Modifica la ley N°20.800, que Crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales, para crear un nuevo órgano colaborador de la administración, regular sus atribuciones y facilitar la continuidad de los estudios de los alumnos afectados

Boletín N° 13202-04

Antecedentes:

El 22 de diciembre de 2014 se promulgó la ley 20.800, que crea las figuras del Administrador provisional y del Administrador de cierre de instituciones de educación superior, y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales, con el objeto de establecer normas que permitan el desarrollo del derecho a la educación y la protección de las y los estudiantes frente a eventuales irregularidades en la gestión de una institución de educación superior. La normativa vino a llenar el vacío regulatorio que existía hasta ese momento para hacer frente a este tipo de situaciones, como ocurrió con la Universidad del Mar, cuyo reconocimiento oficial fue revocado, no existiendo ninguna legislación especial vigente que protegiera a las y los estudiantes de esta institución.

La ley tiene como premisa fundamental la protección de los derechos de las y los estudiantes asegurando la continuidad de sus estudios, el correcto uso de los recursos de la institución y el resguardo de la fé pública comprometida. Sin embargo, la herramienta legislativa demostró ser insuficiente en el caso de la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS), como así también la acción del propio administrador, según lo consignado por la Comisión investigadora ARCIS II[1]. Por ejemplo, en el caso de esta última institución, los administradores provisional y de cierre no aplicaron correctamente los reglamentos académicos, produciendo esperas en los estudiantes y dilaciones desproporcionadas en sus procesos, que repercutieron en un invaluable perjuicio para ellos.

1 Los estudiantes de la Universidad ARCIS, quienes desde el año 2014 se encontraban inmersos en la crisis económica de la institución, que culmina con la administración de cierre, sufrieron una serie de perjuicios que se vieron intensificados por el paso del tiempo sin una solución sustantiva al problema. Un ejemplo de lo anterior es el lamentable fallecimiento en febrero de 2019 del estudiante de derecho Marcelo Castillo, quien esperaba matrícula para rendir su examen de grado desde el año 2015, y falleció sin cumplir su sueño de ser abogado.

La situación se torna aún más crítica luego de que el 7 de febrero de 2017 la Universidad Iberoamericana perdió el reconocimiento oficial de su casa de estudios, cuestión que se repitió posteriormente con la Universidad del Pacífico. El insuficientemente regulado proceso de masificación de la educación terciaria en nuestro país, así como la nueva regulación establecida en la ley 21.021 sobre Educación Superior, nos permiten prever que situaciones como éstas probablemente vuelvan a ocurrir.

La normativa actual garantiza un restringido catálogo de derechos, sin dar solución a graves situaciones que aquejan a los estudiantes. Las modificaciones que se proponen, pretenden evitar que se repitan situaciones de injusticia con el objeto de hacer efectiva la protección de las y los estudiantes de instituciones superiores en crisis, asegurando cabalmente su Derecho a la Educación. Previniendo el perjuicio futuro, como también reparando el perjuicio pasado, para que sea aplicado en la misma Universidad ARCIS, Iberoamericana, Del Pacífico y otras que se presenten[2].

Idea matriz:

El proyecto tiene por finalidad reorientar el sistema institucional a cargo de los procesos de cierre y reubicación contemplados en la Ley 20.800, de manera de perfeccionar sus mecanismos en consideración a la experiencia acumulada a la fecha y las necesidades de los diferentes actores del proceso, con el fin de asegurar realmente el derecho a la Educación de los y las estudiantes. Para esto, establece propuestas a nivel de los Administradores Provisional y de Cierre, y respecto de los convenios entre instituciones educacionales.

Contenido del Proyecto:

<u>Administrador provisional y administrador de cierre:</u>

En primer lugar, se agregan causales para que el Ministerio de Educación, de oficio o por denuncia, y por resolución fundada, inicie un período de investigación preliminar indagatorio de instituciones de educación superior que presenten irregularidades. Se incorporan al artículo 3 la

2 En materia de aplicación de la ley en el tiempo, el principio es la irretroactividad, lo cual se encuentra consagrado en el artículo 9 inciso primero del Código Civil, que señala " La ley puede sólo disponer para lo futuro y no tendrá jamás efecto retroactivo…" y a continuación señala como excepción general a las leyes interpretativas que se limitan a declarar el sentido de otras leyes. El principio se encuentra en una norma meramente legal y no constitucional, por lo que el legislador puede modificar el principio de irretroactividad del Código Civil, dictando leyes con efecto retroactivo declarando dicha retroactividad en forma expresa en la propia ley, ya que son de derecho estricto, salvo las excepciones: leyes penales y los derechos constitucionales.

letra d) referente al deterioro patrimonial, y la letra e) referente al conflicto patrimonial directo o indirecto.

Se propone modificar el artículo 10 en relación al proceso que lleva a cabo el administrador, sustituyendo su inciso final, con el objeto de generar instancias más participativas y democráticas en la administración por parte de toda la comunidad educativa. Se plantea la creación de una mesa triestamental integrada por las organizaciones representantes de estudiantes, docentes y funcionarios elegidos democráticamente. Esta mesa sesionará una vez al mes con presencia de un representante de la DIVESUP, con el objeto de ser un aporte de información y experiencia al administrador provisional para que, en conjunto, resuelvan las eventualidades que se presenten. Así mismo, esta mesa triestamental deberá aprobar el plan de administración provisional, que presentará el administrador provisional en un plazo de 30 días desde el inicio de sus funciones.

Se propone modificar el artículo 11, incorporando que la medida de reestructuración, en el caso de instituciones de educación superior de carácter privado, deberá ser aprobada por la mesa triestamental, unificando los plazos para los planes de reestructuración. Así mismo, si ésta no da respuesta a la solicitud, el administrador podrá requerir, dentro de 5 días, la autorización al Consejo Nacional de Educación. En este último caso, en un plazo de 10 días desde la presentación de la solicitud al Consejo Nacional de Educación. la mesa triestamental podrá hacer presente sus alegaciones y acompañar los antecedentes que estime.

En el artículo 13 inciso primero, se señala que el administrador provisional cuenta con “plenos poderes”, siendo excesivas las atribuciones que se le entregan. Se propone restringir sus atribuciones a las estipuladas en la misma ley en los incisos siguientes, sustituyendo la frase “con plenos poderes,” por “con las atribuciones otorgadas por la presente ley,”.

Dentro de las facultades especialmente estipuladas del artículo 13, el proyecto agrega en la letra c) la obligatoriedad de hacer valer los reglamentos académicos y plazos de la universidad de origen, que permita a los estudiantes continuar sus estudios sin dilaciones. Esto se fundamenta en el desorden administrativo de una universidad en cierre que evidentemente provoca no respetar los plazos reglamentarios, o utilizar la laxitud de los reglamentos académicos, lo que perjudica a los estudiantes.

Así mismo se agrega la letra h) que establece la obligación del administrador provisional o de cierre, a reconocer los certificados de matrícula, egreso y convalidaciones efectuadas con anterioridad por la institución, como también la obligación de otorgar el derecho a matrícula y asegurar la continuidad académica a los estudiantes de proceso lectivo, a los egresados de pregrado y a estudiantes de posgrado que se encuentren matriculados. Esta modificación viene a solucionar múltiples casos de estudiantes a quienes se les negó en forma arbitraria su derecho a matrícula por parte de los administradores.

Se agrega la letra i) que contempla la obligación de respetar los reglamentos académicos de la institución de origen en beneficio a los estudiantes.

Por medio de la incorporación de la letra j) se propone otorgar al administrador de cierre todas las facultades necesarias para obtener y sistematizar información académica de los estudiantes afectados por el cierre de la institución. Cualquier acción de índole académica, como también la contratación de docentes y funcionarios, y sus respectivas remuneraciones, le corresponde al administrador de cierre.

Con el objeto de facilitar la continuidad del servicio académico, se agrega la letra k), estableciendo que el Administrador Provisional según sea el caso, deberá efectuar en un plazo no superior a seis meses desde el comienzo de su mandato, convenios con el objeto de agilizar los procesos de titulación de sus estudiantes. Dichos procesos bajo ninguna circunstancia podrán ser interrumpidos por un periodo superior a seis meses, interrupción que no podrá suceder por más de una vez.

Se incorpora la letra l), que faculta al administrador a determinar el monto de los aranceles, los cuales no podrán ser mayor a los establecidos en la institución de origen, salvo los reajustes correspondientes.

El proyecto agrega un nuevo artículo 20 bis, estipulando que al decretarse la liquidación forzosa de la institución, tanto los docentes como los funcionarios a contrata u honorarios, deberán verificar sus créditos para efectos de quedar en orden de prelación prioritaria cuando se efectúen los pagos de la liquidación. Así mismo, comparte el orden de prelación prioritaria los estudiantes que hayan presentado algún tipo de acción judicial que pretenda la restitución de dinero o indemnización que pueda proceder por efecto del cierre de la institución y el administrador de cierre y provisional en caso de que se le adeuden pagos por concepto de honorarios.

Se modifica el primer inciso del artículo 21, con el objeto de que las facultades del administrador provisional o de cierre prevalezcan sobre las del liquidador o veedor no exclusivamente respecto de los bienes muebles e inmuebles esenciales para asegurar la continuidad de estudios de los y las estudiantes, si no que también prevalecerán sus facultades académicas sin poder intervenir el liquidador o veedor, ni la junta de acreedores en ningún tipo de decisión con carácter académico, ni siquiera relacionada con las contrataciones de docentes, definición de sus remuneraciones y tampoco sobre la contratación de autoridades y sus remuneraciones. Así mismo, se establece que el liquidador o veedor no tendrá competencias para intervenir en el listado de bienes esenciales, el cual es confeccionado por el administrador de cierre en un plazo máximo de 20 días. Durante el tiempo intermedio, ni el liquidador o veedor ni la junta de acreedores estarán autorizados para enajenar bienes de la institución.

Dentro del mismo artículo 21, se propone quitar la competencia al Juzgado de Letras en lo civil, que conoce el procedimiento de quiebra, de conocer de las contiendas entre el administrador y el liquidador o veedor, toda vez que esta situación perjudica a los estudiantes debido a la lentitud del proceso a la hora de resolver cuestiones urgentes y fundamentales para los procesos académicos. Estableciéndose que todo conflicto de competencia suscitado entre el liquidador o veedor y el administrador provisional o de cierre, deberá ser resuelto por un juez árbitro en un plazo máximo de 30 días corridos, a costa de la institución de educación superior, cuando se trate de instituciones de educación superior privadas.

Convenios entre la institución en quiebra y la nueva institución:

El proyecto busca modificar la norma en lo que se refiere a las obligaciones de las instituciones en convenio. En primer término, en el artículo 24 se incorpora la obligación del administrador de cierre, una vez decretada la quiebra de la institución, de ejecutar en un plazo máximo de tres meses sin derecho a prórroga, un convenio con otra institución de educación superior de preferencia estatal, y perteneciente al Consejo de Rectores, o en caso de no ser posible, con una universidad privada que cuente al menos con 4 años de acreditación. Dicho convenio deberá ser consultado con la mesa triestamental, y aprobado por el administrador provisional o de cierre.

La norma actual no distingue entre estudiantes en proceso de titulación, proceso lectivo y posgrado, sólo se refiere genéricamente a "estudiantes". Lo anterior resulta discriminatorio para estudiantes de posgrado. Así mismo, es necesario introducir la obligatoriedad de hacer cumplir los convenios, y evitar la obstaculización por parte de las instituciones en convenio, ya que en la práctica se acusa dilación y falta de voluntad.

Entre estas obligaciones, y siempre teniendo prioridad por las instituciones del Estado, se prohíbe que los programas de nivelación sean obligatorios o retrasen el avance académico de los estudiantes, como así también modificar el reglamento académico de la universidad de origen. Aquellos estudiantes que voluntariamente se quieran someter a un proceso de nivelación deberán recibir una certificación de parte de la institución a cargo. Esto viene a solucionar las vulneraciones de los reglamentos académicos que retrasan cada vez más los procesos de titulación de los estudiantes.

Dentro de las obligaciones que se le imponen a las instituciones en convenio, deben reconocer los certificados de egreso, convalidaciones, calificaciones pendientes, procesos de tesis, práctica o de titulación en general que hayan sido efectuados por la universidad de origen, sin tener facultades para denegar las matrículas de estos estudiantes, ni para modificar los reglamentos académicos, ni para obligarlos a realizar un proceso de nivelación. También deberán respetar los pagos realizados a la institución de origen, la cual deberá restituir aquellos montos a la institución con la cual se realice el convenio, o al estudiante si por decisión propia prefiere desertar.

Por último, es fundamental que la institución en convenio tenga la obligación de otorgar la misma calidad educativa que a sus estudiantes regulares, a manejar correctamente los recursos públicos y procesos administrativos; como también a realizar el mismo contrato de matrícula utilizado en la institución de origen, y entregar copia al estudiante correspondiente, otorgando los mismos plazos para titulación, proceso lectivo y posgrado, sin realizar cambios reglamentarios. Los estudiantes aceptaron la oferta contractual de la universidad en cierre y no otra, lo que incluye su reglamentación, certificaciones, mallas curriculares, programas académicos, entre otras cosas. La nueva institución a cargo, no debe tener derecho alguno a realizar modificaciones unilaterales al servicio educativo que habían contratado previamente.

Así mismo, la institución de educación superior en convenio, en el caso de ser privada, no podrá subir los aranceles de los estudiantes, pero sí reducirlos. Tampoco podrá realizar otro tipo de cobros que no estén establecidos en el reglamento de dicha institución, ni aplicar requisitos o plazos diferentes a los estudiantes. Del mismo modo, el tiempo que la institución de origen estuvo sin funcionamiento, o que la universidad con la cual se ha convenido, ha dejado de prestar alguno de los servicios académicos, deberá ser descontado del cobro de los procesos correspondientes.

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Introdúzcanse las siguientes modificaciones a la ley Nº 20.800, que crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior y Establece Regulaciones en Materia de Administración Provisional de Sostenedores Educacionales:

1.- Agréguese al artículo 3, las siguientes nuevas letras d) y e) del siguiente tenor:

d) Deterioro patrimonial efecto de la administración deficiente de los recursos de la institución.

e) Conflicto de interés patrimonial, directo o indirecto.

2.- Incorpórese las siguientes modificaciones al artículo 10:

a) Sustitúyase, en el inciso segundo del artículo 10, la frase "Dentro del mismo plazo de treinta días a que se refiere el inciso anterior, el administrador provisional deberá presentar, previa consulta con las autoridades de la institución de educación superior vigentes al momento de su designación, un plan de administración provisional tendiente a garantizar la adecuada gestión de la institución de educación superior afectada por la medida, el que deberá ser aprobado por el Ministerio de Educación. " por la siguiente: "Dentro de un plazo de treinta días contados desde el inicio de sus funciones, el administrador provisional, previa consulta a la mesa triestamental a la que se refiere el inciso final de este artículo, deberá presentar un plan de administración provisional tendiente a garantizar la adecuada gestión de la institución de educación superior afectada por la medida, el que deberá ser aprobado por el Ministerio de Educación. "

b) Sustitúyase el inciso final del artículo 10 por el siguiente:

"Una vez iniciada la administración provisional, deberá formarse una mesa triestamental integrada por al menos dos representantes de la federación de estudiantes, la asociación de académicos y las organizaciones gremiales que agrupen a los funcionarios. En el evento de no existir estas organizaciones, el administrador provisional propiciará la

realización de elecciones universales, secretas e informadas en cada estamento, dentro de un plazo de 30 días contados desde el inicio de sus funciones. Esta mesa sesionará de manera ordinaria una vez al mes, invitando en cada instancia a un representante de la DIVESUP, sin perjuicio de poder citar reuniones extraordinarias por mayoría simple de sus miembros. Así mismo, la mesa triestamental deberá aportar con información y experiencias prácticas al administrador provisional para que, de forma conjunta, resuelvan las eventualidades de carácter administrativo, académico y financiero que se presenten.”

3.- Incorpórese las siguientes modificaciones al artículo 11:

a) Reemplácese en el inciso tercero la palabra “quince” por “treinta”, entre las palabras “plazo de” y “días”.

b) Incorpórese en el inciso tercero, a continuación de la frase "la máxima autoridad colegiada de la respectiva institución, vigente a la fecha del nombramiento del administrador provisional, si la hubiere, o, de no existir aquella, por la máxima autoridad unipersonal existente a igual fecha.", la siguiente: "En el caso de instituciones de educación superior de carácter privado, la aprobación deberá realizarla la mesa triestamental."

c) Reemplácese en el inciso cuarto, la expresión "La institución" por "la mesa triestamental”.

d) Reemplácese en el inciso quinto, la expresión "la institución, a través de la autoridad que se haya opuesto a la medida", por "la mesa triestamental”.

4.- Modifíquese el artículo 13 en los siguientes términos:

a) Sustitúyase en el primer inciso: Después de la frase “desde el momento de su designación” la frase “con plenos poderes,” por “con las atribuciones otorgadas por la presente ley,”.

b) Agrégase al final de la letra c)**,** después de “en caso de ausencia del respectivo ministro de fe” la siguiente frase “dentro de los plazos establecidos en los reglamentos académicos de la institución sujeta a la administración provisional o de cierre”.

c) Agrégase nuevas letras h), i), j), k) y l) al artículo 13 en los siguientes términos:

“h) Reconocer los certificados de matrícula, egreso y convalidaciones efectuadas por la institución con anterioridad. Con todo, tendrá también la obligación de otorgar el derecho a matrícula y a su vez el servicio académico a todos aquellos estudiantes de proceso lectivo, egresados de pregrado, estudiantes de posgrado que se encuentren matriculados o en su defecto lo estuvieron dentro de los plazos establecidos en los reglamentos académicos. Si por responsabilidad de la institución los plazos quedaron caducos y esto se encuentra debidamente acreditado, el administrador tendrá la obligación de sanear los casos de que se trate, sin más trámite y sin obstaculizar procesos académicos.

i) Hacer valer, en todo aquello que no esté contemplado en el plan de administración provisional, los reglamentos académicos de la institución de origen, siempre considerando para esto, el interés de cada uno de los estamentos.

j) Solicitar, sistematizar y facilitar la información académica de los estudiantes afectados por el cierre de la institución. Asimismo, deberá tomar conocimiento del avance curricular de los estudiantes, y efectuar cualquier tipo acción relacionada con la índole académica.

k) Para facilitar la continuidad del servicio académico el Administrador Provisional deberá suscribir, en un plazo no superior a seis meses contados desde el inicio de sus funciones, convenios con el objeto de asegurar los procesos de titulación de sus estudiantes. Dichos procesos de titulación no podrán suspenderse por un periodo superior a seis meses y en una sola oportunidad.

l) Determinar el monto de los aranceles, los cuales no podrán ser mayor a los establecidos en la institución de origen, salvo los reajustes correspondientes.

5.- Agrégase un nuevo artículo 20 bis en los siguientes términos:

"En el evento de que se decrete la liquidación forzosa de la institución, docentes, funcionarios y trabajadores de la misma, deberán verificar sus créditos quedando en prelación prioritaria cuando se efectúen los pagos de la liquidación. Compartirán esta prelación prioritaria con los estudiantes y/o sostenedores de estos, de haber presentado alguna acción judicial que pretenda la restitución de dinero o indemnización que pueda proceder por efecto del cierre de la institución y el administrador de cierre y provisional en caso de que se le adeuden pagos por concepto de honorarios."

6.- Modifíquese el artículo 21 en el siguiente sentido:

a) En el inciso primero, elimínese la palabra "únicamente".

b) Agréguese en el inciso primero, después de la frase "para asegurar la continuidad de estudios de los y las estudiantes" la siguiente frase: "con todo, prevalecerán también sus facultades académicas sin poder intervenir el liquidador o veedor, ni la junta de acreedores en ninguna decisión de carácter académico, ni aún tratándose de contratación de personal administrativo, docentes, autoridades, o remuneraciones, como tampoco en lo referido a la definición de los bienes esenciales, que deberán constar en un catastro confeccionado por el administrador de cierre con aprobación de la mesa triestamental en un plazo máximo de 20 días desde que comience sus funciones. Durante el tiempo

intermedio, el liquidador o veedor, ni la junta de acreedores estarán autorizados para enajenar ninguna clase de bienes de la institución."

c) Sustitúyase en el inciso segundo la frase "el juez que dictó la respectiva resolución de reorganización o liquidación, según sea el caso, oyendo previamente al Ministerio de Educación y al Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, y propendiendo a la preeminencia del interés público asociado a la continuidad de estudios de los y las estudiantes de la institución afectada" por "un juez árbitro, oyendo previamente al Ministerio de Educación y al Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, en un plazo máximo de 30 días corridos, a costa de la institución de educación superior cuando se trate de instituciones de educación superior privadas."

7.- Modifíquese el artículo 24 en el siguiente sentido:

a) Incorpórese al final del inciso primero, después del punto que pasa a ser una coma, la siguiente oración: "reconociendo todos los pagos que el estudiante hubiese realizado a la institución que cierra, ya sea por concepto de matrícula y/o arancel."

b) Reemplácese en el inciso segundo entre las palabras "estudiantes," y "siempre" la palabra "velando" por "garantizando".

c) Incorpórese al final del inciso segundo lo siguiente: **"**Con todo, el avance académico, como así también los planes de estudio, no podrán ser modificados sin previa aprobación de la mesa triestamental. Los programas de nivelación serán voluntarios para las y los estudiantes, no pudiendo retrasar su avance académico. Al término del programa, la nivelación del avance académico deberá ser certificada por la institución de educación superior."

d) Reemplácese el inciso quinto por el siguiente:

"El Administrador de cierre, una vez decretada la quiebra de la institución, deberá en un plazo máximo de tres meses no prorrogables, establecer un convenio con una institución de educación superior, de preferencia estatal y perteneciente al Consejo de Rectores, o en caso de no ser posible, con una universidad privada que cuente al menos con 4 años de acreditación. Dicho convenio deberá ser consultado con la mesa triestamental, y aprobado por el administrador provisional o de cierre y el Rector o Rectora de la institución de que se trate, debiendo tomar razón de la Contraloría General de la República."

e) Agreguense al final del artículo 24 los siguientes incisos 9°, 10°, 11° y 12° nuevos:

"La institución con la cual se ha realizado un convenio, deberá reconocer los certificados de egreso, convalidaciones, calificaciones, procesos de tesis, práctica o de titulación en general debidamente certificados según el reglamento de la Universidad de origen. La universidad en convenio sólo podrá denegar matrículas y modificar los reglamentos académicos vigentes previa autorización de la mesa triestamental. Asimismo, deberá respetar los pagos realizados a la institución de origen, la cual deberá traspasar los montos a la institución con la cual se realice el convenio, o bien restituir dichos montos al estudiante en caso de no continuar sus estudios, cuando no se haya recibido la contraprestación.

Cuando la institución en convenio sea una institución de educación superior privada, no podrán aumentar los aranceles vigentes al momento del cierre de la institución de origen, salvo los reajustes correspondientes en conformidad al índice de precios del consumidor. Tampoco podrá realizar cobros que no estén establecidos en el reglamento de dicha institución, ni aplicar requisitos o plazos que generen diferencias entre los estudiantes de la casa de estudios y aquellos objeto del convenio. Así mismo, no podrá cobrarse por los períodos en que los estudiantes no recibieron el servicio educativo.

La institución en convenio deberá otorgar la misma calidad educacional y el mismo trato que a sus estudiantes regulares, manejar ordenadamente los recursos públicos y los procesos administrativos, y respetar las disposiciones contractuales, plazos de titulación y procesos académicos de la institución de origen.

Todas las normas anteriormente expuestas, se aplican para los estudiantes de proceso lectivo o pregrado, proceso de titulación y posgrado."

CAMILA ROJAS VALDERRAMA

GONZALO WINTER ETCHEBERRY