

**RESUELVE PROCESO SANCIONATORIO Y
APLICA SANCIONES A LA AGENCIA
ACREDITADORA AKREDITA-QA, QUALITY
ASSESSMENT S.A.**

SANTIAGO, 09 de abril de 2015

RESOLUCIÓN EXENTA DJ N° 004-4

VISTOS:

La ley N° 20.129/2006, que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue aprobado por el D.F.L. N° 1/19.653; la Ley N° 19.880, que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado; el Reglamento sobre la Forma, Requisitos, Autorización y Obligaciones de las Agencias de Acreditación, aprobado mediante la Resolución Exenta CNA N° 165-3, de 14 de noviembre de 2007; la Circular CNA N° 07, de 13 de abril de 2009, sobre inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los miembros de las agencias de acreditación; la Circular CNA N° 14, de 04 de octubre de 2010, que informa sobre el procedimiento para la aplicación de sanciones a las agencias acreditadoras; los Acuerdos de Autorización de la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A., N° 08 y 14, de fechas 09 de julio de 2008 y 08 de enero de 2009, respectivamente; la Resolución Exenta DJ N° 005-4, de fecha 27 de marzo de 2013, que aprueba el procedimiento de tramitación de denuncias ingresadas a través del Canal de Denuncias de la CNA; la denuncia recibida por el Canal de Denuncias de la Comisión, de fecha 11 de septiembre de 2014, Código CD1297; los Oficios CNA Dp003657-14 y



Dp003658-14, ambos de fecha 23 de septiembre de 2014, dirigidos, respectivamente, a la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A. y a la Universidad Austral de Chile; la carta N° 595, de la Universidad Austral de Chile, de fecha 29 de septiembre de 2014; la carta de la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A., de fecha 30 de septiembre de 2014; los hechos difundidos por el Centro de Investigación Periodística (CIPER), con fecha 23 de septiembre de 2014; los Acuerdos Números 2009-019, de 5 de agosto de 2009, 2009-019 (R), de 28 de mayo de 2010, 2010-059, de 18 de enero de 2010 y, 2011-192, de 17 de noviembre de 2011, todos de la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A.; el Acuerdo N°39 de la CNA, de fecha 1 de julio de 2011, mediante el cual se decidió aplicar la medida de multa en contra de la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A.; el Dictamen de la Contraloría General de la República N° 39.990, de 2012; la Resolución Exenta CNA N° 011-4, de fecha 23 de julio de 2013, por medio de la cual se resolvió aplicar la medida de amonestación a la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A.; el Acuerdo del Consejo Nacional de Educación N° 003/2014, de 08 de enero de 2014; la Resolución Exenta DJ N° 011-4, de 15 de octubre de 2014, que inicia proceso sancionatorio contra la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A. y designa fiscal investigador; la Resolución Exenta CNA DJ N° 014-4, de fecha 17 de noviembre de 2014, que formuló cargos en contra la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A.; la presentación de 03 de diciembre de 2014, de la agencia antedicha, en la que formula sus descargos; la Vista Fiscal de 13 de marzo de 2015; el Acta de la Sesión Ordinaria N° 854, de 18 de marzo de 2015, de la Comisión Nacional de Acreditación; y la Resolución N° 1600/2008, de la Contraloría General de la República, que establece normas sobre exención del trámite de Toma de Razón.



CONSIDERANDO:

I. ASPECTOS GENERALES.

Que, en atención a lo dispuesto en la Ley N° 20.129 (en adelante también la Ley), corresponde a la Comisión autorizar el funcionamiento de las agencias encargadas de la acreditación de carreras y programas de pregrado, programas de magíster y programas de especialidades en el área de la salud y supervigilar su funcionamiento, sobre la base de los requisitos y condiciones de operación establecidos en la Ley y en la normativa la CNA fije.

Que, en tal sentido, Contraloría General de la República dictaminó que CNA dispone de potestades autorizadoras, normativas, de supervisión y sancionatorias, siendo por tanto una institución fiscalizadora respecto de las agencias acreditadoras.

Que, las actividades que realizan las agencias de acreditación son de vital importancia para la comunidad, colaborando con el Estado en el desarrollo del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, función pública que hace recaer en la CNA la obligación de velar para que los procesos de acreditación que se llevan a cabo en las agencias sean transparentes, ajenos a todo conflicto de interés y que cumplan con los parámetros y criterios que la normativa dispone al efecto.

II. DE LA AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE LA AGENCIA.

Que, con fecha 09 de julio de 2008, por Acuerdo de Autorización de Agencias N° 08, la CNA autorizó a la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A., para operar en los niveles de carreras profesionales, técnicas y programas de pregrado en las áreas de Educación, Administración y Comercio, Salud (excepto carreras de pregrado de medicina y programas de especialidad en el área de la salud), Ciencias Sociales y Tecnologías. Dicha autorización se otorgó por el plazo legal de siete años hasta el 09 de julio de 2015.



Que, con fecha 08 de enero de 2009, por medio de Acuerdo de Autorización de Agencias N° 14, la Comisión autorizó a dicha Agencia Acreditadora, para operar en el área de la Salud en el nivel de pregrado de Medicina.

III. DEL INICIO DEL PROCESO SANCIONATORIO.

Que, en atención a lo establecido en el Reglamento sobre la Forma, Requisitos, Autorización y Obligaciones de las Agencias de Acreditación, aprobado mediante la Resolución Exenta CNA N° 165-3, corresponde a la Comisión recibir los

reclamos fundados que presenten las instituciones de educación superior o bien terceros, relacionados con el desarrollo de los procesos de acreditación y funcionamiento de las agencias, pudiendo solicitar antecedentes y formular observaciones. En el mismo orden de ideas, la Circular N°14 de la CNA, que *"Informa sobre el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones a las Agencias Acreditadoras"*, establece que el procedimiento puede iniciarse de oficio o por denuncia de una institución de educación superior o de un tercero.

Que, la Comisión cuenta, además, con un Canal de Denuncias a fin de que la comunidad en general pueda dar a conocer prácticas o actividades que infrinjan la Ley N° 20.129, a fin de prevenir fraudes y/o comportamientos inapropiados que pudiesen impactar en el cumplimiento de la función de la CNA o de las instituciones que se presentan al proceso de acreditación.

Que, en ese contexto y conforme a los hechos detallados en la Resolución Exenta DJ N° 011-4, la CNA con fecha 15 de octubre del año 2014, dio inicio al proceso sancionatorio en contra de la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A. y designó fiscal investigador, notificándose dichos actos con fecha 23 de octubre de 2014, a través del Oficio DP003745-14, de 22 de octubre del mismo año.

IV. FORMULACIÓN DE CARGOS.

Mediante la Resolución Exenta DJ N° 014-4, de fecha 17 de noviembre de 2014, se formularon los siguientes cargos en contra de la Agencia:

1. PRIMER CARGO:

Que, conforme a los hechos denunciados en el Canal de Denuncias de la CNA, respecto de la acreditación efectuada por la Agencia de la carrera de Ingeniería Comercial impartida por la Universidad Austral de Chile, no se evidencia que la Agencia cuente con mecanismos apropiados que garanticen la independencia de los juicios de acreditación, pudiendo, eventualmente, existir un conflicto de interés en el procedimiento específico que se investiga, considerando que el Director del Instituto de Economía de la mencionada Carrera, Sr. Max Neef, era además, a la fecha de la acreditación, socio (Vicepresidente) de la Agencia.

Lo descrito, configuraría una infracción al artículo 39 literal a), en relación con la letra b) del artículo 34, de la Ley N° 20.129/2006. Ello, en armonía con lo establecido en el artículo 7° letra a), en relación con el artículo 4° letra d), del Reglamento de Agencias, Resolución Exenta N° 165-3 de la CNA, todos los que se ilustran a continuación:



- Ley N°20.129:

Artículo 39: Las agencias acreditadoras, una vez obtenido el reconocimiento de la Comisión, estarán sujetas a las siguientes obligaciones:

- a) *Dar cumplimiento a los requisitos y condiciones de operación que defina la Comisión, conforme a lo prevenido en el artículo 34;*

De esta forma, el artículo 34 relativo a los requisitos y condiciones de operación que deben cumplir las agencias, dispone:

- b) *La existencia y aplicación de mecanismos apropiados para garantizar la independencia de sus juicios y la de los evaluadores con los que trabaja.***

- Reglamento de Agencias:

Artículo 7: Las agencias de Acreditación, una vez obtenida la autorización de la Comisión, estarán sujetas a las siguientes condiciones de operación:

- a) ***Dar cumplimiento a los requisitos y condiciones de operación definidos en la ley y en el presente reglamento, respetando los términos de su autorización.***

Por su parte, el artículo 4, relativo a la autorización de las agencias por parte de la CNA, señala:

- d) *La agencia debe contemplar mecanismos apropiados para garantizar la independencia de sus juicios de acreditación (...).***



2. SEGUNDO CARGO:

Que, en atención al período de acreditación que la Agencia le otorgó a la carrera de Ingeniería Comercial de la Universidad Austral de Chile, hasta el 28 de mayo de 2014, considerando que se acogió el recurso de reposición presentado por esa Casa de Estudios, se verificaría una inadecuada aplicación en el procedimiento que regula los procesos de acreditación, específicamente, los recursos de reposición, toda vez que el aumento del número de años se contabilizó a partir de la decisión de reposición y no desde la decisión original que la acreditaba por dos años. Así, dicha carrera debió ser acreditada hasta el 05 de agosto de 2013 y no hasta el 28 de mayo de 2014 como se dictaminó, por lo que extendió su certificación en 296 días.

Lo expuesto, infringiría el artículo 39 literal a), en relación con la letra e) del artículo 34 de la Ley N° 20.129/2006. Lo anterior, en armonía con lo preceptuado en el artículo 7° letra a), en relación con el artículo 4° letra i) del Reglamento de Agencias, Resolución Exenta N° 165-3 de la CNA, normas que pasamos a reproducir:

- Ley N°20.129:

Artículo 39: Las agencias acreditadoras, una vez obtenido el reconocimiento de la Comisión, estarán sujetas a las siguientes obligaciones:

- a) Dar cumplimiento a los requisitos y condiciones de operación que defina la Comisión, conforme a lo prevenido en el artículo 34;**

A su turno, el artículo 34 relativo a los requisitos y condiciones de operación que deben cumplir las agencias, dispone:

- e) La existencia y aplicación de procedimientos que sean replicables y verificables (...).**

- Reglamento de Agencias:

Artículo 7: Las agencias de Acreditación, una vez obtenida la autorización de la Comisión, estarán sujetas a las siguientes condiciones de operación:

- a) Dar cumplimiento a los requisitos y condiciones de operación definidos en la ley y en el presente reglamento, respetando los términos de su autorización.**

Así, el artículo 4, relativo a la autorización de las agencias por parte de la CNA, señala:

- i) La existencia y aplicación de procedimientos de acreditación que sean replicables y verificables, y que contemplen, a lo menos, una instancia de auto evaluación y otra de evaluación externa, y que consideren, en todo caso, mecanismos de reclamación por parte de las instituciones autónomas de educación superior, así como terceros afectados, ante la CNA. Además, los procedimientos, manuales e instrumentos de evaluación de las agencias deberán ajustarse a la preceptiva contenida en los títulos III y IV de la ley, y ser equivalentes a los definidos por la CNA.**



3. TERCER CARGO:

Que, en la acreditación de la carrera de Medicina de la Universidad Pedro de Valdivia, se verifica que participó como Par Evaluador, en dos procedimientos de acreditación, el Sr. Leandro Biagini, hermano y socio del que era Secretario General de dicha Institución, Sr. Aldo Biagini, generándose, en consecuencia, un eventual conflicto de interés que la Agencia no pudo precaver por no contar con mecanismos apropiados que permitiesen adelantarse a tales situaciones en resguardo de la independencia en el respectivo juicio de acreditación.

Lo expresado, transgrediría lo estipulado en el artículo 39 letra a), en relación con los literales b) y g) del artículo 34 de la Ley N° 20.129/2006. Ello, en armonía con lo establecido en el artículo 7° letra a), en relación con el artículo 4° literales d) y e) del Reglamento de Agencias, Resolución Exenta N° 165-3 de la CNA, que se exponen:

- Ley N°20.129:

Artículo 39: Las agencias acreditadoras, una vez obtenido el reconocimiento de la Comisión, estarán sujetas a las siguientes obligaciones:

a) *Dar cumplimiento a los requisitos y condiciones de operación que defina la Comisión, conforme a lo prevenido en el artículo 34;*

De esta manera, el artículo 34 relativo a los requisitos y condiciones de operación que deben cumplir las agencias, dispone:

b) *La existencia y aplicación de mecanismos apropiados para garantizar la independencia de sus juicios y la de los evaluadores con los que trabaja.*

g) *La existencia y aplicación de mecanismos tendientes a garantizar que los evaluadores externos que contrata se constituyan en equipos de evaluación apropiados a los requerimientos de las carreras evaluadas, que no presenten conflictos de interés, que han sido apropiadamente capacitados y que actuarán con independencia.*

- Reglamento de Agencias:

Artículo 7: Las agencias de Acreditación, una vez obtenida la autorización de la Comisión, estarán sujetas a las siguientes condiciones de operación:



- a) Dar cumplimiento a los requisitos y condiciones de operación definidos en la ley y en el presente reglamento, respetando los términos de su autorización.**

Por su parte, el artículo 4, relativo a la autorización de las agencias por parte de la CNA, señala:

- d) La agencia debe contemplar mecanismos apropiados para garantizar la independencia de sus juicios de acreditación (...).**
- e) La existencia y aplicación de mecanismos tendientes a garantizar que los evaluadores externos que contrata se constituyan en equipos de evaluación apropiados a los requerimientos de las carreras evaluadas, que no presenten conflictos de interés, que han sido apropiadamente capacitados y que actuarán con independencia (...).**

V. DE LOS DESCARGOS.

En relación a la formulación de los cargos expuestos, la Agencia presentó sus descargos con fecha 03 de diciembre de 2014, expresando lo siguiente:

En primer lugar solicita, como medida de previo y especial pronunciamiento, que se dejen sin efecto los cargos formulados y se cierre el proceso sancionatorio sobreseyéndola definitivamente por encontrarse prescritas las situaciones investigadas, en atención al prolongado lapso de tiempo transcurrido entre la comisión de las faltas que se imputan y el inicio del actual procedimiento sancionatorio. Lo anterior, en atención a que las faltas en sede administrativa, en ausencia de norma expresa, prescriben en el plazo de 6 meses conforme la jurisprudencia citada por la Agencia.

No obstante la medida solicitada, la Agencia contestó, en subsidio, los descargos conforme se menciona, de manera resumida, a continuación:

1. PRIMER CARGO:

Sostiene la Agencia que el señor Manfred Max Neef es accionista minoritario de Akredita Q.A.S.A. desde su fundación, nunca ha ocupado un cargo ejecutivo en la Agencia y jamás ha tenido participación, de ninguna especie, en procesos de acreditación efectuados a carreras de la Universidad Austral de Chile u otra, ni como Consejero ni como par evaluador.

Los procesos de acreditación, en conformidad a la normativa vigente, son efectuados por los pares Evaluadores y los Consejos de Acreditación, sin que corresponda en ellos intervención, de ninguna especie, a los accionistas, Directores o ejecutivos de la Agencia.



Por otra parte, el señor Maxneef no ejerce cargo directivo alguno en la Universidad antes referida, habiendo ejercido como Director del Instituto de Economía entre los años 2007 y 2013, entidad que, por su naturaleza, no implica gestión directiva sino que importa la prestación de servicios de docencia al interior de la Universidad, a más de una Escuela dentro de ella.

Indica que, al revisar los estatutos de la Universidad Austral de Chile, se puede establecer, sin lugar a dudas, que las Escuelas dependen funcionalmente de la Dirección de Estudios de Pegrado y, administrativamente, de las Facultades, sin dependencia alguna de los Institutos.

Concluye la Agencia que, de acuerdo a lo anterior, el señor Maxneef, en su calidad de Director del Instituto de Economía, no tuvo vinculación alguna ni influyó de modo alguno en la elección de la agencia que acreditó la carrera de Ingeniería Comercial ni con el trabajo de los pares evaluadores que emitieron opinión sobre su acreditación.

A mayor abundamiento y, tal como lo ha reconocido la propia Universidad Austral de Chile, el proceso de acreditación no fue del todo feliz para la carrera en comento, la cual solamente después de interponer un recurso de reposición logró que el Consejo de Acreditación le otorgara cuatro años.

En cuanto a los fundamentos de derecho, exponen que la Ley N° 20.129 no ha establecido incompatibilidades o inhabilidades respecto de los socios de las agencias acreditadoras, así como tampoco para sus accionistas.

En tal sentido, sostiene que el señor Maxneef no es socio de la Agencia, sino que es accionista de ella, conceptos, a su juicio, se diferencian, básicamente, en cuanto a las facultades de administración que al socio le caben, no así al accionista quien sólo tiene participación decisoria en las juntas de accionistas que no son órganos de administración de la sociedad.

Añade, que el cargo de Vicepresidente no tiene mención legal alguna, sino simplemente estatutaria, motivo por el cual la mención al cargo no tiene implicancia alguna en cuanto al grado de influencia que el señor Maxneef pudiera tener dentro de la Agencia.

Finalmente, de acuerdo al artículo 39 de la ley de Sociedades Anónimas, las funciones de los Directores se ejercen colectivamente, en sala legalmente constituida, por lo que ningún Director individualmente tiene poder de decisión en un Directorio, motivo por el cual no existe conflicto de intereses.

2. SEGUNDO CARGO:

Señala la Agencia que tal imputación resulta antojadiza en el contexto en que se llevó a cabo el proceso de acreditación de la carrera de Ingeniería Comercial de la



Universidad Austral de Chile, considerando la falta de normativa vigente a la época.

Indica que por Acuerdo N° 2009-019, de 5 de agosto de 2009, acreditó la carrera aludida por un período de dos años a contar de la fecha del Acuerdo y, luego de ello, interpuesto recurso de reposición en contra de dicho Acuerdo, este se acogió y se extendió el plazo de acreditación por dos años más a contar de la fecha del Acuerdo N° 2009-019 (R).

Argumentan que dicha práctica no resultaba, a esa data, nada especial, siendo el criterio adoptado por diversas entidades al acoger los recursos de reposición. Para ello, enumeran una serie de acuerdos de acreditación referentes a reposiciones y apelaciones, que dan cuenta de dicha práctica por otras agencias de acreditación y del Consejo Nacional de Educación.

Agrega, que esas situaciones motivaron la dictación del Oficio DP001082-13, de fecha 07 de mayo de 2013, de la CNA, que establece y comunica los criterios establecidos en relación a las fechas indicadas en los acuerdos de los recursos de reposición interpuestos ante agencias acreditadoras.

Así, la falta de norma que regulase la materia es una clara y abierta discriminación y una infracción a las normas del debido proceso que garantiza el ordenamiento jurídico.

3. TERCER CARGO:

La Agencia arguye que se trataría de una situación ocurrida entre los años 2010 y 2011 y que, de acuerdo al Manual de Pares Evaluadores confeccionado por la CNA, corresponde al par evaluador que pudiere encontrarse en una situación que potencialmente representare un conflicto de interés, lo haga saber con el fin de analizar su situación y evaluar si es conveniente que participe en la visita.



Indica, además, que lo anterior no se trataría de una disposición perentoria toda vez que no prohíbe directamente la participación como par evaluador sino que deja entregada su eventual intervención a una evaluación de la autoridad de que se trate.

Expresa que el par evaluador no comunicó su eventual inhabilidad ni manifestó tener conflicto de intereses de ninguna especie, por lo que se procedió a designarlo al carecer la Agencia de información sobre la materia no obstante haber tomado los resguardos que eran exigibles en la materia. Lo anterior, por cuanto concluir lo contrario importaría estar plenamente solicitando declaraciones de intereses familiares en la educación superior, lo cual resulta absolutamente imposible para una Agencia que cuenta con más de cuatrocientos pares evaluadores.

No obstante lo anterior, indica que a fin de evitar que situaciones como las descritas puedan repetirse, en el Código de Ética y Buenas Prácticas de la Agencia aprobado el 22 de septiembre de 2014, se estableció un párrafo con una causal amplia de inhabilidad similar a la contenida en el Código de Ética de la CNA.

VI. ANÁLISIS.

En la Sesión Ordinaria N°854, de 18 de marzo de 2015, la Comisión analizó los cargos y descargos, considerando lo expuesto por el Fiscal Investigador y por la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A., arribando a las siguientes conclusiones:

1. MEDIDA DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.

A este respecto la Comisión desestimó dicha solicitud en base a las siguientes consideraciones:

En primer término, cabe recordar que la potestad sancionatoria es el poder jurídico con que cuenta la Administración del Estado, de carácter permanente, expresamente atribuido por la ley, en virtud del cual se le habilita para perseguir al sujeto imputado de aquellas conductas activas u omisivas, que se estima son constitutivas de infracción administrativa e imponerle una retribución negativa o sanción por las mismas.¹

El Tribunal Constitucional ha sostenido que: *“...las sanciones administrativas participan de las características esenciales de las sanciones penales al ser ambas emanaciones del ius puniendi estatal, por lo que debe aplicarse, con matices, similar estatuto, llamándolas derechamente penas. Esta también ha sido la línea seguida por la Contraloría General de la República y la Corte Suprema”*.²



La doctrina y la jurisprudencia reconocen la autonomía del Derecho Administrativo Sancionador respecto del Derecho Penal. No obstante y, ante la inexistencia de un cuerpo normativo como tal y por razones de urgencia, los principios sustantivos del primero deben construirse dogmáticamente a partir de los principios del segundo, los cuales deben ser considerados para este efecto como pauta y cota máxima, debiendo, en consecuencia, ser aplicados al Derecho Administrativo Sancionador por regla general, reconociendo, por tanto, excepciones y matizaciones. Así encontramos principios como los de *legalidad, tipicidad, proporcionalidad, non bis in ídem, prescripción*, entre otros. Respecto a los

¹ Bermúdez Soto, Jorge. *Derecho Administrativo General*. p.273.

² Cordero Quinzacara, Eduardo. *Revista de Derecho, "El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal"*.

principios adjetivos, la imposición de toda sanción administrativa debe necesariamente ser la conclusión de un procedimiento justo y racional.³

En ese contexto, *la prescripción penal se ha definido como: "...la cesación de la pretensión punitiva del Estado por el transcurso del tiempo, sin que el delito haya sido perseguido o sin que pudiese ejecutarse la condena, siempre que durante ese lapso no se cometan por el responsable un nuevo crimen o simple delito"*⁴.

Procede, a continuación, precisar el cuándo, vale decir, el día de fijación de la infracción para comenzar el cómputo del plazo de prescripción, o "*dies aquo*", examen no efectuado por la Agencia en su escrito de descargos ni en la audiencia llevada al efecto.

El artículo 95 del Código Penal establece que: "*El término de la prescripción empieza a correr desde el día en que se hubiere cometido el delito*".

Conforme a lo establecido en el citado artículo, su cómputo no genera dificultades en los delitos "materiales", pero bien puede ocurrir que la conducta ilícita se mantenga en el tiempo aún después de verificada la acción. En este sentido se enfoca la "*teoría del resultado como correctivo*", para la cual el delito se entiende cometido en el momento en que termina su total realización⁵, es decir, cuando la actividad está completa, incluyendo su resultado.

Siguiendo ese orden de ideas, la ciencia del derecho administrativo distingue entre infracciones instantáneas, continuadas, de estado, permanentes y, de hábito.

Para el caso particular, corresponde referirse a las infracciones permanentes, que son aquellas en que el bien jurídico protegido se prolonga en el tiempo dando lugar a un estado de cosas contrario a Derecho y por tanto antijurídico.⁶

En este sentido, la Corte Suprema ha establecido que los delitos permanentes —no existe una definición legal en nuestro derecho— son "... aquellos en que el momento consumativo perdura en el tiempo. En ellos se produce también un instante en que la conducta típica está completa, pero entonces se origina un estado o situación susceptibles de ser prolongados en el tiempo, que constituyen la subsistencia de esa conducta. Si el delito queda consumado en un solo instante, esto es, si el proceso ejecutivo que culmina al completarse todas las exigencias del tipo delictivo se cierra en un momento determinado y único, nos encontramos en presencia de un delito instantáneo".

³ Román Cordero, Cristian. Revista de Derecho, "*El castigo en el Derecho Administrativo*".

⁴ Politoff, Sergio; Matus, Jean Pierre; Ramírez, María Cecilia: *Lecciones de Derecho Penal chileno*. Parte general, Ed. Jurídica de Chile, Santiago 2003, p.582.

⁵ Novoa Monreal, Sergio. Curso de Derecho Penal Chileno. Parte general, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 2005, p. 404.

⁶ Alarcón Sotomayor, Lucía. *Derecho Administrativo Sancionador*. Lex Nova, p. 871.



Es así, como el plazo de prescripción se contará desde que cese el estado antijurídico generado por la voluntad del autor, ya que a partir de ese momento termina la ejecución de la conducta atentatoria a los requisitos y condiciones de operación identificados, motivo por el cual la fijación del “*dies a quo*” debiese comenzar desde que se eliminó la situación ilícita, a saber:

- **Primer y Segundo Cargo:**

Dado que la carrera de Ingeniería Comercial impartida por la Universidad Austral de Chile se acreditó por la Agencia desde el 05 de agosto de 2009 hasta el día 28 de mayo de 2014 (considerando la reposición acogida) y, en atención a que a la fecha de formulación de los cargos, notificada mediante Oficio Dp003802-14 con fecha 19 de noviembre de 2014, no había transcurrido el plazo de prescripción de seis meses, la infracción que se formula no se encontraría, en consecuencia, prescrita.

- **Tercer Cargo:**

En virtud de que la Agencia, por Acuerdo Número 2011-192, de fecha 17 de noviembre de 2011, certificó a la carrera de Medicina impartida por la Universidad Pedro de Valdivia por un período de tres años, hasta el 17 de noviembre de 2014, bajo la misma fórmula aplicada en el párrafo precedente, se establece que el hecho objeto del cargo tampoco se encuentra prescrito.

En síntesis, para los tres cargos formulados en el presente procedimiento sancionatorio, la situación infractora que se objeta mediante los cargos formulados, se mantiene en las acreditaciones otorgadas por la Agencia, hasta la expiración de ellas, oportunidad en que comienza a computarse el período de prescripción de seis meses.

En ese contexto, la Contraloría General de la República, a propósito de otro procedimiento sancionatorio seguido por esta Comisión en contra de la misma Agencia, en su Dictamen N° 39990, de 2012, señaló que: “...es necesario indicar que de los antecedentes examinados se desprende que la conducta imputada se mantuvo durante todo el desarrollo del proceso de acreditación, hasta la notificación de los cargos, esto es, el 18 de noviembre de 2010”.

Desde otro ámbito, esto es, en sede judicial civil, en Rol 14.432.2013 la Corte Suprema sostuvo:

- Independencia de la sanción administrativa. “...si bien la potestad sancionadora de la Administración forma parte del denominado “*ius puniendi*” del Estado, no es menos cierto que la sanción administrativa es independiente de la sanción penal, por lo que debe hacerse una aplicación matizada de los principios del derecho



penal en materia de sanción administrativa, no resultando procedente aplicar el plazo de prescripción de las faltas, porque al ser una prescripción de corto tiempo –seis meses- resultaría eludida la finalidad del legislador de dar eficacia a la Administración en la represión de estos ilícitos y la sanción contemplada en la ley carecería de toda finalidad preventiva general”.

- Insuficiencia del plazo de 6 meses. *“...que el aceptar la prescripción de seis meses para la aplicación de la sanción administrativa atenta contra la debida relación y armonía que debe guardar la legislación, ya que no resulta coherente que la acción disciplinaria por responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos prescriba en cuatro años, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 158 del Estatuto Administrativo y 154 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y, en cambio, tratándose de la acción sancionatoria dirigida contra particulares, prescriba en el plazo de seis meses”.*

- Prescripción de 5 años para las infracciones administrativas. *“Que, entonces, el defecto normativo de omisión de un plazo razonable y prudente de prescripción, en que incurriera el legislador, impone el deber de encontrar en la legislación positiva, actual y común, la solución del problema que ha sido promovido debiendo acudir a las normas generales del derecho común dentro del ámbito civil y, en ese entendido, hacer aplicación a la regla general de prescripción extintiva de cinco años a que se refiere el artículo 2515 del Código Civil”. A mayor abundamiento, señala: “Que, en este punto conviene destacar que la aplicación de la normativa del ordenamiento civil en materia de prescripción de las acciones que aquí se tratan no lo es en carácter supletorio, basada en principios generales del derecho, sino en virtud de un mandato expreso del legislador, consignado en el artículo 2497 del Código Civil, conforme al cual las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de las iglesias, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo”.*



Por tanto, siguiendo uno u otro punto de vista, vale decir penal o civil, se concluye que los hechos en que se basan los cargos formulados no se encuentran prescritos, motivo por el cual corresponde a continuación referirse a cada uno de ellos.

2. PRIMER CARGO.

Cabe relevar que lo imputado a la Agencia es la falta de mecanismos apropiados para garantizar la independencia en su juicio de acreditación, pues, si bien ni la Ley ni el Reglamento establecen inhabilidad o incompatibilidad acerca de los accionistas de una agencia de acreditación, si exigen mecanismos que resguarden la independencia. Las agencias efectúan una función pública y como tal deben dar

pleno respeto a las normas de la Ley N°20.129 que exige, de manera expresa *“la existencia y aplicación de mecanismos apropiados para garantizar la independencia de sus juicios”*.

Tanto la Universidad Austral de Chile como la Agencia Acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S.A., enfatizaron que el señor Max Neef no ejercía, a la época en la cual se desarrolló el proceso de acreditación de la carrera de Ingeniería Comercial, cargo directivo alguno en esa Casa de Estudios, sino que se desempeñaba como Director del Instituto de Economía -entre los años 2007 y 2013-, el cual no tiene ningún tipo de vinculación con el trabajo de las Escuelas, en las que sí están radicados los procesos de acreditación.

Revisados los Estatutos de la Universidad Austral de Chile, se advierte que el artículo 65 dispone que para el desarrollo y cumplimiento de sus actividades académicas se organizará la Universidad, esencialmente, en Facultades, Institutos y Escuelas. De acuerdo al artículo 76, los Institutos son las unidades académicas básicas constituidas en torno a disciplinas genéricas, afines o relacionadas, y que tienen la responsabilidad de cultivar las disciplinas de su competencia, de generar una producción relevante en ellas y de planificar y desarrollar docencia de acuerdo a los requerimientos de las Escuelas, bajo la tuición coordinadora y normativa del Consejo de Facultad y de los organismos superiores de la Universidad. El Instituto, agrega el artículo 77, será dirigido por un Director, quien deberá estar adscrito a una de las dos más altas categorías del escalafón académico. De conformidad a lo dispuesto en el artículo 75 de los Estatutos de la citada Universidad, sus académicos se agrupan en unidades denominadas Institutos, dirigidos por un Director.

Por su parte, conforme a la Escritura Pública de Junta General de Accionistas de la Agencia, de fecha 30 de agosto de 2013, Repertorio N° 9.402-2.013, consta que el señor Manfred Max Neef es miembro del Directorio, posee diez mil acciones, misma cantidad que los demás accionistas, razón por la cual no se presenta como un accionista minoritario, tal como sostiene la Agencia en su defensa.



Por otro lado, los hechos en los que se funda el Primer Cargo se vinculan a información pública y notoria, pues el señor Max Neef fue Rector de la Universidad Austral de Chile y luego se desempeñó como Director del Instituto de Economía en la misma Universidad, esto último, durante el proceso de acreditación de la carrera de Ingeniería Comercial impartida por dicha Casa de Estudios, proceso que fue desarrollado por la agencia de la cual él es propietario, lo que hace innegable la existencia de una esfera de influencia que no se condice con la independencia que exige la ley y que la Agencia no fue capaz de prever mediante mecanismos permanentes establecidos al efecto.

3. SEGUNDO CARGO.

La Comisión considera que, si bien el hecho objeto de cargos no se ajustó al tenor de las disposiciones legales vigentes, correspondió a una interpretación utilizada por diversas agencias de acreditación hasta la fecha en que la CNA, mediante Oficio Dp001082-13, de 7 de mayo de 2013, instruyó a las agencias sobre la forma en que aquellas deben establecer los periodos de acreditación para el evento que de que éstos sean incrementados en virtud de recursos de reposición acogidos.

4. TERCER CARGO.

La Agencia indica que, de acuerdo al Manual de Pares Evaluadores de la CNA, corresponde al propio evaluador que pudiera encontrarse en una situación de potencial conflicto de interés, hacerlo saber a la autoridad correspondiente. Lo expuesto, carece de sustento pues, tanto la Ley como el Reglamento exigen, dentro de las condiciones permanentes de operación de las agencias, que cuenten con mecanismos que garanticen la independencias en sus juicios de acreditación, así como con elementos tendientes a garantizar que los evaluadores externos que contraten no presenten conflictos de interés, situación que la Agencia no ha desvirtuado, limitándose a trasladar la responsabilidad al par evaluador, reseñando escuetamente el *“haber tomados todos los resguardos que eran exigibles en la materia”*, sin aludir a ellos ni la forma en que se concretaron en su oportunidad.

VII. PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS ANTERIORES.

1. Que, el 24 de agosto de 2010, la Sra. María Torres Salazar en carta dirigida al Sr. 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.

Mediante Acuerdo N°39, de fecha 01 de julio de 2011, la Comisión resolvió sancionar a la referida Agencia por un monto equivalente de 100 Unidades Tributarias Mensuales, por infracción a lo dispuesto en el artículo 7° la letra i) del Reglamento de Agencias, 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”*.



Al respecto, con fecha 09 de septiembre de 2011, la Agencia presentó ante el Consejo Nacional de Educación un recurso de apelación en contra del mencionado Acuerdo, respecto del cual, con fecha 05 de octubre de igual año, se desistió.

Posteriormente, don Luis Patricio Riveros Barría, en representación de la Agencia, solicitó un pronunciamiento sobre la regularidad del Acuerdo N° 39, de 2011, de la Comisión Nacional de Acreditación, ante la Contraloría General de la República, dictaminando dicha Entidad de Control, en lo pertinente, que *“...la sanción impuesta en virtud del citado Acuerdo N° 39, de 2011, de la CNA, a la agencia acreditadora Akredita-QA, Quality Assessment S. A., se ajustó a la normativa que regula la materia”*.

2. Que, habiendo sido requerida la Agencia en el contexto de un proceso de supervisión, no proporcionó la documentación completa que se le solicitara respecto de 56 procesos de acreditación de programas de pregrado desarrollados entre los años 2009 a 2011, limitándose a efectuar una entrega parcial de la documentación invocando la confidencialidad que se había pactado entre ella y las instituciones que sometieron sus programas a proceso de acreditación.

En ese contexto, según lo dispuesto en los artículos 39°, literal c), 40 literal a) y 41 inciso 2° de la Ley N° 20.129 de 2006 y según lo acordado por la CNA en su Sesión Ordinaria N°665, de 26 de junio de 2013, se sancionó a la Agencia con la medida de amonestación por escrito, según consta en la Resolución Exenta N°011-4, de fecha 23 de julio de 2013.

Posteriormente, con fecha 28 de noviembre de 2013, la Agencia apeló ante el Consejo Nacional de Educación, en contra de la medida dispuesta, habiendo resuelto el CNED, mediante Acuerdo N° 003/2014, de fecha 08 de enero de 2014, el CNED no acoger el recurso de apelación y en definitiva mantener la sanción impuesta por la Comisión.



VIII. DE LA SANCIONES.

Que, el artículo 40° de la Ley 20.129/2006, señala que las infracciones al artículo 39° del mismo cuerpo normativo, serán sancionadas con alguna de las siguientes medidas:

- a) *Amonestación por escrito;*
- b) *Multa a beneficio fiscal por un monto equivalente en moneda de curso legal, al momento del pago efectivo, de hasta 100 unidades tributarias mensuales;*
- c) *Suspensión de la autorización; y*
- d) *Término anticipado de la autorización.*

Que, el artículo 41° de la Ley 20.129/2006, al tratar sobre la aplicación de las sanciones consignadas en su artículo 40°, dispone que la Comisión considerará especialmente los requisitos y condiciones de operación establecidos, así como las obligaciones reguladas en el artículo 39°.

Que, la Comisión Nacional de Acreditación, luego de conocer los antecedentes del proceso sancionatorio, de oír las alegaciones verbales del representante legal de la Agencia y de su abogado, acordó en su Sesión Ordinaria N°854, de 18 de marzo de 2015, lo siguiente:

- **PRIMER CARGO:** por la mayoría de sus miembros presentes acuerda sancionar con multa a beneficio fiscal por un monto de 100 unidades tributarias mensuales, en conformidad a lo dispuesto en el literal b) del artículo 40, relacionado con lo dispuesto en el artículo 41, ambos de la Ley N°20.129. Dicha sanción se funda en que la Agencia no aplicó mecanismos apropiados que le permitieran asegurar una adecuada independencia en el juicio de acreditación de la carrera de Ingeniería Comercial impartida por la Universidad Austral de Chile, considerando que el Director del Instituto de Economía de dicha Institución, señor Manfred Max Neef, era, a la fecha del proceso y decisión de acreditación, accionista y Vicepresidente del Directorio de la Agencia.
- **SEGUNDO CARGO:** Por la unanimidad de sus miembros presentes acuerda levantar el cargo referido a la certificación extendida en la carrera de Ingeniería Comercial impartida por la Universidad Austral de Chile.
- **TERCER CARGO:** Por la mayoría de sus miembros presentes, acuerda sancionar con multa a beneficio fiscal por un monto de 100 unidades tributarias mensuales, en conformidad a lo dispuesto en el literal b) del artículo 40, relacionado con lo dispuesto en el artículo 41, ambos de la Ley N°20.129. La medida impuesta se motiva en que la Agencia de Acreditación Akredita QA, no cuenta con mecanismos tendientes a garantizar que los evaluadores externos que contrata no presenten conflictos de interés y que actúen con independencia, ello, en atención a que en dos procesos distintos de acreditación referidos a la carrera de Medicina impartida por la Universidad Pedro de Valdivia, dicha Agencia contrató como Par Evaluador al señor Leandro Biagini, hermano del que era Secretario General de dicha Institución, señor Aldo Biagini.



RESUELVO:

ARTÍCULO PRIMERO: SANCIÓNASE a la **AGENCIA ACREDITADORA AKREDITA-QA, QUALITY ASSESSMENT S.A.**, con las siguientes medidas:

Al Primer Cargo, multa a beneficio fiscal por 100 unidades tributarias mensuales, en conformidad a lo dispuesto en el literal b) del artículo 40, relacionado con lo dispuesto en el artículo 41, ambos de la Ley N°20.129.

Lo anterior por infracción a lo prescrito en el artículo 39 literal a), en relación con la letra b) del artículo 34, de la Ley N° 20.129/2006. Ello, en armonía con lo establecido en el artículo 7° letra a), en relación con el artículo 4° letra d), del Reglamento de Agencias, Resolución Exenta N° 165-3 de la CNA.

Al Tercer Cargo, multa a beneficio fiscal por un monto de 100 unidades tributarias mensuales, en conformidad a lo dispuesto en el literal b) del artículo 40, relacionado con lo dispuesto en el artículo 41, ambos de la Ley N°20.129.

Ello por infracción a lo establecido en el artículo 39 letra a), en relación con los literales b) y g) del artículo 34 de la Ley N° 20.129/2006. Ello, en armonía con lo establecido en el artículo 7° letra a), en relación con el artículo 4° literales d) y e) del Reglamento de Agencias, Resolución Exenta N° 165-3 de la CNA, que se exponen:

Lo expuesto en relación con lo consignado en el artículo 3°, inciso 7°, de la Ley 19.880 de 2003, que establece Bases de los *Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado* y según lo acordado por la Comisión Nacional de Acreditación en su Sesión Ordinaria N° 854, de 18 de marzo de 2015.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFÍQUESE la presente Resolución al representante legal de la AGENCIA ACREDITADORA AKREDITA-QA, QUALITY ASSESSMENT S.A., en conformidad a lo dispuesto en el artículo 43° de la Ley N°20.129/2006. Asimismo, en el acto de la notificación, se debe comunicar que en conformidad al artículo 42° de la citada Ley, la Agencia podrá apelar ante el Consejo Nacional de Educación dentro del plazo de 10 días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución, sin perjuicio de poder recurrir de reposición ante la Comisión Nacional de Acreditación, dentro del plazo de 5 días hábiles de practicada la notificación de ésta resolución, en conformidad con en el artículo 59° de la Ley 19.880/2003.





Comisión Nacional
de Acreditación
CNA-Chile

Anótese, Regístrese Internamente y Notifíquese



PAULA BEALE SEPÚLVEDA
SECRETARIA EJECUTIVA
COMISIÓN NACIONAL DE ACREDITACIÓN



PBS/GM/cbc
DISTRIBUCIÓN:

- Archivo
- Expediente
- Agencia Acreditadora Akredita QA S.A.