

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA LA LEY N° 19.496 Y MODIFICA OTRAS NORMAS LEGALES

BOLETIN N° [13.053-04-S](#)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Educación pasa a informar el proyecto de ley de la referencia, de origen en una moción de la senadora Yasna Provoste y de los senadores Juan Ignacio Latorre, Francisco Chahuán y del exsenador Carlos Montes, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, con urgencia calificada de “simple”.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) *Idea matriz o fundamental del proyecto.*

La idea matriz de la iniciativa consiste en fijar normas interpretativas de algunas de las normas de la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, y de la ley N° 20.720, que sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, y perfecciona el rol de la superintendencia del ramo (de quiebras), para establecer nuevas reglas respecto del sentido de las mismas y su aplicación a quienes están acogidos al sistema del Crédito con Aval del Estado (CAE); y modificar otras normas legales para modificar los procedimientos de cobro.

2) *Normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado.*

El Senado determinó que no hay normas de carácter orgánico constitucional ni de quórum calificado, calificación que la Comisión comparte.

3) *Normas que requieren trámite de Hacienda.*

El proyecto de ley aprobado por la Comisión no requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 226 del Reglamento de la Corporación.

4) *Aprobación del proyecto.*

El proyecto de ley se aprobó en general y en particular por mayoría de votos. Votaron a favor las diputadas y diputados Mónica Arce, Hector Barría, Fernando Bórquez, Eduardo Cornejo, Luis Malla, Helia Molina, Alejandra Placencia, Hugo Rey, Emilia Schneider, Daniela Serrano y Juan Santana. Votaron en contra la diputada Sara Concha y el diputado Stephan Schubert (11-2-0).

5) *Diputado informante.*

Se designó como diputada informante a la señora Sara Concha Smith.



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: F0B9DA2749D5FBDA

II. ANTECEDENTES.

Fundamentos del proyecto.

Sostienen los mocionantes que, el crédito con garantía estatal, fue creado en el año 2006 frente a la crisis del Fondo Solidario de Crédito Universitario, el que además era limitado a las instituciones del Consejo de Rectores. Así, el Gobierno de Ricardo Lagos, impulsa en 2005 la creación de este instrumento de financiamiento estudiantil, por medio del cual el Estado licita a los bancos una cartera de estudiantes que ingresan a la educación superior, convirtiéndose el propio Estado en aval de las deudas contraídas por los estudiantes, de tal modo de hacer atractiva la participación de los bancos en estas licitaciones.

La ley establece, asimismo, tasas de interés altas, y un mecanismo adicional de garantía, mediante la facultad de los bancos de vender al Estado la deuda de aquellos estudiantes con bajas proyecciones de ingresos, ante lo cual el Fisco cancela el monto original del crédito más una comisión adicional (que constituye la “recarga”), acordada al momento de la licitación, sin un límite establecido por ley.

Agregan que, con el argumento de evitar la incobrabilidad de estos créditos, se establecieron una serie de medidas y requisitos excepcionales en el sistema crediticio chileno y muchas de ellas prohibidas por las normas de protección a los derechos de los consumidores.

Frente a este sistema educativo, ya desde el 2006, pero con mayor fuerza desde el 2011, se han movilizad o cientos de miles de estudiantes, impugnando al mercado de la educación y al endeudamiento como los principales enemigos de la educación entendida como un derecho social.

Añaden que, durante el año 2018, se desarrolló en la Cámara de Diputados la Comisión Especial Investigadora de los actos del gobierno vinculados a la implementación de la ley N° 20.027, que crea el Crédito con Aval del Estado y, en general, de la legislación relativa al sistema de créditos para el financiamiento de la educación superior. En el informe final dicha comisión, se propuso establecer medidas de reparación ante el componente injusto de la deuda.

Es en razón de lo expuesto es que se proponen medidas que, si bien no implican en sí mismas terminar con el mercado ni el endeudamiento, cimientan el camino para hacer posible dicha tarea. Medidas que son posibles en lo inmediato, y que exigen una reflexión para el corto, mediano y largo plazo, para la transformación del estado subsidiario como principal impulsor del mercado, hacia uno que garantice verdaderamente el derecho social a la educación, por medio de una educación pública, gratuita y de calidad para todos.

Explican sus autores que la iniciativa persigue:

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

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

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

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

En el Senado, el proyecto fue conocido por la Comisión de Educación y Cultura. Tanto en la Comisión (2-1-0) como en la Sala (25-9-3) fue aprobado por mayoría de votos.

El proyecto aprobado por el Senado plantea cuatro artículos.

Por el artículo 1, se interpreta el artículo 2° bis de la ley N° [19.496](#) sobre protección de los derechos de los consumidores, en relación a la contraexcepción contemplada en la letra a) del mismo artículo, haciendo aplicable esta ley a los contratos regulados de conformidad a lo dispuesto por las leyes N°s [20.027](#), [18.591](#) y [19.287](#), por el [decreto con fuerza de ley N° 4](#), y conforme a la línea de financiamiento a la educación superior de la Corporación de Fomento a la Producción.

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

Por el artículo 2, se introducen modificaciones en la ley N° [20.027](#):

- 1) Se suprime el inciso tercero del artículo 2.
- 2) Se elimina, en el numeral uno del artículo 5, la frase "para su venta a terceros, ofreciéndolos en las condiciones y con el procedimiento que determine el reglamento".
- 3) Se suprime el numeral 5 del artículo 9.
- 4) Se elimina el inciso quinto del artículo 11 bis.
- 5) Se suprime el inciso segundo del artículo 13.
- 6) Se elimina el artículo 16.
- 7) Se incorpora en el inciso cuarto del artículo 18 bis, a continuación de la frase "total o parcialmente" lo siguiente "los créditos, así como", y se suprime el inciso quinto.

Por el artículo 3, se suprimen los incisos tercero y cuarto del artículo 13 y se eliminan los incisos segundo y final del artículo 15 de la ley N° [19.287](#).

Por el artículo 4 se interpreta el numeral 4) del artículo 273 de la ley N° [20.720](#) de reorganización y liquidación de empresas y personas, sosteniendo que el "estado de deudas" incluye aquellas contraídas con instituciones de educación superior de conformidad con las leyes N°s [18.591](#) y [19.287](#), las deudas contraídas con bancos o instituciones financieras de conformidad a la ley N° 20.027, y las deudas contraídas con bancos o instituciones financieras en el marco de las líneas de financiamiento a estudiantes para cursar estudios en educación superior, administradas por la Corporación de Fomento a la Producción."

IV. SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS.

El senador **Latorre** explicó que el proyecto ingresó el 13 de noviembre de 2019, es decir, en pleno contexto del estallido social. El gobierno anterior presentó un proyecto para reemplazar el CAE, por lo que los senadores de oposición presentaron una carta donde señalaban los aspectos críticos del proyecto presentado por el ex Presidente Piñera.

Agregó que, parte del malestar que se hacía presente en las calles durante el año 2019, decía relación con el endeudamiento en créditos estudiantiles y con la sensación de abuso que se desprende de estas deudas. Por su parte, si bien uno de los objetivos programáticos del presidente Boric, es avanzar hacia una condonación justa y progresiva de la deuda educativa, no debe esperarse para trabajar en esta iniciativa.

Explicó que los objetivos de este proyecto apuntan a ofrecer propuestas de reforma legal que permitan un reconocimiento efectivo del derecho social a la educación, poniendo término a una serie de situaciones que ponen a los estudiantes que han suscrito algún tipo de crédito para cursar estudios en educación superior, en situaciones de abuso e indefensión.

Es por ello que esta iniciativa busca, en un primer lugar, interpretar la ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores con el objeto de establecer que esta normativa es aplicable a los contratos de créditos para financiar estudios de educación superior. Asimismo, se modifican las leyes N°s 19.287 y 20.027, con el objeto de terminar con una serie de condiciones que ponen a los estudiantes endeudados en situaciones de abuso e indefensión. Por último, se interpreta la ley N° 20.720 con el objeto de establecer que las deudas adquiridas por estudiar en la educación superior pueden sujetarse a los procedimientos regulados por la citada norma.

Agregó que, se busca explicitar que los contratos en que se otorgan los créditos universitarios, regulados por diversas disposiciones legales, le son aplicables la ley de protección del derecho de los consumidores, especialmente las del párrafo cuarto del título segundo. Modifica la ley N° 20.027, con el objeto de eliminar la posibilidad de entregar este tipo de créditos por parte del estado, y terminar con la imprescriptibilidad de la deuda de estos créditos, entre otras.

A su vez, se refirió a la Comisión Especial Investigadora que investigó actos de gobierno vinculados a la implementación de la ley N° 20.027, señalando que en el informe final de la Comisión propuso establecer medidas de reparación ante el componente injusto de la deuda. En ese sentido, el informe señala que *"en efecto, respecto de aquella deuda injusta, debe existir algún mecanismo que repare a los estudiantes que se encuentren en situación de pago. Durante el trabajo de la Comisión se mencionaron diversos mecanismos de reparación tales como la condonación parcial, compensación, tramo exento o la posibilidad de que los deudores se acojan a nuevas condiciones más favorables al menos para los estudiantes que se encuentren en las situaciones más críticas. Asimismo, un mecanismo de reparación debe hacer un reconocimiento a los estudiantes que pagaron su deuda incluso con este componente injusto"*.

La senadora **Provoste** explicó que quienes se han endeudado en razón de estudios superiores, más de la mitad lo ha hecho mediante el CAE, y

considerando el incumplimiento del pago de las obligaciones contraídas, situaciones como el subempleo, la precarización laboral, entre otros factores, se busca reparar abusos cometidos y abrir nuevas vías que permitan reemplazar este mecanismo.

Agregó que, el sistema es de creciente dependencia financiera del CAE, además, según señala el informe de la Comisión Investigadora, la comisión ingresa no ejerció sus facultades para fiscalizar las instituciones y los recursos del aporte fiscal indirecto, a su vez, el fisco ha debido actuar como un acreedor directo y adquirir las deudas mediante una recompra. De esta forma, se han traspasado 3 billones a la banca privada, que equivale de 30 a 42 veces el presupuesto anual de educación.

En este sentido, sostuvo que es importante que el gobierno acelere los tiempos del proyecto de fin al CAE, y mientras ello ocurre, el proyecto en comento viene a subsanar la situación de los deudores.

Explicó que, dentro de los objetivos del proyecto, se suprime el requisito de estar sin deudas para acceder a la rebaja de la tasa de interés y demás acciones para disminuir la carga financiera, cuestión que es importante para ayudar a quienes están en situaciones complejas. En este sentido, sostuvo que si pudiera resumirse brevemente qué hace merecedor de este proyecto tenga una breve tramitación, es que hace aplicable a los deudores del CAE las normas de la ley de protección del consumidor, además establece reformas a la lógica estudiante-deudor. Además, trata sobre la condonación de la deuda del capital.

Finalmente, sostuvo que es un proyecto sencillo, pero corrige una situación que deja a estudiantes en posiciones desmejoradas.

La Subsecretaria **Figueroa** expresó un rotundo apoyo del Ejecutivo hacia ambos proyectos de ley, dado que van en la línea de lo que ha comprometido el gobierno.

Explicó cuáles son los compromisos del gobierno en materia de financiamiento, señalando lo siguiente:

1. Condonación de las deudas educacionales, a través de un esquema justo, progresivo y gradual.
2. Creación de un nuevo sistema de financiamiento público, solidario, sin interés, sin participación de la banca, y que no reproduzca los abusos del CAE.
3. Revisión y mejoras a la política de gratuidad, en cuanto a su regulación, cobertura y requisitos institucionales.
4. Fortalecimiento del financiamiento basal a las instituciones, con foco en la educación pública, sistema técnico profesional y con perspectiva de género, territorial e intercultural.

Luego, se refirió a la cuenta pública el presidente Boric, donde se sostuvo que el año 2023, una vez aprobada la reforma tributaria, se entrará a un plan de condonación de la deuda educativa de manera gradual y justa. En este mismo proyecto de ley se creará un nuevo sistema de financiamiento para la educación superior, para terminar con el CAE, el Fondo Solidario y los Créditos Corfo.

La posición de gobierno ante estos proyectos de ley, es poner fin a una serie de prácticas abusivas del sistema de crédito, que ponen a los deudores en una situación peor que un deudor de cualquier otro instrumento financiero, y destrabar posibilidades legales para dejar atrás instrumentos de financiamiento como el Crédito con Aval del Estado, facultando al Estado a asumir una política activa en materia de financiamiento.

Expresó que, en términos concretos, ambos proyectos tienen por objeto elementos importantes, entre los cuales resaltó los siguientes:

1. Hace aplicable a los deudores la protección de los derechos de los consumidores (leyes N° 19.496 y 20.555).
2. Termina con la exigencia de un mandato especial, delegable e irrevocable para aplicar descuentos a las remuneraciones.
3. Termina con la imprescriptibilidad de las deudas del CAE.
4. Elimina la facultad de aplicar deducciones al sueldo, tanto en CAE como FSCU.
5. Elimina el requisito de estar al día para acceder a rebaja en tasa de interés. y demás acciones que disminuyen la carga financiera para las familias.
6. Hace aplicable a deudores procedimientos de reorganización y liquidación.
7. Suprime la actual imposibilidad de entregar financiamientos de este tipo por parte del Estado.
8. Permite la suspensión temporal de pagos a deudores que enfrentan enfermedades de alto costo. (propia o de sus familiares directos).

La diputada **Schneider** se sumó a lo señalado, sosteniendo que le tocó participar del proyecto “Chao Dicom” como dirigente estudiantil, y que este es uno de los créditos con condiciones más gravosas, yendo más allá de lo establecido en la ley sobre Derechos del Consumidor. Por tanto, considera que estos proyectos responden a una demanda histórica estudiantil y en tal sentido los apoyará.

El diputado **Cornejo** sostuvo que al revisar en la banca privada, los créditos de consumo tienen incluso menor tasa de interés, y eso no puede continuar y se constituye en un abuso. Por otra parte, preguntó a la Subsecretaria de Educación sobre el financiamiento y la reforma tributaria, y si existe una proyección de cuanto se debería recaudar para otorgar ese financiamiento. Además, consultó sobre el rol del Estado, quien gestionará nuevos procesos de financiamiento.

La diputada **Molina** sostuvo que en su calidad de Decana de la Facultad de Ciencias Médicas de la Usach le tocó ver la realidad de las deudas estudiantiles y la importancia de avanzar hacia un sistema de educación gratuita financiado con impuestos generales. Agregó que en esa universidad, más del 50% de los estudiantes son sujetos de gratuidad y lo que ello ha significado, no se releva lo suficiente. Señaló que se debe avanzar rápidamente en la tramitación de estos proyectos y que la educación sea un derecho.

La subsecretaria **Figueroa** respondió a las preguntas del diputado Cornejo explicando que la Dirección de Presupuestos está identificando la

forma en que se enlazará la propuesta de nuevo financiamiento con la reforma tributaria, cuestión que se presentará en las próximas semanas. Señaló, además, que este compromiso es estructural, y cuando se miran proyectos como este, el impacto en las familias es multidimensional. Espera ya en el segundo semestre contar con una propuesta más concreta.

El diputado **Barría** se refirió a la realidad de quienes tienen 40 años o más, están pagando su crédito y pagando la universidad de sus hijos, endeudándose aún más. Considera que ambos proyectos tienen elementos que van en la misma línea, por lo que solicitó se fusionen.

El diputado **Santana** explicó que el proyecto de su autoría busca establecer una nueva causal de suspensión del cobro, por enfermedad sobreviniente, y una causal que permita la calificación por parte de la Comisión Ingresos, de las condiciones para la suspensión.

La Subsecretaria **Figuroa** señaló que le parece importante manifestar desde el Ejecutivo la necesidad de avanzar hacia la condonación de las deudas educativas y proponer un nuevo sistema de financiamiento en la educación superior. La tramitación de este proyecto supone dos cosas que son importantes, poner fin a una serie de prácticas abusivas, pero también permite destrabar posibilidades legales y dejar atrás el CAE, asumiendo una política activa de financiamiento.

Destacó que el proyecto hace aplicable la ley del consumidor al CAE, permite terminar con la exigencia de un mandato especial, termina con la imprescriptibilidad de las deudas del CAE, se termina con el requisito de estar al día para disminuir la carga financiera, etc. Finalmente, sostuvo que como ejecutivo manifiestan apoyo a esta iniciativa, dado que va en la línea de entregar dignidad y certeza a los deudores del CAE.

El diputado **Santana** explicó que, el proyecto de su autoría, cuyo objetivo es ampliar los criterios para suspender el cobro del CAE, fue incorporado a la iniciativa que se encuentra en tabla como indicación.

VOTACIÓN GENERAL

Sometido a votación general el proyecto, resultó **aprobado** por mayoría de votos. Votaron a favor las diputadas Arce, Molina, Placencia, Schneider y Serrano, y los diputados Barría, Bórquez, Cornejo, Malla, Rey y Santana. Votaron en contra la diputada Concha y el diputado Schubert (11-2-0).

VOTACIÓN PARTICULAR

Se presentó la siguiente indicación:

1) Del diputado **Santana** para agregar en el numeral 5) la siguiente modificación al artículo 13:

5) Reemplazase la expresión “, debidamente calificada” por la siguiente frase “o producto de una enfermedad de alto costo del deudor, cónyuge o conviviente civil, o de un familiar en primer grado de consanguinidad o producto de cualquiera otra causal, todas debidamente calificadas”.

Puesta en votación la indicación, resultó **aprobada por unanimidad**. Votaron a favor las diputadas Arce, Molina, Placencia, Schneider y Serrano, y los diputados Barría, Bórquez, Cornejo, Malla, Rey, Santana y Schubert (12-0-0).

La Comisión acordó votar en particular el resto del articulado del proyecto, en una sola votación.

Puesto en votación el resto del articulado del proyecto, resultó **aprobado** por mayoría de votos. Votaron a favor las diputadas Arce, Concha, Molina, Placencia, Schneider y Serrano, y los diputados Barria, Bórquez, Cornejo, Malla, Rey, Santana. Votó en contra el diputado Schubert (12-1-0).

V. INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES O RECHAZADAS POR LA COMISIÓN.

No hubo indicaciones declaradas inadmisibles ni rechazadas.

VI. MENCIÓN DE ADICIONES Y ENMIENDAS QUE LA COMISIÓN APROBÓ EN LA DISCUSIÓN PARTICULAR.

De conformidad con lo establecido por el artículo 304, numeral 7°, del Reglamento de la Corporación, se deja constancia que la Comisión introdujo la siguiente enmienda al texto propuesto por el Senado.

Se modificó el numeral 5) del artículo 2, de la siguiente forma:

-Se agregó una letra a) nueva, para reemplazar en el inciso primero del artículo 13, la expresión “, debidamente calificada” por la siguiente frase “o producto de una enfermedad de alto costo del deudor, cónyuge o conviviente civil, o de un familiar en primer grado de consanguinidad o producto de cualquiera otra causal, todas debidamente calificadas”.

-Se adecuó el encabezado del numeral 5), pasando su antiguo texto a ser literal b), con las modificaciones formales necesarias.

VII. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY TAL COMO QUEDARÍA EN VIRTUD DE LOS ACUERDOS ADOPTADOS POR LA COMISIÓN.

La Comisión aprobó el proyecto de ley del Senado con una modificación en el numeral 5) del artículo 2.

PROYECTO DE LEY

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

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

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

1) Suprímese el inciso tercero del artículo 2°.

2) Elimínase, en el numeral 1 del artículo 5°, la frase “, para su venta a terceros, ofreciéndolos en las condiciones y con el procedimiento que determine el reglamento”.

3) Suprímese el numeral 5 del artículo 9°.

4) Elimínase el inciso quinto del artículo 11 bis.

5) Modifícase el artículo 13, de la siguiente forma:

a) Reemplázase en su inciso primero la expresión “, debidamente calificada” por la siguiente frase “o producto de una enfermedad de alto costo del deudor, cónyuge o conviviente civil, o de un familiar en primer grado de consanguinidad o producto de cualquiera otra causal, todas debidamente calificadas”.

b) Suprímese su inciso segundo.

6) Elimínase el artículo 16.

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

a) Incorpórase en el inciso cuarto, a continuación de la frase “condonar total o parcialmente”, lo siguiente: “los créditos, así como”.

b) Suprímese el inciso quinto.

ARTÍCULO 3°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 19.287:

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

2) Elimínase el inciso segundo del artículo 15.

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



Se designó diputada informante a la señora Sara Concha Smith.

SALA DE LA COMISIÓN, a 14 de junio de 2022.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones de fecha 7 y 14 de junio de 2022, con la asistencia de las diputadas Mónica Arce Castro, Sara Concha Smith, Helia Molina Milman, Alejandra Placencia Cabello, Emilia Schneider Videla (en reemplazo de la diputada Camila Rojas Valderrama) y Daniela Serrano Salazar, y de los diputados Héctor Barría Angulo, Fernando Bórquez Montecinos, Eduardo Cornejo Lagos, Luis Malla Valenzuela, Hugo Rey Martínez, Juan Santana Castillo y Stephan Schubert Rubio.

MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ
Abogada Secretaria de Comisiones