

# Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



## ► **Administrador provisional y de cierre en la educación superior: una UTI sin hospital**

**Andrés Bernasconi**  
Facultad de Educación

Análisis del proyecto de ley 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 (Boletín N° 9333-04).

**Mayo 2014 > n° 23**

## Introducción

---

El proyecto de ley de administrador provisional y de cierre tiene dos objetivos principales y uno accesorio. Los propósitos centrales son:

- Fortalecer las atribuciones del Ministerio de Educación (MINEDUC) para investigar posibles infracciones a las normas que regulan el reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior (IES).
- En interés de proteger el derecho a la educación de los estudiantes, crear un régimen de administración delegada para abordar la situación de IES en que se verifiquen “antecedentes graves que afecten seriamente la viabilidad administrativa y/o (sic) financiera de una institución de educación superior; o el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos por aquella; o que puedan significar infracciones a sus estatutos o escritura social, según corresponda, o a las normas que las regulan”.

Un propósito secundario, en el sentido de que no es esencial para el cumplimiento de los dos precedentes, es introducir nuevas causales de intervención estatal respecto de las IES que amplíen el repertorio de medidas preventivas o sanciones disponibles en el marco normativo de la educación superior.

Es indudable la necesidad de abordar a través de un aparato regulatorio los casos de infracción o fraude a la ley que amenazan los derechos de los estudiantes que de buena fe se han matriculado en una IES oficialmente reconocida por el Estado. Este reconocimiento oficial, que habilita a la IES para ofrecer educación que conduce a certificaciones –títulos y grados– con validez legal en todo el territorio nacional, junto con garantizar derechos, impone obligaciones. Y la primera obligación de una IES oficialmente reconocida es dar cumplimiento continuo a los presupuestos legales de su reconocimiento oficial. Por ello, es esencial que alguna autoridad pública cuente con las facultades para fiscalizar que esto se cumpla. En nuestro derecho vigente existe la facultad del MINEDUC, actuando de consuno con el Consejo Nacional de Educación (CNED), de cerrar instituciones, sedes o carreras, cuando una institución infringe la ley o sus propios estatutos. Pero el legislador ha omitido entregar a alguna autoridad pública los medios para investigar hechos que podrían ser constitutivos de las hipótesis que autorizan la sanción.

Sin embargo, el proyecto no subsana esta deficiencia del marco regulatorio, por cuanto no entrega al MINEDUC facultades adicionales a las muy limitadas con que actualmente cuenta a través de su Ley Orgánica y de la legislación general aplicable a la administración del Estado.

Respecto al segundo propósito, establecer un régimen de intervención en la gestión de una IES en problemas, el proyecto sobre extiende las atribuciones del administrador delegado al no diferenciar las funciones del administrador provisional de las del administrador de cierre, con lo cual se desvirtúa el objetivo de graduar las sanciones haciéndolas proporcionales a los hechos que autorizan su aplicación. Así las cosas, reciben la misma sanción de pérdida de la autonomía de gestión de casos tan diversos como la infracción de ley, la mala gestión, o la escasez de recursos económicos.

Los dos defectos señalados se unen en producir un efecto seguramente no buscado, pero no por ello menos probable si el proyecto se aprueba como está: dado que el MINEDUC no tiene facultades que le permitan comprobar los hechos en que se basaría un decreto de administración provisional, tenderá a ocurrir que quien realmente hará la investigación y verificará los hechos constitutivos de la sanción será el administrador provisional después de instalado, aprovechando para ello su acceso a la información necesaria. Es decir, el administrador comprobará *ex post* los presupuestos de su propia existencia.

Por último, en la figura del administrador provisional el proyecto establece una nueva limitación a la autonomía de las IES. Como se argumentará más adelante, restringir la autonomía, que es el contenido del reconocimiento oficial de las IES, es materia de ley orgánica constitucional, y por lo tanto la aprobación de este proyecto requerirá de un quórum de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio.

La creación de una Superintendencia de Educación Superior es el medio idóneo para atender los objetivos a los que este proyecto apunta. Una Superintendencia ejercería la función de fiscalización con mayor eficacia y legitimidad que el Ministerio, y podría contar con un repertorio graduado de medidas de intervención ante situaciones de crisis en las IES. El país tiene experiencia en el diseño e implementación de un organismo con estas características, en la figura de la Superintendencia de Educación implementada en 2011. De esta institución, apoyada en su momento por ambas coaliciones políticas, se puede obtener un modelo que, con las adaptaciones del caso, sirva a la configuración de una Superintendencia de Educación Superior.

Con todo, la figura del administrador de cierre introducida por este proyecto se encuentra plenamente justificada en la experiencia de la Universidad del Mar, y en este sentido el proyecto sería un aporte, aun sin la existencia de una Superintendencia, a efectos de regular de mejor manera las consecuencias de una institución que ya existe en nuestro derecho, cual es la revocación del reconocimiento oficial y la cancelación de la personalidad jurídica de una IES cuando se verifican respecto de ella las causales que fija la ley.

## Antecedentes

---

Una experiencia clave que se tuvo a la vista para diseñar este proyecto fue el caso del cierre de la Universidad del Mar, que dejó varias lecciones que todavía están siendo procesadas y asimiladas por el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, y la Contraloría General de la República (CGR). En breve, ese proceso puso de relieve dos limitaciones en las facultades del Ministerio que comprometen su capacidad de actuar frente a casos de crisis institucional sistémica, como el de la Universidad del Mar. Una de ellas afecta el inicio del proceso de cierre, y la otra su final.

### 1. Facultades investigativas del MINEDUC

En primer lugar, desde el punto de vista jurídico, es claro que el Ministerio puede ordenar la instrucción de un procedimiento de investigación para conocer y comprobar hechos que podrían constituir causales de revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior (IES). En efecto, el art. 8 de la Ley 18.956, que Reestructura el Ministerio de Educación, entrega a su División de Educación Superior la función de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias en su ámbito de atribuciones. En la resolución que ordena la investigación, el Ministerio designará a un equipo o persona responsable de su instrucción, estableciendo las etapas que tendrá la investigación y el tipo de diligencias que se podrán adoptar, teniendo en consideración las disposiciones de la Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que establece algunas etapas y garantías mínimas, como por ejemplo, que el procedimiento no debe tardar más de seis meses.

Las facultades de investigación del Ministerio están plasmadas en las reglas generales de los arts. 34 a 39 de la Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos. Allí se establece la atribución de desarrollar de oficio los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en que podrían basarse las causales de cierre, la forma de generar elementos de prueba, la posibilidad de solicitar informes, y la facultad de ordenar un período de información pública, atribución que puede ser muy relevante en casos de investigación de irregularidades en instituciones de educación superior.

Sin embargo –y aquí está el primer problema– ni la Ley Orgánica del Ministerio de Educación ni la Ley General de Educación han dispuesto expresamente en este caso la forma de ejecutar materialmente las actuaciones de instrucción del MINEDUC si la entidad afectada o terceros se niegan a colaborar aportando la información solicitada o dando acceso a ella.

A diferencia de lo que ocurre con la Superintendencia de Educación de la Ley 20.529 (que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización), a la cual la ley da expresas facultades, bajo apercibimiento de sanción, de ingresar a los establecimientos educacionales que fiscaliza, acceder a archivos y documentos que mantiene la escuela y examinarlos, citar a declarar a personas, formular cargos, retener subvenciones, y nombrar un administrador provisional, entre otras (art. 49), no hay en la ley disposiciones equivalentes que amparen directamente las atribuciones del MINEDUC en procesos de investigación de presunta ocurrencia de causales de cierre. Los funcionarios fiscalizadores de la Superintendencia de Educación tienen el carácter de ministro de fe respecto de las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones y que consten en el acta de fiscalización, dentro de las cuales pueden incluso tomar declaraciones bajo juramento. Impedir u obstaculizar deliberadamente la fiscalización de la Superintendencia está tipificado como una infracción grave que puede ser sancionada con amonestaciones, multas, suspensión de la subvención, privación definitiva de la subvención y revocación del reconocimiento oficial del Estado. Estas son las atribuciones que el MINEDUC echa en falta cuando quiere investigar a una IES por presunta existencia de una causal de cierre.

Si en el caso de la Universidad del Mar el Ministerio pudo reunir pruebas, fue solo porque los propios directivos de la universidad, en un estado de disolución terminal de la *affectio societatis* que alguna vez los unió, proporcionaron voluntariamente los antecedentes en que finalmente se fundó el cierre. Pero es poco probable que la próxima vez el Ministerio tenga tanta suerte: una institución poco dada a colaborar con la investigación puede extenuar el ímpetu investigativo del MINEDUC y dejarlo con las manos vacías. Veremos que esta impotencia puede estar detrás de la idea del administrador provisional.

## 2. Consecuencias del cierre para la administración de la institución

El segundo problema es el cierre mismo. Aun si el decreto de revocación del reconocimiento oficial ha de surtir efectos inmediatos –en el caso de la Universidad del Mar, en cambio, el cierre está dispuesto para febrero de 2015–, la personalidad jurídica y el reconocimiento oficial de la institución sancionada deben subsistir al menos lo necesario para titular a los alumnos que se encuentren en esa fase terminal de sus estudios, si ha de cumplirse lo que dispone el art. 87, letra g) de la Ley General de Educación (LGE) que se refiere al rol del Ministerio en “los procesos de cierre de las instituciones de educación superior autónomas, especialmente en lo que dice relación con los procesos de titulación de los estudiantes que se encuentran en esa etapa de sus estudios”<sup>1</sup>. De otra forma no se entiende quién habría de titular a esos alumnos.

¿Qué sucede con los derechos e intereses de los estudiantes si desaparecen los administradores de la institución en proceso de cierre, o no colaboran con los procedimientos de cierre? Si, por ejemplo, no hay quien desempeñe en la institución los trámites administrativos preparatorios a la función de otorgar los grados y títulos ¿quién hace eso? El mismo dilema suscita el hartado más complicado proceso de reubicar a los alumnos en otras instituciones, y trasladar los Créditos con Aval del Estado (CAE) y otras ayudas financieras que puedan tener, hacerse cargo del registro académico de la entidad revocada, pagar deudas, cobrar acreencias y, en general, desplegar las actividades propias de la gestión.

---

<sup>1</sup> El Ministerio tendrá que definir en el decreto revocatorio qué se entiende por alumnos en proceso de titulación, y debería disponer en el mismo acto la forma de titular a estos alumnos, y el plazo por el cual podrán los estudiantes ejercer este derecho.

La adecuada administración de una IES en esta etapa final de su existencia hace recomendable que el Ministerio pueda nombrar un delegado en el decreto revocatorio, con atribuciones para asegurar el debido resguardo de los registros académicos de la institución, titular a los alumnos en la etapa final de sus estudios, y reubicar a los alumnos que no hayan de titularse en la institución, todo lo cual hace necesario, además, que pueda administrar el patrimonio de la institución, sin perjuicio de las atribuciones de un veedor o liquidador en un procedimiento concursal (lo que hasta ahora se conocía como quiebra), y sin perjuicio también de lo que dispongan los estatutos de la entidad afectada en cuanto a su disolución por pérdida de su personalidad jurídica.

Aquí está la dificultad: bajo el actual marco legal parece dudoso que pueda sustituirse a la directiva de la institución por un administrador delegado con facultades amplias de administración. Debe repararse en que el art. 87 de la LGE no entrega al MINEDUC la facultad de administrar la institución en proceso de cierre, sino “la administración de los procesos de cierre de las instituciones de educación superior autónomas”. La distinción es sutil, pero importante. La autonomía de la institución desaparece con la revocación del reconocimiento oficial, pero si este no es inmediato, sino diferido en el tiempo hasta que se titulen o se reubiquen los alumnos de la institución, surge la duda sobre el estatus de la autonomía. La ley sólo reconoce dos estados en que puede encontrarse una IES oficialmente reconocida: en licenciamiento, y autónoma. Una IES en proceso de cierre no pasa a estar en licenciamiento, por lo cual ha de entenderse que sigue siendo autónoma. Sin embargo, su autonomía pasa a estar limitada por todo cuanto el Ministerio, con el apoyo del CNED, estime necesario intervenir para administrar los procesos de cierre. Así lo entendió la Contraloría General de la República (CGR) al tomar razón del Decreto Supremo 17 de 2013, que revocó el reconocimiento oficial y canceló la personalidad jurídica de la Universidad del Mar, en el que se dispone la prohibición de ingreso de alumnos nuevos desde 2013, y la subordinación de la universidad al MINEDUC para la supervisión de la docencia y la rendición de exámenes, todas ellas limitaciones a la autonomía académica de la Universidad del Mar<sup>2</sup>.

En virtud del principio de autonomía, consagrado en la LGE para fines académicos, económicos y administrativos, es jurídicamente aconsejable que las atribuciones de un administrador delegado para el cierre estén reguladas en una ley y no en el decreto de cierre, que puede ser impugnado con mayor probabilidad de éxito por una IES interesada en mantener sus fueros.

## Aspectos centrales del proyecto de ley

---

El Mensaje 090-362 del Ejecutivo<sup>3</sup>, del 5 de mayo de 2014, que inicia un proyecto de ley 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 escolares, materia que no se aborda aquí), reconoce que “el marco legal del sector educación superior contempla una débil regulación de las facultades del Ministerio de Educación, en materia de procesos de fiscalización que permitan velar porque las instituciones de educación superior cumplan con las normas que las rigen, con los requisitos que se tuvieron a la vista al momento de otorgarles el reconocimiento oficial y su posterior autonomía; así como también el respeto por el derecho a la educación de los y las estudiantes y la fe pública comprometida”.

---

<sup>2</sup> Posteriormente, la CGR ha ratificado esta doctrina en su dictamen N° 79770, del 4 de diciembre de 2013: “en el procedimiento que se analiza (...) el legislador ha previsto un ‘régimen de administración especial’ que implica una injerencia del MINEDUC en los ámbitos académicos, económicos y administrativos de la Universidad (...)”.

<sup>3</sup> Este informe considera también las indicaciones introducidas por el Ejecutivo al Mensaje con fecha 12 de mayo de 2014, y las modificaciones al proyecto aprobadas por las Comisiones de Hacienda y Educación de la Cámara.

A continuación, el Mensaje recalca que la actual normativa respecto de infracciones solo prevé como sanción el cierre de la institución<sup>4</sup> si ella no cumple con sus objetivos estatutarios, si realiza actividades contrarias a la moral, al orden público o a las buenas costumbres y la seguridad nacional, o si incurriere en infracciones graves a sus estatutos.

En pos de la protección del derecho a la educación de los estudiantes, y frente a irregularidades graves en la gestión de una IES o la infracción de las normas legales que las rigen, el Ejecutivo se propone dotar al MINEDUC de las facultades para conocer el estado académico, administrativo y financiero de una determinada institución, y así fiscalizar el continuo cumplimiento de los requisitos exigidos para la obtención del reconocimiento oficial y reaccionar frente a hechos que pudiesen ser constitutivos de causales para su revocación.

Entonces, el proyecto de ley busca, en lo central:

- Corregir las deficiencias del marco regulatorio relativo a la investigación por el MINEDUC de IES que presenten una deficiente gestión que comprometa su viabilidad administrativa o el cumplimiento de sus compromisos académicos, o que se puedan encontrar en causal de revocación de reconocimiento oficial, y fijar atribuciones expresas para disponer coercitivamente el cumplimiento de las medidas y diligencias que deban adoptarse durante el desarrollo de dichos procesos.
- Introducir la figura del administrador provisional para enfrentar los casos de IES con graves problemas de gestión o respecto de las cuales se alegue la existencia de hechos que puedan constituir una causal para la pérdida del reconocimiento oficial, para que se adopten medidas que permitan subsanar esos problemas y que permitan evitar el cierre de la institución, o bien encaminarla hacia el cierre si no hay más alternativa.
- Introducir la figura del administrador de cierre de instituciones de educación superior, en el evento de que se decrete la revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior, para que vele por la reubicación de sus estudiantes en otras instituciones de educación superior, manteniendo en todo lo que sea posible sus planes y programas de estudios, el avance académico por ellos alcanzado, y sus beneficios o ayudas estudiantiles otorgadas por el Estado. Para ello el administrador de cierre podrá suscribir convenios con instituciones de educación superior que permitan la continuidad y término de las carreras a los y las estudiantes reubicados, así como también su titulación, y podrá administrar los bienes de la institución objeto de cierre para proveer a la continuidad de esos estudios.

Estos regímenes de administración delegada se proponen respecto de la generalidad de instituciones de educación superior; universidades estatales y privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica, excluyendo a las instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

El proyecto que ha quedado presentado para discusión en junio por la sala de la Cámara dispone que tanto la medida de designación de administrador como el nombramiento de la persona para servir el cargo se harán con acuerdo del Consejo Nacional de Educación, por mayoría de sus miembros en ejercicio.

La designación de un administrador provisional es antecedida por un período de investigación, que se instruye por el Ministerio de Educación ante el conocimiento que tome de “antecedentes graves que afecten

---

<sup>4</sup> En rigor, también se puede, desde 2006, cerrar solo algunas sedes y carreras de una institución, lo que el Mensaje olvida destacar.

seriamente la viabilidad administrativa y/o (sic) financiera de una institución de educación superior; o el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos por aquélla; o que puedan significar infracciones a sus estatutos o escritura social, según corresponda, o a las normas que las regulan”.

Concluida esa investigación, el Ministerio puede exonerar sin más a la institución, darle un plazo a la IES para resolver los problemas encontrados, moverse hacia la designación de un administrador provisional, o dar inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial.

El administrador provisional dura en sus funciones hasta por dos años, prorrogables sólo una vez por el mismo término, mientras que el administrador de cierre durará en sus funciones durante todo el proceso de cierre de la institución de educación superior. Ambos asumen la totalidad de las facultades de gobierno y administración de la institución, incluyendo la de otorgar los títulos y grados a nombre de la institución que administran, y realizar certificaciones como ministro de fe. Además, se le reconocen facultades especiales para conservar la integridad de los bienes destinados a la prestación educativa.

Finalmente, el proyecto precisa que las instituciones de educación superior cuyo reconocimiento oficial les sea revocado, pierdan de pleno derecho la autonomía institucional, sin perjuicio de que los grados y títulos puedan continuar siendo otorgados a nombre de ella

## Comentarios al proyecto de ley

---

### 1. Avances que introduce la propuesta

El proyecto ayuda a resolver el problema que se suscita con posterioridad a la revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior, cuando los administradores de ella siguen operando mientras se producen los procesos de cierre de la institución. En este evento, se necesita una administración que responda no a los controladores de la institución, sino al Ministerio de Educación, y que tenga como prioridad salvaguardar los derechos e intereses de los estudiantes. El proyecto, con la figura del administrador de cierre, se orienta en esta dirección.

Además, la propuesta de ley clarifica que la autonomía institucional cesa en el momento de decretarse la revocación del reconocimiento oficial. Esto permite al Ministerio hacerse cargo del control de la institución sin tener que negociar ese control con los sostenedores de la entidad, como ha ocurrido con la Universidad del Mar.

Por otro lado, la instalación de una administración delegada no es dispuesta sólo por el MINEDUC, sino por este con acuerdo del CNED, lo cual mejora la garantía de una decisión técnicamente bien fundada y no arbitraria.

En el proceso de discusión del proyecto en la Cámara de Diputados se ha mejorado la causal genérica de inicio de una investigación, que de basarse en “hechos que afecten seriamente” la viabilidad de la IES, exige ahora “antecedentes graves que afecten seriamente” dicha viabilidad.

Sin embargo, existen aspectos de la iniciativa que pueden corregirse o mejorarse, como se señalará a continuación.

## 2. Limitaciones de la propuesta

### 2.1 El proyecto no entrega facultades de investigación al Ministerio de Educación

Contra su propósito declarado, el proyecto no mejora las facultades del MINEDUC para investigar hechos que puedan constituir infracciones a la ley. La “investigación preliminar” que puede ordenar el MINEDUC (art. 3°) consiste sólo en notificar a la institución los “antecedentes graves que afecten seriamente la viabilidad administrativa y/o (sic) financiera de una institución de educación superior; o el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos por aquélla; o que puedan significar infracciones a sus estatutos o escritura social, según corresponda, o a las normas que las regulan”, junto con los antecedentes que tenga el MINEDUC al respecto, para que la institución haga sus descargos, pudiéndose abrir un período para recibir pruebas.

Pero nada en el proyecto habilita al Ministerio para, actuando como fiscalizador, ejercer las acciones que le permitan hacerse de los antecedentes necesarios para justificar las medidas que quiera proponer al CNED como resultado de su investigación. No se le entrega la facultad de ingresar a los establecimientos educacionales, acceder a archivos y documentos y examinarlos, citar a declarar a personas, o dar carácter fehaciente de las actas que levanten los investigadores. Tampoco se sanciona como infracción impedir u obstaculizar la investigación del Ministerio.

En suma, con este proyecto el MINEDUC no adquiere mejores atribuciones investigativas que las que tiene hoy. Más bien, parece como si esta investigación, estéril como se puede presumir que será, en realidad sirve sólo de antesala habilitante para la verdadera investigación que hará un administrador provisional una vez instalado en sus funciones y, ahora sí, con amplio acceso a la evidencia.

Así, la previsible impotencia de la fase investigativa puede adulterar el sentido de una administración provisional, al terminar reclamando del administrador delegado que busque la prueba que justifica su nombramiento, a la vez que se ocupa de mejorar los problemas de la institución que le ha sido confiada. Con todo, la participación del CNED en la evaluación de la prueba reunida por la investigación del MINEDUC como antecedente de una intervención, morigera los previsible efectos perniciosos de esta subversión de objetivos.

Ahora bien, no sabemos por qué no ha propuesto el Ejecutivo dar al Ministerio las facultades de fiscalización que harían que una investigación pueda rendir frutos, pero a partir de las declaraciones del Ministro de Educación a la prensa podría pensarse que esas facultades serán entregadas a una futura Superintendencia de Educación Superior que el Gobierno más adelante propondrá crear.

Se advierte de lo dicho que no carecen de razón quienes argumentan que en vez de discutirse este proyecto debiera estar considerándose el de una Superintendencia como la que anunció el Gobierno, o como la que se presentó al Congreso por la Administración pasada y cuya tramitación fue suspendida por esta, dentro de cuyo contexto e institucionalidad sí sería posible realizar una investigación en forma.

### 2.2 La administración provisional puede debilitar a la IES en vez de sacarla de la crisis

La intervención de la administración de una organización es una medida pesada. De hecho, para efectos del modo y alcance de la intervención del Estado que se propone, el proyecto trata como iguales la situación de una institución con decreto de revocación de reconocimiento oficial y en proceso de cierre (situación irreversible), y la de una institución autónoma con problemas de viabilidad administrativa, financiera o académica, que pueden solucionarse.



Contra lo que se busca, una medida así de drástica puede tener sobre los alumnos de la institución un efecto de estampida que profundice la crisis que se trata de revertir. Especialmente si la investigación previa no ha sido prolífica en elementos de juicio, el MINEDUC y el CNED tendrán que ponderar muy cuidadosamente si la medida de intervención no generará más perjuicios que beneficios para la viabilidad de la IES.

Una de las modificaciones introducidas al proyecto durante su trámite limitó a dos períodos de dos años cada uno la vigencia máxima de una administración delegada. Eso es adecuado, ya que si la administración provisional resultaba exitosa, era improbable que la comunidad de la institución beneficiaria consintiese sin más que esta sea levantada para que sean reinstalados los antiguos controladores. Lo temporal tendería a hacerse permanente.

### 2.3 Problemas de constitucionalidad

La libertad de enseñanza es una garantía protegida por la Constitución que comprende la autonomía académica, administrativa y financiera de las IES, la que es así uno de los contenidos esenciales de esa garantía. La posibilidad de que el Estado (MINEDUC y CNED) puedan suspender la autonomía administrativa y limitar la autonomía académica y económica, suscita la cuestión constitucional de si esta medida lesiva de la libertad de enseñanza se justifica para la protección de otro bien constitucional como es el derecho a la educación. Esta es una materia que en su momento ponderará la justicia constitucional, ya sea durante la tramitación del proyecto o, con toda probabilidad, por requerimiento de la parte afectada, si se aprueba la ley, cuando esta se aplique por primera vez.

Adicionalmente, hay buenas razones para sostener que este proyecto es de materia orgánica constitucional (y que requiere entonces de un quórum de aprobación de 4/7 de los miembros en ejercicio de una y otra cámara). En efecto, según la Constitución, es ley orgánica constitucional la que establece los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales. La lógica indica que, entonces, es materia orgánica constitucional también la definición del contenido y alcance de ese reconocimiento oficial, porque reducirlo equivale lógicamente a aumentar los requisitos para obtenerlo. Es decir, si tengo que contar con 100 de requisitos para obtener 100 de reconocimiento oficial, que luego me exijan 120 de requisitos para los mismos 100 de reconocimiento, es equivalente a que me pidan 100 para obtener solo 80 en reconocimiento oficial. En ambos casos la ley es materia orgánica constitucional.

Hasta ahora el proyecto no ha tenido votos en contra en las comisiones, pero si ese consenso se rompe, puede pasar a ser relevante para la viabilidad política de la propuesta la cuestión del quórum necesario para su aprobación.

### 2.4 Proporcionalidad entre causales y medidas

No debiera ser igual de extensiva la reacción estatal al caso de cierre de una IES, que la que se suscita por problemas que afectan la viabilidad de ella. En el primer caso la institución está, podríamos decir, condenada a muerte y en espera de la ejecución de la sentencia. En el segundo, en cambio, está enferma, o ha cometido infracciones menos graves que las que dan lugar a la pena capital. Sin embargo, la reacción estatal es en ambos casos la misma: privación de la facultad de administrar la institución. La administración provisional se presenta, así, como desproporcionada a sus supuestos de activación. No tiene sentido que tengan las mismas facultades el administrador provisional y el de cierre, cuando el primero está llamado a sacar a la IES de un crisis mediante un plan de administración provisional, y el segundo está administrando la disolución de la institución.

A mayor abundamiento a la causal de inicio de una “investigación preliminar” –que el Ministerio “tome conocimiento de antecedentes graves que afecten seriamente la viabilidad administrativa o financiera de una institución de educación superior; o el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos por aquélla; o

que puedan significar infracciones a sus estatutos o escritura social” (art. 3°)–, se agregan otras tres causales (art. 8°) que permiten el nombramiento de un delegado sin investigación preliminar, a saber, a) al encontrarse en “riesgo el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos por la institución de educación superior con sus estudiantes y/o (sic) su viabilidad administrativa o financiera a causa de no contar con los recursos docentes, educativos, económicos, financieros y/o (sic) físicos necesarios y adecuados para ofrecer el o los grados académicos y el o los títulos profesionales o técnicos que pretenda otorgar”; b) “cuando se haga imposible la mantención de las funciones académicas de la institución a consecuencia de sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros de especies que afecten a la institución, sus sedes, a sus bienes inmuebles o muebles”; y, c) “cuando se haya dictado la resolución de liquidación de la institución de educación superior o de la entidad organizadora de ésta”.

De nuevo aquí se advierte un desbalance entre causa y efecto: mientras en las hipótesis b y c la IES está de hecho o de derecho impedida de funcionar, en la primera de ellas se la está castigando más bien por ser pobre. Y si de falta de recursos “necesarios y adecuados” se trata, ¿que la IES chilena que esté libre de esa condición lance la primera piedra!

## 2.5 Acreditación

Sorprendentemente, una IES en proceso de cierre, o una carrera en la misma situación, mantienen intacta su acreditación, si la poseen, porque no hay nada en la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior que permita dejar la acreditación sin efecto por esta causa sobreviniente.

Este proyecto sería un buen lugar para disponer la caducidad de la acreditación de pleno derecho respecto de una carrera o institución sobre la que se haya dictado decreto de revocación de reconocimiento oficial.

## Conclusiones

---

Las necesidades de enfrentar los problemas a que el proyecto apunta son graves y reales. Se puede hacer mucho bien a los estudiantes protegiéndolos de administraciones de instituciones incompetentes o fraudulentas, de las cuales hemos sido testigos inermes muchas veces. Sin embargo, no obstante las buenas intenciones del Gobierno de poder intervenir a tiempo para “salvar” a una IES en problemas, intervenir cuando ya existen “antecedentes graves” que “afecten seriamente” su viabilidad administrativa o financiera o el cumplimiento de los compromisos académicos, puede ser intervenir demasiado tarde.

Por otra parte, que el Ministerio tenga que iniciar una investigación sumaria para enterarse de lo que está pasando en una IES en problemas es testimonio elocuente de la debilidad de nuestros mecanismos de monitoreo de una función pública como la educación superior que, paradójicamente, es de tanta relevancia para el país.

Se comprende la urgencia, pero el problema de fondo es que no tenemos una institucionalidad en educación superior que asegure que todas las instituciones cumplen la ley<sup>5</sup>. Una Superintendencia de Educación Superior permitiría dar seguimiento permanente a las instituciones, precisamente en las dimensiones de su quehacer que gatillan las medidas de que trata este proyecto, haciendo más probable que estos problemas sean abordados y corregidos antes de que se conviertan en una crisis nacional como la de la Universidad del Mar, por medio de un elenco de medidas de supervisión y sanción mucho más amplio y graduado que el que

---

<sup>5</sup> Excepción hecha de los controles a que están sujetas las universidades del Estado en cuanto servicios de la administración pública, y las privadas que reciben fondos públicos por la adecuada inversión de estos.

actualmente existe. Ese elenco incluiría la administración delegada, pero para los casos más graves de colapso institucional, y desde luego, para el cierre. Pero antes de llegar a esas situaciones, una Superintendencia podrá haber amonestado, multado, exigido cambios, suspendido el ingreso de nuevos alumnos a algunas o todas las carreras o sedes, nombrado a un veedor, o a un auditor, u otras medidas menos dramáticas pero quizás más efectivas para “salvar” a la institución que el desplazamiento total de sus administradores.

Se dirá que una IES que infringe la ley tan gravemente como para incurrir en una casual de cierre no merece salvarse. De acuerdo, pero para eso está la normativa ya existente, que permite cerrarla, a la cual le falta, para ser verdaderamente operativa, el administrador de cierre que este proyecto crea, y las facultades de investigación que, en cambio, no proporciona el proyecto.

El país ya fue capaz de concordar una institucionalidad de fiscalización para la educación escolar, primero en el año 2009 con la LGE, y luego en el 2011, con la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad. Con ocasión de la discusión de la LGE se acordó postergar la renovación de la LOCE de 1990 en lo relativo a educación superior. Ya es el tiempo de retomar esa agenda.

## Principales contenidos del proyecto de ley

- El proyecto tiene como objeto resguardar el derecho a la educación de los estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios y el buen uso de los recursos, frente a situaciones de cierre de una institución de educación superior, o de riesgo para el cumplimiento de sus compromisos académicos o su viabilidad administrativa o financiera.
- En el caso que se conozcan antecedentes graves que afecten la viabilidad administrativa o financiera de una institución de educación superior, o el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos por aquella, el Ministerio de Educación iniciará un periodo de investigación preliminar.
- Una vez finalizada la investigación, el Ministerio puede exonerar sin más a la institución, darle un plazo para resolver los problemas encontrados, designarle un Administrador Provisional, o dar inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial.
- Las administraciones provisionales o de cierre serán decretadas por el Ministerio, con acuerdo del CNED. Las personas elegidas como administrador por el Ministerio con acuerdo del CNED deberán cumplir con los siguientes requisitos: posesión de grado académico o título profesional de alguna institución reconocida oficialmente por el Estado y acreditar experiencia de al menos cinco años en gestión de instituciones de educación superior.
- El Administrador Provisional durará en su cargo dos años, plazo prorrogable por una vez, según disponga el Ministerio con acuerdo del CNED. Este asumirá con plenos poderes el gobierno y la administración de la institución de educación superior, ejerciendo toda acción destinada a garantizar el interés público asociado a la continuidad de estudios, teniendo facultades como otorgar títulos y grados, y el ejercicio de todas las acciones que correspondan para la preservación de los recursos de la institución, entre otras.
- Finalizada la gestión del Administrador Provisional, este emitirá un informe que deberá dar cuenta de la situación de la institución, indicando si los problemas que dieron origen a su intervención fueron subsanados. De ser así, la administración y gobierno de la institución serán asumidos por las autoridades y directivos que correspondan de acuerdo a sus estatutos.
- En los casos en que luego de la gestión del administrador provisional los problemas o deficiencias no hayan sido subsanados, el Ministerio de Educación dará inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial, nombrará a un Administrador de Cierre y consignará un plazo para proceder al cierre de la institución de educación superior.
- El Administrador de Cierre deberá implementar medidas para asegurar la continuidad del servicio educativo, como la reubicación de los estudiantes en otras instituciones de educación superior, para lo cual podrá suscribir convenios con universidades pertenecientes al CRUCH o con otras instituciones de educación superior que cuenten con acreditación institucional vigente por un periodo de al menos cuatro años.
- Las instituciones de educación superior a las que se les revoque el reconocimiento oficial, perderán la autonomía institucional que hayan alcanzado.

- Se contemplan disposiciones penales para quienes durante el ejercicio del administrador provisional o de cierre, sin autorización de este, continúen ejerciendo funciones directivas, o celebren actos o contratos respecto a bienes de la institución. La sanción corresponde a la pena de presidio menor en su grado medio a máximo y una multa de 200 a 500 UTM.