



INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA, recaído en el proyecto de ley que interpreta la ley N° 19.496 y modifica otras normas legales.

BOLETÍN N° 13.053-04.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Educación y Cultura tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Yasna Provoste Campillay y señores Juan Ignacio Latorre Riveros, Francisco Chahuán Chahuán y Carlos Montes Cisternas.

A las sesiones en que se analizó esta iniciativa de ley asistieron, además de sus miembros, **los Honorables Senadores señores Carlos Montes Cisternas y Alejandro Navarro Brain.**

Asimismo, concurrieron especialmente invitados:

Del Ministerio de Educación, el Subsecretario de Educación Superior, señor Juan Ignacio Vargas.

De Acción Educar, su Directora Ejecutiva, señorita Magdalena Vergara.

De Nodo XXI, el investigador señor José Miguel Sanhueza.

De la Fundación INGRESA, su Director, el señor Tomás Bayón.

Mauricio Tapia, Profesor de Derecho.

De la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, el jefe del Departamento de Derecho Económico, Profesor Agustín Barroilhet.

De la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, su presidenta, la señorita Emilia Schneider.

También asistieron:

De la oficina de la Honorable Senadora señora Yasna Provoste: su Jefe de Gabinete, el señor Cristián Torres, y el asesor señor Rodrigo Vera.



De la oficina del Honorable Senador señor Juan Ignacio Latorre: el asesor señor Fernando Carvallo.

Del Comité de la Unión Demócrata Independiente: la Periodista, señorita Karelyn Lütecke.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Fijar normas interpretativas de algunas de las normas de la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, y de la 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 (de quiebras), para establecer nuevas reglas respecto del sentido de las mismas y su aplicación a quienes están acogidos al sistema del Crédito con Aval del Estado (CAE); y modificar otras normas legales para modificar los procedimientos de cobro.

- -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

A.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Ley 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.

2.- Ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior.

3.- Ley N° 19.287, que modifica ley 18.591 y establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario.

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.

B.- ANTECEDENTES DE HECHO

Moción.

Declaran sus autores que el Crédito con Garantía Estatal, denominado también como Crédito con Aval del Estado (CAE), fue creado en el año 2006 para enfrentar la crisis del Fondo Solidario de Crédito Universitario, en razón de insuficiencias debido a su dependencia exclusiva de recursos públicos; a una administración ineficiente; bajas tasas de pago por parte de los estudiantes egresados, y, finalmente, limitado a las

instituciones del Consejo de Rectores. Lo anterior, sumado a la iniciativa explícita de ampliar la distribución de recursos públicos a instituciones no pertenecientes al Consejo de Rectores, cuyos estudiantes contaban con única posibilidad del crédito de la Corporación de Fomento (CORFO) como forma de financiarlos aranceles universitarios.

En razón del escenario descrito, continúa la moción, en el año 2005 se creó este instrumento de financiamiento por medio del cual el Estado licita en el mercado bancario una cartera de estudiantes que ingresan a la educación superior, convirtiéndose el propio Estado en aval de las deudas contraídas por los estudiantes. Aún más, la ley establece tasas de interés altas y un mecanismo adicional de garantía mediante la facultad de los bancos de vender al Estado la deuda de aquellos estudiantes con bajas proyecciones de ingresos, ante lo cual el Fisco cancela el monto original del crédito más una comisión adicional acordada al momento de la licitación, sin un límite legal para ello. Adicionalmente, bajo el argumento de evitar la incobrabilidad de estos créditos, se establecieron una serie de medidas y requisitos a cumplir en los contratos, tales como estipular mandatos en blanco, irrevocables y delegables, para la deducción de las cuotas del sueldo futuro de los estudiantes deudores; la suscripción de pagarés en blanco, para contar con títulos ejecutivos para hacer efectivo el cobro de la deuda, y la retención de la devolución de impuestos para el pago de los saldos insolutos de las cuotas de estos créditos. Todas, a juicio de los autores de la moción, medidas exorbitantes y excepcionales en el sistema crediticio chileno y prohibido por las normas de protección a los derechos de los consumidores.

Este instrumento junto al aumento del financiamiento vía becas a los estudiantes en desmedro de políticas institucionales de apoyo a la educación superior, han sido uno de los principales pilares sobre los que se ha edificado el sistema de educación superior durante los últimos diez años; fomentando el sostenido crecimiento de la oferta privada -subsidiado por el Estado- transformando significativamente, según los autores de la iniciativa en informe, la composición institucional del sistema y teniendo como resultado uno hegemoníamente privado en la matrícula. Al respecto, afirman que las principales instituciones que se han visto beneficiadas con el endeudamiento estudiantil se caracterizan por ser bancos creados con posterioridad al año 1981, los que, al mismo tiempo, han sido cuestionados por un excesivo retiro de utilidades y, al mismo tiempo, no presentan garantías reales respecto de su calidad.

Los hechos descritos han provocado diversas movilizaciones estudiantiles, destacando la del año 2011, en las cuales se impugnó públicamente al mercado de la educación y al endeudamiento como los principales enemigos de la educación, entendida, según los autores, como un derecho social, alzando, al mismo tiempo, la Educación Pública, Gratuita y de Calidad como sus banderas de lucha.

Recuerda la moción que el año 2018 se formó en la Honorable Cámara de Diputados la "Comisión Especial Investigadora de los actos del Gobierno vinculados a la implementación de la ley N° 20.027,



que crea el Crédito con Aval del Estado y, en general, de la legislación relativa al sistema de créditos para el financiamiento de la educación superior”, presidida por la Honorable Diputada señorita Camila Rojas. En las conclusiones de dicha instancia fiscalizadora, junto con establecer los abusos, irregularidades, impactos tanto financieros como en el sistema de educación superior no esperados, la falta de regulación, la vulnerabilidad de los estudiantes afectados, el alto costo fiscal, entre otros aspectos relacionados con el crédito establecido en la ley N° 20.027, se propuso establecer medidas de reparación ante el componente de la deuda. En ese sentido, la moción recuerda que el informe señala que *"en efecto, respecto de aquella deuda injusta, debe existir algún mecanismo que repare a los estudiantes que se encuentren en situación de pago. Durante el trabajo de la Comisión se mencionaron diversos mecanismos de reparación tales como la condonación parcial, compensación, tramo exento o la posibilidad de que los deudores se acojan a nuevas condiciones más favorables al menos para los estudiantes que se encuentren en las situaciones más críticas. Asimismo, un mecanismo de reparación debe hacer un reconocimiento a los estudiantes que pagaron su deuda incluso con este componente injusto"*.

Hacen presente los autores que en razón de lo expuesto se propusieron medidas que, si bien no implican en sí mismas terminar con el mercado ni el endeudamiento, entregan ciertos lineamientos para la creación de un nuevo mecanismo que termine con los vicios denunciados; todas medidas que exigen una reflexión respecto de la transformación del Estado Subsidiario como principal impulsor del mercado, hacia uno que garantice verdaderamente el derecho social a la educación, por medio de una educación pública, gratuita y de calidad para todos.

Los objetivos de este proyecto de ley apuntan a ofrecer propuestas de reformas legales que permitan un reconocimiento efectivo del derecho social a la educación, finalizando una serie de situaciones que coloca a los estudiantes que han suscrito algún tipo de crédito en situaciones de abuso e indefensión.

Explican sus autores que la iniciativa persigue:

Uno) Interpretar la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, con el objeto de establecer que esa ley es aplicable a los contratos de créditos para financiar estudios de educación superior.

Dos) Modificar las leyes números 19.287 y 20.027 con el objeto de terminar con una serie de condiciones que permiten eventuales situaciones de indefensión de los estudiantes.

Tres) Interpretar la ley N° 20.720 con el objeto de establecer que las deudas adquiridas por estudiar en la educación superior puedan sujetarse a los procedimientos regulados por la citada norma.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

La Comisión, previo a su pronunciamiento en general sobre esta iniciativa de ley, recibió a los invitados que a continuación se indican y cuyos principales planteamientos se consignan en este informe¹:

1.- Juan Ignacio Vargas, Subsecretario de Educación Superior.

Valoró la iniciativa en debate, toda vez que el sistema de créditos para estudiantes de la educación superior será siempre un tema que hay que estudiar e ir avanzando en caminos que permitan una mayor cobertura, aun más si se considera el consenso que existe respecto de la existencia de esta política pública.

En razón de lo anterior, hizo presente que el contenido específico del proyecto merece ser estudiado con mayor detención, con especial atención al hecho de que los recursos en la materia son escasos y las necesidades múltiples, por lo que su administración resulta un elemento determinante del sistema. Así, agregó, es importante considerar los avances que se han desarrollado al respecto desde hace un tiempo y los que están considerados en el Programa de Gobierno, referidos al avance en cobertura, que colocan al país en un lugar destacado en la expansión de financiamiento de la educación superior.

Reiteró la importancia de la existencia de políticas públicas de gratuidad, becas y créditos, siendo este último mecanismo el que hay que revisar con mayor atención y tiempo. Sobre el particular, destacó que en la actual ley de presupuestos se considera un mecanismo para que los deudores del CAE regularicen su situación con la banca y tengan más opciones de pagar su deuda sin quedar en los registros y las consecuencias que ello conlleva.

Destacó, por último, que el Ejecutivo está disponible para discutir el tema de manera amplia para mejorar la participación de los bancos en la entrega y manejo de créditos, pero teniendo presente que los mecanismos pueden ser diversos y no necesariamente los que sugieren los autores en el proyecto en debate.

2.- Magdalena Vergara, Directora Ejecutiva de Acción Educar.

Señaló que el escenario actual del Crédito con Aval del Estado (CAE), da cuenta de la existencia, a la fecha, 976.000 deudores, de los cuales un 44,8% se encuentra en etapa de estudio y un 55,1% en estado de pago. De este último grupo (estado de pago), el 57,24% se encuentra al día en sus obligaciones y el 42,76% está en mora. Luego, de los morosos, el 59% egresó de su carrera mientras el 41% no terminó sus carreras.

¹ Hacemos presente que las exposiciones están disponibles en el sitio electrónico www.tv.senado.cl.

Expresó que el proyecto de ley en debate busca hacer aplicable a los créditos universitarios la ley de protección al consumidor, en razón de que, según se declara en la moción, existirían medias “exorbitantes, excepcionales en el sistema crediticio chileno y muchas de ellas prohibidas, entre las que se cuentan la deducción de las cuotas por parte del empleador; mandatos en blanco, irrevocables y delegables; pagarés en blanco, y la retención de devolución de impuestos por parte del Servicio de Impuestos Internos (SII) en caso de mora.”

Sobre el particular, sostuvo que las cláusulas abusivas (su contenido, aplicación y sanción) se aplican a los casos en que se celebren contratos de adhesión, que son, de acuerdo con el artículo 1°, N° 6 de la ley N° 19.496, aquellos “cuyas cláusulas han sido propuestas unilateralmente por el proveedor sin que el consumidor, para celebrarlo, pueda alterar su contenido.” Su objeto es, según dijo, proteger al consumidor que, debido a su posición negociadora, no puede influir en la redacción del contrato, que queda al solo arbitrio del proveedor.

Hizo presente que el CAE establece contratos determinados por las bases de licitación, en el que los bancos no tienen libertad para definir las cláusulas y deben sujetarse plenamente a lo allí establecido. Por lo anterior, en su opinión estos instrumentos no serían contratos de adhesión y no debiera, por tanto, aplicarse la ley de protección del consumidor. Además, continuó, es el Estado el que fija las normas mediante bases de licitación, por lo que cualquier ilegalidad está cubierta por los recursos propios de la normativa que rige ese tipo de procedimientos (las licitaciones).

En lo que se refiere a los “mandatos especiales, irrevocables y delegables para la deducción por parte del empleador para el pago del crédito”, dijo que es voluntario hacerlo al momento de llevarlos a cabo, toda vez que “dichos descuentos deberán efectuarse de conformidad con los límites dispuestos en el inciso segundo del artículo 58 del Código del Trabajo.” (Artículo 8°, N° 5), del decreto supremo N° 266). Preciso que es la norma del Código del Trabajo la que prescribe que “con acuerdo del empleador y del trabajador, que deberá constar por escrito, el empleador podrá descontar de las remuneraciones cuotas destinadas al pago de (...) y sumas destinadas a la educación del trabajador, su cónyuge, conviviente civil o alguno de sus hijos”, mecanismo que, según dijo, no se ha utilizado.

Enseguida, señaló que de acuerdo a los artículos 17 y 18 del decreto supremo N° 43, el mecanismo del CAE no contiene ni mandatos en blanco ni irrevocables. Los mandatos en blancos son “aquellos cuyas obligaciones a contraer por el consumidor son indeterminadas o que no se pueden determinar conforme a las reglas que en el mismo mandato se establecen, o cuyas cláusulas no tengan por finalidad el cumplimiento de una obligación emanada del crédito de consumo.” (Artículo 17 del decreto supremo N° 43). De acuerdo con lo expuesto, afirmó que los mandatos son determinados pues las reglas son establecidas en los contratos, y que, además, la finalidad de los mandatos conferidos es, precisamente, el cumplimiento de la obligación emanada del crédito. Luego, acerca de la

revocabilidad, dijo que “la revocación de un mandato cuya ejecución interesa al consumidor y al proveedor o a un tercero, o a cualquiera de éstos últimos exclusivamente, podrá efectuarse una vez que estén totalmente extinguidas las obligaciones a favor del proveedor o del tercero.” (Artículo 18 del decreto supremo N° 43). Hizo presente que la Excelentísima Corte Suprema, en jurisprudencia reciente, ha resuelto que “la cláusula de aceleración no es una cláusula abusiva”. (ROL 6.544-18). En síntesis, el Fisco no cede los créditos a terceros.

En lo que dice relación con facultar a la Tesorería General de la República para condonar total o parcialmente los créditos, fue de opinión que no se establecen en el proyecto criterios para establecer la condonación, con lo que sí pueden existir espacios de arbitrariedad; que el sistema de créditos descansa en la recuperabilidad de los montos otorgados (el incentivo al pago se diluye ante la expectativa de condonación), y que puede no tener efectos prácticos.

Finalizó su exposición con los siguientes argumentos en contra del proyecto en informe:

Uno) Aplicar la ley de protección del consumidor implica avanzar en una lógica de mercado y alejarse de la del beneficio fiscal, ya que somete a los actores a las mismas reglas de un crédito libremente contratado, en razón de que las motivaciones del instrumento son diferentes. La protección al consumidor tiene sentido porque el proveedor puede abusar de su posición negociadora; en este caso el que establece las normas del crédito es el Estado por medio de las bases de licitación.

Dos) Es necesario realizar mejoras en el sistema de financiamiento y en el CAE, las que tienen que enfocar el tema de manera integral para regular las cuotas impagas de todos los deudores, lo que el proyecto en informe, en su opinión, no lo hace.

Tres) No todos los deudores del CAE se encuentran en igual situación, por lo que las medidas deben considerar la situación socioeconómica actual de los deudores, con el objeto de hacerse cargo de quienes no tienen capacidad de pago.

3.- José Miguel Sanhueza, Investigador de Nodo

XXI.

Señaló que, a la fecha, aproximadamente 2 millones de estudiantes se han endeudado para cursar estudios superiores, de los cuales el 50% lo ha hecho por medio del CAE. Así, considerando el endeudamiento y el incumplimiento de las expectativas de movilidad social, el subempleo, la precarización laboral, la baja calidad de la educación y la alta segmentación, esta iniciativa busca reparar los abusos cometidos y abrir nuevas vías para reemplazar el mecanismo al que se refiere.

Hizo presente que de acuerdo con las conclusiones de la Comisión Investigadora de la Honorable Cámara de Diputados creada el año 2018, presidida por la Honorable Diputada señorita Camila Rojas, se produjo una expansión concentrada en un sistema “masivo-lucrativo”,

altamente desregulado y de creciente dependencia financiera del CAE. Además, la Comisión Ingresa no ejerció sus facultades para delimitar tipos de instituciones ni fiscalizar los recursos del Aporte Fiscal Indirecto (AFI).

Declaró que desde el año 2011 a la fecha, se ha observado un retiro progresivo de algunos bancos del sistema de crédito, razón por la que el Fisco ha tenido que actuar como acreedor directo, lo que conlleva un 52% de recompra del Fisco, con una recarga, promedio, de un 26%, ambos considerados anualmente. Así, a la fecha, se han desembolsado y traspasado, aproximadamente, 3 billones de pesos a la banca privada, lo que equivale, según dijo, a un margen del 30% al 42% del Presupuesto Anual para Educación Superior desde el referido año (2011) en adelante.

De acuerdo con lo expuesto, fue de opinión que el proyecto subsana la menguada situación de los deudores pues hace aplicable a éstos las leyes números 19.496 y 20.555, terminando con la exigencia de un mandato especial, delegable e irrevocable para aplicar descuentos en las remuneraciones y, además, suprimiendo la facultad de aplicar deducciones de las remuneraciones; y, finalmente, aplica a los deudores los procedimientos de reorganización y liquidación de la persona deudora.

En lo que respecta a las cifras, dijo que desde el año 2012 en adelante se han implementado medidas para alivianar la carga financiera, considerando que es un fenómeno concentrado en instituciones de educación superior privadas (IESP) con aranceles de referencia más costosos y carreras de menor rentabilidad económica individual. Luego, la diferencia promedio entre el arancel real y el de referencia en el sector privado se acerca a los \$780.000.

El proyecto de ley aborda de manera adecuada los problemas del actual instrumento.

En su opinión, la supresión del requisito de estar sin deuda para acceder a la rebaja en la tasa de interés y demás acciones que disminuyen la carga financiera; la supresión de la imposibilidad de entregar créditos directos por parte del Estado en materia de educación superior, y la apertura de la posibilidad de que el Estado pueda condonar las deudas, constituyen elementos a considerar para aprobar la iniciativa en debate.

4.- Tomás Bayón, director de la Fundación INGRESA.

Refiriéndose a los contenidos de la iniciativa de ley en informe, y en especial a su artículo primero, que dispone “interpretando el auténtico sentido y alcance de la exclusión establecida en el artículo 2° bis de la ley 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores, en relación a la contra excepción contemplada en la letra a) del mismo artículo, que la ley 19.496 es aplicable a los contratos regulados de conformidad a lo dispuesto por las leyes 20.027, 18.591 y 19.287, por el Decreto con Fuerza de Ley N°4 de 1981 del Ministerio de Educación Pública y conforme a la línea de financiamiento a la educación superior de la Corporación de Fomento a la Producción. (Inciso primero). De este modo, son aplicables, en particular, a



estos contratos las normas del párrafo 4° del título II de la ley 19.496, y las normas introducidas por la ley 20.555, y, en especial, los literales d), f) y g) del art. 16 y el literal g) del artículo 17 B de la ley 19.496.". (Inciso segundo), efectuó los siguientes comentarios:

Uno) Cláusulas de los contratos del CAE que han sido calificadas como eventualmente abusivas, esto es, las que involucran a los mandatos en blanco y suscripción de pagarés; la irrevocabilidad de estos últimos (los mandatos), y la eventual modificación de la carga de la prueba.

Dos) Las cláusulas enunciadas se han establecido para facilitar el procedimiento de asignación y renovación del CAE, reduciendo así los costos asociados a los referidos procesos.

Tres) El contrato incorporado en las bases de licitación se establece luego de un trabajo conjunto con el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), por lo que es objeto del control de legalidad que realiza la Contraloría General de la República, no existiendo, hasta ahora, observaciones por parte de ésta.

Cuatro) De las 5 demandas formuladas por la eventual existencia de cláusulas abusivas, 3 de ellas fueron rechazadas (en el fondo) por la Corte Suprema, y 2 están en trámite.

En lo referente al artículo segundo del proyecto, que modifica la ley N° 20.027, señaló que la supresión del inciso tercero sugerida, que conlleva la eliminación de la prohibición de otorgar créditos directamente por parte del Fisco, obliga definir y entregar facultades para originar, pagar, custodiar y administrar todo lo que implica el control de una cartera de créditos. Esta medida tiene impacto fiscal, por cuanto, según dijo, duplicaría los recursos del Estado que se destinan al pago de aranceles.

Respecto de la eliminación, en el N° 1) del artículo 5° de la mencionada ley, de la frase "para su venta a terceros, ofreciéndolos en las condiciones y con el procedimiento que determine el Reglamento", dijo que esta opción nunca se ha utilizado por parte del Fisco. El mecanismo de "securitización" de los créditos del CAE resultó menos conveniente que otras opciones de financiamiento de las que dispone el Estado.

Sobre el resto de las enmiendas sugeridas a la ley N° 20.027, dijo que se encaminar a impedir el cobro de las cuotas suspendidas debido al otorgamiento del beneficio de suspensión de pago por cesantía o desempleo, toda vez que la exigibilidad del mismo se realizaría en un plazo superior al establecido para la prescripción. Además, continuó, esta medida implica un alto costo fiscal que, aproximadamente, 55.000 deudores han imputado como beneficio de pago (asumiendo que las cuotas suspendidas suman un total, también aproximado, de U\$ 90 millones).

Finalmente, hizo especial hincapié en las modificaciones relacionadas con el Fondo Solidario del Crédito Universitario.

Sobre el particular, expresó que la ley N° 20.027 considera mecanismos especiales para enfrentar situaciones de insolvencia o de dificultades de pago (suspensión de pagos y pagos contingentes a la renta), por lo que las modificaciones contenidas en el proyecto sobre este asunto (“Fondo Solidario”) presenta dificultades para entregar financiamiento a estudiantes con CAE sometidos a procedimientos concursales no finalizados, sin considerar, además, los costos asociados a dichos procedimientos que están dirigidos y les son exigibles a los deudores.

5.- Mauricio Tapia, Profesor de Derecho.

Afirmó que la materia que aborda el proyecto de ley en informe no es propiamente de educación, sino que, más bien, de “Derecho Comercial”, razón por la cual fue convocado a expresar su opinión respecto del mismo, en calidad de académico del área.

En razón de la distinción a la que hizo mención, felicitó a los autores de la iniciativa por intentar abordar, aunque sea desde un área que no es propiamente la educación, un asunto que trasladó su foco precisamente por estar ligada a políticas de crédito.

En su opinión, la iniciativa merece ser considerada por los siguientes motivos:

Uno) Hace aplicable a los deudores del CAE la ley sobre protección del consumidor, que, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, no cubre el mencionado instrumento.

Dos) Introduce importantes reformas a las condiciones del “estudiante-deudor” que rigen a los que se acogieron al mecanismo del CAE, que se traducen en situaciones de apremio que tienen su fuente en la generación de garantías para atraer a la banca para que concurra a este mercado. De esta forma, según dijo, la situación del “estudiante-deudor” es completamente diferente (y más dura) a la de los deudores de créditos corrientes con los bancos, que se traducen para los primeros en mandatos en blanco e irrevocables, imprescriptibilidad y cláusulas de aceleración en los pagarés.

Tres) Trata sobre la condonación de la deuda del capital al “estudiante-deudor”, lo que importa, desde ya, una consideración importante con ese grupo que necesitan herramientas que les permitan cumplir con sus obligaciones.

Por las razones anteriores, fue de opinión que la iniciativa merece ser considerada y avanzar en su tramitación.

6.- Agustín Barroilhet, Profesor de Derecho, jefe del Departamento de Derecho Económico de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

Explicó que el diseño del CAE como mecanismo de educación superior tuvo que enfrentar un problema en materia de oferta, en



razón de había que atraer a los bancos, como instituciones financieras, para que ingresaran como prestadores y el Estado actuara como aval. Ese es el principio, según dijo, que inspiró la legislación. Herramientas como los mandatos en blanco irrevocables y las cláusulas de aceleración de los pagarés fueron instrumentos para que los bancos ingresaran al sistema, y así evitar los costos que generan los procedimientos de cobro de los morosos.

En razón de lo anterior, el mecanismo ideado, que debía resultar como una medida de atracción para que la banca ingresara como prestador del servicio de crédito, luego se transformó en una herramienta mecánica que funciona tal como lo hace la justicia civil del país en la mayoría de los procesos de cobranza, esto es, como una máquina en la cual se ingresa un documento y luego pasa una serie de etapas hasta la sentencia, en la cual, si se revisa la jurisprudencia al respecto, es siempre igual. Y así funcionan desde los estudios de abogados dedicados a este tipo de procedimientos hasta los jueces que fallan.

De ahí que los bancos operan con instrumentos que minimizan el riesgo y aceleran los procesos de cobro con los mandatos irrevocables y las cláusulas de aceleración de pagarés, que son títulos ejecutivos que sirven como base para la "adversabilidad" del procedimiento de cobro, que, según dijo, se traduce en colocar al deudor enfrentado a un sistema judicial que opera de manera mecánica, dejándoles escaso margen de acción y defensa.

Según los argumentos expuestos, fue de opinión que el proyecto de ley en informe constituye un avance que merece ser estudiado, sin perjuicio del debate fondo que amerita el sistema de créditos para la educación superior. Precisó que la iniciativa persigue colocar una traba a un sistema que funciona de manera mecánica, entregando nuevas herramientas de resguardo a los deudores del CAE (por medio de la interpretación de la ley de protección del consumidor) que se encuentran, en la mayoría de los casos, frente a escenarios de asfixia de pagos con un sistema que opera, sin meditar, de forma mecánica para obtener los fondos que en su momento entregó.

7.- Emilia Schneider, presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile.

Afirmó que la crisis social y política que enfrentó el país luego del 18 de octubre del año 2019 es la más grave luego del Golpe Militar del año 1973, y cuya raíz está en las severas desigualdades del sistema económico que fue impuesto por la Dictadura que tomó el Gobierno desde esa fecha, inspirados en la ideología neoliberal. Así, uno de los lemas más escuchados durante las marchas del último tiempo es, precisamente, "No más CAE", lo que simboliza, según dijo, un grito de auxilio de un importante número de chilenos que hoy sufren las consecuencias de las condiciones que rigen dicho instrumento. En el mismo eje de argumentos, dijo que la educación es un derecho social que, como otros, debe ser satisfecho por el Estado por medio de una política pública y no por instrumentos de mercado que siguen aumentando las brechas de desigualdad que existen en el país.



A raíz de las manifestaciones a las que hizo mención, el Ejecutivo ha impulsado una “Agenda Corta” que apunta, precisamente, a la satisfacción de una serie de necesidades básicas y otras que ayudan en el desarrollo social, como es el caso, por ejemplo, de la educación. Lo anterior, considerando que, cual dijo, el CAE es un instrumento de crédito con condiciones especiales que diferencian a un deudor normal de un estudiante, con cláusulas especiales tales como los mandatos en blanco, la imprescriptibilidad y las cláusulas de aceleración de los pagarés. Todo lo anterior, añadió, fue recogido en la Comisión Especial Investigadora de la Honorable Cámara de Diputados, la que hizo presente sus críticas al modelo de becas y créditos como el principal sistema de coberturas y financiamiento de la educación superior, que constituyen, en su opinión, la base de la crisis del sistema educacional chileno que hoy, incluso, considera a la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Esta última, precisó, es una muestra más de la segregación que opera en la educación chilena.

Por las razones enunciadas, sentenció, es que el proyecto de ley en informe es de suma relevancia para fomentar la “Agenda Corta Social”.

Destacó que la iniciativa entrega herramientas para destrabar el concepto de la educación como un “bien de consumo”, puesto que, considerada como tal, el CAE ha operado como una herramienta de fomento de la oferta privada con subsidio del Estado, cuestión que, en su opinión, debe terminar para avanzar hacia un nuevo modelo de acceso a la educación superior.

Concluyó señalando que hacer aplicables las normas de la ley de protección al consumidor como sugiere el proyecto, como, asimismo, introducir enmiendas en otras normas que alivien la situación de los deudores en materia educacional, constituyen una herramienta de protección a una mayoría de familias que hoy se ven afectadas por los efectos colaterales de la aplicación de las condiciones del CAE.

- - -

Previo a la votación en general, **el Honorable Senador García Ruminot** consultó por la admisibilidad del proyecto de ley, toda vez que, en su opinión, contiene normas que son propias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, toda vez que dicen relación con la administración financiera del Estado, según lo prevé el inciso tercero del artículo 65 de la Carta Fundamental.

El Honorable Senador señor Latorre explicó que, considerando que, eventualmente, algunos aspectos del proyecto de ley original pudieran presentar problemas en este sentido, se hicieron las consultas pertinentes en la Secretaría del Senado y, con el resto de los autores de la moción, modificaron las normas que fueran objeto de la iniciativa exclusiva. Por esa razón, es que el proyecto pasó el examen de admisibilidad que realiza la mencionada instancia e inició su tramitación en esta Comisión.



Sin perjuicio de lo anterior, el señor Presidente de la Comisión consultó la opinión de **la Secretaría sobre el particular**. Esta fue de opinión que, tal como lo señaló el Honorable Senador señor Latorre, una vez que los proyectos son declarados admisibles por la Sala del Senado cuando se da cuenta de los mismos, según la propuesta que efectúa la Secretaría de la Corporación, no es dable que las Comisiones revisen o alteren la referida declaración. En materia de admisibilidad, añadió, lo que sí corresponde a éstas es pronunciarse respecto de las que puedan afectar a las indicaciones formuladas a un proyecto, ya sea por referirse a materias que no correspondan con la idea matriz del proyecto o que se refieran a materias propias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, cuestión que no Su Excelencia da en la especie. A mayor abundamiento, hizo presente que, con la última reforma al artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, la cuestión de admisibilidad de una indicación declarada por el Presidente de la Comisión puede incluso someterse a votación, asunto que no es aplicable a las iniciativas de ley cuando son conocidas por una Comisión, como se ha señalado precedentemente.

- - -

- Cerrado el debate y puesto en votación en general el proyecto de ley, este contó con el voto favorable de los Honorables Senadores señora Provoste y señor Latorre; por su parte, se pronunciaron en contra los Honorables Senadores señora Von Baer y Señor García Ruminot.

Al fundamentar su voto, **los Honorables Senadores señora Von Baer y señor García Ruminot**, fueron de opinión de que la iniciativa es inadmisibile por tratar materias de la iniciativa exclusiva del Ejecutivo, por cuanto dice relación con la administración financiera del Estado, por lo que, además de votar en contra, hicieron expresa reserva de constitucionalidad sobre la materia.

El Honorable Senador señor Latorre reiteró que, en su oportunidad, se hicieron las consultas pertinentes y se modificó el proyecto con el objeto de salvar las cuestiones de admisibilidad, razón por la cual, en su opinión, la iniciativa en informe cumple con los requisitos de admisibilidad para continuar su tramitación.

En lo que respecta al mérito del proyecto, dijo que el proyecto es una señal para comenzar a estudiar el sistema de financiamiento de educación superior en el país, el que hoy está entregado a instrumentos de mercado que, tal como ha quedado demostrado en algunas de las exposiciones, constituyen un abuso para quienes se han acogido al CAE. La intención, añadió, es interpretar y aplicar las normas de la ley de protección del consumidor a dichos créditos, en especial considerando que los estudiantes que han optado por ese instrumento están en desventaja respecto de otros deudores bancarios, razón por la cual es necesario nivelar las exigencias, para luego, debatir el tema de fondo al que hizo mención.

- Repetida la votación de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 182 del Reglamento del



Senado, se mantuvo el resultado señalado precedentemente sin alteración.

- Repetido el empate, y de acuerdo con lo prescrito la norma citada del Reglamento de la Corporación, el resultado de la votación quedó para ser definido en la sesión siguiente, por no tener el proyecto de ley urgencia que venza antes de la mencionada sesión.

- - -

En la sesión siguiente, **el señor Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Juan Ignacio Latorre**, dando cumplimiento al Reglamento del Senado de acuerdo con el doble empate descrito, colocó en votación, en general, el proyecto de ley.

- Puesto en votación, el proyecto fue aprobado, en general, por mayoría. Votaron a favor los Honorables Senadores señora Provoste y señor Latorre. Se pronunció en contra el Honorable Senador señor García Ruminot.

El Honorable Senador señor García Ruminot solicitó dejar constancia que, en su opinión, esta iniciativa no es de carácter interpretativo, sino que es introduce enmiendas en diversos cuerpos legales, que es una razón que debe tenerse presente para estimar que la iniciativa es inadmisibles pues aborda materias que son propias de la iniciativa exclusiva del Ejecutivo por tratar temas que se relacionan con la Administración Financiera del Estado, como lo ha señalado precedentemente.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad a lo acordado precedentemente, la Comisión de Educación y Cultura propone a la Sala aprobar, en general el siguiente:

“PROYECTO DE LEY

"ARTÍCULO 1°.- Declárase, interpretando el auténtico sentido y alcance de la exclusión establecida en el artículo 2° bis de la ley 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores, en relación a la contraexcepción contemplada en la letra a) del mismo artículo, que la ley 19.496 es aplicable a los contratos regulados de conformidad a lo dispuesto por las leyes 20.027, 18.591 y 19.287, por el Decreto con Fuerza de Ley N°4 de 1981 del Ministerio de Educación Pública y conforme a la línea de financiamiento a la educación superior de la Corporación de Fomento a la Producción.

De este modo, son aplicables, en particular, a estos contratos las normas del párrafo 4° del título II de la ley 19.496, y las normas introducidas por la ley 20.555, y, en especial, los literales d), f) y g) del art. 16 y el literal g) del artículo 17 B de la ley 19.496.



ARTÍCULO 2°.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley 20.027:

1) Suprímese el inciso tercero del artículo 2.

2) Elimínase, en el numeral uno del artículo 5, la frase "para su venta a terceros, ofreciéndolos en las condiciones y con el procedimiento que determine el reglamento".

3) Suprímese el numeral 5 del artículo 9.

4) Elimínase el inciso quinto del artículo 11 bis.

5) Suprímese el inciso segundo del artículo 13.

6) Elimínase el artículo 16.

7) Modifíquese el artículo 18 bis en el siguiente sentido:

a. Incorpórese, en el inciso cuarto, a continuación de la frase "total o parcialmente" lo siguiente "los créditos, así como".

b. Suprímase el inciso quinto.

ARTÍCULO 3°.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley 19.287:

1) Suprímense los incisos tercero y cuarto del artículo 13.

2) Elimínense los incisos segundo y final del artículo 15.

ARTÍCULO 4°- Declárase, interpretando el auténtico sentido y alcance del numeral 4) del artículo 273 de la ley 20.720 de reorganización y liquidación de empresas y personas que el "Estado de deudas" incluye aquellas contraídas con instituciones de educación superior de conformidad a las leyes 18.591 y 19.287, las deudas contraídas con bancos o instituciones financieras de conformidad a la ley 20.027, y las deudas contraídas con bancos o instituciones financieras en el marco de las líneas de financiamiento a estudiantes para cursar estudios en educación superior, administradas por la Corporación de Fomento a la Producción."."

- - -

Tratado y acordado en sesiones celebradas los días 4 y 8 de diciembre de 2019 y 8, 15 y 22 enero de 2020, con asistencia de los Honorables señor Juan Ignacio Latorre Riveros (Presidente), señoras Yasna Provoste Campillay y Ena Von Baer Jahn y señores José García Ruminot y Jaime Quintana Leal.



Sala de la Comisión, a 7 de abril de 2020.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a final flourish.

FRANCISCO JAVIER VIVES DIBARRART
Secretario de la Comisión



RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA LA LEY N° 19.496 Y MODIFICA OTRAS NORMAS LEGALES.

(BOLETÍN N° 13.053-04)

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

Fijar normas interpretativas de algunas de las normas de la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, y de la 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 (de quiebras), para establecer nuevas reglas respecto del sentido de las mismas y su aplicación a quienes están acogidos al sistema del Crédito con Aval del Estado (CAE); y modificar otras normas legales para modificar los procedimientos de cobro.

II. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de cuatro artículos permanentes.

III. URGENCIA: no tiene.

IV. ORIGEN INICIATIVA: moción de los Honorables Senadores señora Provoste y señores Latorre, Chahuán y Montes.

V. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VI. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 13 de noviembre de 2019.

VII. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, discusión en general.

VIII. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1.- Ley 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores. 2.- Ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior. 3.- Ley N° 19.287, que modifica ley 18.591 y establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario. 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.

Valparaíso, a 7 de abril de 2020.

FRANCISCO JAVIER VIVES DIBARRART
Secretario de la Comisión