

## Cambio de condiciones para la educación superior técnica

25 de abril 2016

El cambio de condiciones para la existencia de las instituciones de educación técnica trae aparejada una serie de consecuencias que no han sido consideradas. En efecto, se ha tratado como un cambio de estatuto jurídico para lo cual se han presentado propuestas que simplifiquen el trámite pero no ha existido una reflexión sobre el fondo del asunto ni sus implicancias. A continuación se hacen presentes los principales puntos que deberían abordarse al decidir sobre esta materia.

Aún no se conoce el proyecto de reforma estructural al sistema de educación superior, sin embargo no solo hemos tenido anuncios sino que también se han concretado algunas ideas. En cuanto a los primeros, es deber mencionar el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet que fue explícito en señalar que se buscaría terminar con el lucro en todo el sistema educativo, eliminándose su existencia con recursos públicos, los que solo se dirigirán “a instituciones sin fines de lucro, que tengan como único fin la entrega de educación de calidad en el marco de un derecho social.”. Esta idea fue reiterada en el Mensaje del 21 de mayo de 2015 donde se afirmó que a partir de 2016 se aseguraría “que el 60 por ciento más vulnerable que asista a Centros de Formación Técnica, a Institutos Profesionales acreditados y sin fines de lucro, o a universidades del Consejo de Rectores, accedan a la gratuidad completa y efectiva, sin beca ni crédito.”.

### I. Primeros cambios

Para concretar el mencionado objetivo hemos observado que el Gobierno no escatimará en la búsqueda de mecanismo para reformar íntegramente el sistema de educación superior y los centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP) no serán la excepción. A continuación revisaremos los primeros esfuerzos por cambiar su fisonomía:

#### 1. Glosa de gratuidad

La glosa de gratuidad de la Ley de Presupuestos 2016 señaló que la gratuidad podría ejercerse en los CFT o IP que, al 30 de septiembre de 2015, estuvieran organizados como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro y que contaran con acreditación institucional vigente de un mínimo de 4 años. Si bien esta disposición no pudo ser aplicada a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional <sup>1</sup>que declaró inconstitucional la mencionada glosa, sí comenzó a operar un cambio de criterio en esa dirección en la regulación de la Beca Nuevo Milenio.

---

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, ROL N° 2935, respecto de la glosa de la gratuidad de la Ley de Presupuestos para el año 2016.

## 2. Beca Nuevo Milenio

La Ley de Presupuestos 2015 establecía que la Beca Nuevo Milenio por regla general cubriría hasta un monto de \$ 600.000 anuales. La Ley de Presupuestos 2016 mantuvo dicho monto pero lo aumentó a \$700.000 anuales para los estudiantes de los hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles de menores ingresos, que se matricularan en instituciones que manifestaran por escrito, antes del 22 de diciembre de 2015, su voluntad de ajustar su naturaleza jurídica para constituirse en personas jurídicas sin fines de lucro.

## 3. Ley N°20.890, corta de gratuidad

Posteriormente la ley N°20.890, denominada ley corta de gratuidad 2016, profundizó la distinción contemplada en la Ley de Presupuestos 2016 al reemplazar el aumento de la Beca Nuevo Milenio de \$700.000 anuales por \$850.000 anuales para los casos señalados.

Agregó que quienes se matricularan en instituciones que, al 31 de diciembre de 2015, contaran con una acreditación institucional vigente de cuatro o más años, tendrán una beca de hasta \$900.000 anuales, o hasta el arancel efectivo si éste fuere inferior. Por último estableció que a partir del inicio del segundo semestre de 2016 y en la medida que los recursos contemplados para financiar la beca de hasta \$850 miles anuales no fueran totalmente utilizados, se destinarán a incrementar el monto máximo individual de la beca de los estudiantes que se matriculen en instituciones que, cumpliendo los demás requisitos, cuenten con acreditación institucional vigente de cuatro o más años.

Cabe recordar que esta la ley corta se dictó con el objeto de encontrar una solución ante la inconstitucionalidad de la glosa de gratuidad de la educación superior incorporada en la Ley de Presupuestos 2016 y si bien permitió que se iniciara su implementación en las universidades dejó fuera la gratuidad a los CFT e IP por falta de recursos

La exclusión de los CFT e IP de la política de gratuidad, se traduce en la exclusión de sus alumnos. Al respecto, es útil citar un Informe en Derecho de Arturo Fermandois que, entre otras cosas señala que esta exclusión de un gran número de estudiantes vulnerables que se forman en los IP y CFT “incurre en la misma discriminación arbitraria que el fallo condenó, porque distingue entre alumnos igualmente vulnerables, dejando a un número todavía mayor fuera del nuevo sistema de financiamiento.”<sup>2</sup>. Agrega que a esta conclusión se podrían oponer tres objeciones:

“a) Muchas de las formas de financiamiento anteriores a la política de gratuidad en educación superior distinguían entre las universidades y los IP-CFTs (por ejemplo, diversas becas en las leyes de presupuesto). Este contraargumento, si bien se basa en hechos ciertos, no se sostiene en el presente caso, pues la “ley corta” excluye de la gratuidad a alumnos que ya estaban incluidos en dicha política.

b) Si bien se excluye a los IP-CFTs de la gratuidad, en contrapartida se aumentaron los montos de las becas Nuevo Milenio, que están destinadas justamente a los alumnos de dichas instituciones. Sin embargo, no existe equivalencia entre el financiamiento de estas dos vías. Mientras la gratuidad financiaba el arancel completo y la matrícula (según un arancel regulado), la beca Nuevo Milenio tiene un tope anual de 600, 850 o 900 mil

---

<sup>2</sup> Arturo Fermandois. Informe en Derecho, Sentencia del Tribunal Constitucional respecto de las Glosas de la Ley de Presupuestos para el año 2016 que establecían un nuevo sistema de financiamiento de la educación superior (Rol N° 2935) y la “Ley Corta” de gratuidad en la educación superior (Ley N° 20.890). Página 33.

pesos anuales, dependiendo del caso, lo que no alcanza a cubrir el pago anual de arancel de muchas carreras de IP-CFT.

c) El artículo segundo transitorio de la 'ley corta' dispone que: 'El financiamiento público para los estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles de menores ingresos del país que se matriculen en centros de formación técnica o institutos profesionales que cuenten con acreditación institucional vigente igual o superior a cuatro años y que estén organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro o, si no lo estuvieren, hayan manifestado su voluntad de ajustar su naturaleza jurídica en los términos establecidos en el párrafo cuarto de la letra c) de la glosa 04 del Programa 30, del Capítulo 01 de la Partida 09 de la ley N°20.882, mejorará progresivamente a fin de que en el plazo máximo de tres años, contado desde la publicación de la presente ley, éstos accedan a un régimen de gratuidad en las condiciones que determine la ley al efecto.' Este artículo, si bien expresa lo que podríamos llamar una 'aspiración del legislador', no tiene ninguna operatividad jurídica, pues remite a la ley que se dictará al efecto. Luego, tampoco atenúa la discriminación efectuada en contra de los alumnos vulnerables de los IP-CFT, excluidos de la gratuidad mediante la 'ley corta'.<sup>3</sup>.

## II. Normativa vigente

Ante la nueva exigencia que se aplicará a los CFT e IP para recibir fondos públicos de estar constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro es importante recordar la legislación vigente:

El DFL N° 2 de 2009, del Ministerio de Educación, en su artículo 53 inciso 2 establece que "los institutos profesionales y centros de formación técnica de carácter privado podrán ser creados por cualquier persona natural o jurídica en conformidad a esta ley, debiendo organizarse siempre como personas jurídicas de derecho privado para el efecto de tener reconocimiento oficial. Estas entidades no podrán tener otro objeto que la creación, organización y mantención de un instituto profesional o un centro de formación técnica, según el caso; todo ello sin perjuicio de la realización de otras actividades que contribuyan a la consecución de su objeto.". Por su parte los artículos 67 y 75 agregan, para efectos del reconocimiento oficial de los institutos profesionales y centros de formación técnica respectivamente, que los que no se creen por ley deberán organizarse como personas jurídicas de derecho privado, de acuerdo a lo dispuesto en el mencionado inciso segundo del artículo 53.

Se observa que actualmente la ley permite que los IP y los CFT estén constituidas con fines de lucro ya que solo exige que sean personas jurídicas sin otra especificación. De esta forma, el nuevo requisito para percibir recursos fiscales constituye un cambio de condiciones para quienes han obrado conforme a la ley. Por otra parte, tal como se explicó, la Sentencia del Tribunal Constitucional respecto de la glosa de gratuidad de la Ley de Presupuestos 2016, la declaró inconstitucional porque discrimina arbitrariamente entre alumnos igualmente vulnerables. Asimismo, declaró inconstitucional la prohibición del lucro de acuerdo a los argumentos que se señalan a continuación.

---

<sup>3</sup> Ídem, páginas 33 y 34.

### Prohibición del lucro:

En cuanto a la prohibición del lucro, el citado informe de Arturo Fermandois señala que aunque el texto del voto de mayoría de la sentencia no aborda específicamente este criterio diferenciador, se declaró inconstitucional este requisito. “De esto se puede inferir que el fundamento de esta decisión consistió en el argumento general, conforme al cual es arbitrario discriminar entre alumnos vulnerables por condiciones que dependen de la institución en la que estudian y no de sus circunstancias personales o académicas.”. Agrega que “un argumento preciso a favor de la inconstitucionalidad de esta exigencia se encuentra en la prevención de los ministros Peña y Romero, según los cuales: ‘...se desprende que la lógica del argumento descansa en el supuesto de que un CFT o IP que tenga fin de lucro es uno que no reinvierte para fines educativos. Como se explicará a continuación, el supuesto basal no se sustenta ni lógicamente ni empíricamente, o al menos no tiene uno que sea fuerte, sino que tiene como efecto excluir a una significativa cantidad de estudiantes, en especial vulnerables, de una iniciativa que tiene por objeto principal, precisamente, beneficiarlos con la gratuidad. En otras palabras, no existe una relación estrecha (si es que la hay) entre la condición impuesta y el objetivo accesorio de la calidad de educación, y, además, el efecto excluyente derivado de la aplicación de este criterio diferenciador es tan alto que demuestra su falta de razonabilidad en consideración al objetivo principal consistente en beneficiar con la gratuidad a los alumnos vulnerables de educación superior (en este caso, CFT e IP);<sup>4</sup>”

Finalmente aclara que aunque esta prevención corresponde a dos ministros del Tribunal, “su argumento se corresponde con el examen de proporcionalidad. De este modo, debe existir una ‘relación estrecha’ entre la medida legislativa y su finalidad, semejante al subprincipio de idoneidad. Por tanto, en el punto preciso bajo análisis (fin de lucro de las instituciones educacionales), también tiene que darse esta conexión con suficiente intensidad. A todo esto, se suma que la medida impugnada tiene el pernicioso efecto de excluir a muchos alumnos vulnerables, lo que vulneraría el subprincipio de proporcionalidad estricta.”<sup>5</sup>

### III. Proyectos de ley

Para abordar los nuevos requerimientos se presentaron dos mociones parlamentarias que fueron sustituidas por una indicación del Ejecutivo, con el objeto de permitir la transformación de los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica en personas jurídicas sin fines de lucro regidas por el Título XXXIII, del Libro I, del Código Civil.

En relación a la primera moción<sup>6</sup>, que consta de un artículo único, destacaremos las siguientes disposiciones: “Los organizadores de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica reconocidos oficialmente, autónomos y acreditados, que estén constituidos como sociedades de cualquier naturaleza podrán transformarse en corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, regidas por el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, mediante la reforma de sus instrumentos constitutivos, subsistiendo su personalidad jurídica. La reforma de sus instrumentos constitutivos deberá ser aprobada por la unanimidad de sus socios o accionistas, quienes deberán quedar como asociados de la respectiva corporación.

---

<sup>4</sup> Considerando 18° de la Sentencia del Tribunal Constitucional respecto de las Glosas de la Ley de Presupuestos para el año 2016 que establecían un nuevo sistema de financiamiento de la educación superior (Rol N° 2935).

<sup>5</sup> Arturo Fermandois. Op. Cit. Páginas 23 y 24.

<sup>6</sup> Boletín N° 10.261-04, presentado por los Honorables Senadores Lagos, Montes y Zaldívar, en agosto de 2015.

Asimismo, las expresadas sociedades podrán ser absorbidas en un proceso de fusión o transferir sus derechos y obligaciones a una persona jurídica sin fines de lucro que se constituya para estos efectos o que ya se encuentre constituida.

En todos los casos indicados..., la corporación subsistente o la persona jurídica sin fines de lucro que absorba o adquiera los derechos y obligaciones de la sociedad organizadora del Instituto Profesional o Centros de Formación Técnica será la continuadora legal y académica para todos los efectos...”.

En relación a la segunda moción<sup>7</sup>, resulta útil citar algunas partes de la introducción para ilustrar el cambio de paradigma: “si bien se tiene plena conciencia de que, constituye un requisito esencial para la transferencia de fondos estatales hacia estos Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, que conste en el cumplimiento de los requisitos de calidad y otros exigidos por el Ministerio de Educación tales como reconocimiento oficial, autonomía, acreditación y ausencia del lucro en los mismos, debemos propender a adoptar aquellas adecuaciones legales que permitan a todas aquellas organizaciones que, habiéndose constituido de conformidad a la ley, puedan transitar desde una estructura societaria que persigue fines de lucro, hacia una corporación sin fines de lucro, que les permita dar cumplimiento a los criterios mínimos de gratuidad. De esta forma, un mayor número de estudiantes vulnerables de la educación técnico superior, puedan acceder al beneficio.”. Además, al describir sus ideas matrices establece que el proyecto “tiene por finalidad otorgar la facultad a los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, de modificar sus estatutos o pacto social, a objeto que puedan constituirse como Corporaciones de Derecho Privado sin fines de lucro, conforme a las reglas del Código Civil, a fin que aquellas instituciones que cumplan con los requisitos establecidos, puedan quedar comprendidas en el marco de la futura institucionalidad de educación superior.”. En cuanto a su articulado es similar al de la moción anterior.

La indicación del Ejecutivo, recoge las ideas citadas y “faculta” a las sociedades de cualquier tipo, organizadoras de IP o CFT reconocidos oficialmente, autónomos y acreditados, para transformarse en corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, regidas por el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, mediante la reforma de sus instrumentos constitutivos, subsistiendo inalteradamente su personalidad jurídica, sin solución de continuidad. Asimismo, y alternativamente, permite que las sociedades referidas sean absorbidas por fusión con o en una corporación o fundación de derecho privado, regidas por el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil. Tal fusión, deberá ser aprobada por la unanimidad de los socios o accionistas de la sociedad que se disuelve, sin perjuicio de los actos que deba llevar adelante la corporación o fundación en o con la que se fusionare aquella. Por último, establece que la entidad continuadora de una sociedad organizadora de un CFT o IP existente puede acogerse para su organización y constitución al procedimiento establecido para las corporaciones universitarias en el DFL N°2, de 2009, del Ministerio de Educación.

Cabe tener en cuenta que a estas corporaciones de derecho privado sin fines de lucro y a las que se organicen conforme al DFL N°2, del 2009, del Ministerio de Educación, se les reconocerá, por el solo ministerio de la ley y sin solución de continuidad, su reconocimiento oficial, autonomía y acreditación. La nueva persona jurídica también puede constituirse y

---

<sup>7</sup> Boletín N° 10.302-04, presentado por los Honorables Senadores Quintana y Letelier, en septiembre de 2015.

organizarse de acuerdo al procedimiento establecido para las corporaciones universitarias en el mencionado DFL N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación. En todos los casos, el representante legal de la corporación o fundación continuadora deberá presentar ante el Ministerio de Educación una declaración jurada suscrita ante notario público en la que confirme que mantiene las condiciones que justificaron el otorgamiento del reconocimiento oficial, la autonomía y la acreditación. Si se verifica que no cumple con lo señalado en la declaración jurada, se procederá de conformidad a la ley N° 20.800, que crea el Administrador Provisional y de Cierre de las Instituciones de Educación Superior, y además se establecen de otras sanciones.

Por último, cabe destacar que la indicación del Ejecutivo estableció en su artículo transitorio que los CFT o IP que tengan participación mayoritaria de instituciones de educación superior estatal, deberán organizarse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, dentro del plazo de dos años contados desde la publicación de esta ley, pudiendo someterse a lo dispuesto precedentemente.

#### IV. Comentarios

Tal como se señaló en el punto II, estamos ante un cambio de condiciones para los organizadores de los CFT e IP y con el objeto de lograr un cambio de paradigma se trata de condiciones sustanciales. Por esta razón debe abordarse con mayor profundidad que la contemplada en los proyectos de ley revisados.

Si bien el Gobierno tiene las facultades para establecer nuevas exigencias es esperable que atienda las inquietudes de las sociedades organizadoras de los CFT e IP y es exigible que respete sus derechos, la de los estudiantes que asisten a ellos, y las garantías consagradas en la Constitución.

En primer lugar, debe señalarse que el proyecto no soluciona los problemas que se generarán con la nueva normativa. Esto, por cuanto no considera que las sociedades organizadores de los CFT e IP deberán desprenderse de su patrimonio si quieren continuar prestando el servicio educativo. Las disposiciones omiten que hubo alguien que invirtió para crear un IP o CFT, haciéndose cargo únicamente de la transformación de la personalidad jurídica pero desconocen todos los bienes de la persona jurídica original.

La implicancia de esta transformación se traduce para estos efectos en lo dispuesto en los artículos 549 y 556 inciso final del Código Civil que respectivamente señalan que “lo que pertenece a una corporación, no pertenece ni en todo ni en parte a ninguno de los individuos que la componen;” y que “las rentas, utilidades, beneficios o excedentes de la asociación no podrán distribuirse entre los asociados ni aún en caso de disolución.”. En consecuencia, los organizadores están en la disyuntiva entre cerrar la institución o perder el patrimonio asociado a ella ya que ni siquiera en caso de disolución podrá recuperar ningún bien. De esta forma observamos que el proyecto aborda una parte accesorio del problema limitándose a simplificar el papeleo asociado a la transformación pero no se hace cargo del tema de fondo.

Por otro lado, el argumento que se ha señalado afirmando que se trata de una iniciativa voluntaria es falaz ya que de no transformarse no podrán percibir recursos públicos, es decir no tendrán acceso a gratuidad ni a becas. En consecuencia, para muchas instituciones cumplir con esta nueva exigencia no es opcional sino la única vía que les permitirá subsistir.

En relación a los estudiantes, tal como se señaló anteriormente la ley corta los discriminó arbitrariamente al dejarlos fuera de la gratuidad incurriendo en el mismo vicio de inconstitucionalidad que la glosa de gratuidad de la Ley de Presupuestos. En cuanto a las nuevas exigencias que se impondrán a los CFT e IP tampoco consideran la situación de los estudiantes que pertenecen a instituciones que no puedan subsistir en el nuevo escenario. En este caso el problema excede a los estudiantes vulnerables.

Por último, en relación al articulado propuesto llaman la atención los siguientes elementos:

1. El proyecto se refiere a las sociedades organizadoras de IP o CFT olvidándose de las personas naturales. En esta línea, se sugiere que se hiciera referencia a los socios.

2. Solo permite la transformación de los IP o CFT acreditados. Aquí cabe preguntarse por qué no se abre la posibilidad a los no acreditados para que posteriormente lo hagan.