

Santiago, diez de agosto de dos mil dieciséis.

VISTOS:

A fs. 60 comparece **José Antonio Galilea Vidaurre**, Presidente Ejecutivo de la Junta Directiva de la Universidad Autónoma de Chile, domiciliado para estos efectos en Avenida Pedro de Valdivia 425, Providencia, Santiago, en representación de la **Universidad Autónoma de Chile**, corporación de derecho privado, RUT 71.633.300-0, del mismo domicilio anterior, recurre de protección en contra de la Resolución N° 66/2016, de fecha 17 de mayo de 2016, notificada a su parte el 20 de ese mismo mes y año, dictada por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), persona jurídica de derecho público, representada legalmente por su Presidenta, señora **Adriana Delpiano Puelma**, domiciliada en Avenida Libertador Bernardo O'Higgins N° 1371, comuna de Santiago.

Señala que la Resolución es un acto arbitrario (apartado II) e ilegal (apartado III) que priva a su representada del legítimo ejercicio del derecho a la igualdad ante la ley, asegurado a todas las personas en el numeral 2° del artículo 19 de la Carta Fundamental (IV) y le perturba en el legítimo ejercicio de la libertad de enseñanza asegurado en el numeral 11° del mismo artículo 19 (V).

Sostiene que la resolución en contra de la cual recurre rechazó el ingreso de la Universidad Autónoma de Chile al Sistema Único de Admisión (SUA), "debido a que se estimó que los antecedentes que acompañaron sus solicitudes son insuficientes para garantizar el cumplimiento del requisito de que sus controladores efectivamente sean personas naturales o jurídicas sin fines de lucro, cuyo objetivo es cautelar la ausencia del lucro en el quehacer institucional",

Prosigue que, en el numeral 7 de la misma Resolución, el CRUCH, en documento firmado por su Vicepresidente, añade "Cabe explicar que los antecedentes asociados a la postulación de la Universidad Autónoma para incorporarse al Sistema Único de Admisión no permiten afirmar o descartar fehacientemente que dicha institución lucre o lo hagan sus controladores." Y

añade que "No corresponde además al Consejo de Rectores realizar tales declaraciones o verificaciones."

Y que, en el numeral 8 de la misma Resolución, se consigna: "*estimar que los antecedentes revisados que acompañaron la solicitud de la Universidad Autónoma son insuficientes para garantizar el cumplimiento del requisito de la ausencia del lucro en su quehacer institucional.*

Alega que la Resolución es arbitraria por ser contradictoria consigo misma y con resoluciones de órganos del Estado que tienen autoridad para concluir en el aspecto en el cual la Resolución del CRUCH duda.

Afirma además que la Resolución es ilegal porque el CRUCH ha exorbitado su competencia, infringiendo lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la ley fundamental.

Indica que el CRUCH, como por lo demás el mismo reconoce, no tiene facultades legales para investigar o establecer la existencia de lucro en una universidad, competencia que la ley ha conferido al Ministerio de Educación para comprobar su cumplimiento y eventualmente al Ministerio Público cuando se trata de investigar ilícitos que pudieran revestir el carácter de delitos.

En consecuencia, sostiene que el CRUCH, al exigir a las universidades postulantes al SUA que ni ellas ni sus controladores persiguieran fines de lucro, se ajustó a derecho al referir el cumplimiento de ese requisito a la norma legal que lo exige como condición para gozar del beneficio conocido como gratuidad. Sin embargo, el mismo CRUCH infringió el derecho y exorbitó su competencia al pretender juzgar y establecer por sí mismo el cumplimiento o incumplimiento de este requisito, lo que ciertamente hizo al exigir que se le acreditara fehacientemente su cumplimiento, al margen del Ministerio de Educación.

En segundo lugar, alega que la Resolución es ilegal porque infringe su deber de fundar sus resoluciones y su deber de coordinación.

Sostiene que el CRUCH es una persona jurídica de derecho público, creada por ley, que forma parte de la Administración del Estado. Su pertenencia a la Administración del Estado resulta manifiesta del hecho que

la Contraloría lo ha sometido a su esfera de control, y que el CRUCH ha entregado respuesta a solicitudes de información de particulares, amparadas en el derecho de acceso a la información pública consagrado en la Ley N° 20.285.

El carácter de órgano público del CRUCH, indica, es aún más claro si atendemos la calificación de empleados públicos que recibe su personal, que se rigen por el Estatuto Administrativo. Se suma a estos antecedentes, el aporte fiscal que recibe el CRUCH a través de la partida correspondiente al MINEDUC dentro de la Ley de Presupuestos del Sector Público año 2016.

Destaca además que la Resolución en contra de la cual recurre es ilegal porque proviene de un órgano público que es presidido por la Sra. Ministra de Educación y se relaciona con el Presidente de la República, y con el resto de la Administración a través de ese Ministerio, y no puede fundar su decisión en un acto que consiste en poner en duda lo que ese mismo Ministerio ha declarado. Ello vulnera el principio de congruencia o no contradicción entre órganos de la Administración, consagrado en el inciso segundo del artículo 3 inciso segundo del artículo 5, ambos de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado; el inciso segundo del artículo 11 de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, N° 19.880, obliga a la Administración a dictar decisiones fundadas.

En la especie, dice, la Resolución recurrida no es compatible con la Resolución Exenta N° 86 de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación de 11 de enero de 2016 que "*Fija Nómina de Universidades que Adscriben al Financiamiento del Acceso Gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016*", documento que se funda necesariamente en que esa autoridad competente da por cumplido el mismo requisito legal del que el CRUCH duda.

Por tanto, en mérito de lo expuesto y de lo que disponen los numerales 2° y 11° artículo 19 y artículo 20 de la Constitución Política, solicita tener por interpuesto recurso de protección en contra de la Resolución 66/2016 del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, de fecha 17 de mayo de 2016 y notificada a mi parte el día 20

del mismo mes y año, en cuanto ella rechaza la solicitud de la Universidad Autónoma de Chile para incorporarse al Sistema Único de Admisión de las Universidades Chilenas; acogerlo en todas sus partes, ordenando dejar sin efecto el acto impugnado y en su lugar, se acepte la referida solicitud de incorporación y/o adoptando las demás medidas que juzgue adecuadas para el más pronto restablecimiento del imperio del derecho y la debida protección de esta parte , con costas a la recurrida.

A fs.131 informa ALDO VALLE ACEVEDO, Rol Único Nacional N° 6.642.777-3, Vice-Presidente Ejecutivo del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, en representación del Consejo de Rectores, CRUCH, por la parte recurrida, solicitando se rechace el recurso en todas sus partes, con expresa condenación en costas.

Señala que las entidades que componen el Consejo de Rectores son las instituciones de educación superior que enumera el Art. 3 del texto legal mencionado, a las cuales se han agregado dos universidades estatales creadas recientemente mediante la Ley 20.842 de 7 de agosto de 2015. Por cierto, entre las instituciones que integran el CRUCH evidentemente no se encuentra la Universidad Autónoma de Chile.

Manifiesta que su función legal consiste en "proponer a las entidades que lo integren, las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar sus actividades en todos sus aspectos, para procurar un mejor rendimiento y calidad de la enseñanza superior" (Art. 2 DFL 2 de 1985 de Educación), **una de ellas ha sido la estandarización de los requisitos y procedimientos para acceder a sus universidades.**

Aduce que formalmente el Consejo de Rectores es una persona jurídica de derecho público, de administración autónoma, pero en su financiamiento el Estado no aporta recursos directamente. En efecto, el financiamiento del Consejo de Rectores, proviene fundamentalmente de las universidades que lo conforman; Es un organismo público sui generis, no sólo porque a su financiamiento no concurre directamente el Estado, sino porque el Consejo de Rectores no goza de potestad normativa y disciplinaria sobre sus miembros, los rectores de las 27 Universidades que lo componen.

Argumenta que **el Sistema de Admisión del Consejo de Rectores no**

ha sido establecido por una ley ordinaria ni por decreto gubernamental alguno; este sistema es establecido y aplicado por Acuerdos del CRUCH y está destinado fundamentalmente a las universidades que lo integran.

Indica que un derecho que es transversal a los diversos aspectos de este conflicto jurídico que enfrenta a la Universidad Autónoma con el Consejo de Rectores, es el de la autonomía universitaria. La autonomía se encuentra especialmente reforzada tratándose de instituciones del ámbito de la educación superior. El legislador sistemáticamente la ha reconocido en las normativas que regulan a las instituciones de educación en general y a las universidades en particular.

En este contexto, dice, cabe poner de manifiesto la pretensión del recurrente de que por vía de esta acción constitucional se menoscabe la autonomía de que gozan las universidades que integran el Consejo de Rectores, dado que por su intermedio se obligaría a tales casas de estudios a compartir su sistema de selección con instituciones que conforme a criterios formales fijados autónomamente por ellas, no se ajustan a ciertas exigencias para participar del mismo.

Por cierto, señala, la Universidad Autónoma en ejercicio de su autonomía conserva la prerrogativa de darse el sistema de selección de sus alumnos que estime más conveniente; el Consejo de Rectores no interfiere ni menoscaba su derecho a definir acerca de a quienes recibe como estudiantes; su sistema de selección actual ciertamente es expresión de esa autonomía.

Afirma que se podrá verificar que el Recurso de Protección de la Universidad Autónoma es inviable en la especie, ya que las impugnaciones que efectúa constituyen una materia de lato conocimiento y, por tanto, ajena a la finalidad propia del recurso de protección.

Concluye que las consideraciones que se contienen en el informe ponen de manifiesto que los hechos descritos en el texto del recurso interpuesto y las peticiones que se formulán a la Iltma. Corte exceden las materias que deben ser conocidas a través de esta acción constitucional, atendida su naturaleza cautelar.

A fs.159 asume la representación del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas el Consejo de Defensa del Estado, por intermedio de la abogado procurador fiscal, Irma Soto Rodríguez, por decisión adoptada por ese

organismo.

A fs. 176 la recurrente acompaña documentos solicitando se tenga presente su contenido al resolver, a saber, Ley de Presupuestos del año 2016, Decreto N° 2088 de la Universidad de Chile, que aprueba el presupuesto de la Universidad de este año; y Copia simple del Acta de Sesión Ordinaria N° 572, celebrada por el CRUCH el 31 de Marzo del 2016.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

1.- Que, en primer lugar, debe tenerse en cuenta que el recurso de protección es un instituto procesal de carácter extraordinario, establecido para restaurar el imperio del derecho cuando se han afectado derechos fundamentales garantizados por nuestra Constitución Política, por intermedio de un acto arbitrario o ilegal.

2.- Que como es unánimemente aceptado, requiere para su procedencia, la concurrencia simultánea de un conjunto de requisitos, a saber, la existencia de un acto o una omisión ilegal y arbitraria, que dicho acto viole, perturbe o amenace garantías que la Constitución Política de la República asegura a todas las personas; y finalmente, que quién lo interpone se encuentre ejerciendo un derecho indubitable y que la acción constitucional se dirija en contra de quién ha causado la conculcación de un derecho garantizado por nuestra Carta Fundamental, dentro del plazo señalado por el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema.

3.- Que previo a entrar al fondo del recurso, cabe hacerse cargo de la afirmación de la defensa en el sentido que la demandada no es un organismo público, en circunstancias que aparece defendida por el Consejo de Defensa del Estado, cuya misión es precisamente defender los intereses fiscales, en un asunto en que no ha sido emplazado el Ministerio de Educación, si el CRUCH, no es un ente público no se entiende la comparecencia asumiendo su representación de un organismo cuya función está delimitada por ley y en beneficio del Estado.

4.- Que en cuanto al fondo del recurso, la Universidad recurrente denuncia como garantías vulneradas las de los N°s 2 y 11 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, igualdad ante la ley y libertad de enseñanza, vulneración que se habría configurado en su contra por haber el

Consejo de Rectores (en adelante el CRUCH), dictado la Resolución N° 66 de 17 de Mayo del año en curso, por la cual comunica que no accederá a su petición para ser incorporada el Sistema Único de Admisión (SUA) del Consejo de Rectores, la cual rola a fs. 2 siguientes de este recurso.

5.- Que cabe destacar que acorde al tenor de la referida resolución se debe analizar el presente recurso, por cuanto en ella se consignan las razones del rechazo de la incorporación al SUA, por lo que su texto es determinante para concluir si existió o no, un acto arbitrario o ilegal de parte del CRUCH, otra consideración que se haya vertido al contestar el recurso o en estrados, que exceda de aquella, es inconducente al efecto.

6.- Que la citada Resolución N° 66 consigna los requisitos que deben cumplir las Universidades para acceder al SUA según lo acordado por ese organismo en Sesión Ordinaria N° 572 de 31 de Marzo de 2016, en la que se adoptó el acuerdo N° 10 en el cual, en lo pertinente, se estimó como requisito mínimo de postulación a las Universidades Privadas no incluidas en el artículo 1° del D.F.L. N° 4 de 1981 de MINEDUC, que deben satisfacer la norma en relación a acreditación y que sus controladores, sean personas naturales o jurídicas no persigan fines de lucro.

El párrafo cuarto de la Resolución consigna las razones por las que desestima la solicitud de la recurrente, a saber: “El Consejo de Rectores decidió por unanimidad rechazar su postulación para incorporarse al Sistema Único de Admisión, debido a que se estimó que los antecedentes que acompañaron sus solicitudes son insuficientes para garantizar el cumplimiento del requisitos de que sus controladores efectivamente sean personas naturales o jurídicas sin fines de lucro, cuyo objetivo es cautelar la ausencia del lucro en el quehacer institucional.”

En cuanto a las consideraciones que tuvo a la vista para tal decisión, reitera que lo principal para los efectos de considerar a una institución universitaria adscrita al SUA, es que se trate de sujetos jurídicos colectivos sin fines de lucro, y en el caso de la recurrente, consigna en el numeral siete de la resolución recurrida: “Cabe explicitar que los antecedentes asociados a la postulación de la Universidad Autónoma para incorporarse al SUA no permiten afirmar o descartar fehacientemente que dicha institución lucre o lo

hagan sus controladores.”; lo que no implica, agrega, cuestionar la conducta de ningún socio, directivo o autoridad de la referida Universidad.

7.- Que llama la atención la redacción de la Resolución en cuestión, para referirse a la falta de cumplimiento del requisito que echa en falta, ausencia de lucro, lo hace en sentido negativo, en circunstancias que un tema tan sensible para la educación, en el contexto actual, ameritaba precisión y claridad, puesto que si de los antecedentes acompañados estimaba que no se cumplía por la recurrente, debió pronunciarse en sentido afirmativo, la Universidad Autónoma persigue fines de lucro. Aseveración que se evita al excluirla del SUA, quedando así la decisión de exclusión, explicitada de manera ambigua.

8.- Que sostiene además que los antecedentes aportados por la recurrente son insuficientes para garantizar el cumplimiento de ese requisito, sin embargo, consigna que a partir del mes de Noviembre del año 2015, los únicos socios de la Universidad Autónoma, eran seis personas naturales, de un mismo grupo familiar. A continuación, en los numerales, 8-3,8-4 y 8-5 de la Resolución cuestionada, refiere las diferentes modificaciones a la composición societaria de la Corporación, por las que, en definitiva, quedó integrada por seis personas naturales como ya había reconocido en el numeral 8-2.

Sin embargo, repite en el numeral 9, lo ya explicitado en el numeral 4, que la unanimidad de los rectores “NO SE FORMÓ CONVICCIÓN” que la conformación societaria y la estructura patrimonial de la Universidad, permitiera garantizar el cumplimiento del requisito analizado.

Los últimos párrafos de la Resolución N° 66, reiteran que no verificó el requisito asociado de ausencia del lucro, lo que les impide asegurar la compatibilidad de la misión y visión de la recurrente con los principios del Sistema único de Admisión del Consejo de Rectores.

9.- Que veamos entonces cuales fueron las razones que esgrimió el Consejo de Rectores para “dudar” que la Universidad Autónoma no perseguía fines de lucro en su actuar educativo.

10.- Que se entrará a analizar los fundamentos del reproche del CRUCH, que se centran en la falta de compromiso con la gratuidad de la educación, pero la realidad es que si se analiza la resolución denegatoria punto por punto,

aparte de explicar en qué consiste el Consejo de Rectores, sus funciones, la ley que lo creó y explicitar en qué consiste el Sistema Único de Admisión, enumera los diferentes documentos acompañados por la Universidad en relación a su acreditación, que no está cuestionada, y las escrituras que dan cuenta de sus modificaciones societarias, hasta llegar a una conformación con seis personas naturales; para centrar en tales modificaciones sus reparos, específicamente en los Estatutos de la Universidad y en solo dos puntos de aquellos: 1) los Estatutos omiten señalar la individualización de sus organizadores, y, 2) omiten contemplar los medios económicos de que dispondrá para la realización de los fines que se propone.

11.- Que corresponde entonces tener a la vista los Estatutos de la recurrente en los puntos cuestionados, los que rolan a fs. 29 y siguientes, de fecha 31 de Mayo del año 2005.

En cuanto a la individualización de sus organizadores, la realidad es que la última modificación como reconoce la Resolución sancionatoria fue de Noviembre del 2015, la que fue comunicada el Ministerio de Educación en Diciembre del mismo año, les solicitaron nuevos antecedentes, los que son ingresados en el mes de Febrero del 2016, para ser registrados en Marzo del presente año, mal podían contener los Estatutos los últimos cambios, los que si fueron debidamente comunicados y registrados, por lo que se deduce que no merecieron observaciones.

12.- Que, en relación al segundo reproche la Resolución impugnada se limita a expresar que no puede afirmar ni descartar la existencia de lucro de manera fehaciente, por lo que lo estima incumplido, pero no precisa ni detalla en qué se funda para esa decisión, ni cita párrafo alguno de los Estatutos o de la conformación societaria que permita arribar a lo que concluye.

13.- Que es dable exigírsele a la recurrida dada su condición de organismo público, que cumpla con la Ley de Bases de Administración de Estado, y que al dictar Resoluciones que acojan o rechacen, estas sean debidamente fundadas y en ellas se explice claramente las razones por las cuales arriba a una decisión denegatoria, exigencia que de no cumplirse, acarrea que lo decidido revista el carácter de arbitrario.

14.- Que al efecto cabe tener a la vista lo preceptuado en la Ley 20.890,

en su numeral 6 letra b)que en lo pertinente establece: “Serán elegibles las Universidades no Estatales comprendidas en el artículo 1º del decreto con fuerza de ley N°4, de 1981, del Ministerio de Educación, y las privadas no incluidas en dicha categoría, que eximan de cualquier pago asociado a arancel y derechos básicos de matrícula a los estudiantes que cumplan los requisitos señalados en el párrafo segundo, siempre que, al 27 de diciembre de 2015, se encuentren acreditadas de acuerdo a la ley N°20.129 por cuatro o más años, y cuyos controladores, en su caso, sean personas naturales o jurídicas sin fines de lucro. Es controlador toda persona, o grupo de personas con acuerdo de actuación conjunta, que actúe directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas, y tenga poder para asegurar mayoría de votos en las asambleas o reuniones de sus miembros o para elegir a la mayoría de votos en las asambleas o reuniones de sus miembros o para elegir a la mayoría de los directivos o designar al administrador o representante legal o a la mayoría de ellos, o para influir decisivamente en la administración de la corporación.”.

15.- Que la anterior disposición íntegramente aplicable a la Universidad recurrente, tampoco es analizada, para fundar la conclusión a la que arriba el CRUCH.

16.- Que en otro orden de ideas lo resuelto está en contradicción con lo decidido por otro organismo del Estado, a saber el Ministerio de Educación, el que por intermedio de Resolución Exenta N° 86 de 11 de Enero del 2016, anterior a lo Resolución objeto de este recurso, que data del mes de Mayo del mismo año, incluyó a la Universidad Autónoma en el listado de entidades de educación superior que adscriben al Financiamiento del Acceso Gratuito para el año 2016,

17.- Que la recurrente sostiene además que al resolver como lo hizo el CRUCH ha excedido sus facultades, por lo que lo resuelto además de arbitrario sería ilegal, por cuanto es el Ministerio de Educación y no la recurrida quien tiene facultades para pronunciarse acerca de la existencia de lucro en una institución de educación superior.

18.- Que en cuanto a este argumento cabe distinguir, el CRUCH tiene facultades para pronunciarse acerca de las solicitudes que le presenten las diversas Universidades, pero las tiene para determinar si

una entidad tiene o no fines de lucro, la cuestión es otra, el Ministerio de Educación ya le había reconocido a la recurrente que podía adscribirse al Financiamiento de acceso gratuito, como ya se analizó en la motivación décimo cuarta, mal podía entonces el Consejo recurrido discrepar con aquel y resolver que la Universidad Autónoma no puede hacerlo, porque según su entender no le ha quedado claro si persigue fines de lucro.

Su decisión carece entonces de la debida razonabilidad, al sustentarse en apreciaciones y no en convicciones, como lo demuestran diferentes frases que contiene la Resolución en análisis, tales como; “estimó que los antecedentes son insuficientes para garantizar el cumplimiento del requisito”, no permiten afirmar o desvirtuar fehacientemente que dicha institución lucre, “no logró formarse la convicción”.

Todo ello en abierta contradicción con lo decidido por el Ministerio del ramo.

19.- Que, así las cosas, la resolución N° 66 del Consejo de Rectores reviste el carácter de arbitraría al carecer de fundamentación plausible y exigir una acreditación del requisito no lucrar en sentido negativo, lo que no es admisible, en la medida que -como ha quedado demostrado- la universidad recurrente cumplió con los requisitos que la propia recurrente estableció en el Acuerdo N° 10/2016, adoptado en la sesión del 31 de marzo de 2016, en la forma y en los términos que libremente el CRUCH dispuso, con lo que al actuar se ha afectado la garantía de igualdad ante la ley, pues la actora queda en situación de no poder acceder al Sistema Único de Admisión, estableciéndose una diferenciación carente de justificación en relación con otras entidades de educación superior, que estando en la misma situación, sí pueden hacerlo, que son todas aquellas que fueron incluidas en la nómina confeccionada al efecto por el Ministerio de Educación, procediendo hacer lugar a la protección impetrada.

Por las razones anotadas y de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo de esta

clase de arbitrios., Ley 19.880 y Ley 20.890, **SE ACOGE** el recurso de protección deducido a fs. 60 por la Universidad Autónoma, por lo que se deja sin efecto la Resolución N° 66 de 17 de Mayo de 2016, y consecuencialmente todos sus efectos.

Regístrate y archívese.

Redacción de la Ministro Sra. Kittsteiner Gentile.

Protección N° 48119-2016

Pronunciada por la **Cuarta Sala** de esta Ilma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro señor Juan Cristóbal Mera Muñoz e integrada por la Ministro señora María Rosa Kittsteiner Gentile y el Ministro (s) señor Pedro Advis Moncada.

Autorizado por el (la) ministro de fe de esta Corte de Apelaciones.

En Santiago, a diez de agosto de dos mil dieciséis, notifqué en secretaría por el estado diario la resolución precedente.