

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DEL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL DE LA UNIVERSIDAD ARCIS, Y LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN RELACIÓN CON DICHA ADMINISTRACIÓN, FINANCIAMIENTO Y EVENTUAL CIERRE DE ESA CASA DE ESTUDIOS (CEI 40).

SESIÓN 14ª, ESPECIAL, CORRESPONDIENTE A LA 364ª LEGISLATURA, CELEBRADA EL DÍA MARTES 22 DE AGOSTO DE 2017, DE 14:37 A 15:35 HORAS.

SUMARIO: Se votaron las conclusiones y proposiciones que contendrá el informe de la Comisión Especial Investigadora a la Sala de la Cámara de Diputados. Se designó diputado informante al señor Diego Paulsen Kehr.

I. PRESIDENCIA

Presidió la sesión el señor Diego Paulsen Kehr (Presiente Titular). Actuó como Abogada Secretaria de la Comisión la señora María Soledad Fredes Ruiz y como Abogada Ayudante la señora Macarena Correa Vega.

II. ASISTENCIA.

Asistieron los diputados integrantes de la Comisión, señoras Yasna Provoste Campillay y Camila Vallejo Dowling, y los señores Fuad Chahin Valenzuela, Rojo Edwards Silva, Vlado Mirosevic Verdugo, José Pérez Arriagada y Roberto Poblete Zapata.

III.- ACTAS

El acta de la sesión 12ª se declaró aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 13ª se puso a disposición de las señoras y señores diputados.

IV. CUENTA

Se dio cuenta de Oficio Reservado N° 31 del Ministerio de Hacienda, mediante el cual se da respuesta a los Oficios N°s 27 y 37 remitidos al Servicio de Impuestos Internos por esta Comisión.

- Se puso a disposición de los miembros de la Comisión.

V. ORDEN DEL DÍA

Iniciando la Orden del Día, se pusieron en votación las conclusiones y proposiciones que contendrá el informe de la Comisión.

Conforme con el mandato de esta Comisión Investigadora, las conclusiones y proposiciones de esta investigación se han sistematizado de la siguiente forma.

1. CONCLUSIONES.

El caso de la universidad Arcis ha sido particularmente complejo de resolver, principalmente por dos motivos. En primer lugar y la raíz esencial de

la problemática es que se trata de una crisis institucional que viene desarrollándose hace ya varios años, afectando finalmente a todas las áreas del quehacer institucional.

En segundo lugar, una vez detectada esta crisis, los diferentes actores que intervienen para tratar de solucionarla, en ocasiones lo hacen con fines diversos, incluso contradictorios entre sí, como es el caso del administrador provisional o de cierre contenido en la ley N° 20.800, por un lado, y el liquidador, por el otro.

I. Proceso de crisis en la Universidad Arcis y nombramiento de administrador provisional.

El primer problema que se presenta tiene su origen en que una crisis institucional tan grande no puede preverse o no existen en la ley mecanismos que permitan identificar e intervenir de forma temprana ante una administración deficiente, dentro de una institución de educación superior, salvo cuando dicha crisis afecta significativamente el cumplimiento de los compromisos más básicos que toda institución debe asumir y respetar.

En este sentido, la experiencia internacional muestra que es deseable y efectivo contar con sistemas de monitoreo y control, a través de indicadores respecto al funcionamiento sistémico e institucional de las instituciones de educación superior, que permitan identificar si el desarrollo y proyección de una institución es el adecuado o si se deben adoptar medidas para evitar situaciones de intervención extrema.

En Chile, la ley N° 20.800 -que crea el administrador provisional y el administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales-, intenta abordar la problemática expuesta; sin embargo, es posible señalar que su alcance es acotado, ya que la intervención de un administrador provisional solo opera una vez que una institución se encuentra en una crisis constatada y no para intervenir de forma preventiva a una crisis institucional profunda.

En cuanto al proceso preliminar de investigación a cargo del Ministerio de Educación, gobernanza y recursos disponibles para el administrador provisional, se debe recordar que el primer paso llevado a cabo por el Ministerio, en este caso, fue el de investigar la situación del plantel de estudios, a cargo de un instructor. Esto, con el fin de constatar la crisis que afectaba a la institución.

Se verificó que la crisis alcanzaba las áreas administrativa, laboral y financiera de la institución. Todo esto llevó al Ministerio de Educación a adoptar la medida de nombrar un administrador provisional a la Universidad Arcis, con el fin de regularizar su situación.

Cabe hacer presente que el diagnóstico arrojado por la investigación del instructor resulta incompleta en aspectos relevantes y estratégicos para el correcto desarrollo de la institución. Esta deficiencia hizo aún más difícil para el administrador provisional la elaboración de un plan de administración provisional.

Para poder realizar esta labor de una mejor manera, sería deseable que la institucionalidad involucrada contara con un equipo especializado en materias de gestión y administración de instituciones de educación superior, que sea capaz de realizar auditorías académicas y financieras que sirvan de fundamentación para el nombramiento de un administrador provisional por parte del Ministerio de Educación.

Una de las problemáticas con la que se encuentra el administrador provisional recién nombrado es que los recursos con los que ha de ejercer su labor son de cargo de la institución respectiva, lo que quiere decir, en términos prácticos, que el administrador provisional es un funcionario contratado por la respectiva institución, por lo que es imposible que cuente con la posibilidad de contratar otros profesionales o equipos externos que agilicen su labor y al menos en una primera etapa, debe llevar a cabo su labor completamente en solitario. Aquí se encuentra con otra dificultad, que consiste en resguardar recursos para su correcto trabajo, para que pueda contar con un reducido equipo profesional que colabore con él en este proceso, cuyos honorarios sean de cargo del Ministerio de Educación.

Una vez designado el administrador provisional, éste asume con plenos poderes el gobierno y la administración de la respectiva institución, correspondiéndole la representación legal de todas las autoridades unipersonales y colegiadas que desempeñen funciones directivas. Nuevamente se ve con la dificultad de no contar con un equipo de trabajo que colabore con él en el desempeño de sus funciones, tal como se señalaba en los párrafos anteriores.

La ley establece que el administrador provisional debe presentar trimestralmente informes de avance de su gestión, tanto al Ministerio de Educación como al Consejo Nacional de Educación, y también entregar un completo informe al término de su labor. Todo esto con el fin de ingresar dichos reportes en un registro público a cargo de la Dirección de Educación Superior. Sin embargo, de la experiencia en este primer caso se colige que estos plazos han resultado insuficientes y los procedimientos no han logrado cumplirse a cabalidad. En síntesis, a un año de implementada la medida, se contaba con un solo informe trimestral, que no se encontraba acabado. Esto evidencia que, además del desajuste de plazos, se careció de información suficiente para la toma de medidas establecidas para finalizar cada etapa del plan de administración provisional.

Parece necesario que dichos plazos se amplíen o que se establezcan rangos de acuerdo con la complejidad y tamaño de las instituciones, especialmente porque la fase inicial que da cuenta del estado administrativo y financiero de la institución, tiene un plazo muy limitado de sólo 30 días, dentro del cual también se debe elaborar el plan de administración provisional. En este sentido, sería deseable aumentar el plazo estipulado para la preparación de dicho plan y mantener la medida de administrador provisional por un año, que de ser necesario podría prorrogarse.

II. Sobre los alcances de la fiscalización de la Comisión Especial Investigadora.

Como señala el informe encargado por la Comisión a la Biblioteca del Congreso Nacional, la naturaleza de los actos a fiscalizar y la calidad de funcionarios de los invitados citados por toda Comisión Especial Investigadora son materias que están reguladas por la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

El artículo 52 de la Constitución limita la acción fiscalizadora de los diputados a los “actos del gobierno”¹. En este sentido, la cuestión acerca de la

¹ El informe explica que existen dos interpretaciones constitucionales a dicha norma. La interpretación amplia, defendida por autores como José Luis Cea, sostiene que corresponde a los actos de las instituciones que pertenecen o se vinculan, a través de ministerios, con el Poder Ejecutivo (Capítulo IV de la Constitución). La interpretación restringida limita los “actos del gobierno” al Presidente de la República y sus agentes directos e inmediatos (ministros, intendentes y gobernadores), tesis sostenida por J.C. Ferrada Bórquez.

naturaleza jurídica de “funcionario del gobierno” del administrador provisional es una primera cuestión a resolver por esta Comisión.

¿Son “actos del gobierno” los realizados por el administrador provisional?

Para responder adecuadamente esta pregunta es imperioso considerar el nombramiento del administrador provisional de la Universidad Arcis, mediante la resolución N° 40/2015 del Consejo Nacional de Educación.

En efecto, según el artículo 6°, inciso primero, de la ley N° 20.800, el nombramiento del administrador provisional “podrá ser adoptado por el Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación”. Así, una interpretación sistemática de la ley debe considerar que el nombramiento de un administrador provisional no corresponde a una designación exclusiva del Ministerio de Educación, sino que a un procedimiento reglado por la ley, donde el concurso del Consejo Nacional de Educación es imprescindible.

Adicionalmente, conforme al artículo 3°, inciso séptimo, de la ley N° 19.880 -que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado-, “las decisiones de los órganos administrativos pluripersonales se denominan acuerdos, y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente”.

Este último antecedente es clave para comprender que, estrictamente, la naturaleza jurídica del cargo de administrador provisional no corresponde a un “funcionario del gobierno”, lo que se condice con la autonomía institucional de todas las universidades, que sólo puede restringirse en casos excepcionales, como los reglados por la ley N° 20.800.

Ahora bien, precisamente, la restricción legal a la autonomía institucional es el vínculo jurídico para investigar aquellos actos acaecidos con ocasión de la administración provisional que, efectivamente, pueden considerarse como “actos del gobierno”, tales como la aprobación de informes trimestrales, la decisión de prorrogar el período, la decisión de remover al administrador del cargo o la cuenta final de la administración provisional (artículos 10, inciso tercero, 12 y 18 de la ley N° 20.800), pues consideran la actuación conjunta del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Educación; lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones que la ley reconoce exclusivamente al Ministerio de Educación, por ejemplo solicitar informes parciales del estado de avance de la gestión (artículo 10, inciso cuarto) o aprobar convenios que realice el administrador con otras instituciones de educación superior (artículo 13, letra g).

Formalmente, conforme a la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, sólo el concepto orgánico de funcionario público es el correcto de aplicar; es decir, el criterio relevante es la aplicación de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y/o el Estatuto Administrativo.

De este modo, los vínculos funcionales que la ley N° 20.800 dispone entre el administrador provisional, el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación no son suficientes para comprender todos sus actos como “actos del gobierno”, debiendo excluirse de la competencia de esta Comisión una fiscalización respecto a las actuaciones del administrador que se enmarquen dentro de la esfera de la autonomía institucional de la Universidad Arcis.

III. Sobre las conclusiones respecto al objeto de la Comisión Especial Investigadora.

1) *Recabar antecedentes y analizar el proceso de administración provisional de la Universidad Arcis.*

El 1 de julio de 2015 el Consejo Nacional de Educación aprobó el nombramiento del administrador propuesto por el Ministerio de Educación, señor Patricio Velasco Sanhueza².

Entre los antecedentes que justificaron la medida, se contaba el funcionamiento irregular del cumplimiento de la planificación académica en distintas carreras, el incumplimiento reiterado de compromisos financieros, administrativos y laborales y, en consecuencia, la falta de disponibilidad de recursos educativos para desarrollar la misión de la institución.

a) **Sobre la administración provisional de Universidad Arcis en general.**

Conforme lo dispone el inciso primero del artículo 10 de la ley N° 20.800, dentro de los 30 días siguientes a su nombramiento, el administrador provisional “deberá levantar un acta que dé cuenta del estado administrativo y financiero en que recibe la institución de educación superior, así como también un informe respecto de la situación financiera y patrimonial en que se encuentra la misma. Este informe comprenderá, a lo menos, la gestión de la institución de educación superior realizada durante los sesenta días anteriores a que haya asumido sus funciones”.

De acuerdo a lo informado por el señor Patricio Velasco a la Comisión, al mes de julio de 2015, “las deudas totales de la Universidad ascendían a más de \$3.900 millones, excluyendo la deuda con los bancos Tanner y BBVA por concepto de *leasing* de las 2 propiedades de la institución, cuyos valores ascendían a \$7.400 millones en esa época”. “Había una tremenda deuda que comprendía funcionarios y académicos con sueldos impagos durante los últimos 9 meses, que en el caso de los profesores a honorarios se adicionan 2 semestres, y con deudas previsionales y de salud de importante cuantía acumuladas por 17 meses (desde marzo de 2014)”.

Por otro lado, la ley N° 20.800 dispone que, dentro del mismo plazo de 30 días antes referido, el administrador provisional debe 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. En dicho plan, se deberán señalar las acciones para subsanar las deficiencias que motivan el nombramiento del administrador provisional, pudiendo considerar incluso la reestructuración de la respectiva institución”.

Al respecto, el señor Velasco señaló a la Comisión que “el plan de administración provisional estableció una estrategia que buscó asegurar el funcionamiento de la universidad; la venta de activos, contención de costos, disminución de morosidad y campañas de admisión. Adicionalmente, buscó asegurar el funcionamiento de la universidad mediante el pago a docentes y, particularmente, a los docentes a honorarios para asegurar la ejecución de los programas. El plan también consideró imprescindible hacer pagos parciales y continuos al personal de funciones críticas y mantención general, ya que evidentemente la Universidad tenía que continuar con el registro curricular, direcciones de carrera, aseo, seguridad, entre otras. Asimismo, estimó imprescindible reforzar algunas áreas muy disminuidas, como hizo con el

² Acuerdo N° 40/ 2015.

Disponible en: http://www.cned.cl/sites/default/files/acuerdo_040_2015.pdf

departamento de informática, cuyo servicio se veía afectado por interrupciones dos o tres veces a la semana, optando por reemplazarlo y subcontratar una empresa”.

Estas medidas permitieron regularizar en parte el funcionamiento de la Universidad, lo que sirvió de fundamento para prorrogar el período de administración provisional en julio de 2016.

Todo cambió, sin embargo, el 28 de febrero de 2017, cuando el 4° Juzgado Civil de Santiago decretó la liquidación forzosa de los bienes de la “Empresa Universidad de Artes y Ciencias Sociales, Arcis”. De esta resolución judicial se dedujeron graves efectos jurídicos sobre la administración provisional de la Universidad Arcis. En efecto, la primera consecuencia fue la duplicidad de atribuciones del liquidador y del administrador provisional, que fue resuelto por el 4° Juzgado Civil de Santiago en favor del liquidador, al menos, respecto a la administración financiera de los bienes y recursos de la Universidad, limitando seriamente las facultades del administrador e interrumpiendo el proceso en curso.

Esta circunstancia anticipó la posibilidad de concluir el proceso de administración provisional con una administración de cierre, que fue finalmente lo que ocurrió por aplicación del artículo 20 de la ley N° 20.800.

En consecuencia, no puede analizarse ni evaluarse el proceso de administración provisional sin considerar los hechos que derivaron en el proceso de liquidación forzosa, pues alteraron irremediablemente el curso de los hechos para la Universidad. Por lo mismo, respecto al proceso de liquidación forzosa, los hechos acreditados ante la Comisión permiten concluir que la gestión del señor Velasco, para defender los intereses patrimoniales de la Universidad, fue negligente, toda vez que no concurrió oportunamente a la audiencia citada al efecto en el procedimiento de quiebras, ni tampoco asistió con la debida asistencia de abogado. Estos hechos, por sí solos, son constitutivos de un grave incumplimiento de los deberes de representación legal de la Universidad, pero especialmente incumplen el deber legal de “ejercer toda acción destinada a garantizar el interés público asociado a la continuidad de los estudios de los y las estudiantes” que el artículo 13, letra a), de la ley N° 20.800 prescribe³.

b) Sobre la actuación del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Educación durante la administración provisional de la Universidad Arcis.

Como fue señalado anteriormente, la ley N° 20.800 dispone específicamente ciertos vínculos funcionales entre el administrador provisional, el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación. Pues bien, conforme a la respuesta recibida al Oficio N° 22 de la Comisión, “en el período que medió entre la designación del señor Velasco y hasta el mes de agosto de 2016, la Unidad de Regulación de la División de Educación Superior fue la encargada de coordinar la implementación e inicio de labores del administrador provisional. Posterior a esa fecha, el trabajo de revisión y acompañamiento al trabajo del Administrador se encomendó al gabinete de la recién asumida, Jefa de División de Educación Superior.”

Adicionalmente, producto de que la Universidad Arcis fue la primera institución en ser afectada con la ley N° 20.800, los problemas de implementación repercutieron en el retraso de la aprobación del plan de administración, que recién pudo verificarse el 21 de diciembre de 2015, cinco meses después de iniciada la administración provisional, como también pudo

³ Párrafo aprobado con el voto en contra del diputado Paulsen, según consta al final de las conclusiones.

constatarse que el informe de avance N° 1 del administrador se entregó con un mes de retraso, respecto al plazo legal.

Sumado a lo anterior, no existe documento aportado al trabajo de investigación de la Comisión que registre el cumplimiento de los restantes informes trimestrales. Por el contrario, el Consejo Nacional de Educación informó que “los avances trimestrales que debía presentar el administrador provisional no han cumplido con los plazos establecidos y, en el momento del informe -septiembre de 2016-, sólo se cumplió con dos de los cuatro informes que correspondía entregar”, entre otros incumplimientos a la ley N° 20.800.

En consecuencia a lo señalado anteriormente, esta Comisión debe concluir que en la administración provisional de la Universidad Arcis concurrieron diversos incumplimientos legales que, necesariamente, exigen revisar la idoneidad de los plazos, requisitos y procedimientos que dispone la ley N° 20.800 para desarrollar y fiscalizar los procesos de administración provisional, en atención a las explicaciones vertidas por las respuestas a los diferentes requerimientos de información que se hicieron vía oficio e, incluso, a las declaraciones vertidas en las sesiones destinadas a tales efectos. Pero, adicionalmente, exige corregir administrativamente la actuación de las autoridades ejecutivas en los procesos de administración provisional o de cierre.

2) La participación que tuvo en la fiscalización la Unidad de Análisis Financiero respecto del financiamiento recibido por los controladores de la Universidad por parte del Gobierno venezolano.

En las sesiones que la Comisión destinó para recibir al administrador provisional, entre otras materias, fue consultado acerca del destino de dichos recursos. Al respecto, expresó que “conforme a la ley N° 20.800, no está dentro de los propósitos del administrador provisional realizar algún tipo de investigación previa”. Adicionalmente, el señor Velasco sostuvo “no tener la información ni antecedentes” para referirse al uso del financiamiento recibido por anteriores controladores de la Universidad, de parte del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes).

En otra sesión, fue especialmente consultado por esta misma materia el señor Víctor Villalón Méndez, Subdirector de Fiscalización del Servicio de Impuestos Internos, quien afirmó a la Comisión lo siguiente:

“No se estuvo en presencia de una donación, sino que, más bien, de un préstamo de dinero en el contexto de un contrato marco, escapando de su competencia si el uso que se le dio a los dineros difiere de aquel que se previó en el contrato”. Agregó, además, que el Servicio de Impuesto Internos realizó un proceso de auditoría “vinculado con el préstamo del Bandes, para el cual se llevó a cabo una cantidad importante de actividades de requerimiento de información a distintas entidades. No sólo se solicitó información a la universidad, sino que también a otros organismos relacionados con el particular y, evidentemente, a las empresas relacionadas a la universidad. Se concluyó que no se determinaron diferencias impositivas”.

Adicionalmente, la Comisión invitó al destacado profesor de Derecho Tributario, señor Eduardo Lagos Laurent, quien consultado por esta misma materia señaló:

“A mi juicio, la operación consistió en un desembolso, de la calidad de un crédito, desde Bandes a dos entidades privadas, quienes posteriormente en una línea de crédito local, transferían esos fondos a la Universidad Arcis”. Y requerido sobre sus impresiones respecto de esta operación crediticia (con pago no monetario), de acuerdo a los antecedentes revisados, estimó que “en

el contexto de la operación que afecta a la Universidad (...) nunca hubo un ánimo real de pagar crédito alguno". Al respecto, en su opinión, "debería asumirse que, en paralelo, hay un acuerdo entre Nazareno S.A. e ICAL con la Universidad Arcis, producto de lo cual, aparentemente, la casa de estudios accede a las obligaciones (no dinerarias) que están asumiendo estas dos entidades" con Bandes.

En conclusión, los resultados de la investigación de la Comisión dan cuenta de que el Servicio de Impuestos Internos realizó las actividades de fiscalización a la Universidad y sus sociedades relacionadas, no resultando de ellas sanciones ni imputación por ilegalidades o evasión de impuestos, especialmente, respecto de la operación crediticia contraída por Nazareno S.A. e ICAL ONG con el Bandes de Venezuela, tal como queda de manifiesto en las declaraciones del Subdirector de Fiscalización respecto de las auditorías realizadas con ocasión del crédito.

3) Colisión de funciones entre el administrador provisional o de cierre y el liquidador.

Durante el año 2016, mientras la Universidad Arcis se encontraba bajo administración del administrador provisional, el 4° Juzgado Civil de Santiago, dicta una resolución que ordena la liquidación forzosa de la institución, producto de la insolvencia de la misma, para lo cual designa un liquidador forzoso, quien deberá cumplir con las funciones contenidas en el artículo 36 de la ley N° 20.720, entre las que destacan:

- a. Incautar e inventariar los bienes del deudor.
- b. Liquidar los bienes del deudor.
- c. Efectuar los repartos de fondos a los acreedores en la forma dispuesta en esta ley.
- d. Cobrar los créditos del activo del deudor. Contratar préstamos para solventar los gastos del Procedimiento Concursal de Liquidación.
- e. Exigir rendición de cuentas de cualquiera que haya administrado bienes del deudor.
- f. Reclamar del deudor la entrega de información necesaria para el desempeño de su cargo.
- g. Registrar sus actuaciones y publicar las resoluciones que se dicten en el procedimiento concursal.

En este sentido, con la designación e instalación del liquidador forzoso, se verifican las siguientes consecuencias directas:

- i) La Universidad Arcis queda definitivamente inhibida de la administración de sus bienes.
- ii) El liquidador asume la administración de todos los bienes con amplias facultades y el administrador provisional reduce su función y queda relativamente subordinado al liquidador.
- iii) El Ministerio de Educación debe iniciar el proceso de revocación del reconocimiento oficial.

En relación al primer punto, se puede señalar que ya sea a través del administrador provisional o de la figura del liquidador forzoso, la institución queda inhibida de administrar sus bienes, ya que dicha administración pasa, en un primer momento al administrador provisional y posteriormente al liquidador.

En relación al segundo punto, como es el liquidador quien asume la administración de todos los bienes, el proceso de administración provisional se ve interrumpido, ya que el administrador se ve subordinado a la labor del liquidador, incluso teniendo en consideración que ambas figuras tienen finalidades diversas.

Por una parte, el objetivo del nombramiento del administrador provisional relativo a solucionar los problemas detectados en la investigación preliminar, con la finalidad de otorgar viabilidad y continuidad a la institución, queda incumplido. La función y facultades del administrador quedan restringidas a la defensa -ante el liquidador- de los bienes necesarios para asegurar la continuidad de los programas de estudios de los alumnos matriculados en la Universidad Arcis.

Por otra parte, los deberes y facultades del liquidador, en conformidad con los deberes del liquidador establecidos en la ley N° 20.720, modifican el rol del administrador provisional en materia de administración de los bienes de la Universidad Arcis, pasando completamente la referida administración a la esfera del liquidador, quién por lo demás está facultado para requerirle información al administrador provisional, así como para exigirle una rendición de cuentas.

En definitiva, la función del administrador debe restringirse a estimar adecuadamente los costos totales de la continuidad de los estudios y, si fuera necesario, alegar su preferencia ante el tribunal que conoce del procedimiento.

Respecto al tercer punto y como consecuencia de lo contemplado en la ley N° 20.800, que en su artículo 20 señala que cuando se haya dictado una resolución de liquidación de la respectiva institución o de su entidad organizadora en conformidad a la ley N° 20.720, el Ministerio de Educación deberá iniciar el proceso de revocación del reconocimiento oficial de la respectiva institución. Por tanto, este proceso se debe iniciar, ya que se cumplieron todos los requisitos legales.

4) Determinar las graves irregularidades cometidas por la administración de la Universidad Arcis.

Conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la fiscalización de la Cámara de Diputados sólo se puede referir a “los actos del gobierno” y, bajo ninguna circunstancia, a los actos que realicen privados. De tal modo, este objeto de la Comisión es inconstitucional e improcedente por esa razón.

Ahora bien, como se trata de hechos de público conocimiento, que adicionalmente justificaron el nombramiento de un administrador provisional y, posteriormente, uno de cierre, cabe señalar que la Universidad arrastró por más de una década serias deficiencias de administración, especialmente financieras, ocasionadas por un constante y progresivo sobreendeudamiento de la institución. En efecto, la histórica crisis institucional de Arcis impulsó la incorporación de diversos “socios estratégicos”, quienes inyectaron recursos siempre insuficientes para superar el déficit financiero, lo cual motivó la contratación de diversos compromisos crediticios con bancos, hipotecando el patrimonio inmobiliario de la Universidad en diversas ocasiones, para permitir mínimamente la continuidad de giro.

Por lo mismo, gran responsabilidad de la crisis final, previa al nombramiento del administrador provisional, fue la decisión de las autoridades de la época, de no acreditarse en el proceso de octubre de 2014, con lo cual, la Universidad dejó de percibir ingresos por CAE que, en años

anteriores, lamentablemente representó la mayoritaria (y casi exclusiva) entrada de recursos económicos a la institución. La pérdida de ese financiamiento, dejó sin liquidez a la Universidad, detonando una insolvencia financiera terminal. Ahora bien, como tal decisión no correspondió a un “acto del gobierno”, esta Comisión solamente puede lamentarse por esa decisión que, con el tiempo, demostró ser profundamente errada.

Puesto en votación el párrafo final de la letra a) del punto 1 del número III, relativo a la actuación del administrador provisional, resultó **aprobado por mayoría de votos** de los diputados Vlado Mirosevic, José Pérez, Roberto Poblete, Yasna Provoste y Camila Vallejo. En contra votó el diputado Diego Paulsen (5-1-0).

Puestas en votación las demás conclusiones, resultaron **aprobadas por unanimidad** de votos de los diputados Vlado Mirosevic, Diego Paulsen, José Pérez, Roberto Poblete, Yasna Provoste y Camila Vallejo (6-0-0).

2. PROPOSICIONES.

De conformidad con los antecedentes analizados y las conclusiones anteriormente expuestas, esta Comisión Investigadora, en uso de sus facultades, ha acordado plantear a la Cámara de Diputados un conjunto de proposiciones, con el objeto de evitar algunos de los hechos investigados en esta oportunidad y asegurar el debido resguardo del derecho a la educación de los estudiantes.

Dichas proposiciones se traducen en medidas legales y administrativas, que a continuación se exponen:

I. MEDIDAS DE ORDEN LEGAL.

Esta Comisión Investigadora recomienda a la Cámara de Diputados las modificaciones legales que a continuación se exponen, particularmente la ley N° 20.800 de administrador provisional y de cierre de instituciones de educación superior.

1. Fortalecer la legislación contenida en la ley N° 20.800, en el sentido de contar con mayores antecedentes respecto del estado de las instituciones de educación superior, con el fin de realizar diagnósticos preventivos, para que los mecanismos contemplados en la misma, puedan operar oportunamente y con mayor eficacia.

2. Robustecer la legislación contenida en la ley N° 20.800 en el sentido de que, en la etapa previa de investigación a la institución respectiva, el instructor cuente con un equipo especializado, capaz de realizar auditorías a la respectiva institución, con el fin de fundamentar la solicitud de adoptar o no la medida de nombramiento de un administrador provisional.

Del mismo modo, modificar el proceso de investigación preliminar, con el objeto que se determinen con mayor exactitud las causales de la crisis institucional que configuren, de acuerdo a la ley, la causal de administración provisional. Adicionalmente, que esta etapa sea trasladada a un órgano diferente; por ejemplo, la Superintendencia de Educación Superior que crea el proyecto de ley sobre Educación Superior.

3. Acompañar los procesos de administración provisional de una asignación presupuestaria especial, que permita inyectar nuevos recursos a la institución intervenida, vinculados exclusivamente al plan de administración provisional. Al mismo tiempo, fortalecer las figuras de administradores tanto

provisional como de cierre, en el sentido de que puedan contar con recursos de cargo del Ministerio de Educación para la contratación de un reducido equipo profesional que les permita ejercer eficazmente sus funciones.

4. Dentro de la institucionalidad del administrador provisional, se hace necesario aumentar los plazos, tanto para el primer informe que da cuenta del estado administrativo y financiero de la institución, que es de tan solo 30 días⁴, lo que parece ser un tiempo insuficiente para la elaboración de un Plan de Administración razonable y planificado.

5. El plan de administración provisional de una institución en crisis debiera considerar la tutoría de una Universidad del Estado con nivel superior de acreditación, especialmente, para proteger el derecho a la educación.

6. Perfeccionar el vacío legal respecto a la concurrencia de atribuciones de un potencial liquidador forzoso con las de un administrador provisional o de cierre, pues el resguardo del derecho a la educación no debe quedar a la determinación del juez civil, especialmente porque la misión del liquidador consiste en resguardar el interés de los acreedores⁵.

7. Establecer sanciones al administrador provisional que incumpla con sus deberes legales. En particular, se hace necesario establecer sanciones ante el incumplimiento de la obligación de emitir informes periódicos, ya que esa es una obligación que la ley le entrega al administrador provisional, no pudiendo este obviarla o incumplirla, toda vez que dichos informes son base para las decisiones futuras que tanto el Ministerio de Educación como la Comisión Nacional de Educación adoptarán en el futuro. Por lo tanto, se propone el cumplimiento estricto de los plazos respecto de las diferentes obligaciones legales, especialmente, respecto a los informes trimestrales que mandata la ley N° 20.800.

8. Perfeccionar la figura del administrador provisional, y delimitar mejor en qué consiste el régimen de administración provisional. Para tales efectos, se considera necesario no involucrar al Ministerio de Educación directa o indirectamente en la administración de una institución de educación superior, ya que distrae a esa Cartera en cuanto a su rol principal de dictar políticas, liderar, orientar, regular y coordinar el sistema de educación superior.

En efecto, el Ministerio de Educación no es un órgano administrador de instituciones de educación escolar o de educación superior, por lo que debe haber otros organismos públicos encargados específicamente de la supervigilancia y fiscalización de las instituciones. En particular, esta tarea debe radicar en otro organismo distinto, que puede ser la Superintendencia de Educación Superior u otro, mientras ésta no se cree.

⁴ El proyecto de ley sobre Educación Superior (boletín N° [10.783-04](#)), en segundo trámite constitucional, contempla en su artículo 119 una ampliación de dicho plazo a 60 días.

⁵ El artículo 21 de la ley N° 20.800 dispone lo siguiente: “Las facultades del administrador provisional o del administrador de cierre, nombrados a causa de una resolución de reorganización o de liquidación, según corresponda, prevalecerán sobre las del liquidador o veedor, según sea el caso, únicamente respecto a los bienes muebles e inmuebles esenciales para asegurar la continuidad de estudios de los y las estudiantes.

Todo conflicto que pudiere suscitarse entre el liquidador o veedor y el administrador provisional o de cierre será resuelto por 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.

Un reglamento del Ministerio de Educación, que deberá ser firmado además por los Ministros de Hacienda y de Economía, Fomento y Turismo, determinará los mecanismos de coordinación entre ambos procesos. Dicho reglamento deberá dictarse en el plazo de un año contado desde la publicación de esta ley.”.

9. Finalmente, la Comisión hace un especial llamado a despachar con prontitud el proyecto de ley sobre Educación Superior, que contribuye a la fiscalización pública de las instituciones de educación superior e introduce un nuevo sistema de acreditación, más estricto y apegado al resguardo de la fe pública.

II. MEDIDAS DE ORDEN ADMINISTRATIVO.

En paralelo e independientemente de las medidas de orden legislativo, esta Comisión Investigadora recomienda a la Cámara de Diputados proponer al Ejecutivo considere adoptar, de forma urgente, las medidas de orden administrativo que a continuación se exponen:

1) Sobre el actual proceso de cierre en el que se encuentra la Universidad ARCIS.

Resulta imperioso que la actuación del Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación ejerzan efectivamente el rol de supervigilancia que les encomienda la ley N° 20.800 durante el procedimiento de administración de cierre de la institución; es más, su acción debe orientarse manifiestamente a la protección del derecho a la educación superior que las instituciones de educación superior deben respetar, deben aplicar, y que los poderes públicos deben hacer respetar. Pero, adicionalmente, se vele por el debido resguardo de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, tanto del personal académico como el no académico de la Universidad ARCIS, procurando todas las acciones pertinentes para que las remuneraciones y/o cotizaciones previsionales adeudadas sean pagadas íntegramente.

Así, se propone asegurar y distinguir el financiamiento destinado a estudiantes y trabajadores. Por ejemplo:

a) Financiamiento estatal para los estudiantes que requieren concluir sus carreras, ya sea a través de becas o gratuidad, según corresponda. Y, adicionalmente, se regularice la situación de estudiantes sin matrícula por endeudamiento, para que puedan concluir sus estudios. Todo con la finalidad de resguardar su derecho a la educación.

b) Asegurar, mediante la acción decidida del administrador de cierre, que los recursos del proceso de liquidación forzosa permitan el pago de las deudas existentes con trabajadores docentes o no-docentes de la universidad.

2) Contar con “indicadores centinela” que permitan conocer el funcionamiento de las instituciones de Educación superior y anticipar las crisis.

Para evitar que otras instituciones de educación superior lleguen a situaciones críticas, que justifiquen medidas de investigación e intervención externas, es necesario diseñar e implementar medidas más específicas de identificación preventiva. En tal sentido, el Consejo Nacional de Educación postuló los llamados “indicadores centinelas”. Se trata de indicadores con capacidad de anticipar crisis, con el objetivo de que sean las propias instituciones las que resuelvan sus problemas y evitar que se involucren órganos del Estado de forma directa en la resolución de esas crisis.

Esto significa evitar intervenir “aguas abajo” cuando ya se han desencadenado las crisis, materia que ha sido objeto de esta Comisión. La experiencia vivida da cuenta de las pocas posibilidades que existen de hacer algo que permita una reconducción apropiada. Por lo tanto, la gran

lección que los poderes públicos debieran asimilar es anticiparse a las crisis.

En este orden de ideas, la Comisión propone al Ejecutivo adoptar las siguientes medidas:

a) Reformular el problema de la protección del derecho a la educación superior. No se trata solo de garantizar la sustentabilidad de las instituciones de educación superior consideradas globalmente. Si el concepto de protección del derecho al acceso a la educación superior, se amplía a la protección del derecho a una formación profesional o técnica de calidad, entonces se incluye el derecho de cada estudiante a la permanencia, progresión y titulación, conforme al cumplimiento de reglas académicas⁶. Esto conduce a reformular la Unidad de Análisis Crítico, de manera que el análisis de la oferta académica no se circunscriba a las instituciones consideradas globalmente, sino que también comprenda niveles de mayor especificación, tales como las sedes, las carreras y las jornadas. Hay carreras que funcionan en la jornada vespertina, carreras semipresenciales, carreras a distancia; cabe preguntarse entonces ¿quién regula y fiscaliza que se esté impartiendo una buena formación en esas carreras, de manera de garantizar la idoneidad profesional de los titulados en esas carreras?

b) Reformular el objetivo. Junto al licenciamiento y la acreditación -como mecanismos de aseguramiento de la calidad- es necesario contar con una política y mecanismos complementarios de monitoreo, seguimiento y supervisión de las instituciones de educación superior, velando por garantizar normas mínimas de calidad de la oferta académica. Se trata de garantizar la fe pública en la calidad de la formación que reciben los alumnos en las instituciones de educación superior de forma activa y permanente.

c) Reformular las medidas. El problema y el objetivo planteados supone adoptar una política de monitoreo del funcionamiento de todas las instituciones de educación superior, para lo cual es necesario efectuar un análisis preventivo en base a “indicadores centinela” complementados con información cualitativa y de contexto, que den cuenta de un adecuado desarrollo y proyección de las instituciones de educación superior; y medidas de prevención de riesgos de manera oportuna, con mayor antelación a la decisión del administrador provisional.

En este sentido, es importante aprovechar el sistema nacional de información de la educación superior (SIES) para establecer mecanismos que ofrezcan información de desempeño académico, administrativo y financiero de las instituciones, de carácter preventivo de crisis.

Cabe hacer presente que la Ley N° 20.129 no es solo define funciones de acreditación institucional y de acreditación de carreras. También contempla funciones relativas a asegurar un sistema de información que permita una buena gestión y coordinación del sistema de educación superior, y contribuya a mejorar la toma de decisiones de las familias y estudiantes que deben resolver qué carrera estudiar y en qué institución hacerlo.

⁶ En especial, se debe dar cumplimiento al mandato constitucional del derecho a la educación que conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 2731-2014, incluye el derecho a una titulación de calidad. Considerando esta nueva jurisprudencia constitucional que plantea que el derecho a la educación y la libertad de enseñanza contiene y debe asegurar el derecho a una formación y titulación de calidad, se debe avanzar en una regulación específica de aquello en los cuerpos legales pertinentes.

En relación con eventuales crisis futuras en instituciones que puedan incurrir en causales de administración provisional (previo a las modificaciones a la ley N° 20.800 o a que entre en vigencia la ley sobre Educación Superior, actualmente, en segundo trámite constitucional en el Senado), se deben iniciar investigaciones preliminares, con el objeto de identificar con la mayor certeza y celeridad posible si corresponde adoptar esta medida.

d) Para sistematizar el conjunto de medidas de prevención de crisis, se propone reconsiderar y potenciar el rol del Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior⁷.

Este Comité de Coordinación, contemplado en la ley N° 20.129, Título II, artículos 3°, 4° y 5°, en consulta con otros órganos académicos de educación superior, podría hacerse cargo de establecer un marco básico de estándares de funcionamiento de instituciones, sedes y carreras de educación superior. Para cumplir esta función, se sugiere convocar a las comunidades de profesionales más destacados en las distintas áreas del conocimiento y de las carreras profesionales.

En esta misma línea, es esencial reconsiderar el funcionamiento actual del Sistema de Información de Educación Superior (SIES), con el propósito de obtener y validar la información y los análisis estadísticos que puede efectuar, de manera que elabore y presente indicadores de funcionamiento de instituciones, sedes y carreras, que permitan tanto identificar trayectorias críticas así como adoptar tempranamente medidas de apoyo para su efectiva corrección.

Puestas en votación las proposiciones, resultaron **aprobadas por unanimidad** de votos de los diputados Vlado Mirosevic, Diego Paulsen, José Pérez, Roberto Poblete, Yasna Provoste y Camila Vallejo (6-0-0).

VOTO DE MINORÍA.

El diputado Diego Paulsen Kehr consigna como conclusión en este informe que la Comisión pudo constatar que hubo un perjuicio al Fisco producto de la calificación jurídica del convenio entre la Universidad Arcis y el Gobierno Venezolano. El año 2006 se realizó un convenio de asistencia económica para el desarrollo educacional de la Universidad de Arte y Ciencias Sociales Arcis entre el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes) y Nazareno S.A. y el Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, por más de 9 millones de dólares.

Para ello, se vale de la opinión del profesor de Derecho Tributario de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Eduardo Lagos, quien -en sesión de fecha 6 de abril de 2017- señaló que el crédito se dirigió a las dos entidades privadas, pero con un fin específico, que era aportar los recursos al saneamiento de deudas de la Universidad, retribuyéndole al Bandes en becas, matrículas y servicios académicos señalados en el contrato.

Respecto a la actuación del Servicio de Impuestos Internos para evaluar dicha transacción, el profesor sostuvo que: “El Servicio tiene esa tremenda herramienta para estimar que existe un procedimiento doloso,

⁷ En una auditoría administrativa que realizó en su momento la Contraloría General de la República, advirtió que, desde su creación, mediante la ley N° 20.129, de 2006, dicho Comité no había funcionado. Sus funciones se especificaron en el decreto N° 275, de 2012, que reglamentó su funcionamiento, y le permitían desarrollar estas tareas.

destinado a burlar un determinado impuesto, por la vía de simular una operación A, en circunstancias de que se está haciendo una operación B.

Hizo hincapié en que muchas veces los deudores dejan de cumplir sus obligaciones no porque estén simulando una operación, sino simplemente porque caen en insolvencia.

Ahora, en el contexto de la operación que afecta a la universidad y con los antecedentes con que cuenta, estimó que nunca hubo un ánimo real de pagar crédito alguno. En definitiva, se estaba llamando a algo A, en circunstancias de que era un contrato B, estándose en presencia de una simulación.

Consultado sobre el contrato, expresó que es bastante exiguo, llamándole la atención lo breve que es en relación con lo que está acostumbrado a ver en el ejercicio de su profesión, y lo extraño que es en atención a que el deudor, que el contrato denomina prestatario, son dos entidades privadas, pero la obligación que asumen ellos es de cargo de la Universidad Arcis (...).

Entonces, no le es posible comprender por qué el deudor está comprometiendo la actuación de un tercero que ni siquiera comparece al acto, porque no está la firma y nadie representa a la Universidad Arcis. Al respecto, estimó que debería asumirse que en paralelo hay un acuerdo entre estas dos entidades privadas y la Universidad Arcis, producto de lo cual aparentemente la casa de estudios accede a las obligaciones que están asumiendo estas dos entidades y que tendrá que cumplir ella.”.

Puesta en votación, resultó **rechazada** por mayoría de votos. A favor votaron los diputados Fuad Chahin, Diego Paulsen y José Pérez. En contra votaron los diputados Roberto Poblete y Camila Vallejo. Se abstuvieron los diputados Vlado Mirosevic y Yasna Provoste (3-2-2).

Se designó diputado informante al señor **Diego Paulsen Kehr**.

El debate habido en esta sesión queda registrado en un archivo de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento.

Habiéndose cumplido el objeto de la presente sesión, se levantó a las 15:35 horas.

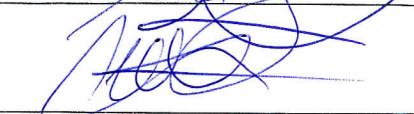
Diego Paulsen Kehr
Presidente de la Comisión

MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ
Abogada Secretaria de la Comisión

CEI 40 PROCESO DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL UNIVERSIDAD ARCIS

Período Legislativo 2014-2018

ASISTENTES A LA SESIÓN 14ª, DE FECHA 22 agosto 2017

	NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Carhuo Paulsen	Asesor	MINEDUC	Carhuo.Paulsen@gmail.com
2	Constanza Costillo	Asesora	Diego Paulsen	Constanza.costillo@gmail.com
3	Melissa Gutiérrez	Periodista	Dip. Camilo Vallejos	
4	Leonardo Vilches Y	Jefe de Gabinete	Dip. Camila Vallejo	
5	Rodrigo VEGA A	ASESOR	SECRETARÍA	RVEGA @ MINSEPREV . CL
6	Luz María GUTIÉRREZ ZELADA	Asesora Gab. ministra	MINEDUC	luz.gutierrez@mineduc.cl
7	Jaine Herrera	ASESOR	HD EDWARDS	Jaine.Herrera@hotmail.com
8	PAULINA GÓMEZ	ASESOR DC	Cámara Dip.	
9	NIRALDO PÉREZ BRAVO	PEROQUISTA	WALDO TORRES	
10				