INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE ARMONIZA NORMAS EN MATERIA DE QUIEBRAS CON AQUELLAS QUE RIGEN A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

BOLETÍN N° 10.573-04 (S)

Honorable Cámara:

La Comisión de Educación pasa a informar acerca del proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, con urgencia calificada de “discusión inmediata”, originado en un mensaje de S.E. la Presidenta de la República.

Asistieron en representación del Ejecutivo la Ministra, señora Adriana Delpiano Puelma; el Asesor de la División de Educación Superior, señor Jorge Burgos; el Abogado de la División Jurídica, señor Carlos Peña; el Coordinador Legislativo, señor Patricio Espinoza, y los Asesores de la División de Educación Superior señorita Catalina Provoste y el señor Gustavo Paulsen.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) Idea matriz o fundamental del proyecto.

La iniciativa legal tiene como propósito armonizar las disposiciones contenidas en el Libro IV del Código Comercio, que se aplica a los juicios de quiebra iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 20.720, que sustituye este régimen concursal, con normas de la ley N° 20.800 que crea al Administrador Provisional y al Administrador de Cierre de las Instituciones de Educación Superior, de manera de conciliar los intereses de los acreedores y estudiantes, permitiendo que el giro pueda extenderse por un plazo mayor al previsto conforme a las reglas generales, y estableciendo como plazo máximo para la continuación del giro aquel que señale el decreto de revocación del reconocimiento oficial y cancelación de la personalidad jurídica de la Institución.

2) Normas de quórum especial.

El proyecto no contempla normas de carácter orgánico constitucional ni de quórum calificado.

3) Normas que requieren trámite de Hacienda.

De acuerdo con el artículo 220 del Reglamento de la Corporación, las normas del proyecto de ley aprobado por la Comisión no deben ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

4) Aprobación general del proyecto de ley.

El proyecto fue aprobado tanto en general como en particular, en los mismos términos que lo hiciera el H. Senado, por unanimidad, con los votos a favor de las diputadas Cristina Girardi Lavín, María José Hoffmann Opazo y Camila Vallejo Dowling, y de los diputados Jaime Bellolio Avaria, Fidel Espinoza Sandoval, Sergio Gahona Salazar, Romilio Gutiérrez Pino, Giorgio Jackson Drago, Alberto Robles Pantoja (Presidente) y Mario Venegas Cárdenas.

5) Diputado informante.

Se designó diputado informante al señor Sergio Gahona Salazar.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

A) Fundamentos.

Según se expresa en el mensaje remitido por S.E. la Presidenta de la República, el artículo 64 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 junto con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, regulan la facultad del Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación, de cancelar la personalidad jurídica y revocar el reconocimiento oficial de una universidad, por medio de un decreto supremo fundado, en caso de configurarse algunas de las causales allí descritas.

No obstante lo anterior, en el caso de quiebra de una institución de educación superior, cuya cancelación de su personalidad jurídica, pérdida del reconocimiento oficial y el cierre se encuentren en trámite, se hace necesario armonizar la normativa concursal con aquellas contenidas en el Título I de la ley N° 20.800. Dicho cuerpo legal crea la figura del administrador de cierre de instituciones de educación superior, quien cuenta dentro de sus facultades el administrar los bienes esenciales para la continuación del giro que permitan a los estudiantes la continuidad de sus estudios en la institución sujeta a dicha medida.

Durante el año 2014, y con motivo de la promulgación de la ley N° 20.720, se derogó el Libro IV del Código de Comercio, sin perjuicio de lo cual dichas normas continúan vigentes para aquellas quiebras, convenios o cesiones de bienes que se hayan iniciado con anterioridad a la vigencia de la ley antes señalada, según lo dispuesto en su artículo primero transitorio. Esta situación, hace necesario armonizar las facultades del administrador de cierre y del síndico de la respectiva quiebra, para evitar conflictos de competencia en las actuaciones que pueden realizar ambos.

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 64, 74 o 81 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, mediante decreto fundado del Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación, es posible cancelar la personalidad jurídica y revocar

el reconocimiento oficial a una institución de educación superior que no dé cumplimiento a lo dispuesto en los literales que en dichos artículos se señalan, que entre otras prescriben que dicha sanción se aplicará a aquellas instituciones que no cumplan con sus objetivos estatutarios, o incurrieren en infracciones graves a sus estatutos.

Por su parte, en virtud de la ley N° 20.800, al administrador de cierre le corresponde velar por la continuidad de estudios de los estudiantes, durante el plazo fijado en el mismo referido decreto para proceder al cierre definitivo de la Institución de Educación Superior.

Por otra parte, el artículo 113 del Libro IV del Código de Comercio, establece que los acreedores de una quiebra pueden acordar la continuación de su giro o actividad económica por el plazo de un año, el cual puede ser prorrogado por el mismo plazo, salvo que acuerden la venta de los activos como unidad económica, cuyo periodo se podrá extender hasta el perfeccionamiento de la enajenación, previa autorización judicial.

Habida consideración de lo expuesto, toda institución de educación superior que es declarada en quiebra, y cuyo reconocimiento oficial ha sido revocado por un decreto dictado por el Ministerio de Educación, podrá continuar prestando servicios educacionales, como plazo máximo, hasta la fecha de cierre estipulada en el decreto que cancele la personalidad jurídica de la Institución. Lo anterior, con el objeto de resguardar el derecho a la educación de los estudiantes afectados, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19 N° 10 de la Constitución Política de la República, el cual establece expresamente el deber del Estado de otorgar protección al ejercicio de dicho derecho.

Conjuntamente, el artículo 2465 del Código Civil, establece el derecho de prenda general de acreedores respecto de los bienes de un deudor, disponiendo que: “Toda obligación da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros, exceptuándose solamente los no embargables, designados en el artículo 1618.” Concordante con lo anterior, el inciso segundo del artículo 1° del Libro IV del Código de Comercio dispone que el juicio de quiebra tiene por objeto realizar en un solo procedimiento los bienes de una persona natural o jurídica, a fin de proveer al pago de sus deudas, en los casos y en la forma determinados por la ley, para lo cual las facultades de administración y realización de los bienes del fallido recaen en un síndico nombrado de conformidad a la ley.

Por ello, la finalidad de este proyecto de ley es resguardar los derechos de los estudiantes que se encuentran involucrados en los procesos de cierre de las instituciones de educación superior declaradas en quiebra, de modo que resulte conciliable con las características y naturaleza del procedimiento concursal y los derechos de los acreedores.

B) Comentario sobre el articulado del proyecto.

El proyecto consta de un artículo único, que autoriza a extender el plazo establecido en el artículo 113 del Libro IV del Código de Comercio, para el caso de las instituciones de educación superior cuyo reconocimiento oficial haya sido revocado, a fin que puedan finalizar sus procesos educativos en el período que fije el Ministerio de Educación.

Asimismo, se regula la forma en que podrán ejercer sus facultades tanto el síndico como el administrador de cierre para velar por los intereses de los estudiantes, así como también los acreedores respectivamente, y el plazo por el cual se podrá extender la continuidad del giro de la institución.

Finalmente, se dispone que será el juez que dictó la sentencia de quiebra de la Institución el órgano competente para resolver cualquier controversia que se pueda suscitar entre el síndico y al administrador de cierre.

C) Incidencia en la legislación vigente.

1. El artículo 19 numerales 10 y 11 de la **Constitución Política** de la República.

2. Los artículos 64, 74 y 81 de la **ley N° 20.370**, ley General de Educación.

El artículo 64 dispone que por decreto supremo fundado del Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación, adoptado por mayoría de sus miembros, en sesión convocada a ese solo efecto, y escuchada la entidad afectada, se cancelará la personalidad jurídica y revocará el reconocimiento oficial a una universidad, los siguientes casos:

a) Si ella no cumple con sus objetivos estatutarios;

b) Si realizare actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad nacional;

c) Si incurriere en infracciones graves a sus estatutos;

d) Si dejare de otorgar títulos profesionales de aquellos que requieren haber obtenido previamente el grado de licenciado.

En la fundamentación del decreto respectivo deberá dejarse constancia de la causal que originó la cancelación de la personalidad jurídica y la revocación del reconocimiento oficial.

En los casos en que la causal respectiva se verifique sólo respecto de una o más carreras o sedes de una del Ministerio de determinada universidad, el Ministerio podrá disponer que Educación solamente se revoque el reconocimiento oficial respecto de la carrera o sede afectada, subsistiendo la personalidad jurídica y el reconocimiento oficial de la institución.

Será responsabilidad del Ministerio velar por el adecuado resguardo de la información acerca de los procesos iniciados en virtud de este artículo

hasta que se haya dictado la resolución definitiva y no queden recursos pendientes por parte de la entidad afectada.

3. 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

4. Ley N° **20.720**, que sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, y perfecciona el rol de la Superintendencia del ramo.

Su artículo 1° dispone, en lo pertinente, que hasta la entrada en vigencia de dicha ley, esto es, hasta el 9 de octubre de 2014, las quiebras, convenios y cesiones de bienes en tramitación a enero de ese año, y aquellas que se inicien antes de aquella fecha, se regirán por las disposiciones contendidas en el Libro IV del Código de Comercio.

5. El **Libro IV** del Código de Comercio.

6. La **ley N° 20.080**, que aclara el sentido de la ley N° 18.175, de Quiebras, en la forma que indica. Su artículo único de la ley N° 20.080 dispuso la incorporación en el Libro IV del Código de Comercio, de la ley Nº 18.175 y sus modificaciones, bajo la denominación “De las quiebras”, con exclusión de su Título II, que se mantendrá como Ley Orgánica de la Superintendencia de Quiebras.

III. RESUMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO APROBADO POR EL SENADO.

Conforme lo dispone el número 2° del artículo 304 del Reglamento, el texto aprobado por el Senado señala, en síntesis, lo siguiente:

La iniciativa aprobada por el Senado tiene por finalidad efectuar las adecuaciones legislativas necesarias entre las normas que rigen el procedimiento concursal vigente y las referidas al administrador de cierre de la Instituciones de Educación Superior, de manera de extender el plazo para que la Universidad del Mar pueda continuar con su giro hasta la fecha en que, en virtud del decreto respectivo, corresponda la revocación del reconocimiento oficial.

En efecto, se tuvo presente que la normativa referida al administrador provisional y de cierre, busca enfrentar, precisamente, situaciones como las ocurridas en la Universidad del Mar, de manera de salvaguardar el derecho de los estudiantes a proseguir sus estudios y darles continuidad cuando se produzca la situación de revocación del reconocimiento oficial de alguna de ellas.

Se sostuvo que la iniciativa es del todo necesaria toda vez que ella es acotada a una situación puntual, la referida a la Universidad del Mar, que es la única casa de estudios que antes de la vigencia de la ley N° 20.720, fue declarada en quiebra. Por ello, se estimó necesario que la institucionalidad

existente, y la legislación que la regula, tenga aplicación en este tipo de situaciones, en resguardo tanto de los derechos estudiantiles, como también de los académicos y trabajadores de dicha casa de estudios.

También se consideró necesario efectuar ciertas adecuaciones al texto propuesto por el Ejecutivo, a fin de incorporar en su redacción las normas existentes en materia concursal, y efectuar otras adecuaciones de redacción al artículo único, en particular, se propuso incorporar en la redacción del artículo único del proyecto el contenido de la norma general contenida en el artículo 112 del Código de Comercio, para los efectos de extender el plazo para continuar con el giro de la institución.

La disposición citada establece, en lo pertinente, que la continuación efectiva del giro del fallido, total o parcial, sólo podrá acordarse por acreedores que representen, a lo menos, dos tercios del pasivo de la quiebra con derecho a voto.

Finalmente, es necesario hacer presente que el proyecto fue aprobado por unanimidad, tanto en la Comisión de Educación y Cultura como en la Sala del Senado.

IV. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

Discusión.

La Ministra de Educación, señora Adriana **Delpiano** precisó que por medio del decreto N° 17, de enero de 2013, modificado por el decreto N° 567, de octubre de 2014, se revocó el reconocimiento oficial de la Universidad del Mar, y que desde el mes de abril del año 2014 se encuentra en quiebra, teniendo como fecha límite para continuar con su giro el 17 de abril de 2016.

Entonces, el propósito de este proyecto de ley es permitir que el plazo de la continuidad de giro pueda ser extendido hasta la fecha de revocación del reconocimiento oficial de dicha casa de estudios -28 de febrero de 2018-, dando con ello solución de continuidad de estudios a 354 estudiantes que se encuentran matriculados ya sea terminando sus estudios y,o en proceso de titulación.

Se trata de 611 matriculados en convenios de movilidad cursando ramos y,o en proceso de titulación -400 alumnos de la Universidad Católica del Maule, 121 de la Universidad de Playa Ancha, 86 de la Universidad Católica Silva Henríquez, 1 de la Universidad de Magallanes y 3 de la Universidad de Atacama- y 120 inscritos para rendir examinación supletoria en un proceso administrado por el Consejo Nacional de Educación (junio y noviembre de 2016).

Destacó que el proyecto tiene por objeto armonizar disposiciones propias de la ley de quiebras, con aquellas normas de la ley N° 20.800, que se relacionan con la aplicación de las normas sobre administrador de cierre

de instituciones de educación superior, en especial, aquellas que se encuentran en un proceso de quiebra, además, de conciliar las normas que protegen los derechos de los estudiantes con aquellos de los acreedores de una quiebra que ya está en curso.

En relación al contenido del proyecto, aclaró que se autoriza a que el síndico y dos o más acreedores puedan solicitar la extensión de la continuidad de giro de la universidad. La extensión debe ser por el tiempo que reste para el cierre de la institución de acuerdo al decreto que determinó la revocación del reconocimiento oficial.

Se precisa que el ámbito de competencias de un administrador de cierre en caso que se designe será el propio de las actividades académicas. Se establece que el administrador de cierre no podrá interferir en las facultades del síndico respecto de los bienes muebles e inmuebles, salvo en aquellos esenciales para la continuación de estudios de los estudiantes.

Finalmente, se dispone que corresponderá al juez que declaró la quiebra resolver las controversias que se susciten entre el administrador de cierre y el síndico.

El diputado **Venegas** destacó que siempre ha estado en el centro de la preocupación de los miembros de esta Comisión la protección de los derechos de los estudiantes. Llamó a aprobar la iniciativa.

El diputado Romilio **Gutiérrez** se mostró a favor de la iniciativa, que adicionalmente entrega la posibilidad de contar con una solución para los deudores del CAE. Además, consultó si la continuidad de giro la puede solicitar unilateralmente el síndico.

La diputada **Girardi** junto con compartir la consulta del diputado Gutiérrez, se mostró preocupada por aquellos jóvenes que hoy se encuentran reubicados en otras instituciones que adolecen de deficiencias, por ejemplo, carecen de acreditación, y por aquellos jóvenes que si bien se encuentran reubicados van a recibir un título de la Universidad del Mar. Finalmente, llamó a que el Estado se haga cargo de las deudas de los estudiantes, por los errores cometidos.

El diputado **Bellolio** consultó por qué se somete bajo este criterio solo a la Universidad del Mar y no a otras en proceso de quiebras. Además, si se tiene certeza de que el año 2018 los estudiantes efectivamente habrán terminados sus actividades académicas, porque esta ampliación del plazo debe entenderse como fatal.

El diputado **Jackson** expresó que debe incorporarse entre las facultades del síndico de la Universidad del Mar la posibilidad de condonar la deuda de los estudiantes y anunció una indicación en tal sentido.

En respuesta a las consultas precedentes la Ministra **Delpiano** destacó que todos los alumnos de la Universidad del Mar fueron reubicados en instituciones acreditadas, sin embargo, una de ellas perdió su acreditación con posterioridad. Asimismo, afirmó que en el proyecto de ley sobre Educación Superior, que se enviará prontamente, se resolverán

algunos de estos problemas, pese a que está consciente de que no se pueden prever todas las situaciones.

Destacó que pese a que el proyecto habla en plural, debe entenderse de exclusiva aplicación a dicha casa de estudios, toda vez que es la única que se encuentra en la situación descrita y que el plazo fijado (febrero 2018), no se encuentra redactado en términos estrictos, pudiendo ampliarse en algunos meses.

Finalmente, precisó que si toda la junta de acreedores quisiera condonar las deudas se podría, pero no puede entregársele esa facultad al síndico, ya que ello implicaría modificar otras leyes, lo que no está contemplado en esta iniciativa.

El Coordinador Legislativo, señor **Espinoza**, en respuesta a la consulta del diputado Gutiérrez, expresó que si junta de acreedores no aprueba la continuidad de giro, la ley especifica que debe nombrarse un administrador de cierre, quien decidirá cuáles son los bienes esenciales para que los alumnos terminen sus estudios. En todo caso, al juez que declaró la quiebra le corresponde resolver los conflictos que se sucedan.

Votación en general y en particular.

Sometido a votación general el proyecto fue **aprobado por unanimidad**, con los votos a favor de las diputadas Cristina Girardi Lavín, María José Hoffmann Opazo y Camila Vallejo Dowling, y de los diputados Jaime Bellolio Avaria, Fidel Espinoza Sandoval, Sergio Gahona Salazar, Romilio Gutiérrez Pino, Giorgio Jackson Drago, Alberto Robles Pantoja (Presidente) y Mario Venegas Cárdenas (10-0-0).

Se presentó una indicación de los diputados **Girardi, Jackson y Robles** para intercalar antes del inciso final, un inciso del siguiente tenor:

“En el caso de las instituciones contempladas en la presente ley, el síndico podrá, a solicitud de dos o más acreedores, condonar las deudas contraídas por concepto de matrícula y aranceles.”.

El Presidente de la Comisión, en uso de sus facultades, la declaró **inadmisible** por encontrarse fuera de las ideas matrices del proyecto y por incidir en la administración financiera del Estado. Cuestionada la declaración de inadmisibilidad y sometida a votación, se estimó inadmisible, por mayoría de votos.

Sometido a votación el artículo único del proyecto fue **aprobado por unanimidad**, con los votos a favor de los diputados Jaime Bellolio Avaria, Fidel Espinoza Sandoval, Sergio Gahona Salazar, Cristina Girardi Lavín, Romilio Gutiérrez Pino, María José Hoffmann Opazo, Giorgio Jackson Drago, Alberto Robles Pantoja (Presidente), Camila Vallejo Dowling y Mario Venegas Cárdenas (10-0-0).

IV. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS.

No los hubo.

V. INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES.

El Presidente de la Comisión declaró inadmisible una indicación de los diputados Girardi, Jackson y Robles para intercalar en el artículo único, antes del inciso final, un inciso del siguiente tenor:

“En el caso de las instituciones contempladas en la presente ley, el síndico podrá, a solicitud de dos o más acreedores, condonar las deudas contraídas por concepto de matrícula y aranceles.”.

VI. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO POR LA COMISIÓN.

En mérito de las consideraciones anteriores y por las que, en su oportunidad, pudiere añadir el diputado informante, la Comisión de Educación recomienda la aprobación, en los mismo términos que lo hiciera el H. Senado del siguiente

PROYECTO DE LEY

“**Artículo único.-** Autorízase a aquellas instituciones de educación superior declaradas en quiebra, y cuyo plazo de continuidad del giro aprobado por la junta de acreedores fuera inferior al establecido en el decreto dictado en virtud de los artículos 64, 74 ó 81 del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Educación, promulgado el año 2009 y publicado el año 2010, a extender la continuación de su giro.

Lo dispuesto en el inciso anterior se aplicará a propuesta del síndico o de dos o más acreedores, y tendrá por objeto asegurar la continuidad de estudios de los y las estudiantes, por el término previsto para su cierre definitivo en el aludido decreto, aun cuando con ello se excedan los plazos estipulados en el artículo 113 del Libro IV del Código de Comercio, vigente en virtud de lo dispuesto en el artículo primero transitorio de la ley N° 20.720.

El acuerdo de los acreedores requerido para estos efectos podrá ser adoptado por quienes representen a lo menos los dos tercios del pasivo de la quiebra con derecho a voto y hasta el día anterior al de la expiración de la continuidad del giro de que se trate.

Si la junta de acreedores no acuerda la continuidad del giro de conformidad a lo dispuesto en los incisos precedentes, o ésta se acordare por un plazo inferior a la fecha establecida en el decreto respectivo para el cierre de la institución de educación superior, subsistirá dicho giro para el solo efecto de permitir el desarrollo de las actividades académicas durante el plazo que restare por el señalado decreto, debiendo en este caso designarse un administrador de cierre de conformidad al Título I de la ley N° 20.800 por

dicho periodo, sin perjuicio de la facultad del Ministerio de Educación de designarlo en cualquier etapa del proceso concursal.

En aquellas instituciones de educación superior declaradas en quiebra, el administrador de cierre que se hubiere designado de conformidad con el Título I de la ley N° 20.800 ejercerá las funciones propias de las autoridades académicas de la institución fallida tendientes a asegurar la continuidad de estudios de los y las estudiantes.

En todo caso, el administrador de cierre no podrá intervenir en las facultades del síndico sobre la administración y realización del patrimonio de la institución fallida, salvo respecto de aquellos bienes muebles o inmuebles que, conforme al artículo 21 de la ley N° 20.800, sean considerados esenciales para asegurar la continuidad de estudios de los y las estudiantes de la institución, no pudiendo adoptarse medidas que puedan afectar dicha condición.

Todo conflicto que pudiere suscitarse entre el síndico o administrador de la continuación del giro y el administrador de cierre será resuelto por el juez que dictó la sentencia de quiebra, previa audiencia del Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.”.



Se designó diputado informante al señor SERGIO GAHONA SALAZAR.

SALA DE LA COMISIÓN, a 17 de marzo de 2016.

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión del día 17 de marzo de 2016, con la asistencia de las diputadas Cristina Girardi Lavín, María José Hoffmann Opazo y Camila Vallejo Dowling, y los diputados Jaime Bellolio Avaria, Fidel Espinoza Sandoval, Sergio Gahona Salazar, Romilio Gutiérrez Pino, Giorgio Jackson Drago, Alberto Robles Pantoja (Presidente) y Mario Venegas Cárdenas.

MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ,
Abogada Secretaria de la Comisión.