la obligatoriedad sólo para las áreas de Medicina, Odontología y Educación, manteniéndose la CNA como la entidad encargada de estos procesos de acreditación.

A partir de la promulgación de la ley 20.129 y hasta el 30 de diciembre de 2024, la CNA comenzará paulatinamente con la eliminación de la acreditación voluntaria de carreras y programas de las otras áreas del conocimiento, y la eliminación de la gestión de las agencias acreditadoras, desde la fecha de promulgación de dicho cuerpo normativo. En virtud de lo anterior, el rol de la CNA irá tomando protagonismo, transformándose en una especie de agencia acreditadora única.

3. El proceso de acreditación en la actualidad

Además de evaluar y promover las calidad de las instituciones de educación superior, CNA tiene como función esencial realizar el proceso de acreditación, que se caracteriza por establecer criterios y patrones acorde a las exigencias actuales a los modelos educación superior conforme a un estándar de mejora continua, que se ha ido perfeccionando y estableciendo nuevos requisitos con el paso de los años, en función de lo recopilado por esta institución al realizar dichos procesos. En la actualidad, este desarrollo se divide en 3 tipos de acreditación según lo señalado en la Ley 20.129, siendo:

a. Acreditación Institucional: A partir de la entrada en vigencia de Ley 21.091 sobre Educación Superior, desde el primero de enero de 2019 la acreditación institucional

deja de ser voluntaria dando paso a la obligatoriedad[21] para todas las instituciones de educación superior autónomas, esto es, todas aquellas instituciones que a través del CNED obtuvieron el licenciamiento que al cabo de 6 años hubieren desarrollado su proyecto satisfactoriamente a juicio del CNED, alcanzarán su plena autonomía. Esta acreditación tiene por fundamento evaluar y verificar el cumplimiento de criterios, y estándares de calidad, los cuales son revisados cada cinco años por la CNA, previa consulta al comité de coordinación, buscando de esta manera impulsar y garantizar la calidad de las instituciones del nivel terciario, sobre entendiendo que cada una de ella cuenta con políticas de desarrollo con miras a la calidad, sustentabilidad económica y autoevaluación para asegurar la estabilidad y viabilidad institucional[22], determinando de esta manera, el cumplimiento del estándar de exigencia de calidad como condición necesaria para la acreditación, la cual será de excelencia (6 a 7 años), avanzada (4 a 5 años), o básica (3 años), según con los niveles de desarrollo progresivo que evidencien las instituciones.

Respecto del párrafo anterior, y a fin de no dejar espacio a la ambigüedad conceptual respecto del proceso de licenciamiento y el proceso de acreditación institucional, cabe precisar que cuando hablamos de licenciamiento, nos referimos a un proceso no voluntario, de acuerdo a la expresión utilizada por la Ley 20.370 , al cual se deben someter todas las nuevas instituciones privadas de educación superior que buscan su autonomía por parte del Consejo Superior de Educación, y el cual comprende la aprobación de su proyecto institucional, así como también comprende evaluar el avance y concreción del proyecto educativo de cada institución. Cabe precisar, que el licenciamiento no se aplica a las carreras, a las instituciones estatales, y tampoco a aquellas instituciones que ya obtuvieron la autonomía de su proyecto educacional. Este proceso tiene una duración de seis años pudiendo ampliarse hasta por cinco años más a criterio del CNED. Al cabo de este periodo, se certificará la autonomía de la IES para el caso de haber pasado con éxito las evaluaciones del proyecto institucional. De lo contrario, se solicitará al Ministerio de Educación que revoque el reconocimiento como tal de la IES, lo que se traducirá finalmente en el cierre de esta. Por otra parte, el proceso de acreditación institucional tiene por objeto evaluar el

[21] Ley 20.129, de 2006, Art. 15.

[22] Reglamento que fija el procedimiento para el desarrollo de los procesos de acreditación de acreditación institucional, de 2019, Ar.t 1.

cumplimiento del proyecto institucional y comprobar la existencia de mecanismos competentes de autorregulación y de aseguramiento de la calidad, con miras a propender al fortalecimiento de los procesos de autorregulación y del circulo virtuoso de la mejora continua.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 15, de Ley 20.129 la acreditación institucional será integral y considerará la totalidad de las sedes, programas de pre y posgrados y es todas las modalidades existentes en cada institución, teniendo especial consideración en la autonomía de cada institución.

La ley 20.129 en su inciso cuarto del artículo 15, encarga a la CNA la tarea de reglamentar la forma, condiciones y requisitos para el desarrollo de los procesos de acreditación, y siguiendo este mismo cuerpo normativo le encargó, además, la facultad de reglamentar el procedimiento a través del cual, se escoge una carrera y/o programas de pre y postgrados que serán evaluados en dicha acreditación institucional. De acuerdo con el reglamento que fija el procedimiento para el desarrollo de los procesos de acreditación de acreditación institucional, en adelante el reglamento, este proceso se tramitará de manera electrónica y tendrá una duración aproximada de siete meses, sin perjuicio de no computar el mes de febrero para estos efectos. Debido a lo anterior, para todos los efectos legales, una vez comenzado el nuevo proceso de acreditación institucional, se entenderá que la acreditación vigente hasta antes del inicio del nuevo proceso se amplía hasta la dictación de la nueva resolución que disponga el término del nuevo proceso.

Para iniciar formalmente el proceso de acreditación, las instituciones deben entregar a la CNA un informe[23] de autoevaluación, la cual además debe corroborar la inexistencia de deudas con dicha institución, para luego emitir la correspondiente resolución del inicio del proceso de acreditación institucional. Con esta resolución se inicia una serie de acciones y trámites tendientes a procesos regulados en el reglamento, referidos a revisiones, observaciones y plazos para subsanar, según corresponda. Lo anteriormente mencionado corresponde a la etapa de autoevaluación interna[24].

[23] Dicho informe será en formato digital, salvo que la Comisión Nacional de Acreditación exija copias en formato papel.

[24] Ley 20.129, de 2019, Art. 16.

Posteriormente, comienza la etapa de evaluación externa, en la cual un consultor externo de la CNA evalúa la sustentabilidad financiera de la institución superior, a partir de los antecedentes remitidos, ante lo cual dispondrá de un plazo de quince días (el cual podrá ser prorrogado por la secretaría ejecutiva), para evacuar un informe financiero de la IES sometida a proceso de acreditación. Dicho Informe se evacua hacia el Comité de Pares Evaluadores[25] y también a la institución evaluada en un plazo de una semana de antelación a la visita de los Pares Evaluadores. Cabe destacar, que la institución sometida a proceso de acreditación podrá impugnar, de manera fundada, a uno o más pares evaluadores, por una sola vez, y dentro cinco días desde que se le notifica la resolución que designa e identifica a los pares evaluadores.

Aún en la etapa de evaluación externa, una vez fijada la fecha de visita de los pares por la CNA, la institución deberá tener plena disponibilidad para recibir la visita del Comité de Pares Evaluadores. La fecha que establezca la CNA, por regla general[26], oscila entre los cuarenta a setenta días hábiles contados desde la resolución que da el vamos al proceso de acreditación. Esta visita se desarrollará en base a un Programa de Visita, que será enviado a la institución dentro de diez días hábiles previos a la visita de los pares, sin perjuicio de que podrá ser objeto de observaciones, si así lo estimare prudente. Una vez finalizada la visita y dentro de treinta días posteriores a ella, se remitirá un informe de visita a la IES. Por su parte, la institución sometida al proceso de acreditación tendrá un plazo de diez días para responder las observaciones realizadas por los pares evaluadores.

Por último, la tercera y última etapa del proceso de acreditación, es la que genera más expectación, ya que la resolución del pleno de la CNA indicará si la institución fue acreditada o no. Para el caso en que haya sido acreditada, de acuerdo con los niveles de cumplimiento de los criterios y estándares de calidad podrá ser básica, avanzada o de excelencia. Recordemos que una vez que la IES haya obtenido una acreditación básica, esta podrá otorgarse de manera consecutiva sólo por una vez, ya que, si para el siguiente

[25] El Comité de Pares Evaluadores estará compuesto por, al menos, tres evaluadores nacionales y un evaluador extranjero. Excepción a lo anterior lo constituyen los Centros de Formación Técnica, en que sólo concurren evaluadores nacionales

[26] La excepción se da en aquellos casos en que a requerimiento de la institución y de manera fundada la Secretaría Ejecutiva podrá fijar una nueva fecha para la visita

proceso no obtiene al menos el nivel avanzado de acreditación, la institución no será acreditada. Siguiendo este mismo orden de ideas, el nivel básico de acreditación implicaría, además, que para aquellos casos en que la institución desee abrir una nueva sede, una nueva carrera, o aumentar el cupo para alumnos para las cortes de ingreso, deberá contar con una autorización previa de la CNA.

La institución sometida al proceso de acreditación será notificada por carta certificada o si está suscrita al convenio de tramitación electrónica de la CNA, será notificada en la dirección de correo electrónico indicada para el efecto.

b. Acreditación de programas de Pregrado*:* Para efectos del presente trabajo, nos enfocaremos solo en la acreditación institucional, sin perjuicio de lo cual el proceso de acreditación de programas de pregrado será en términos generales, el mismo que el de acreditación institucional. Es preciso señalar, que la Ley 20.129 utiliza en ocasiones la expresión certificación, la cual debe ser tomada como sinónimo de acreditación para todos los efectos legales.
c. Acreditación de programas de Postgrados: al igual que en el caso anterior, nos enfocaremos solo en la acreditación institucional, sin perjuicio de lo cual, es menester señalar que el proceso de acreditación de programas de posgrado será básicamente el mismo que el proceso de acreditación institucional.

4. El control administrativo de las resoluciones de acreditación por parte de la CNA

El presente capitulo, tiene por objeto evidenciar la necesidad de la aplicación de un control de juridicidad, sobre las resoluciones de acreditación, en base a las consideraciones que se expondrán a continuación.

En términos conceptuales, la resolución de la acreditación institucional como acto administrativo, se encuentra definida en la Ley 19.880, la cual señala: "*Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión"*[27].

[27] Ley 19.880, de 2003, Art. 3.

De lo anterior, es menester señalar que dichos actos y/o resoluciones están investidas de características que las dotan de cierta singularidad, ya que, por ejemplo, están premunidos de una presunción de legalidad desde que se dicta la resolución por el órgano de la administración. Es por ello, que resulta necesario el contar con mecanismos legales y eficaces, que permitan a las IES y a todos los particulares en general, no solo discrepar, sino que también revelarse e impugnar el cumplimiento de dicha resolución, salvaguardando de esta manera las IES, sus derechos e intereses; lo que hace necesaria la existencia de algún mecanismo u órgano recursivo y/o de control de juridicidad respecto de las resoluciones de la CNA, que verifique que dichas actuaciones, desde el punto de vista de un control jurídico, sean impugnables cuando a criterio de las IES, dichas resoluciones sean perjudiciales para sus intereses.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario señalar que, en estricto rigor, y pese a la existencia de ciertos vacíos en el control que se ejerce sobre las resoluciones de la CNA, las actuaciones de este órgano sí están sujetas a un control de carácter jurídico, y tal es el caso como por ejemplo de la subordinación a la Constitución Política de la Republica, en particular los artículos 6 y 7.

De acuerdo con lo prescrito por la Ley 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos; la Ley 20.129 sobre Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior; la LOC 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado; la Circular N°28 de 2019; la Resolución Exenta N°44; N°45; y N°46, existe cierto control administrativo de las decisiones/resoluciones de acreditación por parte de la CNA.

En virtud de lo anterior, variarán las instancias de reclamación según se trate del tipo de acreditación y la correspondiente resolución:

a. <u>Acreditación de carreras y programas de pregrado:</u> En este caso, la misma CNA hará un control administrativo sobre la decisión de acreditación cuando las IES presenten un recurso de reposición en el plazo de cinco días, contados desde la notificación de la resolución de acreditación, y teniendo treinta días para resolver dicho recurso la CNA. Para el caso de ser rechazado, las IES tendrán una segunda instancia recursiva en la cual, podrán recurrir de apelación ante el CNED en un plazo de quince días o ante la CNA en el plazo de treinta días respecto de aquellas decisiones de acreditación que fueron adoptadas por agencias acreditadoras. Este

recurso procederá en aquellos casos en que la acreditación sea rechazada, así como también para el caso de que hayan sido otorgados menos años de los esperados.

b. Acreditación de programas de posgrados: Al igual que en el caso anterior, la IES tendrán la posibilidad de interponer tanto el recurso de reposición ante la CNA, como el recurso de apelación ante el CNED, pero este último, para el caso en particular procederá sólo en aquellos casos en que la decisión de acreditación sea rechazada.
c. Acreditación Institucional: En este contexto, las IES que estén frente a una situación de una resolución desfavorable o de rechazo del otorgamiento de la acreditación institucional que hace la CNA, al ponderar los antecedentes que se obtuvieron en las tres etapas del proceso de acreditación (Autoevaluación Institucional; Evaluación Externa; Pronunciamiento de la CNA), tienen la posibilidad de interponer un recurso de reclamación o reposición ante el mismo órgano que dictó la resolución, dentro del plazo de cinco días hábiles desde la notificación de dicha resolución. Además, podrán interponer de manera excepcional, sólo cuando la resolución de acreditación sea rechazada, un recurso de apelación ante la CNED dentro del plazo de treinta días hábiles, los cuales comenzarán a transcurrir desde la fecha de la notificación de la resolución que rechaza la acreditación.

Una vez mencionado los diversos controles de carácter administrativo, se observa la problemática que podría generar para las IES, esto debido a que establece una limitación al debido proceso y a través del cual, impide la posibilidad de recurrir de apelación en aquellos casos en que se requiera impugnar una resolución de acreditación por otorgar menos años de los esperados, careciendo de evidente razonabilidad existiendo, además, una vulneración a uno de los elementos del debido proceso general y el debido proceso administrativo, como es por ejemplo el derecho a impugnar las resoluciones de la administración, impidiendo el acceso a un justo y racional proceso.

De acuerdo con lo anterior, el articulo 15 de la Ley 19.880, prescribe: "*Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del*

recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales"[28].

Como ya se indicó, existe un doble control administrativo mediante la reposición ante la CNA y la apelación ante el CNED, pero debemos preguntarnos respecto a la procedencia o no del recurso jerárquico, para el caso en comento. El recurso jerárquico que, si bien es cierto de acuerdo con el artículo 59 de la Ley 19.880, se podrá interponer en subsidio al recurso de reclamación de un acto administrativo, sin embargo, en estos casos no procede ya que, dicho recurso no procede contra las decisiones de la CNA, por su de carácter autónomo, y por tanto carece de un superior jerárquico, por lo que finalmente no se podrá elevar los antecedentes de la carpeta electrónica a ninguna entidad *ad quem*.. Siguiendo este mismo orden de ideas, cabe aclarar que el CNED no tiene una relación de subordinación jerárquica respecto de la CNA pese a que ambos forman parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, por tanto no están asociados ni jerárquica ni orgánicamente. Sin perjuicio de esto último, cabe precisar que en otras leyes se establece expresamente la procedencia del llamado Recurso Jerárquico Impropio, cuyo conocimiento recae sobre un órgano distinto al superior jerárquico del órgano administrativo que dicto una resolución.

Desde otro punto de vista, la CNA debe evaluar, acreditar y promover la calidad de las IES mediante una certificación de acreditación; en tanto que el CNED tiene a su cargo el licenciamiento de las IES nuevas, de acuerdo con lo expresado en el DFL N°2, de 2009, del Ministerio de Educación. Recapitulando, ambos son organismos autónomos con funciones, atribuciones y competencias distintas por lo que, si bien se puede deducir recurso de apelación ante el CNED exclusivamente contra aquellas resoluciones que otorguen menos años de acreditación por parte de la CNA, esta apelación tiene el carácter de especial y excepcional en materia administrativa, por cuanto no existe subordinación ni dependencia entre ambas instituciones y como consecuencia no hay una relación jerárquica.

5. Análisis jurisprudencial de las decisiones de acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación

El estudio de las normas relacionadas con la regulación de la acreditación institucional por parte de la CNA, siempre ha generado un alto nivel de discusión al respecto. En este contexto, las modificaciones introducidas por la Ley 21.091, de 2018 sobre Educación

[28] Ley 19.880, de 2003, Art.15, disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676

Superior, en materia de acreditaciones, no han recibido de parte de la comunidad jurídica la misma dedicación, atendiendo especialmente a la relevancia que puede tener su aplicación en el contexto actual. Lo anterior ha generado un grado de inseguridad jurídica incompatible con las garantías de protección a la propiedad y el debido proceso establecidas por nuestro régimen Constitucional.

Por tanto, el presente análisis jurisprudencial tiene por objeto, exponer las actuales tendencias de la jurisprudencia nacional, desde la perspectiva del control de juridicidad.

De lo anterior, distinguimos algunos de los siguientes casos:

1. Resolución Exenta de Acreditación Institucional Nº349: Universidad Adventista de Chile:

   Durante el año 2016, esta IES se sometió al proceso de acreditación en los ámbitos de Gestión institucional y Docencia de pregrado y en el área electiva de Vinculación con el medio. Como resultado de lo anterior, se resolvió acreditar por un periodo de tres años a la U. Adventista. Que, debido a esta resolución, la IES dedujo reposición contra la CNA con el objeto de obtener un mayor numero de años de acreditación, la que posteriormente no fue acogida, aduciendo que no existió un aporte nuevo de antecedentes que permitiese modificar la resolución. Si bien, la CNA tomó en consideración el recurso interpuesto, en el sentido del estándar de los niveles de la IES sometidos a evaluación, ponderando de mejor manera los siguientes ítems: jerarquización docente, dependencia de donaciones, implementación del modelo educativo, y recursos asignados a vinculación con el medio. Dicho lo anterior, la CNA mantuvo la decisión originaria respecto de los años de acreditación.

   Con todo, observamos una resolución que carece de proporcionalidad, ocasionando inseguridad jurídica y un desamparo legal a dicha IES. Ello, debido a que no existe una herramienta que permita realizar un control de juridicidad, respecto de las resoluciones por año o periodo de acreditación, quedando subordinado a las ponderaciones que hace la CNA, quien ejerce, en estricto rigor, como única instancia.

2. Resolución Exenta de Acreditación Institucional Nº 435 Universidad Andrés Bello:

Durante el año 2018, se sometió al proceso de acreditación institucional ante la CNA, en los ámbitos obligatorios de Gestión institucional y Docencia de pregrado, y a los ámbitos voluntarios de Investigación y Vinculación con el medio. Con ello, la CNA realizó un análisis respecto del contenido del informe de autoevaluación, a efectos de revisar el cumplimiento de los requisitos en atención a los estándares de calidad exigidos por dicho organismo. En este contexto, la CNA resolvió otorgar una acreditación avanzada de cuatro años. Aquel periodo de años, a juicio de la IES, no coincide con los antecedentes presentados ante la CNA y tomando en consideración el contexto de dicha universidad, aduciendo que en razón de dichos testimonios debiese ser acreditada por un mayor número de años. Por ello, la Universidad presentó un recurso de reposición en contra de la comentada resolución. Con ocasión de lo anterior, la CNA reconoce que existió una mala ponderación respecto del desarrollo de instrumentos de Vinculación con el medio que impacten en la docencia de pregrado, pero señala que no existe un aporte de nuevos antecedentes por parte de la Universidad. Resolviendo ampliar a cinco años el periodo de acreditación de la IES. En razón de lo expuesto, observamos que la CNA realiza una revisión de los estándares sometidos a evaluación mediante un criterio igualitario y uniforme sin detenerse a observar y ponderar los esfuerzos de cada IES para el cumplimiento de dichos requisitos.

3. Resolución Exenta de Acreditación Institución Nº 465: Centro de Formación Técnica ProAndes:

   El caso en análisis se basó en un proceso voluntario, el cual concedió el nivel básico de acreditación de dos años, por parte de la CNA, debido al sometimiento de criterios obligatorios de evaluación definidos (Gestión Institucional y Docencia). Posterior a ello, en contra de dicha resolución se presentó un recurso de reposición, el cual, fue rechazado por no aportar nuevos antecedentes, a juicio de la CNA.

   Al igual que en la resolución anterior, se desarrolla un criterio tipo en las decisiones de la CNA, por tanto, podemos observar la falta especificidad que debe tener toda resolución de carácter particular y no general, en el marco de cada IES.

4. Resolución Exenta de Acreditación Institucional Nº 478: Escuela Naval Arturo Prat:

Durante el año 2018, la presente IES se sometió al proceso de acreditación institucional, presentando además de las dos áreas obligatorias, el área electiva de Vinculación con el Medio. Proceso en el cual, la CNA resolvió otorgar una acreditación de excelencia de seis años, en cuyo caso la IES no utilizó la facultad recursiva de la Reposición con el fin de obtener la acreditación máxima estando en conocimiento de aquel medio de impugnación, el cual es informado por la CNA[29]. Por tanto, al dar lectura de dicha resolución precavemos que, de igual modo, aún cuando la resolución es favorable para la IES y estando en conocimiento de la posibilidad de solicitar su modificación, no lo hace. En este sentido, se observa que las IES conocen los criterios de la CNA desde el punto de vista del cumplimiento de los objetados sometidos a evaluación y por tanto, la impugnación mediante un recurso de reposición representaría un desgaste innecesario, ya que se llegaría al mismo resultado.

5. Resolución Exenta de Acreditación Institucional N° 502: Instituto Superior de Artes y Ciencias de la Comunicación IACC:

Dicha institución se sometió a un proceso de acreditación institucional el año 2019, y en cuyo caso obtuvo una acreditación de dos años siendo esto, en consecuencia, una resolución perjudicial para los intereses particulares de dicha IES. Como consecuencia de lo anterior, la IES dedujo reposición ante el mismo organismo que dicto la resolución, en cuyo caso mediante resolución Nº 531, fue rechazada manteniendo los dos años de acreditación. Podemos observar de este tipo de resoluciones que la CNA, responde a un criterio objetivo, mediante el cual estandariza el proceso de acreditación considerando el cumplimiento de los requisitos y/u objetivos establecidos en la ley en atención a los estándares de calidad exigidos. En ese sentido, observamos que la acreditación de las instituciones atiende a un carácter igualitario en los diversos procesos.

[29] Ley 20.129, de 2006, Art. 23.

6. La importancia de la Acreditación Institucional en la actualidad

A la luz de todos los cambios experimentados en el último tiempo en el sistema de acreditación, a diferencia de cómo era anteriormente, la acreditación institucional esta revestida de obligatoriedad desde el año 2020, apropósito de la entrada en vigencia de la Ley 21.091 sobre Educación Superior, que busca entre otras cosas, fortalecer el Sistema de Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación establecido en la Ley 20.129.

Lo anterior, ha hecho que la acreditación sea algo cada vez más preponderante en la continuidad de los proyectos educativos de las IES en atención a los efectos que se alcanzan con su obtención, entre los cuales destacan los beneficios económicos provenientes del financiamiento estatal, y los referentes a la gratuidad a la que acceden los alumnos de las IES que han obtenido una acreditación institucional al menos con el carácter de avanzada, o sea, de 4 a 5 años de acreditación, según lo expresado en el artículo 83 de la Ley 21.091. Otro efecto se verá reflejado en la disminución de su autonomía frente a la CNA y deberán solicitar autorización a dicho organismo en aquellos casos respecto de los cuales deseen aumentar las vacantes o abrir nuevas carreras /programas, o abrir nuevas sedes. Siguiendo este mismo orden de ideas, las IES ven comprometido altamente su prestigio debido a que los años de acreditación aparecen en diversos rankings publicados en diarios de circulación nacional, canales de televisión, páginas web informativas, etc. Siendo esto, un insumo de carácter consultivo casi obligatorio y necesario para aquellos futuros alumnos y apoderados que formarán parte de la comunidad académica.

Como se señaló precedentemente, un elemento determinante a considerar al momento de someterse al proceso de acreditación y obtener una resolución positiva: es el numero de alumnos matriculados, tal y como lo muestra el siguiente recuadro Nº1[30], observamos un comportamiento con tendencia en pro de una vinculación por parte de los alumnos hacia las IES con condición de acreditación. De la totalidad de la corte matriculada, podemos señalar que el 94,7% pertenece a IES acreditadas, mientras que solo el 5,3% esta ligado a una IES no acreditada por parte de la CNA.

[30] Recuadro Nº1 que da cuenta de la evolución de la matricula de las IES en relación con la condición o no de acreditación, disponible en: www.mifuturo.cl.

Recuadro Nº1

Condición de acreditación*	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021	% Variación 2020 - 2021	Distribución Matrícula 2021
Acreditada	1.063.268	1.085.649	1.101.600	1.094.147	1.140.662	7,3%	4,3%	94,7%
CFT	120.218	120.251	125.977	118.139	117.452	-2,3%	-0,6%	9,8%
IP	320.670	329.624	334.035	341.729	358.034	11,7%	4,8%	29,7%
Universidades	622.380	635.774	641.588	634.279	665.176	6,9%	4,9%	55,2%
No Acreditada	114.024	102.398	92.880	57.775	63.752	-44,1%	10,3%	5,3%
CFT	16.559	16.479	11.963	12.206	17.044	2,9%	39,6%	1,4%
IP	54.039	43.480	45.421	19.658	20.504	-62,1%	4,3%	1,7%
Universidades	43.426	42.439	35.496	25.911	26.204	-39,7%	1,1%	2,2%
Total general	**1.177.292**	**1.188.047**	**1.194.480**	**1.151.922**	**1.204.414**	**2,3%**	**4,6%**	**100,0%**
% matrícula en IES acreditadas	**90,3%**	**91,4%**	**92,2%**	**95,0%**	**94,7%**			

Una vez mencionado lo anterior, también es importante referirse a las modificaciones implementadas en materia de acreditación, ha implicado que la reglas de procesabilidad de las decisiones de la CNA han ido variando y actualizando. Pero hay otras reglas que tienen el carácter de obsoletas, en cierto modo, y que generan un perjuicio evidente a las IES, por ejemplo en aquellos casos en que la decisión acreditación tenga el carácter de desfavorable a ojos de alguna IES, aun cuando efectivamente se haya otorgado la acreditación, estás van concluyendo en una especie de desamparo legal en el cual, las IES se ven imposibilitadas de utilizar alguna herramienta y/o mecanismo recursiva. Este defecto legal ha generado un aumento en el accionar de protecciones en el último tiempo, siendo esta herramienta de control jurisdiccional indirecto, una luz de esperanza para quienes se ven afectados por falta de intervención por parte del órgano administrativo para conocer y controlar una resolución desfavorable en cuanto al otorgamiento de años de acreditación, resueltos por parte de la CNA.

Tal y como se señaló, en el último tiempo ha primado una especie de contencioso de carácter cautelar indirecto, a través de la interposición de la acción de protección, cautelando el derecho de impugnar años de acreditación, siendo esta, una herramienta que llena el vacío legal del artículo 21 de la Ley 20.129, en relación con el artículo 23 inciso primero del mismo cuerpo legal.

De acuerdo con lo señalado en los párrafos anteriores, surge la siguiente interrogante respecto de si el recurso de protección es el medio idóneo para obtener un control respecto de las decisiones por años de acreditación. Algunos de los casos más conocidos de acciones de protección para cautelar y restablecer el derecho, es la interposición del recurso de protección

por parte de las IES, para luego y una vez que se encuentra pendiente la gestión, los actores optan por recurrir de inaplicabilidad, ante el Tribunal Constitucional, respecto de la siguiente frase "*en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes…"*[31].

Para los casos en que se acoge la inaplicabilidad por parte del Tribunal Constitucional, y posteriormente la Corte Suprema ordenará al CNED controlar mediante el conocimiento un recurso de apelación interpuesto por parte del actor, respecto de aquella resolución que concedió una menor cantidad de años de acreditación esperados.

De lo anterior, reconocemos algunos de los siguientes casos:

1. <u>Resolución N°437/2018 CNA/ Instituto Profesional Virginio Gómez:</u>

   En este caso la IES se sometió a un proceso de acreditación durante el año 2017, y en cuyo caso se le otorgó una acreditación básica de tres años siendo esto, en consecuencia, una resolución desfavorable debido a los efectos que provoca una acreditación con carácter de básica, existiendo una única instancia para conocer y decidir la controversia surgida, a partir de un otorgamiento insuficiente de años de certificación, a diferencia de aquellos casos en que se rechaza la acreditación a una IES, las cuales tienen una doble instancia recursiva. Posteriormente, el instituto profesional repone ante la misma CNA, en resolución N°454, la cual no acoge la reposición interpuesta. En julio del mismo año apeló la resolución que denegó la reposición que impugnaba la resolución de acreditación por tres años, solicitando cuatro o más debido al progreso en las áreas obligatorias de Gestión Institucional y Docencia de Pregrado. En Oficio Ordinario N°446 de julio de 2018, el CNED negó la posibilidad de admitir a tramitación dicha apelación por carecer de competencias legales que lo faculten para conocer apelaciones por el número de años. En este contexto, la IES acciona de protección en la Corte de Apelaciones de Santiago, y una vez que se encuentra pendiente el conocimiento de dicha gestión, recurre de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional, por la frase: "*en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes…*[32]*"* de la ya referida norma. Posteriormente, la Corte Suprema, confirmando al sentencia de la Corte de Apelaciones ordena al CNED deberá conocer y resolver, para el caso en particular, la apelación por

[31] Ley 20.129, de 2006, Art. 23, inciso 1.

[32] Ley 20.129, de 2006, Art. 23, inciso 1.

impugnación de años de acreditación. En definitiva, el CNED resolvió no acoger el recurso que impugnaba los tres años de acreditación otorgados al instituto profesional.

2. Resolución N°472/2019, CNA/Instituto Profesional de Chile:

   En dicha instancia la CNA resolvió otorgar una acreditación institucional básica de dos años al Instituto Profesional de Chile. Ante esta situación, el instituto profesional recurrió de apelación ante el CNED a fin de que ejerza un control administrativo sobre las decisiones de acreditación de la CNA. De acuerdo con el oficio 123/2019 del CNED, este no acogió dicho recurso argumentando que no está dotado de la potestad para conocer y resolver las apelaciones por años de acreditación. Ante esto, el instituto profesional recurre de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, y en la causa rol N°17.312-2019, rechaza el recurso de protección deducido por el Instituto Profesión de Chile, en el intertanto que encontrándose la gestión pendiente, recurre ante el Tribunal Constitucional[33] de Inaplicabilidad de la frase: "*en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes…*[34] de la Ley 20.129. Por ultimo, la Corte Suprema revocó la sentencia de la Corte de Apelaciones por lo que en definitiva, ordenó al CNED a conocer de la apelación interpuesta en contra de lo resulto por la CNA.

3. Resolución de acreditación N°496/2019, CNA/Universidad Autónoma de Chile:

   Respecto de la cual la CNA resolvió acreditar a la U. Autónoma de Chile por cuatro años. En razón de aquello, la universidad interpuso recurso de reposición ante la CNA, el cual no fue acogido por resolución 508/2020. Frente a esta resolución, la universidad presentó un recurso de apelación ante el CNED el cual declaró inadmisible aquel recurso en Oficio 128/2020. La IES ante la carencia de herramientas de control de juridicidad de las decisiones de la CNA, presentó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Temuco, rol 2884/2020 y mediante gestión pendiente presentó un recurso de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional, que al igual que en los dos casos que antecede, por la frase: "*en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes…"*[35]*,* de la Ley 21.091.

[33] STC 7203-2019.

[34] Ley 20.129, de 2006, Art. 23, inciso 1.

[35] Ley 20.129, de 2006, Art. 23, inciso 1.

Finalmente, de acuerdo a las resoluciones analizadas, observamos que las IES buscan a través de una vía indirecta, como lo es el recurso de protección, encontrar solución a la falta de un mecanismo de control respecto de las resoluciones de la CNA, que les permita impugnarlas en aquellos casos en que adviertan un perjuicio por lo resuelto, en cuanto a la cantidad de años de acreditación.

Ahora, como bien sabemos, la CNA en un órgano descentralizado de la Administración del Estado y como tal, esta sujeto a la fiscalización de sus actos por parte de la Contraloría General de la República, por ende, cabe la siguiente pregunta: ¿qué rol ha cumplido la Contraloría General de la República en estos casos? Por su parte, la Contraloría General de la República, ha sostenido que no procede el recurso de apelación por años de acreditación institucional, arguyendo:

"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"[36].

De acuerdo con lo anterior, la CNED utiliza dicho criterio para no dar curso a las apelaciones deducidas ante este órgano administrativo. Cabe precisar que el dictamen en comento es del año 2010, por cuanto es anterior a la puesta en marcha de la Ley 21.091, de 2018, sobre educación superior que vino a modificar la ley 20.129, de 2006, sobre Sistema de Aseguramiento de la Calidad de las Instituciones de Educaciones Superior, por tanto, es importante un pronunciamiento actual y un rol más protagónico de la Contraloría junto con los tribunales, ejerciendo un control sobre las decisiones de acreditación de la CNA. De esta forma podemos inferir que, de acuerdo con la prescrito por la Contraloría, el Consejo Nacional de Educación se encuentra impedido de abocarse a su conocimiento cuando dicho recurso sea presentado con el objeto de revertir la decisión sobre la cantidad de años de acreditación institucional, argumento que actualmente carece de validez jurídica.

Las reglas de procesabilidad que fueron expuestas nos muestran la necesidad de la legitimación a las IES para deducir algún mecanismo recursivo que permita suprimir el agravio que se produce con algunas resoluciones de la CNA.

[36] Dictamen Nº36.412, de 2010, Contraloría General de la República.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, ha argumentado:

"*Es 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"*[37].

Este criterio de desigualdad, se contrapone de acuerdo con lo que reza uno de los aforismos ilustres del derecho: *qui potest plus, potest minus* (quien puede lo más, puede lo menos)*,* Puesto que, además, para los casos en que se apela una acreditación rechazada, en el escenario actual nos lleva a un criterio sin sentido, de pensar que perfectamente se podría obtener, una vez que se deduzca recurso apelación, una acreditación avanzada o inclusive de excelencia (en estricto rigor), puesto que no existe una limitación por parte de la ley en este sentido.

7. La importancia de la impugnabilidad de las decisiones de la CNA

Es importante intercambiar, debatir y evaluar la posibilidad de ampliar el mecanismo de control de las resoluciones administrativas de la CNA respecto al número de años de acreditación, así como también un control de juridicidad sobre las decisiones de acreditación de la CNA, que permita deducir alguna garantía recursiva especial, y/o someterse al conocimiento de un tribunal civil, debido a la importancia que tiene hoy en día la acreditación. Esto porque las decisiones de la CNA son una verdadera autorización para seguir funcionando en razón de los argumentos expuestos a lo largo de esta presentación, lo que además, no reúne los requisitos del debido proceso, el principio general de impugnabilidad de los actos administrativos, así como también el derecho de igualdad ante la ley,

Por ello, si frente a estos conflictos de carácter jurídico existiera un mecanismo mediante el cual un tribunal ordinario y/o especial a través de un juez constituya instancia conociendo y resolviendo las cuestiones de fondo respecto de un proceso de acreditación, corroborando el cumplimiento y los fundamentos de las resoluciones de acuerdo con la ponderación de los criterios y estándares de calidad, pero principalmente sobre la base del control de proporcionalidad, juridicidad, igualdad y la certeza jurídica, como órgano independiente e imparcial, establecerían una limitación a la autoridad administrativa,

[37] STC 7203-2019, Considerando vigésimo primero.

protegiendo los derechos de los particulares quienes se ven desprovistos de dichas garantías en esta relación desigual que se genera entre la CNA y las IES.

Lo expuesto anteriormente obedece a la falta de un órgano perteneciente al Poder Judicial, que dirime de forma objetiva y en estricto cumplimiento de las normas del debido proceso si la decisión de la CNA se ajusta a derecho o no. En el entendido de que la Ley 20.129 es restrictiva en cuanto al ámbito de aplicación de las normas del debido proceso legal, existe una inminente contravención a nuestra Carta Magna, la cual en su artículo 19°N°3 establece el derecho de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos de las personas. En otras palabras, el artículo 19°N°3 de nuestra Constitución resguarda el derecho a la defensa, a la bilateralidad de la audiencia y en especifico a todas las normas que regulan el debido proceso.

No es dable entonces concentrar todo el poder de decisión en un órgano en primera instancia, para luego concentrarlo en un órgano especial, el CNED, que a su vez no constituye un órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial. De mantenerse esta situación en el tiempo, se estarían dirimiendo asuntos por órganos que no contemplan una solución judicial. Dicho resultado judicial constituye la solución de *ultima ratio* para resolver un conflicto que no solo vulnera derechos y garantías de un particular (en este caso la Universidad, Instituto de Educación Superior y/o Centro de Formación Técnica de que se trate) sino que también de las personas que han contratado servicios con dicha institución.

Es fundamental que exista la figura del juez clásico, aquel ser imparcial e idóneo que tiene la capacidad de objetivamente resolver en atención a las exposiciones de hecho y de derecho el conflicto de interés jurídico suscitado a su conocimiento para su fallo. Sin la existencia de esta figura, se hace imposible resolver el conflicto de manera justa y legal, y ulteriormente el Estado de Chile se encontraría sistemáticamente vulnerando las garantías constitucionales no sólo de las entidades sujetas a acreditación, sino que también de las personas que han contratado servicios de educación con dichas entidades.

Por ello, es menester que un juez tenga un rol activo, en poder apreciar si objetivamente se cumplen con los requisitos establecidos para la acreditación de que se trate y si se han cumplido además con los plazos y demás normas objetivas que den lugar o no al derecho que se está solicitando: una acreditación por una cantidad de años determinada.

Este rol activo del juez se traduciría en que, por primera vez, se aplique no solo la legislación común y especial (Ley 20.129) sino que también las normas de nuestra Constitución.

Así como las resoluciones de la CNTV y el Consejo para la Transparencia son apelables ante la Corte de Apelaciones competente, en este caso mas que crear un tribunal especial perteneciente al Poder Judicial, recaería dicho rol en los ministros de la Corte de Apelaciones de que se trate. Esto cobra mayor relevancia, en el entendido de que la Ley 20.129 no señala ningún procedimiento especial ni tampoco formas de resolución de conflictos por la vía judicial.

En este escenario, es importante evaluar no solo la existencia de un control respecto de las decisiones de rechazo de acreditación, sino que también ampliar el rango de impugnación a las decisiones de acreditación por disconformidad de los años otorgados a las IES, y que además sea ejercido por un órgano y/o tribunal, quien como bien sabemos, están dotados de imparcialidad e independencia y por ende, se promueve y asegura el respeto al debido proceso frente a una situación irregular y/o de disconformidad de acreditación por parte de la CNA.

Otra opción que vale tener en cuenta, es el recurso de apelación que de acuerdo con su espíritu es una garantía recursiva de carácter procesal judicial, pero que para el caso en particular se interpone ante un órgano administrativo como lo es el CNED, por lo que viene a romper el esquema procesal administrativista del recurso de reposición establecido en la LBPA, el cual se interpone ante el mismo órgano administrativo que dictó la resolución. Es por ello que, si se permitiera impetrar un recurso de apelación respecto de todas las decisiones de acreditación de la CNA, disminuiría los niveles de discrecionalidad de dicho organismo, dando seguridad, juridicidad, y certeza jurídica y racionalidad a los conflictos respecto de las decisiones de acreditación suscitados entre las diferentes IES y la CNA. A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el considerando décimo noveno de la sentencia rol 7203-19-INA, añade:

"Los criterios que formulen de evaluación y estándares de calidad que se formulen por los organismos competentes, conforme a las atribuciones que la ley les ha otorgado, tienen un rango de discrecionalidad que pueden ser ponderados indistintamente, por un órgano u otro,

respecto a los antecedentes… puede resultar conveniente, desde el punto de vista racional y justo someterla a revisión de otro órgano...”[38]

Lo anterior cobra relevancia, debido a que el control administrativo sobre las decisiones de acreditación lo hace la misma CNA por lo que es difícil no caer en la parcialidad o discrecionalidad a la hora de controlar ella misma sus propias resoluciones y ante la inexistencia de mecanismos judiciales específicos para controlar estas decisiones, además de los limitados recursos ordinarios en materia administrativa. Un control de juridicidad de un órgano diferente dotaría de certeza jurídica de las decisiones de acreditación de la CNA que como se señaló, se enfocan básicamente en hacer un examen de ponderación de lo criterios y estándares de calidad, teniendo en consideración a la sujeción de la discrecionalidad de cada una de las distintas personas que participan del examen.

Finalmente, podemos señalar en virtud del análisis jurisprudencial realizado, que la CNA en sus resoluciones de acreditación entrega argumentos más bien genéricos que específicos para resolver una solicitud de acreditación. Lo que se manifiesta del análisis realizado en las resolución presentadas, es que se aplica una argumentación genérica, que carece de fundamento jurídico. Recordemos que la resolución que rechaza la acreditación de una institución extingue derechos, lo cual genera perjuicios tanto a la solicitante como a las personas que han contratado con ella. Debido a lo anterior, es fundamental establecer un mecanismo recursivo que abarque todas las dimensiones de las resoluciones de acreditación de la CNA, ampliando de esta manera el espectro de protección a aquellos casos en los que se atenúa la posibilidad de obtener o de al menos discutir la posibilidad de una mayor cantidad de años de acreditación.

[38] STC 7203-2019, Considerando décimo noveno.

Conclusión

En el presente trabajo observamos que el proceso de acreditación de una Institución de Educación Superior resulta ser fundamental para la plausibilidad de existencia de la misma, puesto que de no contar con dicha certificación está pierde posibilidad de competencia en el mercado. Esta situación subyace luego de una serie de modificaciones a la ley que regula dicho proceso de acreditación ante la Comisión Nacional de Acreditación, específicamente con la entrada vigencia de la Ley 21.091 sobre Educación Superior, los cuales han provocado que este proceso sea cada vez preponderante en la continuidad de los proyectos educativos de las instituciones de educación superior.

Lo anterior, entre otros factores, debido al impacto económico por lo beneficios económicos provenientes del financiamiento estatal, la disminución de su autonomía frente a la Comisión Nacional de Acreditación, ya sea en aquellos casos respecto de los cuales deseen aumentar las vacantes o abrir nuevas carreras /programas, o abrir nuevas sedes, entre otros. Además, entra en juego el prestigio de cada institución, no solo frente a sus pares institucionales, si no que también frente a la opinión pública y futuros alumnos. Esto último, impacta directamente en las cortes de ingreso de cada año, por carreras.

Por tanto, existen algunas reglas de procesabilidad respecto de las resoluciones de acreditación, que están quedando obsoletas, y que además, que carecen de razonabilidad, validez legal, proporcionalidad, y certeza jurídica. Atentando además, contra la garantía constitucional igualdad ante la ley. Un ejemplo de ello, es el articulo 23, inciso 1, de la Ley 20.129, más precisamente en su frase "*en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes…",* la cual ya fue comentada a lo largo de este trabajo. En virtud de lo expuesto anteriormente, mas bien parece que dichas reglas de procesabilidad no existieren y por tanto la parte solicitante queda al amparo de un proceso a todas luces antijuridico y contrario a nuestra Constitución.

Por ello, es que a opción de quien suscribe este trabajo, es preciso que los tribunales superiores de justicia, a través de un juez que constituya instancia, como también la Contraloría General de la República debiesen tener un rol especifico que hoy no existe, respecto de las resoluciones de acreditación, a las cuales se someten las diversas instituciones de educación superior.

Evidenciamos la necesidad de abrirse a la posibilidad de ampliar y/o establecer mecanismos de control de juridicidad sobre las resoluciones administrativas de la Comisión Nacional de Acreditación respecto al número de años de acreditación, mecanismos que otorguen una mayor imparcialidad frente a las resoluciones de la Comisión Nacional de Acreditación velando por las normas del debido proceso legal, y otorgar una mayor confianza legitima a las instituciones de educación superior, las cuales finalmente deben aspirar a ofrecer una mayor calidad en la educación, la cual impacta directamente en el presente y futuro de nuestra sociedad.

Bibliografía

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2003): Historia de la Ley Nº 20.129. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5737/ [Visitado el 14 de junio de 2020]

El Modelo Chileno de Acreditación de la Educación Superior, (Santiago, Chile, Editorial Identidad y Comunidad Verde). Disponible en: https:www.cnachile.cl/Bliblioteca%20Documentos%20de%20Interes/LIBRO_CNAP.pdf [Descargado el: 7 enero de 2021]

FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos. (2011). Los procesos administrativos en el Derecho chileno. Revista de derecho (Valparaíso), (36), 251-277. Disponible en: https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512011000100007

LAGOS ESCOBAR, Ricardo, (2003). Mensaje Presidencial Nº512-348.

Servicio de Información de Educación Superior, (2021). Recuadro Nº1, Evolución de la Matricula Total de Pregrado por condición de acreditación y tipo de institución. Matricula Educación Superior. Disponible en: https://www.mifuturo.cl/informes-de-matricula/ [Visitado el 20 de agosto de 2021]

VALDIVIA, José Miguel, (2018). Manual de Derecho Administrativo (Santiago, Chile, Editorial Tirant Lo Blanch).

Normas Jurídicas Citadas

Ley 21.091, de 2018.

Ley 20.129, de 2006.

Ley 19.880, de 2003.

Jurisprudencia Citada

Comisión Nacional de Acreditación, Resolución Nº 502; 2020, 14 de enero de 2020. Proceso de Acreditación Institucional; www.cnachile.cl – Buscador de acreditaciones.

Corte de Apelaciones, Rol 17.312, de 2019

Tribunal Constitucional, Rol 7203; año 2019, Tribunal Constitucional.

Contraloría General de la República, Dictamen Nº36.412, de 2010.

Comisión Nacional de Acreditación, Resolución 496, 2019, 7 de noviembre de 2019. Proceso de Acreditación Institucional; www.cnachile.cl – Buscador de acreditaciones.

Comisión Nacional de Acreditación, Resolución Nº478; año 2019, 31 de enero de 2019. Proceso de Acreditación Institucional; www.cnachile.cl – Buscador de acreditaciones.

Comisión Nacional de Acreditación, Resolución Nº472, año 2019, 21 de enero de 2019. Proceso de Acreditación Institucional; www.cnachile.cl – Buscador de acreditaciones.

Comisión Nacional de Acreditación, Resolución Nº465, año 2018, 18 de octubre de 2018. Proceso de Acreditación Institucional; www.cnachile.cl – Buscador de acreditaciones.

Comisión Nacional de Acreditación, Resolución 437; año 2018, 20 de febrero de 2018. Proceso de Acreditación Institucional; www.cnachile.cl – Buscador de acreditaciones.

Comisión Nacional de Acreditación, Resolución Nº435, año 2018, 16 de febrero de 2018. Proceso de Acreditación Institucional; www.cnachile.cl – Buscador de acreditaciones.

Comisión Nacional de Acreditación, Resolución Nº349, año 2016, 13 de enero de 2016. Proceso de Acreditación Institucional; www.cnachile.cl – Buscador de acreditaciones.