

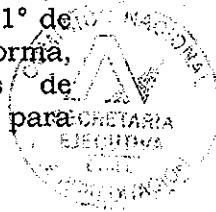
ACUERDO N° 39

Aplica sanción a la Agencia Acreditadora Akredita - QA Quality Assessment S.A

La Comisión Nacional de Acreditación, en su sesión número 442, del 1° de julio de 2011, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 20.129 que establece un "Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior", ha adoptado el siguiente acuerdo:

VISTO:

El Acuerdo N° 8, de fecha 9 de julio de 2008, mediante el cual se autorizó el funcionamiento de la Agencia Acreditadora Akredita - QA Quality Assessment S.A; lo señalado en los artículos 39°, 40° y 41° de la Ley N° 20.129; la Resolución Exenta N° 165-3, sobre la "Forma, Requisitos, Autorización y Obligaciones de las Agencias de Acreditación", de 2007; la Circular N° 14, "Sobre el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones a las Agencias Acreditadoras", de 2010.



TENIENDO PRESENTE:

- 1) Que, el 24 de agosto de 2010, la Señora María Torres Salazar en carta dirigida al Señor Ministro de Educación hizo presente que, con ocasión del resultado de acreditación de la carrera de Educación Parvularia del Instituto Profesional Los Leones, era posible advertir una evidente colisión de intereses, puesto que el Señor Luis Riveros Cornejo era, a la vez, Presidente del Directorio de la Agencia Acreditadora Akredita - QA Quality Assessment S.A., que resolvió dicha acreditación, y miembro del Consejo Académico Superior del mencionado Instituto Profesional, y la Señora Torres solicita al Señor Ministro analizar los antecedentes y adoptar las medidas que estime pertinentes.
- 2) Que, con fecha 2 de septiembre del año 2010, la División de Educación Superior del Ministerio de Educación derivó dicha denuncia a la Comisión Nacional de Acreditación para que procediera a incoar la investigación respectiva.
- 3) Que, tras el proceso de recopilación y revisión de antecedentes internos y externos, el día 8 de noviembre de 2010 la Comisión

Nacional de Acreditación decidió, a través de Resolución Exenta N° 172-3, iniciar un proceso sancionatorio de acuerdo a lo señalado en la Ley 20.129 y la Circular N° 14, de 2010, designando a la Fiscal que instruyó dicho procedimiento.

- 4) Que, el día 16 de noviembre de 2010 mediante Oficio N° 1079/10, la CNA puso en conocimiento de la Agencia el inicio del proceso sancionatorio y los cargos que se le imputaban, esto es, la eventual infracción a lo dispuesto en el artículo 39° de la Ley 20.129, en el sentido de no dar cumplimiento a los requisitos o condiciones de operación, específicamente, a lo dispuesto en el artículo 7° letra i) del Reglamento contenido en la Resolución N° 165 que establece que las agencias, sus propietarios, socios o miembros directivos no podrán prestar, por un lapso de veinticuatro meses, a lo menos, servicios de consultoría o asesoría a las instituciones de educación superior en las que hubieren, estén o vayan a desarrollar procesos de acreditación.

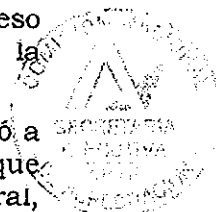
Lo anterior, porque al momento de realizar dicha Agencia el proceso de acreditación de la carrera de Educación Parvularia impartida por el IP Los Leones, uno de los propietarios y Presidente del Directorio de la misma, desarrollaba, al mismo tiempo, labores como miembro del Consejo Académico Asesor de dicho Instituto Profesional.

- 5) Que, el día 3 de diciembre de 2010, la Agencia hizo entrega de su escrito de descargos, acorde a la normativa vigente, en el cual sostiene los argumentos que pasan a exponerse:

A) La Agencia señala que el señor Luis Riveros Cornejo integró el Consejo Académico Asesor del Instituto Profesional Los Leones desde la fecha de creación del mismo, esto es, desde el año 2004. Sostiene que, a su juicio, dicho Consejo sólo tiene asignadas funciones de colaboración y asistencia relacionada con aspectos estrictamente académicos. Agrega, que el funcionamiento de tal Consejo ha disminuido los últimos tres años, y que desde el año 2007 la participación del señor Riveros Cornejo ha sido mínima, habiendo informado que, como buena práctica, formalizó su desvinculación con dicho Consejo Asesor.

B) Sostiene, además, que la Resolución Exenta N° 165 adolecería de reparos respecto de su constitucionalidad y legalidad, en la medida que sus disposiciones regulan materias que la Constitución reserva a la ley, siendo, además, un acto administrativo que no fue sometido al trámite de Toma de Razón, tal como lo establecía la Resolución N° 520, de 1996, vigente a esa época. Señala que la Constitución garantiza el derecho a que ninguna clase de trabajo sea prohibida, salvo

- que se cumpla con ciertos requisitos, y que la regulación de las actividades económicas debe efectuarse por una norma de rango legal. Añade que, no obstante lo anterior, ninguna de las disposiciones de la ley N° 20.129 habilita a la CNA para establecer prohibiciones o inhabilidades para ejercer una actividad económica o para desarrollar la libertad de trabajo.
- C) Agrega la Agencia que no es posible determinar si efectivamente don Luis Riveros Cornejo prestó estos servicios y en qué época lo habría hecho, sin perjuicio que las labores que cumplió fueron esporádicas y aisladas.
- D) Sostiene que la norma del artículo 7° letra i) de la Resolución N° 165, no es clara respecto a los sujetos obligados, y que la Agencia en cuanto tal, no ha llevado a cabo asesoría alguna a las instituciones de educación superior.
- 6) Que, con fecha 22 de diciembre del año 2010, la Comisión estimó que existían antecedentes suficientes para continuar con el proceso sancionatorio, disponiendo que la Agencia fuera citada en la oportunidad pertinente, tal como contempla la normativa.
- 7) Que, de acuerdo a lo anterior, el día 21 de junio de 2011 se invitó a la Agencia a comparecer ante el Pleno de la Comisión para que hiciera uso de su derecho a exponer sus descargos de manera oral, de acuerdo a los procedimientos establecidos.
- 8) Que, el día 24 de junio de 2011, la Agencia, representada por su Gerente General y representante legal, Sr. Luis Patricio Riveros Barría, asistido por su asesor jurídico Señor Eduardo Cordero, reiteró los descargos señalados en el escrito respectivo y, además solicitaron fuera declarada la prescripción de la acción administrativa que permite perseguir los hechos investigados. Lo anterior, por cuanto al no existir en la ley N° 20.129 norma expresa que regule el plazo de prescripción, debe aplicarse supletoriamente el lapso contemplado en el Código Penal respecto de las faltas, esto es, un lapso de seis meses. Explicaron que la acreditación de la carrera de Educación Parvularia se llevó a cabo el 11 de diciembre del año 2009, momento en el cual se podría haber verificado el conflicto de intereses. Sin embargo, sólo con fecha 16 de noviembre del año 2010, CNA notificó los cargos que se le imputaban a la Agencia.
- 9) Que, el día 1° de julio de 2011, la Comisión analizó todos los antecedentes, adoptando la decisión que se indica.



16

CONSIDERANDO

- 1) Que, de acuerdo al artículo 40° de la Ley N° 20.129, corresponde a la Comisión Nacional de Acreditación conocer de las infracciones a lo dispuesto en dicho cuerpo normativo, y aplicar sanciones cuando sea del caso.
- 2) Que, en relación con las alegaciones efectuadas por la Agencia, respecto a los cargos formulados, es necesario referirse, en primer término, a la solicitud de declaración de prescripción, pues, si fuere del caso acceder a ello, no procede referirse al resto de las argumentaciones planteadas.

Sobre el particular, cabe señalar que la norma contenida en el artículo 7° letra i) de la Resolución Exenta N° 165, implica una condición de operación que considera tres modalidades, a saber: a) no pueden realizarse consultorías en instituciones en las que se haya realizado un proceso de acreditación de alguno de sus programas, sino hasta transcurrido dos años desde que él ha concluido; b) no pueden realizarse de manera simultánea procesos de acreditación y consultorías para una misma institución; c) realizada una asesoría a una institución de educación superior, deben transcurrir al menos 24 meses antes de proceder a realizar un proceso de acreditación.

En la especie, se pudo constatar que se configuran al menos dos de las alternativas descritas, pues según lo informado por la propia Agencia, el señor Riveros Cornejo se incorporó al Consejo Académico Asesor del IP Los Leones en el año 2004, permaneciendo en dicha calidad durante todo el desarrollo del proceso de acreditación de la carrera de Educación Parvularia del mencionado IP, incluso durante la adopción del acuerdo del mismo, esto es, el 11 de diciembre del año 2009, configurándose así la infracción mencionada en la letra b). Una vez concluido el proceso de acreditación por parte de la Agencia a la cual pertenece, el señor Riveros Cornejo siguió formando parte del Consejo Académico Asesor del IP Los Leones, sin respetar el plazo de veinticuatro meses que la norma contempla para poder efectuar asesorías, a contar de la fecha en que existió un vínculo generado por la acreditación, configurándose la situación descrita en la letra c).

Conforme a lo anterior, no es posible estimar prescrita la acción administrativa, en la medida que la norma exige un lapso mínimo

de veinticuatro meses entre las actividades de consultoría y acreditación, más aun considerando que la infracción permaneció en el tiempo y sólo fue subsanada con ocasión de la notificación de los cargos, esto es, el 18 de noviembre del año 2010.

Otra interpretación llevaría al abuso de estimar que si la infracción se cometió en el primer mes de los veinticuatro contemplados, pero no fue perseguida dentro de los seis siguientes, no sería reprochable el actuar de las agencias aun cuando resta por computar cierto lapso para completar los veinticuatro meses dentro de los cuales debieron abstenerse.

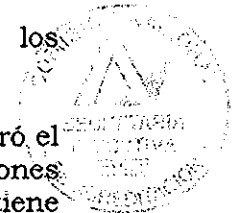
En consecuencia, no se accede a lo solicitado en el sentido de declarar la prescripción dentro del proceso sancionatorio seguido respecto de la Agencia Acreditadora Akredita - QA Quality Assessment S.A.

- 3) Resuelto lo anterior, corresponde referirse al resto de los descargos efectuados por la Agencia:

a) La Agencia sostiene que el señor Luis Riveros Cornejo integró el Consejo Académico Asesor del Instituto Profesional Los Leones desde el 2004, pero que, a su juicio, dicho Consejo sólo tiene funciones de colaboración y asistencia relacionada con aspectos estrictamente académicos. Agrega, que desde el año 2007 la participación del señor Riveros Cornejo ha sido mínima, habiendo formalizado recientemente su desvinculación.

Al respecto, cabe señalar que el Consejo Académico Asesor del mencionado Instituto Profesional ha sido definido, por la misma Institución, como la instancia de colaboración encargada de asesorarlo en el cumplimiento, desarrollo y fortalecimiento de los principios, objetivos y políticas institucionales relacionadas con aspectos académicos.

Dicha instancia surgió en el año 2009, cuando la Institución reformuló su estructura en base a cinco niveles en cuya cúspide se encuentra la Rectoría, la que cuenta con dos organismos que le proveen asesoría y coordinación en el proceso de toma de decisiones, uno de los cuales es el Consejo Académico Asesor. Tal instancia colegiada participa del Gobierno Institucional en una función asesora a nivel de conducción política. Cabe agregar, que en el organigrama institucional aparece graficado el mencionado Consejo bajo la dependencia del Rector, pero por encima del resto de la organización.

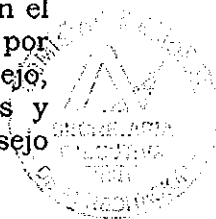


Por su parte, en la sesión a la cual fue invitada la Agencia para efectuar sus descargos de manera oral, su representante sostuvo que el señor Riveros Cornejo percibía una determinada cantidad de dinero como remuneración por la participación en el Consejo.

Lo expuesto, da cuenta que el señor Luis Riveros Cornejo se desempeñó desde el año 2004 como miembro del Consejo mencionado y que siguió vinculado a dicha instancia por lo menos hasta la fecha de notificación de los cargos por parte de la CNA, esto es el 16 de noviembre de 2010, y que sólo con ocasión de dicha notificación formalizó su desvinculación del Consejo, tal como lo indica el escrito de descargos en el punto 33 al señalar que: "con el objeto de garantizar la mayor transparencia respecto de las funciones que cumple Akredita, el Sr. Riveros Cornejo nos ha manifestado que ha formalizado su desvinculación con dicho Consejo Asesor como una buena práctica en la gestión de las materias que son de competencia de la agencia", agregando en el punto 35 que: "debemos señalar que ha existido un descuido por nuestra parte respecto de la situación del señor Riveros Cornejo, pues bien podríamos haber prevenido estos inconvenientes y haberle solicitado que formalmente dejara de integrar el Consejo Asesor del Instituto Los Leones".

Respecto a la naturaleza del Consejo, así como a las funciones que desempeñan sus miembros, se advierte, de manera clara, que constituye una instancia fundamental en el gobierno de la Institución y que su labor es asesorar al Rector en la toma de decisiones de especial relevancia para el Instituto, es decir, cumplen la función propia de una asesoría, cual es, transferir conocimientos para una adecuada labor.

Ahora bien, lo que configura la inhabilidad es el hecho que mientras el señor Riveros Cornejo se desempeñaba simultáneamente como asesor de la mencionada Institución y accionista de la Agencia, miembro del Directorio y Presidente del mismo, dicho organismo llevó a cabo el proceso de acreditación de la carrera de Educación Parvularia, y que luego permaneció en dicho órgano asesor hasta la fecha de notificación de los cargos, incurriendo con ello en infracción a lo dispuesto en el artículo 39° letra a) de la Ley N° 20.129, esto es, no dar cumplimiento a los requisitos y condiciones de operación que defina la Comisión, así como a lo previsto en el artículo 7° letra i) de la Resolución Exenta N° 165.



b) Agrega la Agencia que, a su juicio, la Resolución N° 165, adolecería de vicios de legalidad y constitucionalidad, en base a los argumentos que ya se han reseñado.

Sobre el particular, cabe señalar que el Reglamento contenido en la Resolución Exenta N° 165, de 2007, ha sido dictado por la CNA al amparo de las atribuciones contempladas en la Ley N° 20.129, más aun, lo ha hecho en cumplimiento de disposiciones expresas de dicha Ley, pues ésta contiene una remisión normativa categórica para la CNA. En tal sentido, el artículo 34° de la mencionada Ley, señala, en lo pertinente que: "Corresponderá a la Comisión autorizar y supervisar el adecuado funcionamiento de las agencias de acreditación de las carreras de pregrado y programas de magíster y especialidades en el área de la salud, sobre la base de los requisitos y condiciones de operación que fije, a propuesta de un comité consultivo de acreditación de pregrado y postgrado. Tales requisitos y condiciones de operación considerarán, al menos, los siguientes elementos", pasando a enumerar siete elementos mínimos que deben contemplarse en la reglamentación. Igualmente, el artículo 39 letra a) impone la siguiente obligación: "Dar cumplimiento a los requisitos y condiciones de operación que defina la Comisión...". En base a dicha normativa es que la Comisión dictó la Resolución Exenta N° 165, en cuyo cuerpo se detallan las condiciones de operación.

Ahora bien, si alguna duda cabe respecto a la aptitud de la Ley para efectuar dicha remisión normativa, se debe recordar que el Tribunal Constitucional, mediante Rol N° 548, habiéndola analizado íntegramente, la declaró constitucional en el control preventivo obligatorio. Por lo demás, la Ley es rigurosa al regular las facultades sancionatorias que la Comisión Nacional de Acreditación posee, toda vez que señala de manera precisa cuales son las medidas que a modo de sanción puede adoptar, las causales que configuran cada una de las infracciones y el procedimiento para su aplicación.

Es necesario hacer presente, que las facultades deben ser interpretadas teniendo en cuenta el objetivo principal de la Comisión, así como el de la acreditación, lo que lleva a referirse al fundamento que existe en la regulación de la actividad de las agencias. En tal sentido, la actividad que desarrollan las agencias tiene una importancia fundamental para la comunidad. Así, ellas otorgan una certificación que implica que los programas que resulten acreditados cumplen ciertos criterios de calidad, contribuyendo a que la formación en las distintas áreas se desarrolle a base de un proceso de mejoramiento continuo y



facilitando decisiones informadas de los alumnos actuales y futuros.

Siendo ello así, su objetivo se enmarca dentro de uno mayor, cual es, colaborar con el Estado en el desarrollo del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Lo anterior, por cuanto el artículo primero de nuestra Constitución señala que es deber del Estado promover el bien común, para lo cual debe propender a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, entendiéndose que dicha realización supone una formación de calidad, razón por la cual el Estado tiene la obligación de garantizar que la certificación que se entregue en tal sentido lo haya sido dentro de procesos serios, transparentes, ajenos a todo conflicto de interés y que cumplan con los parámetros y criterios que la propia ley 20.129 establece.

La propia denuncia que dio inicio a este proceso, da cuenta que la comunidad no está ajena al comportamiento de las agencias, que hay un control social respecto de su actuar que debe verse reflejado en la normativa y en la supervisión que debe efectuar la Comisión Nacional de Acreditación. Siendo ello así, la Resolución Exenta N° 165, no sólo tiene respaldo en la ley N° 20.129, sino que responde a la necesidad manifestada por la comunidad en el sentido que la acreditación sea reflejo exclusivamente del cumplimiento de los criterios de evaluación.

Respecto a la omisión del trámite de toma de razón, cabe señalar que la Resolución N° 520, de 1996, vigente a la época de dictación del reglamento, no contemplaba entre los actos que quedaban sujetos a dicho trámite resoluciones como la analizada -así como tampoco lo contempla la Resolución 1600, de 2008, actual norma que rige la materia-. Por lo demás, el Reglamento de Agencias en ningún caso establece medidas que afecten la libertad de las personas, sino que tan sólo cumple con la obligación legal de regular las condiciones de operación a que quedan sujetas las agencias en el desempeño de sus labores.

c) Afirma la Agencia que no es posible determinar si el señor Riveros Cornejo efectivamente cumplió labores en el Consejo, y de ser así, la fecha en que ocurrió.

Al respecto, la propia Agencia ha reconocido en su escrito de descargos que el señor Riveros Cornejo integró el Consejo Académico Asesor del Instituto Profesional Los Leones desde año



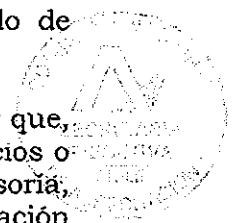
2004, circunstancia que se mantuvo por lo menos hasta la notificación de los cargos, tal como se ha indicado en el acápite 5) letra A) de este acuerdo. Igualmente, en la sesión de fecha 24 de junio, a la cual concurrió el representante de la Agencia a presentar sus descargos orales, sostuvo, frente a una pregunta de la Comisión, que el señor Riveros Cornejo percibía una suma de aproximadamente cien mil pesos por asistencia a las reuniones del Consejo aludido.

De acuerdo a lo anterior, resulta irrelevante la mayor o menor frecuencia con que dicho Consejo haya sesionado, pues está contemplado como parte de la estructura estable del Instituto Profesional, con un objetivo preciso, cual es asesorar al Rector en la adopción de decisiones relevantes para la Institución.

d) Invoca la Agencia falta de claridad de la norma contenida en el artículo 7° letra i) de la Resolución N° 165, en el sentido de determinar quién es el sujeto obligado.

Al respecto, cabe señalar que la norma es clara al establecer que, ni la Agencia como persona jurídica, ni sus propietarios, socios o directivos pueden prestar servicios de consultoría o asesoría, durante un lapso de 24 meses, a las instituciones de educación superior en las que hubieren, estén o vayan a desarrollar procesos de acreditación.

4. De acuerdo a lo expuesto, la Comisión ha constatado que el señor Luis Riveros Cornejo, accionista de la Agencia Acreditadora Akredita – QA Quality Assessment S.A., miembro del Directorio y Presidente de la misma, se desempeñaba, de manera simultánea, como miembro del Consejo Académico Asesor del Instituto Profesional Los Leones mientras se llevó a cabo por parte de la Agencia el proceso de acreditación de la carrera de Educación Parvularia impartida por dicha Casa de Estudios, y que permaneció en tal calidad hasta que le fueron notificados los cargos del presente proceso.
5. Que, lo señalado constituye una infracción a lo dispuesto en el artículo 7° letra i) de la Resolución Exenta N° 165, de 2007, de la CNA, que expresa: “Las agencias, sus propietarios, socios o miembros directivos no podrán prestar, por un lapso de veinticuatro meses, a lo menos, servicios de consultoría o asesoría a las instituciones de educación superior en las que hubieren, estén o vayan a desarrollar procesos de acreditación”.

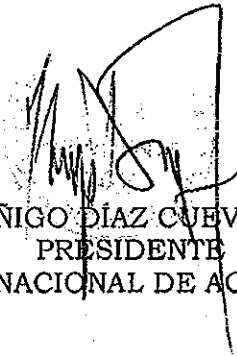


16

6. Que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 39° letra a), 40° y 41° de la ley 20.129, la Comisión Nacional de Acreditación:

RESUELVE

1. Sancionar a la Agencia Acreditadora Akredita - QA Quality Assessment S.A, con la medida de multa a beneficio fiscal, por un monto equivalente en moneda de curso legal, al momento del pago efectivo, de cien unidades tributarias mensuales.
2. Hacer presente a la Agencia que, de acuerdo a lo dispuesto en la Circular N° 14, y la ley N° 19.880, puede interponer un recurso de reposición de la presente decisión, dentro del plazo de 5 días desde su notificación, y un recurso de apelación ante el Consejo Nacional de Educación dentro del plazo de diez días hábiles, conforme lo indica el artículo 42° de la ley N° 20.129.
3. Que de acuerdo a lo señalado en la Circular N° 14, de 2010, la Agencia Acreditadora podrá solicitar la suspensión de la medida mientras se tramitan los recursos procedentes.


ÍÑIGO DÍAZ CUEVAS
PRESIDENTE
COMISION NACIONAL DE ACREDITACIÓN



PATRICIO BASSÓ GALLO
SECRETARIO EJECUTIVO
COMISIÓN NACIONAL DE ACREDITACIÓN