



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO COMERCIAL

**PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD EN LA LEY 20.720: ANÁLISIS DE LA LEY 20.800 COMO  
NORMATIVA CONCURSAL ESPECIAL EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

MAITE TRONCOSO GODOY

DANIEL VEGA GONZÁLEZ

**Profesor Guía:**

GUILLERMO CABALLERO GERMAIN

**Santiago de Chile**

**2023**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I: ANTECEDENTES GENERALES.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Sobre la Ley 20.720 y el fin de los procedimientos concursales .....</b>	<b>7</b>
1.1. Objetivo y lógica de la ley.....	7
1.2. Empresa Deudora .....	7
1.3. Procedimientos concursales de la Empresa Deudora .....	8
1.4. El principio de especialidad en la Ley Concursal .....	10
<b>2. La Ley 20.800 como normativa concursal especial .....</b>	<b>12</b>
2.1. Objetivo y lógica de la ley.....	13
2.2. La figura de los “administradores estatales” en la Ley 20.800 .....	14
<b>CAPÍTULO II: LA COEXISTENCIA DE ADMINISTRADORES ESTATALES Y ÓRGANOS CONCURSALES EN PROCEDIMIENTOS DE LA LEY 20.800 Y LA LEY 20.720 .....</b>	<b>29</b>
<b>1. El reglamento y sus mecanismos de coordinación.....</b>	<b>29</b>
1.1. Coordinación entre el administrador provisional y el procedimiento concursal de reorganización .....	29
1.2. Coordinación entre el administrador de cierre y el procedimiento concursal de liquidación	30
1.3. Comité de coordinación .....	30
1.4. La importancia de armonizar procedimientos .....	31
<b>2. Posibles escenarios problemáticos entre administradores estatales y órganos concursales ..</b>	<b>32</b>
2.1. Facultades que prevalecen de acuerdo a la ley .....	32
2.2. El concepto jurídico indeterminado de “interés público” y su vinculación con la continuidad de estudios .....	32
<b>CAPÍTULO III: CASOS PRÁCTICOS .....</b>	<b>37</b>
<b>1. Instituciones de educación superior que fueron sometidas a la aplicación práctica de la Ley 20.800.....</b>	<b>37</b>
1.1. Universidad de Artes y Ciencias Sociales (“ARCIS”).....	37
1.2. Universidad del Pacífico (“UPA”) .....	45
1.3. Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología (“UNICIT”) .....	49
<b>2. Problemas identificados y aspectos a destacar en casos prácticos .....</b>	<b>54</b>
2.1. La importancia del oportuno nombramiento de los interventores .....	54
2.2. Los beneficios de celebrar oportunamente los convenios para asegurar la continuidad de estudios.....	56
2.3. La determinación de los bienes esenciales para asegurar la continuidad de estudios .....	57
2.4. La situación de los honorarios del administrador de cierre .....	59

2.5. La falta de observancia de las disposiciones de la Ley 20.800 en la tramitación del procedimiento concursal .....	60
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>63</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>67</b>

## INTRODUCCIÓN

Desde antaño la sociedad se ha enfrentado al problema de la insolvencia, concepto que podemos entender como la incapacidad que tiene una persona natural o jurídica de cumplir de forma regular con sus obligaciones y que, actualmente, ha dejado de ser una simple diferencia negativa entre los activos y pasivos de una persona, sino que se trata y entiende como un fenómeno de iliquidez crónica<sup>1</sup>. Con el pasar de los años hemos sido testigos de diversos mecanismos que han buscado dar una solución a esta situación, cada uno de acuerdo con su contexto histórico, en su conjunto denominado derecho concursal. En Chile, desde el año 2014 este régimen se consagra bajo la Ley 20.720, también conocida como “Ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas” (en adelante “Ley Concursal” o “LRLEP”). Esta ley viene a establecer y regular procedimientos a los cuales pueden acudir tanto personas naturales como jurídicas que enfrentan escenarios de insolvencia.

Como en cualquier rama del derecho, dentro del área concursal es posible identificar principios rectores, siendo uno de los más importantes el que la doctrina tradicional ha denominado “*par conditio creditorum*”, esto es, la igualdad de los acreedores frente al concurso, o bien, la igualdad de trato entre acreedores de un mismo deudor insolvente. Sin perjuicio de su reconocida relevancia, este principio ha sido objeto de críticas en cuanto a su lógica, ya que, dentro del contexto de un procedimiento concursal, existe la preferencia o prelación de créditos, lo cual da cuenta de que la concurrencia de acreedores no es paritaria, por ende, el principio no puede entenderse de manera literal, pues es el mismo ordenamiento jurídico el que reconoce que los acreedores no son iguales entre ellos<sup>2</sup> y, si bien es evidente que una cierta igualdad debe manifestarse en el sistema concursal, en ningún caso esta igualdad debe ser entendida como la idéntica posición de todos los acreedores ante el patrimonio del deudor insolvente<sup>3</sup>.

Ahora bien, en materia concursal se han presenciado situaciones que nos llevan a pensar que los mecanismos de coordinación entre los agentes del concurso no siempre logran asegurar su objetivo, el cual es conseguir la óptima distribución del activo del deudor entre sus acreedores. Esto puede ocurrir por diversas razones, pero para los fines de esta investigación es fundamental enfocarse en aquellos casos en los cuales los procedimientos concursales se ven entrelazados con la intervención administrativa. Una manifestación de lo anterior ocurre en el ámbito de la educación superior, en el cual se centra este trabajo.

---

<sup>1</sup> Juan Esteban Puga, *Del Procedimiento concursal de liquidación* (Santiago: Editorial Jurídica, 2014), 11.

<sup>2</sup> Juan Luis Goldenberg, “*Consideraciones críticas respecto al denominado principio de la par conditio creditorum*”, *Revista Chilena de Derecho*, 37, no. 1 (abril 2010): 74.

<sup>3</sup> Goldenberg (2010), 75.

El actual sistema educacional chileno se construye en torno a dos derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional: el derecho a la educación, contemplado en el artículo 19 N°10, y la libertad de enseñanza, en el numeral siguiente. Dentro de este último se encuentra el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. Por su parte, el artículo 1 de la Ley 21.091 que crea el Sistema de Educación Superior, establece expresamente que la educación superior es un derecho cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, destacando así su rol social y señalando como finalidad la formación integral y ética de las personas. Dentro de este contexto, las instituciones educacionales deben ser financiadas y administradas eficientemente para así poder entregar el servicio educativo para el que fueron creadas en un principio. De lo contrario, se enfrentarán a crisis y problemas, entre ellos, la insolvencia, escenario sumamente complejo e indeseable, ya que la afectación del buen funcionamiento de una institución educativa no repercute de la misma forma en la sociedad que el de otras entidades, como, por ejemplo, una empresa de un determinado sector productivo. El hecho de que un establecimiento educacional se enfrente a un escenario de insolvencia representa un problema social grave que pone en riesgo los derechos fundamentales de las personas y, específicamente, los derechos de los estudiantes. Considerando esto, resulta lógico que la Administración del Estado muestre interés por salvaguardar dichos derechos.

En Chile, esto se logra a través de procedimientos de intervención estatal que nuestro ordenamiento jurídico contempla. Estos regímenes de administración están regulados, para el caso de la educación parvularia, básica y media, en la Ley 20.529, y para la educación superior, en la Ley 20.800. Este trabajo se enfoca en esta última, la que, entre otras materias, permite el nombramiento de administradores que asumen con plenos poderes la gestión y gobierno de la respectiva institución, con el objetivo de subsanar y solucionar los problemas que encuentren o, directamente, cerrar la institución y reubicar a los estudiantes (a estos administradores los denominaremos conjunta e indistintamente como “administradores estatales para la educación superior” o simplemente “administradores estatales”). Por otra parte, la LRLEP permite paralelamente iniciar procedimientos concursales respecto a instituciones educacionales que se encuentren bajo un régimen de intervención estatal, con el objeto de reorganizar o liquidar el patrimonio de la misma, interviniendo las figuras propias del concurso, como lo son el veedor o el liquidador concursal, a quienes nos referiremos en el desarrollo del trabajo como “órganos concursales”.

Teniendo en consideración lo anterior, para el caso de una institución de educación superior que cae en insolvencia, los actores de cada procedimiento desempeñarán sus funciones en búsqueda de objetivos distintos siguiendo la lógica de las leyes que las regulan y es aquí donde pueden generarse situaciones interesantes de analizar, toda vez que las facultades reconocidas a los diferentes intervinientes

podrían colisionar al tener que ejercerse sobre una misma institución, o bien, habría que determinar la manera en que esas mismas facultades pueden coexistir.

Habiendo llegado a este punto, toma relevancia uno de los principios recogidos por la LRLEP y que parece ser un buen punto de partida para comenzar a dilucidar lo anterior: el principio de especialidad, contemplado en su artículo octavo y que consagra la prevalencia de ciertas normas concursales contenidas en leyes especiales sobre las disposiciones de la Ley Concursal general, como serían, *a priori*, algunas normas de la Ley 20.800.

Para efectuar el análisis propuesto nos parece fundamental observar lo que ha ocurrido en la práctica, volviéndose necesaria la revisión de casos que permitan visualizar de mejor manera las dinámicas mencionadas. La intención de este trabajo es estudiar la idoneidad de la regulación vigente durante el último tiempo relativa a la coexistencia de procedimientos que persiguen fines distintos, pero no necesariamente opuestos, determinando si la técnica legislativa a la que se recurre como solución está cumpliendo o no con los objetivos deseados. En otras palabras, se busca responder a la interrogante de si la Ley 20.800 efectivamente aclara y facilita la solución a una situación crítica como la que podría enfrentar una institución de educación superior que cae en insolvencia o si, por el contrario, la dificulta.

Cabe destacar que las consecuencias que siguen a la conclusión no son menores. De comprobarse que en realidad la ley complica el asunto, podría traducirse en futuros problemas de financiamiento para los establecimientos. Si hoy en día es complejo el acceso a préstamos por parte de instituciones de educación superior, la existencia de una regulación que obstaculiza la recuperación del crédito de los acreedores podría empeorar la situación, afectando todo el sistema de educación superior y viéndose potencialmente vulnerados gravemente los derechos fundamentales de las personas.

## **CAPÍTULO I: ANTECEDENTES GENERALES**

### **1. Sobre la Ley 20.720 y el fin de los procedimientos concursales**

#### **1.1. Objetivo y lógica de la ley**

La LRLEP, vigente en Chile desde el año 2014, establece y regula procedimientos concursales destinados a reorganizar, renegociar y/o liquidar los pasivos y activos de una Persona o Empresa Deudora. De esta manera, entrega alternativas a quienes se encuentra en un escenario de crisis financiera, para poder resolver la situación y reemprender.

Esta normativa se crea buscando un cambio en la percepción de lejanía y recelo que existía de parte de la población hacia el antiguo sistema concursal debido a su ineficiencia, alto costo y carga negativa<sup>4</sup>. Así las cosas, la ley se dicta no solo buscando una actualización y mejora del sistema concursal chileno, sino que también fomentando el emprendimiento y la libertad económica de las personas dentro del contexto de la globalización.

Ahora bien, el análisis que convoca a este trabajo se enfoca en la Empresa Deudora, sin embargo, no se trata de una empresa de cualquier tipo, sino de una que cumple con una función social especialmente valorada, esto es, un establecimiento educacional. Por ende, para los efectos de esta investigación es relevante explicar brevemente los procedimientos concursales a los que puede someterse la Empresa Deudora, los cuales son los procedimientos de reorganización y liquidación.

#### **1.2. Empresa Deudora**

El concepto de Empresa Deudora alude a aquella entidad organizada que ha contraído obligaciones de pago frente a las que no puede responder de manera regular. En otras palabras, se trata de la empresa que no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer sus deudas al momento en que se han vuelto exigibles.

La idea de Empresa Deudora contemplada anteriormente en la LRLEP fue criticada por abarcar no solamente a personas jurídicas de derecho privado, sino que también a personas naturales contribuyentes de primera y segunda categoría, extendiendo el régimen de la Empresa Deudora a personas naturales que tributaban de manera distinta, como es el caso de los profesionales a honorarios. Debido a la reforma de la LRLEP por la Ley 21.563, desde el 11 de agosto de 2023, este concepto se ve

---

<sup>4</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (2014), “Historia de la Ley 20.720. Sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización de empresas y personas y perfecciona el rol de la Superintendencia del ramo”, Congreso Nacional de Chile, <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4343/>. 6.

modificado, entendiéndose que la Empresa Deudora corresponde a toda persona jurídica de derecho privado, con o sin fines de lucro, y toda persona natural que, dentro de los veinticuatro meses anteriores al inicio del procedimiento concursal correspondiente, haya sido contribuyente de primera categoría.

### **1.3. Procedimientos concursales de la Empresa Deudora**

Como se mencionó, existen dos procedimientos concursales a los que se puede someter la Empresa Deudora: la reorganización y la liquidación.

Por un lado, la reorganización busca la reestructuración del patrimonio de la Empresa Deudora, con el objetivo de conciliar intereses entre acreedores y deudores para finalmente lograr la subsistencia de la empresa, siempre que esta sea viable. En otras palabras, lo que se evalúa en este procedimiento es la capacidad de la Empresa Deudora de seguir generando flujos para pagar sus deudas. Su introducción se relaciona justamente con el propósito ya mencionado de la nueva legislación, de pasar de un esquema liquidatorio permanente centrado en la extinción empresarial a uno en donde se busque preservar a empresas o instituciones.

En cuanto al inicio del procedimiento concursal de reorganización, este debe ser solicitado por la Empresa Deudora ante un tribunal competente y dará lugar a la nominación de un veedor concursal. Este último es la figura técnica que interviene en el procedimiento concursal de reorganización y es escogido, por regla general, por los mismos acreedores, debiendo propiciar acuerdos entre estos últimos y la Empresa Deudora, protegiendo los intereses de todos los actores y procurando conservar los activos del deudor que sean necesarios para cumplir con sus obligaciones, según se desprende de la definición del artículo 2, número 40 de la LRLEP.

Una vez que la solicitud es declarada admisible, se dicta una resolución de reorganización, la que, entre otros efectos, da lugar a la denominada protección financiera concursal, esto es, el período de tiempo que transcurre entre la resolución y el acuerdo de reorganización, durante el cual se protege tanto a la Empresa Deudora, como a terceros que han contratado con esta, respecto a procedimientos y apremios en su contra, estableciendo la ley la vigencia de los contratos suscritos entre ambos, no pudiendo así, por ejemplo, el deudor exigir el cumplimiento acelerado o ponerles término unilateralmente (artículo 57 Ley 20.720).

Lo que busca la reorganización es que la Empresa Deudora sea capaz de presentar un acuerdo de reorganización a sus acreedores, con el objetivo no solo de reestructurar su patrimonio, sino que también de ofrecer algún mecanismo de pago, evitando así la liquidación de la empresa. Este acuerdo puede ser llevado a cabo de dos maneras: ante un tribunal o fuera de él, para luego someterlo a su



aprobación, lo que la ley denomina “Acuerdo de Reorganización Judicial” y “Acuerdo de Reorganización Extrajudicial”, respectivamente. La diferencia fundamental radica en cuanto a su tramitación y supervisión. En el acuerdo de reorganización judicial existe intervención de un juez, mientras que en el extrajudicial la negociación ocurre directamente entre la Empresa Deudora y los acreedores. Una vez aprobado, el acuerdo se vuelve obligatorio para todos los actores, quedando la solución en manos de particulares y siendo asistida por la figura del veedor concursal, tal como puede desprenderse del Capítulo III de la Ley 20.720.

Por otro lado, el procedimiento concursal de liquidación busca la realización de los bienes de la Empresa Deudora para repartir su producto entre los acreedores a prorrata de sus créditos. De esta manera, el objetivo del procedimiento es satisfacer dentro de lo posible los intereses de los acreedores.

La liquidación, a diferencia de la reorganización, puede ser solicitada por la Empresa Deudora o cualquier otro acreedor ante el tribunal competente. En el primer caso se denomina voluntaria y en el segundo, forzosa. Incluso puede darse como el resultado de un procedimiento de reorganización fallido, como es el caso contemplado por el artículo 88 de la Ley 21.720.

Otra diferencia entre este procedimiento y la reorganización es que la liquidación contempla un “Juicio de Oposición”, esto es, la posibilidad de defensa para la Empresa Deudora mediante la oposición de excepciones ante el tribunal, debiendo acompañar prueba para su fundamentación (Párrafo 3 Ley 20.720).

Sea que la Empresa Deudora se allane o el tribunal decida rechazar su defensa, este último deberá dictar una resolución de liquidación, cuyos efectos más relevantes, a nuestro juicio, recaen principalmente sobre la administración de los bienes de la Empresa Deudora, inhibiéndola de pleno derecho y, en consecuencia, declarando nulos todos los actos y contratos que el deudor ejecute o celebre posteriormente a la resolución de liquidación. Es importante recalcar que el deudor no pierde el dominio de sus bienes, sino que la facultad de disposición sobre ellos, siendo así como la administración pasa de pleno derecho al liquidador concursal, cuya misión es incautar e inventariar los bienes del deudor, para luego liquidarlos y repartir el producto entre sus acreedores (artículo 2 N°19 Ley 20.720).

Finalmente, la resolución de término del procedimiento produce efectos relevantes una vez que se encuentra firme y ejecutoriada, como la recuperación de la administración de bienes por parte del deudor o la extinción de saldos insolutos de obligaciones anteriores al inicio del procedimiento. Este efecto, denominado en derecho comparado como “*discharge*”, es un mecanismo jurídico utilizado para liberar al deudor de las obligaciones incumplidas con anterioridad al inicio del procedimiento concursal

y que tiene un marcado carácter redistributivo, por cuanto son los acreedores quienes soportan el riesgo de que el patrimonio del deudor sea insuficiente para satisfacer sus intereses. Por otra parte, la rehabilitación del deudor se asocia a lo que se conoce como “*fresh start*”, una consecuencia que subyace al *discharge*, ya que la extinción de los saldos insolutos es lo que permite finalmente la reinserción del deudor dentro del mercado, dándole una segunda oportunidad<sup>5</sup>.

#### **1.4. El principio de especialidad en la Ley Concursal**

La teoría del derecho ha sido la ciencia jurídica encargada de estudiar los sistemas normativos. Parte importante de su análisis se ha enfocado en delimitar los elementos que otorgan a un ordenamiento jurídico dicha calificación. En otras palabras, ha buscado responder a la pregunta de qué hace que un sistema jurídico sea reconocido como tal. Una de las conclusiones más interesantes en las últimas décadas es aquella que plantea que un ordenamiento jurídico constituye un sistema porque en él no pueden coexistir normas incompatibles; es decir, el “sistema” equivale a validar el principio que excluye la incompatibilidad de las normas, lo que tiene como consecuencia, en caso de incompatibilidad, la caída de una de ellas o, a lo sumo, de ambas<sup>6</sup>.

Norberto Bobbio ha sido uno de los autores más claros al respecto, definiendo el concepto de antinomia como aquella situación en la que se encuentran dos normas, cuando una de ellas obliga y la otra prohíbe, o cuando una obliga y la otra permite, o cuando una prohíbe y la otra permite un mismo comportamiento<sup>7</sup>. Complementa esta idea con dos elementos: ambas normas deben pertenecer a un mismo ordenamiento y ambas deben tener el mismo ámbito de validez. Una vez que se identifica una situación de antinomia es fundamental tratar el problema, ya que es parte de la esencia del sistema jurídico la inexistencia de normas incompatibles<sup>8</sup>.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han construido criterios de solución a través del tiempo, los cuales son generalmente aceptados y ofrecen lineamientos necesarios para resolver casos de antinomias, siendo fundamentalmente tres. El primer criterio de solución es el cronológico, el cual plantea que la ley posterior prevalece sobre la anterior. De esta manera, entre dos actos de voluntad del legislador, se reconoce como válido el del último tiempo, ya que, la regla contraria obstaculizaría el progreso jurídico y la gradual adaptación del derecho a las exigencias sociales<sup>9</sup>. El segundo criterio es

---

<sup>5</sup> Guillermo Caballero, “*Sobreendeudamiento y exoneración legal de los saldos insolutos en el procedimiento concursal del consumidor*”, *Ius et Praxis*, 24, no. 3 (2018): 149.

<sup>6</sup> Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho* (Bogotá: Temis, 1992), 183.

<sup>7</sup> Bobbio (1992), 188.

<sup>8</sup> Bobbio (1992), 183.

<sup>9</sup> Bobbio (1992), 192.

también conocido como jerárquico o de jerarquía, y postula que entre dos normas que se miren como incompatibles debe prevalecer aquella de mayor rango legal. Esto se debe a que la inferioridad de una norma con respecto a otra consiste en la menor fuerza de su poder normativo, lo que se manifiesta en la incapacidad de establecer una reglamentación que sea contraria a una norma jerárquicamente superior<sup>10</sup>. El tercer criterio de solución se conoce como especialidad o *lex specialis* y establece que, frente a una situación de antinomia, donde existe una ley general y otra especial, prevalece esta última, sustrayendo de una norma cierta parte de la materia para someterla a una reglamentación diversa<sup>11</sup> por las razones que se estimen necesarias.

Ahora bien, no creemos que las situaciones de incompatibilidad se agoten en la naturaleza obligatoria, prohibitiva o permisiva de las normas. La labor interpretativa es dinámica y resulta imposible prever una solución *ex ante* para todos los casos. Como veremos a lo largo del trabajo, —luego de analizar la normativa vigente y casos prácticos— pueden existir situaciones en donde el tenor literal de las disposiciones es claro y, aun así, las consecuencias prácticas se alejen de los objetivos propuestos por el legislador. Esto puede darse por muchas razones, entre ellas, la falta de exhaustividad al momento de crear leyes sobre materias altamente técnicas, en donde cuerpos normativos regulan supuestos de hechos coincidentes, pero pueden discrepar en su regulación en atención a los objetivos o principios que subyacen a cada cuerpo normativo.

En el caso de la Ley Concursal encontramos un esfuerzo del legislador por adelantarse a eventuales situaciones antinómicas, adoptando expresamente uno de los criterios de solución: el criterio especial o principio de especialidad.

Este principio se encuentra consagrado en el artículo 8 de la ley<sup>12</sup>, estableciendo que:

---

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Bobbio (1992), 195.

<sup>12</sup> A propósito del reconocimiento de este principio en Chile, al ser requerida la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento para informar sobre el tratamiento de la Comisión Ingresos (encargada de administrar el sistema de créditos para estudios superiores) en los procedimientos concursales, se comunicó mediante Oficio N°5790 de 17 de agosto de 2017 que las normas contenidas en leyes especiales prevalecerán sobre las disposiciones de la LRLEP, siempre que contengan normas concursales especiales. El caso de la Ley 20.027 (que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior) resulta ilustrativo, dado que, los acreedores bancarios frecuentemente tratan de excluir el crédito con garantía estatal de los procedimientos concursales aludiendo al artículo 8 de la LRLEP, argumentando que la normativa que regula el crédito es de carácter especial. Sin embargo, la SIR ha respondido que la mencionada Ley 20.027 contiene, en realidad, disposiciones relativas a opciones de pago respecto de deudores que se encuentren en incapacidad de cumplir con su obligación, sin referirse a los procedimientos concursales, por lo que estima aplicable lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 20.720, es decir, que, al no estar regulados por una ley especial, dichos créditos se rigen supletoriamente por las disposiciones de la LRLEP.

Con todo, existe una sólida jurisprudencia de la primera sala de la Corte Suprema en la que se ha establecido la especialidad de la Ley 20.027 y, por consiguiente, su prevalencia frente al régimen concursal de aplicación general de la Ley 20.720 (Rol 58.443-2021; 60.801-2021; 63.496-2021; 66.196-2021; 69.752-2021). Sin perjuicio de lo anterior, existe un fallo pronunciado por la tercera sala de la Corte en julio de 2020 (Rol 59.567-2020), al conocer de un recurso de protección interpuesto en contra

*“Las normas contenidas en leyes especiales prevalecerán sobre las disposiciones de esta ley.*

*Aquellas materias que no estén reguladas expresamente por leyes especiales se regirán supletoriamente por las disposiciones de esta ley”.*

Tal como podemos apreciar, nos encontramos frente a una ley general en materia concursal que señala de manera expresa que las normas especiales deberán prevalecer ante sus propias disposiciones. Ahora bien, la aplicación de este criterio no es algo novedoso ni exclusivo de la LRLEP, el legislador tiende a evitar situaciones antinómicas entre distintos cuerpos legales, como, por ejemplo, con la Ley General de Bancos, donde se establece un procedimiento de liquidación distinto al de la LRLEP. Es esto a lo que denominamos *“normativa concursal especial”*.

Es relevante tener en cuenta las condiciones que deben reunir los cuerpos legales especiales para su aplicación preferencial por sobre la ley general. Al respecto, De la Maza (con cita a Tardío) ha señalado que deben darse circunstancias específicas y divergentes en el supuesto de hecho de la norma especial<sup>13</sup>. En otras palabras, la Ley 20.720 debe mirarse como derecho común y supletorio del ámbito concursal, salvo que exista una ley diversa que resuelva los casos de manera distinta y así lo señalen específicamente sus disposiciones. Con todo, es importante entender que el principio de especialidad puede ser aplicado sin problemas en muchos casos, por lo que el objetivo de este trabajo es analizar aquellas reglas que han implicado o podrían implicar conflictos en materia concursal derivados de la aplicación conjunta de la Ley 20.720 y de la Ley 20.800.

## **2. La Ley 20.800 como normativa concursal especial**

La tesis del presente trabajo se enfoca en la Ley 20.800, la que, según veremos, contiene disposiciones que pueden ser catalogadas como normativa concursal especial. Así, por ejemplo, los primeros dos incisos de su artículo 21, el que transcribimos a continuación para introducir conceptos que serán claves en el desarrollo de este trabajo y que analizaremos en lo sucesivo (el énfasis es nuestro):

*“Artículo 21.- 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*

---

de la Tesorería General de la República por mantener en sus registros una deuda proveniente de un crédito CAE, aun cuando la recurrida se había sometido a un procedimiento de liquidación voluntaria, señalando la Corte que la pretensión de excluir los créditos con aval del Estado no puede ser acogida de manera general y para todos los casos, pues ello importaría desconocer la *ratio legis* de la Ley 20.720 y la intención del legislador, que no es otra que tenga lugar el *fresh start* de los deudores aquejados por la insolvencia.

<sup>13</sup> Iñigo De La Maza, *“Lex Specialis: Sobre el artículo 2 bis de la Ley 19.496”*, Revista de Derecho Universidad de Concepción, 88, no. 247 (2020): 100.

*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, a la Superintendencia de Educación Superior y a la Superintendencia 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 (...)**”.*

Como puede desprenderse, esta ley parece contener una norma que viene a alterar ciertas reglas de la Ley 20.720, particularmente las relativas a las facultades que se les reconoce, en principio, a los veedores o liquidadores concursales. A continuación, haremos un esfuerzo por contextualizar la existencia de una disposición con tales características, explicando su alcance y fundamento.

## **2.1. Objetivo y lógica de la ley**

La Ley 20.800 tiene como objetivo hacerse cargo de situaciones críticas a las que puedan enfrentarse las instituciones de educación superior, ya sea por problemas administrativos, laborales o financieros. El principal mecanismo que establece para enfrentar estos escenarios es la introducción de figuras que intervienen a nombre del Estado: los administradores provisional y de cierre. Ellos tienen un objetivo claro: resguardar el derecho a la educación de los estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios y el buen uso de los recursos de las instituciones.

La inclusión de administradores para los casos en que se verifican situaciones críticas en instituciones de educación superior, sean organismos, instituciones o empresas que desarrollan un importante rol para la sociedad no es algo novedoso en nuestra legislación. Similares mecanismos existen en leyes especiales, como, por ejemplo, el artículo 27 de la Ley General de Servicios Sanitarios; el artículo 221 del Decreto con Fuerza de Ley N°1 del Ministerio de Salud relativo a la regulación de las Instituciones de Salud Previsional; o el artículo 146 ter de la Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica. En todas ellas también se contempla la figura de un “administrador” que debe ser nombrado al verificarse ciertas causales relativas a situaciones críticas, como, por ejemplo, el inicio de un procedimiento concursal.

La Ley 20.800 faculta a la Superintendencia de Educación (en adelante “Superintendencia”) para dar inicio a investigaciones preliminares, de oficio o por denuncia, en aquellos casos en que tome conocimiento de antecedentes graves que hagan presuponer que una institución de educación superior

se encuentre en peligro de incumplir sus compromisos financieros, administrativos o laborales; incumplir sus compromisos académicos con los estudiantes; o infringir gravemente sus estatutos, escritura social o las normas que las regulen (artículo 3° letra “c” Ley 20.800).

Para fines de esa investigación, la Superintendencia puede hacer uso de todas las facultades que establece la ley, principalmente la facultad para ingresar, acceder y recopilar información necesaria al respecto y, una vez cerrada esta, elabora un informe en donde da cuenta de los resultados obtenidos.

Cabe señalar que una de las críticas formuladas<sup>14</sup> en su momento respecto las facultades investigativas o de inspección fue que se trataba de atribuciones inconstitucionales que vulneraban derechos fundamentales, tales como el derecho a la inviolabilidad del hogar y comunicación privada y el derecho al debido proceso (artículo 19 N°5 y 6 de la Constitución Política de la República, en adelante “CPR”). Sin embargo, el mismo Tribunal Constitucional se pronunció al respecto, señalando que no se trataba de una norma inconstitucional, ya que, las instituciones de educación superior como personas jurídicas no son consideradas como titulares del primer derecho constitucional mencionado y, más importante aún, porque la finalidad de la norma es justamente entregar herramientas legales a la autoridad para fiscalizar que estas instituciones se ajusten a la ley, sin pretender inmiscuirse en asuntos o comunicaciones respecto a la vida privada de quienes trabajan o se relacionan con estas ni divulgar informaciones propias de su esfera íntima o que afecten su honra<sup>15</sup>.

Una de las facultades de la Superintendencia es nombrar administradores estatales, los que pueden ser provisionales o de cierre, según el caso, y que serán las figuras objeto de análisis en este trabajo.

## **2.2. La figura de los “administradores estatales” en la Ley 20.800**

Como dispone el artículo 7 de la Ley 20.800, entre los requisitos para designar a una persona como administrador se encuentra la posesión de un grado académico o título profesional, junto con acreditar experiencia de, al menos, cinco años en gestión de instituciones de educación superior, o de 10 años en administración de empresas. En este último caso, se deberá acreditar también experiencia relevante en actividades académicas de una o más instituciones de educación superior.

---

<sup>14</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (2014), “Historia de la Ley 20.800. Crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales”, Congreso Nacional de Chile, <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4993/>. 591.

<sup>15</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (2014), Historia de la Ley 20.800, 664.

La ley agrega que la idoneidad de la persona a designar en el cargo será evaluada en torno a características, tamaño y complejidad de la institución en crisis, así como de su proyecto educativo. Estos requisitos operan tanto para el administrador provisional como el de cierre, pudiendo incluso nombrarse como administrador de cierre a quien hubiera desempeñado el cargo de administrador provisional en determinados casos (artículo 20 Ley 20.800).

Ahora bien, una de las diferencias a destacar entre ambos administradores es que cada uno actúa en diferentes etapas y ante diferentes causales o presupuestos, teniendo facultades en común, pero también propias. El administrador de cierre tiene como base las mismas facultades del administrador provisional, pero además se agregan atribuciones acordes al momento en que actúa y al objetivo que persigue.

Como se expondrá a continuación, la misión específica que debe cumplir cada administrador es distinta: por un lado, el administrador provisional asume la administración de la casa de estudios y, por otro, el administrador de cierre tiene a su cargo el cierre de la institución y la reubicación de los estudiantes, debiendo asegurarles la continuidad de estudios y conservación de beneficios estudiantiles<sup>16</sup>.

El artículo 28 de la Ley 20.800 establece que los administradores deben observar una conducta intachable, junto con un desempeño honesto y leal de su función, prevaleciendo siempre el interés general y público por resguardar el derecho a la educación de los estudiantes.

A continuación, se procede a analizar cada figura de administrador estatal para la educación superior, con el fin de comprender en qué casos y con qué objetivo interviene cada uno.

### **2.2.1. Administrador provisional de Instituciones de Educación Superior**

El administrador provisional corresponde al profesional designado para hacerse cargo de la situación de la institución de educación superior, con el objetivo no solo de informar sobre aquella, sino que también de administrar y gestionarla eficientemente con el fin de subsanar los problemas o deficiencias existentes; en otras palabras, es un interventor del Estado que viene a auxiliar a la institución de educación superior en su gobierno y administración, como medida preventiva, considerando el interés público tras la subsistencia de la misma. El nombramiento de este administrador permite evitar un eventual cierre de la institución educacional y, con ello, la desaparición del proyecto educativo y la comunidad de la misma.

---

<sup>16</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (2014), Historia de la Ley 20.800, 352.

Su aparición siempre irá ligada a la investigación preliminar llevada a cabo por la Superintendencia, ya que, una de las medidas que esta puede adoptar es justamente nombrar a un administrador provisional en caso de constatarse la existencia de problemas que pudieran configurar una de las causales previstas por la ley para su procedencia.

Como dispone el artículo 12 de la Ley 20.800, la duración del cargo será de dos años, sin perjuicio de la posibilidad que tiene la Superintendencia para removerlo en ciertos casos, por ejemplo, cuando incumpla gravemente el plan de administración provisional que debe presentar; cuando le fuere imposible ejercer las atribuciones conferidas por ley; y en caso de que se le atribuya responsabilidad civil en su administración. La corta duración del cargo se relaciona directamente con una de las características esenciales de este tipo de administrador y que se desprende de su propio nombre: la provisionalidad, tratándose de una medida temporal y no permanente.

La persona designada como administrador provisional interviene en determinados casos o situaciones contempladas por la ley, las que se analizan a continuación.

#### **2.2.1.1. Presupuestos o causales**

La Superintendencia puede nombrar al administrador provisional siempre y cuando concurran una o más circunstancias determinadas en la ley como presupuestos o causales<sup>17</sup>, las que se reducen a seis, pudiendo presentarse de forma no copulativa:

1. Riesgo serio de no garantizar la viabilidad administrativa o financiera de la institución, afectando la continuidad de estudios de los estudiantes.
2. Incumplimientos graves y reiterados de los compromisos académicos asumidos por la institución con sus estudiantes a causa de no contar con los recursos educativos o docentes adecuados para ofrecer el o los títulos profesionales o técnicos que pretenda otorgar.
3. Imposibilidad de mantener las funciones académicas de la institución, a consecuencia de sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros de especies que la afecten, a sus sedes o a sus bienes muebles o inmuebles.
4. Cuando se haya dictado resolución de reorganización de la institución de educación superior o de la entidad organizadora de esta, en conformidad a la Ley 20.720, en cuyo

---

<sup>17</sup> El hecho de que sea la Superintendencia (anteriormente el Mineduc) la que nombra a este tipo de administrador no estuvo exento de críticas al momento de presentar el proyecto de ley. Esto bajo el argumento de que nombrar a un administrador puede entenderse como una medida precautoria y ello es inherente al ejercicio de potestades única y exclusivamente jurisdiccionales, no administrativas (Biblioteca del Congreso Nacional (2014), Historia de la Ley 20.800, 596).



caso la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento deberá comunicar dicha circunstancia a la Superintendencia de Educación.

5. Cuando el plan de recuperación regulado en el artículo 5 de la Ley 20.800<sup>18</sup> no fuere presentado oportunamente o, habiéndolo sido, fuere rechazado o, siendo aprobado, posteriormente se incurriere en su incumplimiento.
6. Cuando una institución de educación superior constituida como persona jurídica sin fines de lucro no cumpla con su obligación de destinar sus recursos y de reinvertir los excedentes o ganancia que genere, según sea el caso, en la consecución de sus fines y en la mejora de la calidad de la educación que brinda, sin perjuicio de lo establecido en el inciso primero del artículo 65 de la Ley de Educación Superior.

Ante la adopción de esta medida, la ley da un espacio para que la institución de educación respectiva pueda manifestarse al respecto. En ese sentido, se le permite reclamar la legalidad de la decisión ante la Corte de Apelaciones correspondiente a su domicilio dentro del plazo de diez días hábiles, contados desde la notificación de la resolución que la decreta (artículo 9 Ley 20.800). La Corte de Apelaciones debe dar traslado de la reclamación a la Superintendencia, la que dispondrá de diez días hábiles para formular observaciones.

Evacuado el traslado por la Superintendencia o vencido el plazo que dispone la ley, el tribunal ordenará traer los autos en relación y la causa se agregará extraordinariamente a la tabla de la audiencia más próxima. Podrá la Corte, si lo estima pertinente, abrir un término probatorio que no excederá los siete días y escuchar los alegatos de las partes, para luego dictar sentencia dentro del término de quince días, la que será inapelable.

Es importante destacar que existe una excepción a la norma, no pudiendo adoptarse la medida de nombramiento de administrador provisional en el caso de que una o más de las circunstancias sean atribuibles a caso fortuito o fuerza mayor, o que no sean imputables a culpa o negligencia de las autoridades responsables del gobierno o administración de la institución (artículo 6 Ley 20.800).

También cabe señalar que estas causales o presupuestos fueron objeto de crítica al presentar el proyecto de ley, debido a su amplitud y vaguedad, además de la ausencia de resguardos o controles

---

<sup>18</sup> El plan de recuperación a que se refiere este artículo es una de las medidas adoptables por la Superintendencia en la resolución de término de la investigación preliminar. En caso de adoptarse, la institución investigada tiene un plazo de 60 días para elaborar el plan y presentarlo a la Superintendencia, la cual lo aprobará o rechazará. El objeto del plan es la adopción de medidas necesarias por parte de la institución para subsanar los problemas identificados en la investigación (inciso primero del artículo 5 Ley 20.800).

suficientes<sup>19</sup>. Esto bajo el argumento principal de considerarlas como una clara afectación y alteración de la autonomía universitaria contemplada en la Ley General de Educación.

### **2.2.1.2. Facultades y fines**

El administrador provisional asume el gobierno y la administración de la institución desde el momento de su designación, con plenos poderes y para la única finalidad de solucionar los problemas detectados en un inicio por la Superintendencia, de esta manera, se establece una primera limitación a la actuación del administrador provisional para la educación superior. También le corresponde la representación legal de la institución, y todas las facultades contempladas tanto por ley como por estatutos o escritura social, las cuales anteriormente correspondían a cualquier autoridad directiva, quedando estas últimas suspendidas e inhabilitadas en sus funciones, según dispone el artículo 13 de la Ley 20.800.

En ese sentido, la función específica del administrador provisional es hacerse cargo de la o las causales que justifican su designación, las cuales serán establecidas en la misma resolución que lo designa (artículo 12 Ley 20.800), sin embargo, de la misma ley se desprende que los problemas que debe subsanar pueden ser detectados tanto antes como durante su gestión, siempre y cuando se trate de deficiencias relacionadas con la situación crítica inicial que fundamentó la adopción de la medida en primer lugar (artículo 18 Ley 20.800).

Siguiendo esta línea, la ley consagra en su artículo 17 una prohibición respecto a las autoridades directivas del establecimiento para “*ejercer cualquier función o celebrar cualquier acto o contrato en nombre de la institución*”, sin dejar de ser responsables por todas las obligaciones generadas con anterioridad a la designación del administrador; en caso de no cumplirse, procede la aplicación de sanciones penales. Sin perjuicio de esto, el administrador provisional puede autorizar a una o más autoridades para continuar ejerciendo sus funciones en la institución, percibiendo remuneración. Es relevante mencionar que el administrador debe establecer mecanismos de consulta con los representantes de cada estamento de la institución, considerando y escuchando a la comunidad afectada por la crisis.

Por otro lado, al administrador provisional le corresponde llevar a cabo un monitoreo constante, debiendo levantar actas y realizar informes sobre la situación de la institución y el avance de su gestión. Además, debe elaborar un plan de administración con el objetivo de garantizar un adecuado funcionamiento, el cual debe ser aprobado por la Superintendencia, una vez que haya sido presentado a

---

<sup>19</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (2014), Historia de la Ley 20.800, 681.

las autoridades de la institución. En este plan se señalarán acciones o medidas que deben tomarse para subsanar deficiencias, incluso considerando la reestructuración.

La adopción de la medida de reestructuración deberá ser aprobada por la máxima autoridad colegiada o unipersonal de la respectiva institución y, dentro del marco de esta, la ley autoriza al administrador provisional a enajenar bienes raíces de la institución (artículo 11 Ley 20.800). Si la institución no da respuesta o se opone, el administrador puede requerir autorización a la Superintendencia dentro del plazo de cinco días y se dará, a su vez, la oportunidad a la institución para presentar sus alegaciones dentro del plazo de diez días, debiendo resolver la misma Superintendencia dentro los veinte días siguientes a la presentación de la solicitud o de las alegaciones de la institución, según corresponda.

La posibilidad de reestructuración fue una facultad criticada al analizar el proyecto de ley, al punto de que se argumentó que la figura del administrador provisional era inconstitucional<sup>20</sup>, al considerarse que ejercía facultades que limitaban el derecho de propiedad y que no eran compatibles con la autonomía universitaria en base a la propia autonomía de los cuerpos intermedios que consagra el primer artículo de la Constitución, la que es entendida como aquel derecho constitucional a organizar la institución de educación superior como se estime conveniente. Por otra parte, se señaló que la figura del administrador provisional atentaba contra la libertad de enseñanza, conformada por el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, tal como dispone el artículo 19 N°11 de la Constitución<sup>21</sup>.

Respecto a facultades específicas del administrador provisional, estas van desde ejercer acciones destinadas a garantizar el interés público asociado a la continuidad de estudios de los alumnos hasta suscribir convenios con otras instituciones de educación superior<sup>22</sup>. Dentro de estas facultades, el administrador puede adoptar medidas tales como la suspensión de matrícula de nuevos estudiantes durante el periodo de su gestión u otorgar títulos y grados que correspondan hasta la fecha (artículo 13 letras “c” y “d” Ley 20.800). También puede ejercer acciones para recuperar recursos de las instituciones no reinvertidos en ellas, así como perseguir la responsabilidad de quienes hayan incurrido en esos actos (artículo 13 letra “f” Ley 20.800).

---

<sup>20</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (2014), Historia de la Ley 20.800, 682.

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Según el artículo 13 letra “g” de la Ley 20.800, los convenios que puede suscribir el administrador provisional solo pueden tener por objeto delegar, parcialmente, alguna de las facultades que le reconoce la Ley 20.800, siempre y cuando la delegación recaiga en universidades o instituciones de educación superior que cuenten con acreditación vigente por un periodo de, a lo menos, cuatro años.

La ley establece en su artículo 13 una limitación a la actuación del administrador, en el sentido de que este no podrá modificar el modelo educativo ni los planes y programas de la institución respectiva, para luego señalar que las acciones que ejecute se realizarán con cargo a los recursos de la institución, y en ningún caso a la asignación de recursos por parte del Estado.

Si bien la causal en la que se enfoca este trabajo es que se haya dictado una resolución de reorganización a partir de un procedimiento concursal paralelo, existen otros presupuestos, ya mencionados anteriormente, por los cuales procede el nombramiento del administrador provisional. A nuestro juicio, en estos otros casos pareciera ser que también existe la posibilidad de que el administrador contemple como solución, dentro de su plan de administración, el someter a la institución a un procedimiento concursal de reorganización. Sin embargo, esto no se encuentra dentro de las facultades expresamente establecidas por ley, aunque puede entenderse así, debido a la naturaleza y funciones con las que cumple su figura. Si entendemos que el administrador provisional asume la administración y gestión del establecimiento educacional afectado, es posible afirmar que puede considerarse como una de las acciones amparadas por la letra a) del artículo 13 de la Ley 20.800 la solicitud de iniciar un procedimiento de reorganización concursal contemplado en la LRLEP.

Por otro lado, es importante destacar que, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 20.800, una de las facultades propias que le corresponde al administrador provisional es la posibilidad de ejercer la acción revocatoria contemplada por el artículo 2468 del Código Civil. Dicha acción permite al interventor estatal rescindir actos y contratos que se hayan ejecutado o celebrado con anterioridad a la cesión de bienes o apertura del concurso, bajo el fundamento de que el deudor y/o un tercero los habrían llevado a cabo a sabiendas de la crítica situación de la institución educacional. El fundamento de la existencia de esta acción revocatoria especial se relaciona principalmente con lograr conservar el patrimonio de la institución de educación administrada.

Es pertinente señalar las diferencias más relevantes entre la acción revocatoria de la Ley 20.800, entendiendo a esta como la misma del artículo 2468 del Código Civil, y las acciones revocatorias propias de procedimientos concursales en la Ley 20.720.

En primer lugar, si entendemos que la acción revocatoria especial de la Ley 20.800 corresponde a la del artículo 2468 del Código Civil, podemos afirmar que se contempla para ser utilizada en un escenario previo a la apertura de un procedimiento concursal; mientras que las acciones revocatorias concursales contempladas en los artículos 287 y 288 de la LRLEP pueden ejercerse ya iniciado el procedimiento concursal respectivo.

En segundo lugar, los hechos objeto de prueba en ambos casos son distintos. Por un lado, ejercer la acción revocatoria especial exige acreditar la mala fe y el perjuicio a la continuidad de la prestación educativa<sup>23</sup>; en cambio, en el caso de las acciones revocatorias concursales los hechos objeto de prueba son la realización de un acto de enajenación o gravamen y el conocimiento de la situación de insolvencia de la Empresa Deudora por el tercero beneficiado al momento de realizar la transacción.

Ahora, desde un punto de vista procesal, cabe señalar que la diferencia más relevante entre ambos tipos de acciones consiste en la rapidez de la tramitación de la acción revocatoria especial de la Ley 20.800 frente a las acciones de la LRLEP. Esto debido a que, una vez ejercida la acción revocatoria especial por el administrador provisional, el procedimiento durará máximo quince días (artículo 15 Ley 20.800), mientras que las acciones de la Ley 20.720 serán tramitadas conforme a un procedimiento sumario, los que, si bien tienen plazos establecidos de carácter breve, en la práctica suelen demorar más de lo previsto<sup>24</sup>.

Finalizada la gestión del administrador provisional, este debe presentar un informe final que dé cuenta de la gestión realizada por el mismo y de la situación actual de la institución. Luego de esto, le corresponde a la Superintendencia alzar la medida de administración provisional, en caso de encontrarse subsanados los problemas y deficiencias identificados en la institución que justificaron la adopción de la medida en un principio. Mediante esta resolución asumen nuevamente las funciones directivas y de administración quienes estaban a cargo de la institución, pudiendo ordenarse que se adecúe o modifique la estructura organizacional de la misma para evitar nuevos problemas.

En caso de que se determine que las circunstancias que dieron origen a la medida de nombramiento son imputables, en todo o parte, a las autoridades directivas y administrativas, en la misma resolución se declarará la inhabilidad de esas personas para poder seguir ejerciendo su cargo o funciones, en ese caso, el afectado podrá manifestarse, si así lo deseara, en audiencia, abriéndose término probatorio para esos efectos.

En síntesis, el administrador provisional es el interventor estatal ante una deficitaria gestión institucional, académica o financiera de una determinada casa de estudios, teniendo como norte el

---

<sup>23</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (2014), Historia de la Ley 20.800, 103.

<sup>24</sup> En este caso es deber del veedor o liquidador interponerlas, por lo que podría ocurrir que tanto el administrador provisional como el veedor interpongan simultáneamente acciones revocatorias frente a actos o contratos ejecutados o celebrados por el deudor que fueran perjudiciales para la masa de estudiantes o acreedores. Así las cosas, pareciera ser más expedita la acción de la Ley 20.800, lo cual tiene sentido si se considera el interés público asociado a su ejercicio.

resguardar uno de los derechos fundamentales de los que gozan todas las personas, esto es, el derecho a la educación.

### **2.2.2. Administrador de cierre de Instituciones de Educación Superior**

El administrador de cierre es el interventor estatal que actúa dentro del procedimiento de revocación de reconocimiento oficial de instituciones de educación superior. Para ser designado, debe cumplir con los mismos requisitos contemplados en el caso del provisional y durará en sus funciones durante todo el procedimiento de cierre de la institución.

#### **2.2.2.1. Presupuestos o causales**

La Ley 20.800 parte de la base de que el administrador provisional ya realizó su gestión, situándose la intervención del administrador de cierre en una fase posterior. En caso de que, nombrado un administrador provisional, este se diese cuenta de la imposibilidad o inviabilidad de subsanar los defectos o problemas de los que adolece una institución, podrá, en cualquier momento durante su gestión, informar a la Superintendencia para que adopte las medidas que correspondan, pudiendo incluso proponer al Mineduc que dé inicio al procedimiento de revocación. En este caso, puede ser administrador de cierre quien haya sido administrador provisional. Ahora bien, en caso de dictarse una resolución de liquidación y no existir administrador provisional designado, se entiende que debe designarse derechamente el administrador de cierre, tal como dispone el artículo 20 de la ley.

Así las cosas, el administrador de cierre intervendrá cuando:

1. No haya sido posible subsanar o resolver los problemas o deficiencias que dieron origen al nombramiento del administrador provisional, por causas no imputables a la gestión de este último.
2. Se haya dictado resolución de liquidación de la respectiva institución o de su entidad organizadora conforme a la Ley 20.720.
3. Se tome conocimiento de hechos que pudiesen constituir alguna de las causales señaladas en los artículos 64, 74 y 81 del Decreto con Fuerza de Ley N°2<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> El artículo 64 hace referencia a la cancelación de la personalidad jurídica y la revocación del reconocimiento oficial de una universidad, en ciertos casos, tales como no cumplir con sus objetivos estatutarios; si se hubiesen realizado actividades contrarias a la moral, orden público, buenas costumbres y seguridad nacional; si se incurrieren en infracciones graves a sus estatutos; si se dejaren de otorgar títulos profesionales. Por su parte, el artículo 74 se refiere a la revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior, específicamente de institutos profesionales, lo cual ocurrirá en los mismos casos mencionados para una universidad. Finalmente, el artículo 81 hace referencia al mismo tema y causales, pero respecto a los centros de formación técnica.

En estos casos, la Superintendencia enviará los antecedentes al Ministerio de Educación (en adelante “Mineduc” o “Ministerio”) para que, de estimarlo procedente, dé inicio al procedimiento de revocación de reconocimiento oficial de la institución y, al momento de decretar la medida de revocación, deberá nombrar a un administrador de cierre, para lo cual requerirá el acuerdo previo del Consejo Nacional de Educación (en adelante “CNED” o “Consejo”). En la misma resolución que decreta la revocación se establecerá un plazo para el cierre definitivo de la institución, manteniéndose la personalidad jurídica de la misma por el solo ministerio de la ley, para efectos de implementar el plan de administración y, especialmente, para que las instituciones receptoras de estudiantes que hayan celebrado convenios puedan otorgar, a nombre de la institución en cierre, los títulos o grados académicos que correspondan a los estudiantes reubicados. Sin embargo, estas instituciones perderán de pleno derecho su autonomía institucional por haber sido objeto de revocación de reconocimiento, según dispone el artículo 26 de la Ley 20.800.

#### **2.2.2.2. Facultades y fines**

El administrador de cierre tiene las mismas facultades que el administrador provisional y además facultades propias.

Una vez nombrado, debe presentar un plan de administración, el cual contendrá las medidas que se adoptarán para asegurar la continuidad del servicio educativo, debiendo resguardar el buen uso de los recursos públicos comprometidos, prefiriéndose siempre un menor costo para el Fisco al momento de aplicar esas medidas (artículo 23 Ley 20.800). En este sentido, es posible desprender del artículo 24 de la Ley 20.800 que una de las principales medidas que puede adoptar el administrador de cierre se enfoca en la reubicación de los estudiantes en otras instituciones de educación superior, además de encargarse de concretar el cierre de la institución en crisis.

Para llevar esto a cabo, el administrador debe considerar la situación particular de cada estudiante, velando porque se respeten los programas de estudios y el avance académico alcanzado. En caso de requerirse programas de nivelación académica, estos serán financiados por los recursos o aportes recibidos por la institución sujeta a la medida de cierre, o bien, por recursos fiscales mediante decreto expedido por el Ministerio de Hacienda bajo la orden del presidente de la república, siendo este último un caso excepcional y que lo diferencia del administrador provisional. Cabe destacar también que los estudiantes reubicados mantendrán los beneficios o ayudas estudiantiles otorgadas por el Estado.

La forma de llevar a cabo los procesos de reubicación es mediante la suscripción de convenios<sup>26</sup> con otras instituciones de educación superior que tengan una acreditación institucional de, al menos, 4 años, debiendo preferir universidades del Estado. Esta es una preferencia establecida expresamente en la ley y, como tal, refleja lo que idealmente debería ocurrir, sin excluir la posibilidad de que se puedan celebrar convenios con instituciones privadas, aunque de manera excepcional.

Respecto a los alumnos reubicados, le corresponde el otorgamiento del título o grado a la institución objeto de la medida cierre. Sin embargo, puede ocurrir que el otorgamiento se realice una vez cerrado el establecimiento. Específicamente considerando este tipo de situación es que la ley permite que la institución cerrada mantenga su personalidad jurídica, como se mencionó anteriormente.

Cabe destacar que el objetivo de la Ley 20.800 es, justamente, perfeccionar los procesos de revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior, sus alcances y consecuencias, estableciendo medidas concretas para el resguardo de los intereses y derechos de los estudiantes, garantizando su continuidad de estudios y la titulación oportuna en la institución afectada por la medida o en otro establecimiento que se determine<sup>27</sup>.

Siguiendo esta línea, parece evidente que la intención de la ley es proteger a los estudiantes y sus familias, quienes podrían ver vulnerados sus derechos, de manera que se intenta facilitar la reubicación como objetivo fundamental perseguido por el administrador de cierre. Este último no solo actúa en virtud de la tutela de los intereses de los estudiantes, sino que también como negociador, al momento de analizar y evaluar las condiciones de reubicación. Respecto a esto, el artículo 24 de la Ley 20.800 señala que es rol del administrador de cierre ponderar ciertos indicadores utilizados para evaluar a las instituciones y carreras receptoras, así como aquellas evaluaciones que inciden en financiamiento y cumplimiento de metas.

En otras palabras, la labor fundamental del administrador de cierre es hacerse cargo de la reubicación de estudiantes, tanto al momento de evaluarla y planificarla como al momento de materializarla. Con todo, al analizar la ley es posible observar que no regula con mayor detalle la forma en que el administrador de cierre debe realizar esta labor, dejando el asunto al criterio del mismo interventor estatal.

---

<sup>26</sup> El objeto de los convenios que puede celebrar un administrador de cierre es mucho más amplio que los que pueden celebrar los administradores provisionales, estos últimos ven limitado su objeto a la delegación parcial de ciertas facultades en otras universidades o instituciones de educación superior. Lo que es lógico, entendiendo la función que cumple cada administrador respecto a la institución intervenida.

<sup>27</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (2014), Historia de la Ley 20.800, 5.



Considerando que este administrador debe hacerse cargo no solo de reubicar a los estudiantes, sino que también de cerrar la institución, velando por el buen uso de los recursos públicos comprometidos, es posible afirmar que cumple con una doble función: cerrar la institución superior y reubicar a los estudiantes. La pregunta es ¿en cuál debe enfocarse?, ¿a cuál debe dedicar más tiempo y atención? Considerando los fines perseguidos por la ley, es posible desprender que el enfoque debiera situarse en la reubicación de estudiantes, pues lo más relevante es justamente proteger el derecho a la educación, entendiendo también la trascendencia e importancia de esta medida para las personas y familias afectadas.

Por otro lado, la ley no se pronuncia respecto a la calidad jurídica de las partes en caso de celebrarse un convenio con otra institución de educación superior por parte del administrador de cierre: ¿concorre como particular, representando a la institución objeto de la medida cierre o como interventor estatal nombrado para determinadas funciones? De la lectura del artículo 13 de la Ley 20.800 es posible desprender que el administrador viene a ocupar el rol de representante legal de la institución y, en esa calidad, se entiende que concurre a suscribir convenios con otras instituciones.

Finalmente, surge la interrogante respecto a si es que existe un deber de colaboración por parte de la institución con la que se celebra el convenio en cuanto a propiciar la reubicación de estudiantes o, más bien, se apela a la buena voluntad de esta. Pareciera que la ley no se pronuncia al respecto como tampoco señala detalles sobre la posible celebración de convenios con otras instituciones ni bajo qué términos esto se llevaría a cabo. Lo anterior resulta del todo relevante si nos preguntamos dónde se encontrarán los incentivos para que una institución (en principio, del Estado) reciba a una gran cantidad de estudiantes reubicados.

### **2.2.3. Cuadro comparativo**

Luego de haber analizado las figuras de los administradores estatales para la educación superior contemplados en la Ley 20.800, hacemos un recuento respecto a las similitudes y diferencias entre ellos y los órganos concursales que acompañan a la Empresa Deudora de acuerdo a la Ley 20.720. Para esto se ha elaborado el siguiente cuadro comparativo en torno a interpretaciones realizadas en base a la normativa revisada.

	<b>Veedor concursal</b>	<b>Administrador provisional</b>
<b>Facultades</b>	Requerir medidas precautorias y de conservación de los activos de la Empresa Deudora, además de resguardar el cumplimiento del Acuerdo de Reorganización.	Asumir el gobierno, administración y representación legal de la institución, además de aquellas facultades que correspondan a cualquier autoridad que asuma funciones directivas.
<b>Objetivo</b>	Propiciar acuerdos entre deudor y acreedores para reorganizar el patrimonio del primero, resguardando los intereses de los acreedores, y aminorando asimetrías de información entre ambos.	Resguardar el derecho a la educación de las personas y adoptar medidas necesarias para subsanar deficiencias o problemas de gestión institucional, académica o financiera de una determinada institución de educación superior.
	<b>Liquidador concursal</b>	<b>Administrador de cierre</b>
<b>Facultades</b>	Incautar, inventariar y administrar los bienes del deudor, para luego liquidarlos y repartir el producto entre los acreedores.	Presentar un plan de administración y celebrar convenios con otras instituciones de educación superior para la reubicación de estudiantes.
<b>Objetivo</b>	Realizar el activo del deudor y propender al pago de créditos de sus acreedores, como representante judicial y extrajudicial de ellos.	Resguardar el derecho a la educación y asegurar la continuidad del servicio educativo, además de concretar el cierre de la institución de educación superior.

De acuerdo al cuadro, los órganos concursales cumplen con determinados objetivos y, por su lado, los administradores estatales tienen en vista otros fines. Sin perjuicio de esto, existe la posibilidad de que ambos tipos de interventores coincidan en una misma institución, posibilidad que contempla la misma ley, tanto con un enfoque de coordinación como de conflicto, lo cual se verá en detalle en el capítulo siguiente. Es por esto que se crea un reglamento asociado a la misma ley, el cual viene a regular escenarios de cooperación entre ambas figuras y establece cierta correlación entre administradores estatales y órganos concursales.

Por un lado, los administradores estatales de la Ley 20.800 persiguen el objetivo de resguardar el derecho a la educación, debiendo asegurar la continuidad del servicio educativo. El momento y la

forma en que actúan es lo que diferenciará al administrador provisional del de cierre: el primero interviene en una etapa temprana, en la cual todavía es posible subsanar los problemas a los que se enfrenta la institución de educación superior; en cambio, el segundo interviene en una etapa final, en la cual la única opción viable es el cierre de la institución y, por ende, le corresponde reubicar en otro establecimiento a los estudiantes que formaban parte de la misma.

Por otro lado, los órganos concursales funcionan bajo otro enfoque, en ese sentido, puede formularse una comparación entre la función que cumplen los administradores mencionados y la función que corresponde a las figuras de los procedimientos concursales. Cabe señalar que esta correlación no solo proviene desde el enfoque teórico que se sigue en este trabajo, sino que está contemplada normativamente a partir del Decreto N°576 del Ministerio de Educación que aprueba el reglamento que establece mecanismos de coordinación entre procedimientos previstos en la Ley N°20.800 y en la Ley N°20.720 (en adelante “reglamento de coordinación” o “reglamento”).

En el caso del veedor, este actúa en el contexto de un procedimiento concursal de reorganización, buscando reestructurar el patrimonio de la Empresa Deudora mediante la conciliación de sus intereses con los de la junta de acreedores a partir de una propuesta de acuerdo. Si se compara esto con el caso del administrador provisional de la Ley 20.800, este busca subsanar problemas y deficiencias de la institución, considerando incluso la reestructuración, debiendo finalmente presentar un plan de administración que dé cuenta de su gestión. De esta manera, pareciera ser que las facultades y objetivos que persiguen ambos, el veedor y el administrador provisional, están contruidos bajo la misma lógica: buscar la subsistencia de la Empresa Deudora o institución de educación superior respectivamente.

En el caso del liquidador, el fin que persigue es satisfacer los intereses de los acreedores de la Empresa Deudora, a través de un procedimiento concursal de liquidación. En comparación a este, el administrador de cierre actúa dentro del contexto de un procedimiento de revocación de reconocimiento oficial de la institución de educación superior, cumpliendo así con el fin de asegurar la continuidad del servicio educativo. Al observar esto pareciera ser que no hay muchas similitudes entre estas figuras, sin embargo, ambas intervienen cuando ya no hay forma de “solucionar” el problema.

En resumen, lo que se pretende con este análisis es ilustrar y reflejar la lógica que existe detrás de estas figuras, sin dejar de lado consideraciones respecto a las diferencias de procedimientos y contextos en los que actúan. En ningún caso se pretende igualar la situación de una institución de educación superior con la de una empresa, ya que se entiende y se ha dicho que en la relación entre un estudiante y una institución de educación superior no existe un mero acuerdo entre privados, pues en esta se encuentra comprometida la fe pública, la que es depositada por parte del Estado en la institución de

educación superior desde el momento en que se le reconoce oficialmente como tal<sup>28</sup> y se manifiesta en el hecho de que los establecimientos asumen la responsabilidad de contribuir al progreso y desarrollo de la sociedad a través de la formación de las personas, debiendo mantener un actuar adecuado en torno a sus compromisos administrativos, financieros y educativos. Es esta diferencia entre ambas situaciones en donde radica la gravedad del conflicto en el caso de las instituciones de educación superior, viéndose comprometido el derecho a la educación de las personas.

---

<sup>28</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (2014), Historia de la Ley 20.800, 287.

## **CAPÍTULO II: LA COEXISTENCIA DE ADMINISTRADORES ESTATALES Y ÓRGANOS CONCURSALES EN PROCEDIMIENTOS DE LA LEY 20.800 Y LA LEY 20.720**

Se ha mencionado que, en caso de verse una institución de educación superior en una situación administrativa y económica compleja, podrían acaecer dos procedimientos simultáneamente sobre ella: un procedimiento de administración provisional o de cierre; y un procedimiento concursal de reorganización o liquidación. Ante esto, la ley otorga, tanto para los administradores estatales como para los órganos concursales, facultades para intervenir dentro de cada procedimiento.

En este contexto, puede ocurrir que ambos tipos de interventores procedan con su labor sin que existan mayores inconvenientes, realizando actuaciones para las que están facultados y por medio de las cuales pretenden lograr sus objetivos. En otras palabras, podría no haber desacuerdos o que, en caso de haberlos, logren un consenso al respecto. Como anticipábamos en el capítulo anterior, la Ley 20.800 contempla esta posibilidad y crea un reglamento que viene a determinar los mecanismos de coordinación entre ambos procedimientos.

### **1. El reglamento y sus mecanismos de coordinación**

El Decreto N°576 del Ministerio de Educación contempla como instituciones o entes supervisores a la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (en adelante “SIR”) respecto al veedor o liquidador, y al Mineduc en relación al administrador provisional o de cierre. El mismo reglamento correlaciona cada tipo de procedimiento de administración estatal con un determinado procedimiento y órgano concursal, por lo que su contenido se divide en dos partes: de la coordinación que exista entre el procedimiento de administración provisional y el procedimiento concursal de reorganización; y de la coordinación que exista entre el procedimiento de administración de cierre y el procedimiento concursal de liquidación.

#### **1.1. Coordinación entre el administrador provisional y el procedimiento concursal de reorganización**

La SIR debe comunicar a la División de Educación Superior del Mineduc el hecho de haberse presentado una solicitud de reorganización judicial relativa a una institución de educación superior, con el objetivo de que esta adopte las medidas pertinentes para la continuidad de estudios. Para facilitar la labor de ambas, el Mineduc debe remitir semestralmente a la SIR una nómina de instituciones de educación superior vigentes, señalando nombre y rol único tributario. Una vez designado el veedor, la SIR deberá informar esto al Mineduc.

El reglamento establece que el administrador provisional, desde que asume el cargo, goza en todo momento de las facultades señaladas en el artículo 13 de la Ley 20.800 y, a continuación, señala que junto al veedor tienen el deber de poner en conocimiento —cada uno respecto del otro— toda decisión o medida que adopten en el ejercicio de su cargo y que pueda incidir en sus respectivas funciones. Lo anterior debe hacerse en el menor tiempo posible y de la forma más expedita, según dispone el artículo 7 del reglamento. Así las cosas, se observa como los interventores deben actuar sosteniendo una constante comunicación y actitud colaborativa para funcionar de manera eficiente y paralela.

Esta normativa también contempla la existencia de eventuales conflictos entre el administrador provisional y veedor, delimitándolo a ciertas materias, tales como la calificación de bienes esenciales, el cumplimiento del Acuerdo de Reorganización o el ejercicio de facultades de los interventores, señalando al órgano jurisdiccional como el competente para resolver el problema, específicamente al juez que dictó la resolución de reorganización (artículo 6 reglamento de coordinación).

### **1.2. Coordinación entre el administrador de cierre y el procedimiento concursal de liquidación**

Sigue la misma lógica que la correlación anterior. La SIR debe informar al Mineduc la presentación de una solicitud de liquidación, voluntaria o forzosa, respecto de una institución de educación superior o de su entidad organizadora. También debe informar sobre la nominación del liquidador titular y suplente, además de los ceses anticipados en los cargos provocados por un procedimiento concursal de liquidación.

Antes del cierre definitivo del establecimiento educacional, el administrador de cierre podrá señalar cuáles son los bienes esenciales para asegurar la continuidad de estudios, facultad que le es reconocida por el artículo 11 del reglamento y que, a su vez, reitera la idea del artículo 21 de la Ley 20.800 al establecer como órgano resolutor de todo conflicto entre los interventores al juez que dictó la resolución de liquidación, previa audiencia de la SIR y el Mineduc.

### **1.3. Comité de coordinación**

El reglamento también se encarga de crear una instancia a la cual le corresponde velar por la debida coordinación entre la SIR y el Mineduc; en otras palabras, no solo viene a regular los posibles escenarios de coordinación o conflicto entre procesos, sino que también crea un ente encargado de velar por la armonización de ambos.

En cuanto a su composición, por un lado, lo integran el jefe y dos funcionarios de la División de Educación Superior y, por otro, el jefe y dos funcionarios del Departamento de Fiscalización de la SIR.

Además, establece como exigencia el que al menos uno de ellos sea abogado. En ese sentido, el Comité está integrado de manera equitativa por ambos entes supervisores que vienen a formar parte de los mecanismos de coordinación entre procesos.

Este Comité se reunirá al menos una vez semestralmente en sesiones ordinarias, sin perjuicio de poder llevar a cabo otras sesiones extraordinarias. En estas, el Comité podrá invitar a administradores estatales u órganos concursales que se desempeñen actualmente o se hayan desempeñado como tales en el marco los procedimientos respectivos relativos a una institución de educación superior, o a cualquier otra persona que por su experiencia pudiese contribuir. En cada sesión se levantará y dejará registrada un acta que señale las materias tratadas y los acuerdos logrados en la misma.

#### **1.4. La importancia de armonizar procedimientos**

Con lo mencionado hasta ahora, es posible concluir que la ley contempla tanto la posibilidad de escenarios coordinados y pacíficos entre ambos tipos de procedimientos como la opción de escenarios o situaciones problemáticas entre administradores estatales y órganos concursales.

Los administradores estatales para la educación superior, según el caso, persiguen el aseguramiento de los recursos necesarios y suficientes para la continuidad de estudios de quienes asisten a la institución, protegiendo y garantizando el derecho a la educación. Los órganos concursales, en cambio, persiguen fines de índole más económica, buscando que la institución, como Empresa Deudora, reorganice o liquide su patrimonio.

Teniendo en cuenta los diversos fines perseguidos, es necesario enfatizar en que cada figura ejercerá sus funciones velando por cierto interés alineado con la normativa que las crea, el cual no solo es distinto entre interventores, sino que pareciera ser incluso opuesto. Es así como puede haber desacuerdos y discrepancia de opiniones sobre determinados aspectos como, por ejemplo, qué bienes son esenciales o no para cada finalidad, o qué actos de unos impiden que el otro lleve a cabo su cometido.

Considerando esto, es posible concluir que una correcta aplicación de ambos procedimientos debe conciliar dos aspectos esenciales: por un lado, un justo reparto de fondos para los acreedores y, por otro, la reserva de recursos financieros fundamentales en un determinado monto que asegure la continuación y finalización de los programas y planes de estudio por parte de los estudiantes matriculados en la institución respectiva<sup>29</sup>. Esta es la importancia de armonizar los procedimientos:

---

<sup>29</sup> 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, "Informe de la Comisión Especial Investigadora del proceso de administración provisional de la Universidad ARCIS, y la actuación de

asegurar, tanto a estudiantes como a acreedores de la institución, que sus derechos serán exigibles y respetados en la mayor medida posible.

## **2. Posibles escenarios problemáticos entre administradores estatales y órganos concursales**

Ya mencionados los posibles e ideales escenarios de coordinación en cuanto al desempeño paralelo de los administradores estatales y los órganos concursales, cabe señalar que la Ley 20.800 también contempla escenarios conflictivos entre los mismos sujetos y procedimientos, situación que se desprende del inciso segundo del artículo 21 de la Ley 20.800 y del inciso tercero del artículo 11 del reglamento.

### **2.1. Facultades que prevalecen de acuerdo a la ley**

El artículo 21 de la Ley 20.800, establece ante situaciones de conflicto que *“las facultades del administrador provisional o del administrador de cierre, nombrados a causa de una resolución de reorganización o 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”*. De esta manera es posible observar que la norma establece una prevalencia de facultades de los administradores estatales sobre los órganos concursales y, a su vez, señala una limitación de dicha prevalencia, operando “únicamente” respecto a bienes esenciales para cumplir el fin de garantizar la continuidad de estudios, respetando y protegiendo así el derecho a la educación.

En cuanto al concepto de esencialidad utilizado en esta normativa, la ley no lo delimita ni establece parámetros o criterios para construir una definición común al respecto. Esto podría eventualmente convertirse en un problema, ya que, al no existir reglas que definan para todos los casos qué bienes son esenciales o no, pareciera lógico concluir que el asunto queda a criterio de los administradores estatales, pudiendo perfectamente suscitarse desacuerdos al respecto con los órganos concursales. Sobre todo, considerando el distinto enfoque que persigue cada uno. Por ende, se requiere construir un concepto de esencialidad, en este caso, que rijan para ambas figuras.

### **2.2. El concepto jurídico indeterminado de “interés público” y su vinculación con la continuidad de estudios**

---

los organismos públicos en relación con dicha administración, financiamiento y eventual cierre de esa casa de estudios”, Cámara de Diputados, [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=36819&prmTipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=36819&prmTipo=INFORME_COMISION). 18.



Los conceptos jurídicos indeterminados se entienden como aquellos cuya formulación resulta abstracta e imprecisa<sup>30</sup>, entregando más bien una orientación general para la actuación de los poderes públicos mediante la fijación de estándares mínimos, dejando un amplio espacio para su concreción y delimitación a otros órganos<sup>31</sup>. En nuestro ordenamiento las manifestaciones de dichos conceptos abundan: “moral”, “buenas costumbres”, “orden público”, “interés nacional”, “función social”, “seguridad nacional”, entre otros. El uso de esta técnica no representa necesariamente un problema, sino que puede tratarse de una elección consciente del legislador, que tiende a delegar en otras instancias normativas el poder de reducir la indeterminación<sup>32</sup> e incluso podría representar ventajas, en el sentido de ser términos abiertos susceptibles de adaptarse en el tiempo, o bien, porque suelen tratar cuestiones sobre las que es difícil alcanzar acuerdos dada la multiplicidad de intereses en juego. De esta manera se busca que sean los jueces quienes en cada oportunidad precisen el contenido de los conceptos jurídicos indeterminados<sup>33</sup>.

El caso de la Ley 20.800 es una manifestación más de este fenómeno y los conceptos incluidos —atingentes a esta investigación— se limitan a dos: *interés público* e *interés general*. Cabe preguntarnos entonces por qué es importante detenernos en esto y la razón viene dada en que la alusión a dichos conceptos se enmarca en tres ámbitos relevantes: el primero, respecto a las facultades reconocidas a los administradores estatales para la educación superior; el segundo, respecto al criterio que deben observar los tribunales para resolver los eventuales conflictos que pudieren suscitarse entre el administrador provisional o de cierre y el liquidador o veedor concursal; y el tercero, respecto a la responsabilidad de los administradores estatales en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior en los siguientes términos:

1. “Artículo 13.- (...) Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, el administrador provisional tendrá, especialmente, las siguientes facultades:
  - a) Ejercer toda acción destinada a garantizar el **interés público asociado a la continuidad de los estudios de los y las estudiantes**. (...)”.
2. “Artículo 21.- (...) 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

---

<sup>30</sup> José Ignacio Martínez, “Los conceptos jurídicos indeterminados en el lenguaje constitucional”, Revista de Derecho Político, no. 105 (mayo 2019): 163.

<sup>31</sup> Martínez (2019), 164.

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Martínez (2019), 166.

*Ministerio de Educación, a la Superintendencia de Educación Superior y a la Superintendencia 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 (...)*”.

3. “Artículo 28.- (...) Los administradores de que trata esta ley responderán de culpa leve en su administración, debiendo observar una conducta intachable y un desempeño honesto y leal de su función, con preeminencia del **interés general por resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes**, en los términos de los artículos 52, 53 y 62 de la ley N°18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (...)”.

Como advertíamos, por tratarse de conceptos jurídicos indeterminados debemos hacer un esfuerzo para acercarnos a su determinación, dilucidando los matices que ofrece la ley en comento, tratando de distinguir el verdadero sentido y alcance que deberían tener los preceptos legales citados.

El primer aspecto que podemos comentar dice relación con el uso —en principio— diferenciado de los conceptos *interés público* e *interés general*. De la sola lectura de la ley es posible advertir que el *interés público* aparece asociado a la continuidad de estudios de los estudiantes, mientras que el *interés general* se conecta con el resguardo al derecho a la educación de las personas.

En este punto, es pertinente hacer mención al rol que ha tenido la noción de *interés público* en el constitucionalismo postmoderno y cómo este ha permeado la concepción clásica de los derechos fundamentales, ya sea como límite de los mismos, como fundamento de las restricciones que puede imponer la autoridad o como criterio para resolver colisiones o conflictos de derechos consagrados en la Constitución<sup>34</sup>. Siguiendo a Peña y Rosales, podemos afirmar que hoy las sociedades de masas están asentadas sobre el principio teórico de la relativización del interés público, el cual nos plantea la entrada en crisis del antiguo concepto de interés público elaborado bajo los presupuestos del estado liberal individualista, que miraba con recelo a todo tipo de grupo que pudiera interponerse entre el individuo y el Estado, contaminando la voluntad general<sup>35</sup>. Dicho concepto, según las autoras, ha entrado a un proceso de transformación en las últimas décadas, caracterizado porque las diferencias entre lo público

---

<sup>34</sup> Marisol Peña & Cecilia Rosales, “El interés público en el constitucionalismo postmoderno”, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, no. 22 (2001): 483.

<sup>35</sup> Peña & Rosales (2001), 494.

y lo privado se han atenuado para mezclarse y servir de respuesta a las nuevas realidades que tienden a revitalizar la sociedad civil<sup>36</sup> marcadas por la aparición de los llamados derechos de la tercera generación.

Este proceso de transformación se explica dentro del fenómeno propio de una sociedad en expansión, cuya característica más sobresaliente se expresa en la extensión del poder del Estado hacia el campo de la sociedad civil, en donde es posible constatar que la esfera política y sus instituciones gubernamentales están comprendidas dentro de una esfera más amplia que es la sociedad en su conjunto y que toda decisión política estará condicionada y determinada por lo que sucede en esta última esfera<sup>37</sup>. Es justamente en este fenómeno de transformación en que la literatura política reiteradamente hace referencia, sin definir con precisión, a expresiones tales como el interés público o interés general para situarlos en oposición a términos como interés privado o individual<sup>38</sup>.

Si bien la expresión de lo “público” suele entenderse en un sentido restringido, referido solo a aquello que afecta o es preocupación de los servicios gubernamentales, lo cierto es que esa esfera de intereses no puede ser otra distinta que el interés de la comunidad expresado en un sentimiento generalizado de aceptación a ciertos valores o principios que hacen posible la convivencia y realización de proyectos particulares, por lo que el *interés general, público o común* pueden ser entendido como una misma cosa<sup>39</sup>.

Dicho lo anterior, para entender el alcance de los conceptos jurídicos indeterminados “*interés público*” e “*interés general*” presentes en la Ley 20.800, debemos tomarlos en un mismo sentido, ya que la relevancia de aproximarse a su determinación no radica en la distinción, sino que, más bien, el cómo estos conceptos deben ser aterrizados al campo de los derechos fundamentales y, particularmente, al derecho a la educación resguardado a nivel legal y constitucional.

En ese sentido, la ley nos acerca de inmediato a la determinación del concepto, aludiendo a lo que parece ser su objetivo principal: la continuidad de estudios. Esta mención la vemos íntegramente en los artículos 13 y 21, mientras que el artículo 28 la contiene de forma general, toda vez que la continuidad de estudios se enmarca en el resguardo al derecho a la educación de las personas. Se refuerza la idea anterior con lo dispuesto en el artículo 24 al consagrar las facultades por las cuales el administrador estatal puede materializar la continuidad de estudios, esto es, la celebración de convenios con otros establecimientos educacionales.

---

<sup>36</sup> Peña & Rosales (2001), 483.

<sup>37</sup> Peña & Rosales (2001), 486.

<sup>38</sup> Peña & Rosales (2001), 489.

<sup>39</sup> Peña & Rosales (2001), 494.

Sin embargo, el análisis de la determinación del concepto no se agota en este punto, toda vez que, de la lectura de las disposiciones transcritas, es posible advertir que los destinatarios de las normas son distintos: la mención al interés público asociado a la continuidad de estudios del artículo 21 se alza como un criterio de resolución para el juez que conoce de eventuales conflictos entre administradores estatales y órganos concursales, mientras que la alusión respectiva en los artículos 13 y 28 se dirige a los administradores estatales, tanto como para reconocer sus facultades, pero también para establecer límites o reglas de conducta en el desempeño de sus funciones.

Es por esta dualidad de receptores que el análisis del interés público asociado a la continuidad de estudios se torna relevante, ya que su contenido podrá variar según el interviniente. Una lectura apresurada del concepto en los artículos 13 y 21 de la Ley 20.800 podría llevarnos a pensar que el actuar de los administradores estatales siempre será respaldado por los tribunales en caso de existir pugnas con los órganos concursales. Esto no necesariamente tendrá que ser así, toda vez que el juez, por mucho que tenga impuesta una directriz para resolver conflictos, no debe dejar de ser un tercero imparcial, pudiendo tomar distancia de lo que los administradores estatales entiendan como interés público asociado a la continuidad de estudios. La interpretación que puedan hacer los administradores en el ejercicio de sus facultades en ningún caso debería ser vinculante para el tribunal, ya que, ante todo, es este último el que se encuentra llamado a dotar de contenido la indeterminación.

## CAPÍTULO III: CASOS PRÁCTICOS

### 1. Instituciones de educación superior que fueron sometidas a la aplicación práctica de la Ley 20.800

Una vez reseñado el contexto en el cual se enmarca este trabajo, así como los principales actores que inciden y los posibles escenarios que pueden ocurrir, corresponde analizar la experiencia práctica en la que tuvo aplicación la Ley 20.800 al convivir con procedimientos de la Ley 20.720 y, particularmente, con el procedimiento concursal de liquidación de instituciones de educación superior. Luego, se hará un esfuerzo por destacar aspectos positivos de la legislación, así como identificar aquellos en los cuales existe un margen para mejorar. Para esto, ofrecemos la revisión de los casos de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales, Universidad del Pacífico y Universidad Iberoamericana, siguiendo un criterio cronológico de los principales hitos que marcaron cada experiencia, así como una revisión de los aspectos judiciales y concursales que resulten pertinentes para la investigación.

#### 1.1. Universidad de Artes y Ciencias Sociales (“ARCIS”)<sup>40</sup>

##### 1.1.1. Investigaciones preliminares y nombramiento del administrador provisional

En abril de 2014 la Corporación ARCIS informó al Mineduc acerca de la renuncia de ocho miembros del Directorio de la Corporación y Universidad por razones de debilidad institucional, desorden administrativo, ingobernabilidad y fragilidad económica. Fue así como la Subsecretaría de Educación, bajo el alero de la Ley 20.800, inició una investigación con el fin de determinar si sería aplicable una causal de revocación de reconocimiento oficial, aplicando los artículos 3 y 4 de la ley en comento.

La investigación constató que efectivamente existía incumplimiento de obligaciones tanto económicas como académicas por parte de la universidad. Respecto a las primeras, se reveló la “considerable dificultad financiera” de la institución, originada en su mayoría por un problema estructural y por la particularidad de su proyecto educativo destinado a los estratos de menores ingresos. También se constataron deudas de cotizaciones previsionales, honorarios de académicos y trabajadores externos que prestaban servicios al establecimiento. Respecto a las obligaciones académicas, y ligado a

---

<sup>40</sup> Los hechos que se relatan corresponden a una sistematización de información obtenida desde el Informe de la Comisión Especial Investigadora del proceso de administración provisional de la Universidad ARCIS del año 2017 (disponible en [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=36819&prmTipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=36819&prmTipo=INFORME_COMISION)); la presentación del Ministerio de Educación sobre la administración provisional de la Universidad ARCIS (disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=97298&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>); y el expediente de la causa Rol C-13573-2016, seguida ante el 4° Juzgado Civil de Santiago (disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php>).

los problemas económicos, se produjo el retiro de una gran cantidad de profesionales, junto con los implementos requeridos para la realización de actividades académicas.

La conclusión de la investigación fue que los estudiantes no recibieron o recibieron de manera irregular el servicio educacional por parte de ARCIS, particularmente de su Escuela de Música. Sin embargo, a pesar de haberse constatado infracciones estatutarias de la institución, se consideró que no eran lo suficientemente graves como para revocar el reconocimiento oficial o cancelar su personalidad jurídica.

Posterior a esta primera investigación, en enero de 2015 se denuncia ante el Mineduc una grave situación en la Escuela de Cine de ARCIS, la que habría estado en funcionamiento desde el año 2014 únicamente por la voluntad de los docentes, a pesar de no haber seguido percibiendo sus honorarios. De esta manera, la Subsecretaría de Educación inició una nueva investigación bajo el alero de la Ley 20.800, con el fin de determinar la existencia de alguna de las causales contempladas por el artículo 3, las que permiten adoptar alguna de las medidas del artículo 4, entre las cuales encontramos el nombramiento de un administrador provisional.

La segunda investigación señaló que, desde la fecha de aprobación de la primera investigación, la situación crítica financiera de ARCIS se había acrecentado. Se constató que durante el tiempo intermedio entre ambas investigaciones no se pagaron remuneraciones a los trabajadores, así como tampoco cumplieron con el pago de cotizaciones previsionales. Por otra parte, la investigación develó que no existía fecha para la recepción de nuevos recursos y que la universidad no pudo obtener financiamiento por parte de la banca nacional, percibiendo ingresos principalmente por concepto de matrículas y aranceles de pregrado, situación que fue afectada por la decreciente cantidad de estudiantes inscritos y agravada por la decisión de la universidad de no someterse al proceso de acreditación para el año 2014.

Esta segunda investigación fue aprobada en junio de 2015 y, al haber constatado ciertas causales exigidas para adoptar la medida de nombramiento de administrador provisional, la Subsecretaría procedió de esa manera en julio del mismo año, mediante Resolución N°5150, designando como tal a Patricio Velasco, nombramiento que fue aprobado por el CNED.

### **1.1.2. Sobre la administración provisional de la Universidad ARCIS**

Dentro de las obligaciones que tienen los administradores provisionales se encuentra la de levantar un acta que dé cuenta del estado administrativo y financiero en que recibe la institución, así como de realizar un informe de la situación financiera y patrimonial de la misma. Al respecto, según

datos informados<sup>41</sup> por Patricio Velasco, al mes de julio de 2015 las deudas de ARCIS ascendían a más de \$3.900.000.000 de pesos, excluyendo la deuda con los bancos Tanner y BBVA por concepto de leasing de dos propiedades de la institución, cuyos valores ascendían a \$7.400.000.000 de pesos de la época. Además, se constata la situación de sueldos impagos desde los últimos 9 meses a funcionarios y académicos.

Adicionalmente, el administrador provisional debe presentar un plan de administración tendiente a garantizar la adecuada gestión de la institución, en el que debe señalar acciones concretas que realizará para subsanar las deficiencias que motivan su nombramiento. En tal sentido, Patricio Velasco estableció una estrategia que buscaba asegurar el funcionamiento de ARCIS mediante la venta de activos, contención de costos, disminución de morosidad y campañas de admisión. Entre otros objetivos, el plan estimó imprescindible realizar pagos parciales y continuos al personal de funciones críticas y mantención general. Según consta en el Informe de la Comisión Investigadora, estas medidas habrían permitido regularizar en parte el funcionamiento de la institución<sup>42</sup>.

Al mes de julio de 2016, el Mineduc solicita el acuerdo del CNED para prorrogar las funciones del administrador provisional por un año más, argumentando que el tiempo de trabajo no habría sido suficiente, no encontrándose subsanados los problemas que motivaron su nombramiento. Dicha solicitud, sin estar exenta de críticas, fue aprobada el día 31 de agosto del mismo año. Sin embargo, la situación se vio interrumpida al momento de dictarse la resolución de liquidación forzosa de la institución.

### **1.1.3. Resolución de liquidación forzosa**

En mayo de 2016, al tiempo en que Patricio Velasco cumplía su décimo mes como administrador provisional, ARCIS es demandada ante el 4° Juzgado Civil de Santiago por haber cesado en el pago de doce facturas emitidas durante el año 2014 por la prestación de servicios de seguridad, el monto total ascendía a \$85.364.324 pesos.

Si bien Patricio Velasco, como representante legal de ARCIS, opuso excepciones a la demanda, el tribunal rechazó su oposición y procedió a dictar la resolución de liquidación forzosa de la institución, siendo designado como liquidador el señor Cristián Herrera. De esta manera, el juez lo instruyó para que procediese con la incautación bajo inventario de todos los bienes de la universidad, junto con sus libros

---

<sup>41</sup> Cámara de Diputados (2017), Informe Comisión Investigadora ARCIS, 42.

<sup>42</sup> Cámara de Diputados (2017), Informe Comisión Investigadora ARCIS, 98.

y documentos, con el objeto de administrarlos y liquidarlos, quedando así inhibidos en sus funciones tanto la Corporación Universidad ARCIS como el administrador provisional.

#### **1.1.4. Actuación del liquidador concursal**

El día 1 de marzo de 2017 el liquidador procedió a incautar e inventariar los bienes de ARCIS, constatando una gran cantidad de estudiantes matriculados a la fecha, así como un número considerable de egresados, quienes para titularse debían matricularse y pagar deudas con la universidad. Se concluyó que la institución tiene la infraestructura y equipamiento suficiente para continuar su giro, por lo que el liquidador decidió la continuación provisoria de las actividades de ARCIS, justificando su decisión en el beneficio que representaría para la masa de acreedores, en términos de continuidad de servicios educacionales, la recuperación de valores por cobrar y recepcionar créditos con aval del estado y becas del Mineduc. Por lo demás, el liquidador también realizó actuaciones propias del procedimiento, tales como la presentación de finiquitos, verificación ordinaria y extraordinaria de créditos y una propuesta de repartición de fondos, realizándose además diversas juntas de acreedores.

#### **1.1.5. Revocación del reconocimiento oficial y nombramiento del administrador de cierre**

Tras dos semanas de decretada la liquidación forzosa de ARCIS, el Mineduc resolvió solicitar al CNED la revocación del reconocimiento oficial de la universidad, pronunciándose este último en sesión extraordinaria realizada el 24 de mayo de 2017, aprobando por unanimidad la revocación de reconocimiento oficial junto con la cancelación de la personalidad jurídica de la institución.

Una vez decretada la revocación, el Mineduc debe nombrar al administrador de cierre, resolución que requiere el acuerdo previo del Consejo y que ocurre el día 2 de agosto de 2017, nombrando como tal a Jorge Rojas.

#### **1.1.6. Coexistencia del liquidador concursal y el administrador de cierre**

El día 7 de abril de 2017 se celebró la junta constitutiva del procedimiento concursal de liquidación de la Universidad ARCIS. En dicha oportunidad se discutieron materias relativas al plan o propuesta de realización de bienes de la deudora, la estimación de gastos del procedimiento y la continuación de actividades económicas de la institución.

Según consta en el acta, la junta de acreedores aprobó la continuación de actividades y señaló que los bienes adscritos a la decisión serían “todos aquellos necesarios para su desarrollo”, especialmente los ubicados en el inmueble de calle Libertad N°53 (antigua sede de la universidad), como también los títulos de valor susceptibles de ser cobrados, las matrículas, mensualidades y recursos provenientes de



becas y créditos con garantía estatal. En la misma línea, la junta acordó declarar como bienes esenciales todos aquellos bienes muebles que se encontraban en la sede de Libertad, más una biblioteca ubicada en otra de las sedes de ARCIS ubicada en calle Huérfanos N°1710. También se declaró como esencial el equivalente al 50% de los ingresos que se recibieran producto de la venta de los inmuebles recién singularizados, hasta la suma de \$2.000.000.000 de pesos.

El día 31 de julio del mismo año, el liquidador procede a firmar una escritura de compraventa con la empresa Inmobilia sobre los derechos de opción de compra que ARCIS tenía sobre el inmueble de calle Libertad N°53, dicha operación significaba una reducción del pasivo de la institución, pues mediante ella las partes también acordaban el pago de la deuda que ARCIS mantenía con el Banco BBVA, al tiempo que significaba una inyección de activos líquidos para la deudora, toda vez que el precio de compra ascendía a un monto de \$3.400.000.000 de pesos.

A dos días de firmada la compraventa, los acreedores se reunieron para celebrar su cuarta junta ordinaria, en donde se informó del instrumento suscrito por el liquidador y se acordó la realización de un nuevo reparto de fondos, ocupando la totalidad del monto proveniente de la venta de los derechos de opción de compra de ARCIS sobre el inmueble de calle Libertad N°53. Esta decisión implicaba que los bienes que habían sido considerados como esenciales por la junta en una primera instancia, se desentendían de dicha afectación.

Ante esta situación, el administrador de cierre señala el día 30 de noviembre de 2017 al 4° Juzgado Civil de Santiago que la decisión de la junta afectaría el flujo de caja necesario para cumplir con su labor, por lo que solicitó al tribunal, invocando el artículo 21 de la Ley 20.800 y el artículo 11 del reglamento de coordinación, que se declararen como esenciales:

1. Todos los bienes muebles que guarnecían el edificio de calle Libertad N°53, incluyendo de manera especial la biblioteca que allí funcionaba y, en general, todos los bienes muebles destinados al uso académico de la institución.
2. Los contratos de trabajo suscritos entre trabajadores de la universidad, en particular los celebrados entre académicos y funcionarios y la institución de educación superior.
3. Todos los títulos de crédito susceptibles de ser cobrados, actuales y futuros.
4. Todos los recursos provenientes por concepto de matrículas, mensualidades, pagos de arancel y otros similares.
5. Todos los recursos o aportes fiscales que reciba ARCIS destinados a asegurar la continuidad del servicio educativo de los y las estudiantes de esta institución.

6. Todos los recursos provenientes de aportes del Estado para el financiamiento de la educación, ya sea que revistan el carácter de beneficios o ayudas estudiantiles, becas, aportes o cualquier otra denominación; y todos los recursos provenientes de créditos con garantía estatal establecidos en la Ley 20.027 y sus reglamentos.

Con fecha 26 de enero de 2018, luego de dos meses de ingresado el escrito, el tribunal confiere traslado al liquidador concursal, el que evacúa el mismo con fecha 31 de enero del mismo año. En su presentación, Cristian Herrera se hace cargo de cada uno de los numerales señalados por el administrador de cierre:

1. Respecto a la afectación de los bienes que guarnecían en la sede de Libertad N°53, estuvo de acuerdo con que se destinaran a asegurar la continuidad de estudios de los alumnos de ARCIS, especialmente la biblioteca y bienes muebles destinados al uso académico de la institución.
2. Respecto a los contratos de trabajo, le señala al tribunal que, a la fecha de su presentación, no había contratos de trabajo con académicos ni personal administrativo, ya que los contratos vigentes al tiempo de la dictación de la resolución de liquidación fueron terminados conforme a la causal del artículo 163 bis del Código del Trabajo. Asimismo, los contratos que celebró el liquidador con el personal administrativo de manera posterior al inicio del concurso también habrían sido terminados, finiquitados y pagados. Respecto a los contratos celebrados con académicos, señala que ellos eran a honorarios y regidos por las normas del Código Civil.
3. En cuanto a los títulos de crédito, el liquidador se opuso a que se afectaren aquellos títulos de créditos incautados, pues ellos deberían ser cobrados e ingresados a la masa para el pago de acreedores y, especialmente, para pagar remuneraciones e indemnizaciones, siendo este el argumento principal de su oposición. Respecto a los títulos de crédito futuros, es decir, los que tengan su origen a consecuencia de los servicios educacionales que el administrador de cierre entregue a los estudiantes de ARCIS, el liquidador no se opuso a su afectación.
4. Respecto a los recursos provenientes por concepto de matrículas, mensualidades, pagos de arancel y otros similares, el liquidador tampoco se opuso, siempre y cuando dichos recursos provinieran del servicio educacional futuro que pretendía entregar el administrador de cierre a los alumnos de ARCIS.
5. Respecto a los recursos que provenían del Estado y que correspondían a los numerales 5 y 6 de la presentación del administrador de cierre, el liquidador hizo una distinción: si esos recursos tenían su causa u origen en dineros que debieron ingresar a la liquidación o continuidad de giro durante el año 2017 y que se encontraban pendientes de pago (especialmente los créditos con

garantía estatal y becas del Mineduc), Cristian Herrera manifestaba su oposición, por el contrario, si estos recursos eran entregados por el Estado en el futuro, no se opondría.

No deja de llamar la atención el tiempo transcurrido entre el ingreso del escrito por parte del administrador de cierre y la fecha en que el juez confiere traslado al liquidador concursal, toda vez que se produce un espacio temporal en donde la junta de acreedores toma una serie de decisiones que terminan afectando directamente la labor de Jorge Rojas.

A mayor abundamiento, con fecha 3 de enero de 2018, los acreedores acordaron la terminación anticipada del giro de ARCIS, teniendo como consecuencia la desvinculación de todo el personal de la universidad que había sido contratado con posterioridad a la dictación de la resolución de liquidación. Ante esta situación, el equipo jurídico de Jorge Rojas promovió incidentes ante el 4° Juzgado Civil de Santiago para que el escrito que se refería a los bienes esenciales (entre ellos los contratos de trabajo) fuera resuelto con urgencia, dada la importancia de los trabajadores para prestar el servicio educacional. En la misma línea, se presentaron escritos solicitando la nulidad de los acuerdos adoptados por la junta, argumentando que estos atentaban directamente contra los preceptos de la Ley 20.800 y su reglamento, al disponer de bienes que el administrador de cierre consideraba como esenciales para garantizar la continuidad de estudios de los alumnos de ARCIS. Con todo, el tribunal se pronuncia con fecha 26 de enero de 2018 rechazando los incidentes promovidos, en razón de que los argumentos contenidos eran los mismos que subyacían la presentación del administrador de cierre señalando los bienes esenciales.

Ahora bien, según se puede constatar en el expediente de la causa, la razón de que el traslado fuera concedido dos meses después de presentada la lista de bienes esenciales dice relación con un error de sistema que el tribunal informaría con posterioridad, el cual recayó en no proveer oportunamente una resolución que debió notificarse por estado diario el día 9 de enero de 2018, tal resolución era la que confería traslado al liquidador.

El hecho de que el tribunal informara el error y que el traslado se encontrara pendiente fueron razones suficientes para rechazar los incidentes promovidos por la parte del administrador de cierre con posterioridad a los hechos del 3 de enero. Sin embargo, la naturaleza de las alegaciones presentadas era distinta a la presentación que hacía alusión a los bienes esenciales, ya que los incidentes tenían como argumento central el hecho de que la junta de acreedores hubiera decidido poner fin anticipado a la continuación de las actividades académicas de ARCIS, mientras que el escrito del 30 de noviembre advertía que la junta dispondría de recursos necesarios para el funcionamiento de la institución.

En este contexto, con fecha 1 de febrero de 2018 Jorge Rojas solicitó la nulidad de la resolución que rechazaba los incidentes por haber transgredido normas de orden público. Dentro de los antecedentes en que fundaba su presentación estaba el hecho de que el juez se hubiere pronunciado sobre un conflicto con el liquidador sin oír previamente al Mineduc y a la SIR, tal como lo señala el artículo 21 de la Ley 20.800. Sin embargo, con fecha 20 de febrero de 2018 el tribunal estableció que no era procedente la solicitud de nulidad de una resolución fundada en los mismos argumentos respecto a los que ya se había referido. En esta misma resolución, el tribunal tuvo por evacuado el traslado del liquidador y ofició al Mineduc y a la SIR para que informaran sobre las alegaciones de los respectivos interventores, atendiendo en esta oportunidad a lo dispuesto por la Ley 20.800, cuestión que omitió al pronunciarse sobre los conflictos que venían acaeciendo y eran informados por el administrador de cierre.

El día 13 de abril se tuvieron por recibidos los informes del Mineduc y la SIR, pronunciándose el tribunal el día 13 de julio. En la resolución se menciona que la SIR considera que la facultad de señalar bienes esenciales corresponde a la junta de acreedores, recordando que esa afectación habría sido zanjada en la junta del 3 de enero de 2018. Por su parte, el Mineduc sostiene que los bienes que deben considerarse esenciales son aquellos destinados a posibilitar el cumplimiento de los compromisos académicos de la institución, reconociendo las facultades que a su respecto tienen los interventores estatales para la educación superior. Finalmente, el tribunal señala que la normativa invocada (artículo 21 de la Ley 20.800) dice relación con los conflictos que pudieran suscitarse entre el administrador de cierre y el liquidador respecto a las facultades de cada uno sobre los bienes esenciales, lo que requería que la declaración se hubiera efectuado con anterioridad. En otras palabras, el juez concluye que no corresponde volver a emitir un pronunciamiento respecto de un asunto que ya se encontraba resuelto, haciendo alusión a la designación de bienes esenciales efectuada en la novena junta de acreedores. Por lo demás, la resolución menciona que la Ley 20.800 no otorgaba al juez la facultad de decidir a ese respecto, rechazando la solicitud del administrador de cierre.

Ante esta situación, el administrador de cierre buscó impugnar la decisión mediante la interposición de un recurso de reposición, siendo el principal argumento el hecho de que la resolución recurrida impedía al administrador utilizar la legislación aplicable a los casos de cierre de universidades en el sentido de proteger el interés público asociado a la continuidad de estudios, ya que, el tribunal habría reconocido a la junta de acreedores la facultad de señalar bienes esenciales, infringiendo normas expresas de la Ley 20.800 y desconociendo una de las principales funciones consagradas para el administrador de cierre. Con todo, el recurso de reposición fue presentado de manera extemporánea y rechazado por el 4° Juzgado Civil de Santiago, de acuerdo al N°1 del artículo 4 de la Ley 20.720.

Con posterioridad, la coexistencia entre el administrador de cierre y el liquidador concursal se limitó a discutir sobre el pago de los honorarios del primero, quien solicitó verificar un crédito de manera extraordinaria por la suma de \$35.000.000 de pesos. Solicitud que fue rechazada en un principio por tratarse de una obligación originada con posterioridad a la dictación de la resolución de liquidación.

Sin embargo, es el mismo tribunal el que, invocando lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 21 de la Ley 20.800, termina razonando sobre diversos oficios emitidos por la SIR y el Mineduc, teniendo especialmente a la vista el Oficio SIR N°10.476 de 6 de septiembre de 2018, que fue acompañado por el administrador de cierre para fundamentar su solicitud y trata sobre una instrucción del Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento hacia el liquidador concursal en donde señala que el artículo 13 de la Ley 20.800 dispone que los honorarios de los administradores estatales deben ser pagados con cargo a los ingresos que perciba la institución de educación superior, sin distinguir si esta se encuentra o no sometida a un procedimiento concursal; luego, cita el reglamento de la Ley 20.800, el que en su artículo 47 reitera la regla del artículo 13, agregando que los honorarios son fijados por la División de Educación Superior del Mineduc en la resolución que designa al administrador; a continuación, hace presente la Resolución (Exenta) N°4.669 de 11 de agosto de 2017 de la División de Educación Superior del Mineduc que determinó los honorarios mensuales de Jorge Rojas y concluye señalando que la forma de determinación y pago de los honorarios del administrador de cierre tienen una fuente legal que debe ser respetada por el liquidador.

El razonamiento anterior es reproducido casi íntegramente por el tribunal en resolución de fecha 3 de enero de 2019 y, si bien reconoce que ni la Ley 20.800 ni la Ley 20.720 contienen normas en cuanto a la forma de pago o preferencias que procedan respecto a los honorarios de los administradores estatales, se atribuye la facultad de determinarlo en atención al artículo 21 de la Ley 20.800. Resolviendo finalmente que la Empresa Deudora debe hacer pago de los honorarios que le corresponda al administrador de cierre, con cargo a la masa, y contando con la preferencia del N°4 del artículo 2472 del Código Civil, conforme a lo dispuesto en el artículo 239 de la Ley 20.720. Respecto a la forma y determinación del monto, se remite a las mismas disposiciones citadas en el Oficio SIR N°10.476, esto es, el artículo 13 de la Ley 20.800 y el artículo 47 de su reglamento.

## **1.2. Universidad del Pacífico (“UPA”)<sup>43</sup>**

---

<sup>43</sup> Los hechos que se relatan corresponden a una sistematización de información obtenida desde el Informe de la Comisión Especial Investigadora de los Actos de los Organismos Públicos relacionados con la situación financiera de la Universidad del Pacífico (disponible en [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=49176&prmTipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=49176&prmTipo=INFORME_COMISION)); la presentación del Ministerio de Educación el caso de la Universidad del Pacífico (disponible en:

### **1.2.1. Investigaciones preliminares por parte del Mineduc y revocación reconocimiento oficial**

En noviembre de 2018 el jefe de la División de Educación Superior del Mineduc inició un proceso de investigación en el marco de la Ley 20.800 con el fin de determinar si la Universidad del Pacífico se encontraba en alguna de las situaciones o causales de cancelación de personalidad jurídica y revocación de reconocimiento oficial contempladas en la ley.

Como resultado de la investigación, se llegó a la conclusión de que efectivamente la universidad en cuestión había incumplido reiteradamente compromisos administrativos, laborales, financieros y académicos, constatándose su crítica y precaria situación institucional, además de la falta de recursos educativos y docentes mínimos para su funcionamiento.

Por otra parte, la institución había infringido gravemente sus estatutos, pues habría sido incapaz de acreditar y asegurar que seguiría proveyendo el servicio educativo durante el año 2019 a los estudiantes matriculados. Todo esto implicaba una vulneración grave a sus objetivos y misión educacional, además de incumplir con su obligación de dar continuidad de estudios a los estudiantes pertenecientes a su comunidad.

En enero de 2019 se resolvió el término de la investigación preliminar, declarándose como acreditadas las casuales de los literales a), b) y c) de la Ley 20.800, y se ordenó comunicar al CNED la resolución aludida, la cual fue aprobada por el mismo en febrero de 2019, revocándose así el reconocimiento oficial de la institución y cancelándose su personalidad jurídica en virtud del Decreto N°72 del Ministerio de Educación, el que, además, dispone en su artículo 5 que se nombrará un administrador de cierre para la UPA.

### **1.2.2. Demanda de liquidación forzosa y nombramiento del administrador de cierre**

El 19 de febrero de 2019 la Consultora Educacional Innedu Limitada demandó la liquidación forzosa de la UPA ante el 25° Juzgado Civil de Santiago debido al no pago de determinadas facturas que se encontraban en poder de la demandante, las cuales ascendían al valor de \$9.000.000 de pesos. Por resolución judicial de 25 de febrero de 2019, el tribunal tuvo por interpuesta la demanda de liquidación forzosa, citando a audiencia inicial.

---

<https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=163152&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>; y el expediente de la causa Rol C-7051-2019, seguida ante el 25° Juzgado Civil de Santiago (disponible en <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php>).

Semanas después, por Resolución (Exenta) N°1809 de 27 de marzo de 2019, el Mineduc designó, con la aprobación del CNED, a Roberto Nahum como administrador de cierre, dotándolo de todas las facultades que otorga la Ley 20.800 respecto a la institución en cierre, pero también señalando sus obligaciones en el ejercicio del cargo.

### **1.2.3. Resolución liquidación forzosa**

El 3 de abril de 2019 se dicta la resolución de liquidación forzosa respecto de la Universidad del Pacífico, siendo designado Carlos Parada como liquidador titular. Esta resolución ordena proceder a la incautación de todos los bienes de la universidad, sus libros y documentos bajo inventario, advirtiendo al público que no debe pagar ni entregar mercaderías a la Empresa Deudora bajo la pena de nulidad de pagos y entregas.

### **1.2.4. Coexistencia del liquidador concursal y el administrador de cierre**

Una de las primeras actuaciones del liquidador concursal fue informar al tribunal del hecho de haber comenzado con la incautación de bienes de la UPA, entre ellos, tres salas pertenecientes al Colegio Bertrait College que eran arrendadas por la deudora, encontrándose con un sinnúmero de documentación contable y académica, servidores computacionales, impresoras, fotocopiadoras y antecedentes de alumnos y ex alumnos de la institución.

Ante esto, el administrador de cierre, Roberto Nahum, señala al tribunal que, dentro de los bienes incautados por el liquidador concursal, se encuentran especies de interés para el ejercicio de sus funciones y, aludiendo a las facultades que le otorga la Ley 20.800, solicita que dichos bienes sean puestos a su disposición, dado que resultan indispensables para garantizar el interés público asociado a la continuidad de estudios, el que se materializa, según Roberto Nahum, “a través de la entrega de las certificaciones y otros antecedentes que les permitan acreditar su avance curricular y otros aspectos relacionados con su formación profesional o técnica”. Por su parte, el liquidador sostiene que no tiene inconveniente alguno en poner a disposición los bienes incautados, reconociendo expresamente la función del administrador y recalcando la necesidad de colaboración que debe existir entre ambos. Por lo anterior, al no existir controversia entre los interventores, el tribunal tuvo presente ambos escritos y dio lugar a la solicitud de Roberto Nahum, recalcando también la misión que le ha sido encomendada por ley.

El día 18 de junio de 2019 se celebró la junta constitutiva del procedimiento concursal de liquidación de la UPA, oportunidad en la cual se ratificó el nombramiento del liquidador titular Carlos

Parada y se discutieron asuntos propios del procedimiento, tales como acuerdos sobre la celebración de futuras juntas ordinarias y la realización de activos de la Empresa Deudora.

A diferencia de lo sucedido en el caso ARCIS, la continuación de actividades de la UPA no fue una opción barajada por la junta de acreedores, por lo que desde los inicios del procedimiento se buscó realizar los inmuebles incautados, haciendo presente que no existían alumnos asistiendo a clases en los mismos, ya que el administrador de cierre se encontraba reubicándolos en otras universidades.

Siguiendo esta línea, Roberto Nahum, junto con el Mineduc, celebró un convenio con la Universidad Tecnológica Metropolitana (“UTEM”) con el objetivo de reubicar a los estudiantes, asumiendo esta última la responsabilidad como institución tutora. De esta manera, el acuerdo contemplaba que los estudiantes retomen sus clases bajo la tutela de la UTEM, manteniendo los planes de estudios y mallas curriculares de la Universidad del Pacífico, respetando el avance académico de los estudiantes reubicados. Para la ejecución de este convenio el Mineduc se comprometió a aportar a la institución tutora un monto ascendiente a la suma de \$2.000.000.000 de pesos<sup>44</sup>.

Ahora, uno de los hitos más relevantes en torno a la coexistencia de ambas figuras tuvo lugar a propósito de la presentación de las bases de uno de los remates del procedimiento por parte del liquidador concursal, particularmente el que se celebraría con fecha 5 de diciembre de 2019. Recordemos que una de las facultades más importantes del administrador de cierre es la de determinar qué bienes son esenciales para la continuidad del servicio educativo. En este caso, Roberto Nahum cumple con esta labor al presentar, en noviembre de 2019, un escrito señalando como bienes esenciales las bibliotecas que servían a los alumnos en antiguas sedes que la UPA mantenía en las comunas de Las Condes y Melipilla, haciendo presente que, si bien será la UTEM la institución a cargo de continuar con la ejecución del servicio educacional, dicha situación no lo exime de contribuir a que los estudiantes concluyan con éxito sus procesos educativos, por lo que, junto al señalamiento, promueve un incidente de exclusión de bienes del remate. Con fecha 25 de noviembre de 2019, el tribunal tiene por promovido el incidente y da traslado al liquidador concursal. Luego, con fecha 5 de diciembre del mismo año, el tribunal decide suspender el remate solo respecto de los bienes señalados como esenciales, fijando además una audiencia de resolución de controversia para el día 12 del mismo mes, a la que comparece tanto el administrador de cierre como el liquidador, siendo este último el que propone suspenderla para

---

<sup>44</sup> Si bien al momento de analizar la Ley 20.800 se señaló que los recursos necesarios para llevar adelante el proceso de administración deben provenir de la institución intervenida (artículos 13 inciso final y 24 inciso tercero, primera parte), en la práctica se ha identificado la necesidad de apoyar particularmente la labor del administrador de cierre mediante la aplicación de lo dispuesto en la segunda parte del inciso tercero del artículo 24, norma que permite el aporte excepcional de recursos por parte del Estado para financiar las medidas conducentes a asegurar la continuidad del servicio educativo.



efectos de discutir con la junta de acreedores un posible acuerdo con Roberto Nahum, con el fin de vender dichas bibliotecas a la UTEM. Mientras tanto, se recibe el incidente a prueba fijando como único punto la efectividad de que los bienes muebles, correspondientes a material bibliográfico de estudio y mobiliario, son esenciales para asegurar la continuidad de estudios de los estudiantes de la Universidad del Pacífico. Luego, el tribunal accede a la solicitud de suspensión, pero señalando que la audiencia deberá proseguir el día 2 de enero de 2020 para efectos de rendir la prueba.

Según consta en el acta de la audiencia del 2 de enero de 2020, el liquidador hizo presente que, en virtud de la falta de quórum para una junta de acreedores, citada con posterioridad a la audiencia del 12 de diciembre de 2019, no fue posible obtener el pronunciamiento respecto a la oferta de compra directa que se encontraba en conversaciones con la Empresa Deudora. Acto seguido, se ofrece prueba documental y testimonial por parte del administrador de cierre como incidentista y, en atención al volumen de la prueba ofrecida, el liquidador solicita un plazo para poder efectuar observaciones a la misma, por lo que la audiencia se suspende de común acuerdo, prosiguiendo la misma para efectos de realizar observaciones a la prueba el día 24 de enero de 2020. Con todo, dicha audiencia no se lleva a cabo por haber sido solicitada su suspensión de común acuerdo debido a que se encontraban en nuevas conversaciones tendientes a lograr un acuerdo. Posteriormente, no se verificarían mayores interacciones entre al administrador estatal y el liquidador concursal.

### **1.3. Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología (“UNICIT”)<sup>45</sup>**

#### **1.3.1. Investigaciones preliminares**

En marzo de 2017, Félix Viveros, rector de la Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología, puso en conocimiento del Ministerio de Educación ciertos hechos relevantes que afectaban el normal desarrollo de las actividades de la universidad. En particular, dicha comunicación informaba de la renuncia realizada por dos socias integrantes de la Asamblea General de Socios y de cinco miembros de la junta directiva. Adicionalmente, comunicaba a esta Secretaría de Estado que la universidad no habría dado inicio a las actividades académicas correspondientes a la anualidad en curso, debido a las serias dificultades financieras que atravesaba la institución. Finalmente, el señor Viveros

---

<sup>45</sup> Los hechos que se relatan corresponden a una sistematización de información obtenida desde el Decreto N° 100 del Ministerio de Educación que cancela la personalidad jurídica y revoca el reconocimiento oficial a la Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología – UNICIT (disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1120843&f=2020-10-13>); y el expediente de la causa Rol C-23923-2018, seguida ante el 19° Juzgado Civil de Santiago (disponible en <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php>).

señalaba que esa comunicación constituía su última gestión en representación de la universidad, ya que en ese mismo acto presentaba su renuncia al cargo de rector.

En mérito de los hechos denunciados, la Subsecretaría de Educación instruyó un período de investigación preliminar, mediante Resolución (Exenta) N°1007 de fecha 8 de marzo de 2017, con el objeto de determinar si la institución se encontraba en alguna de las hipótesis de revocación del reconocimiento oficial y pérdida de la personalidad jurídica a que se refiere la ley.

Esta investigación recabó una serie de antecedentes, a través de los cuales fue posible concluir que efectivamente la universidad se encontraba en un estado de incumplimiento reiterado de compromisos financieros, administrativos y laborales. Respecto a los primeros, la institución habría reconocido estar enfrentando graves conflictos de liquidez, sin posibilidad real y cierta de recepción de nuevos recursos, además de falta de docentes e insuficiencia de materiales e insumos.

De esta manera, fue posible concluir mediante la investigación que la situación patrimonial, económica y financiera de la universidad tornó absolutamente inviable sostener su proyecto educativo, lo que derivó en una falta de prestación del servicio educacional y, finalmente, en una transgresión de sus propios estatutos.

Posteriormente, luego de que el informe de investigación fuera remitido y aprobado por la Subsecretaría de Educación, dicha autoridad dictó la Resolución (Exenta) N°6648 de 19 de diciembre de 2017, proponiendo dar inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial y ordenando la remisión de una copia del respectivo expediente de investigación al CNED, para que se pronunciara respecto de dicha propuesta. Por su parte, el Consejo recibió a los representantes de la Corporación Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología, los cuales fueron escuchados el día 24 de enero de 2018.

El 7 de febrero de 2018, el CNED acordó, por unanimidad, acoger la solicitud efectuada, por cuanto a su juicio se acreditó la configuración de las causales dispuestas en la ley. De esta manera, se arribó a la conclusión de que la UNICIT había incurrido en las causales establecidas en las letras a) y c) del artículo 64 del Decreto con Fuerza de Ley N°2 del Mineduc, esto es, incumplir sus objetivos estatutarios y transgredir su escritura social, por cuanto se logró acreditar, en síntesis, el prácticamente nulo ingreso de nuevos estudiantes a las carreras ofrecidas, el debilitado cuerpo docente con que cuenta la institución, la falta de suministro de prácticas profesionales para los estudiantes que las requieren, y la carencia de insumos e implementos básicos para la enseñanza académica.

### **1.3.2.Revocación reconocimiento oficial y cancelación personalidad jurídica**

El 2 de marzo de 2018, mediante el Decreto N°100, se revoca el reconocimiento oficial y se cancela la personalidad jurídica de la UNICIT, sin perjuicio de esto, se establece que se mantendrá la personalidad jurídica solo para la implementación de la administración de cierre. Asimismo, se declara que el cierre de la institución regirá a partir del 31 de enero de 2021, sin perjuicio de que el Mineduc podrá, antes del vencimiento de esa fecha, extender el plazo por máximo 47 meses.

### **1.3.3.Nombramiento administrador de cierre**

El Mineduc solicitó, de manera fundada y adjuntando los antecedentes correspondientes, el acuerdo del Consejo Nacional de Educación, para el nombramiento de José Jara como administrador de cierre de la UNICIT. Con fecha 14 de marzo de 2018, el CNED aprobó esta medida.

### **1.3.4.Demanda liquidación forzosa**

El 14 de septiembre de 2018 un grupo de trabajadores denominados como “Soto Jara y Otros Extrabajadores” presentan una demanda de liquidación forzosa ante el 19° Juzgado Civil de Santiago en contra de la UNICIT por incumplimiento de obligaciones laborales y previsionales.

Los trabajadores acusan el incumplimiento por parte de la UNICIT de un acuerdo de conciliación logrado ante el 1° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, causa RIT O-1530-2018. En dicho pacto, la universidad se había comprometido al pago de \$93.071.520 pesos, mediante cuatro cuotas a través de cheques, y los documentos serían entregados al tribunal a más tardar el día 25 de mayo. Sin embargo, según los ex trabajadores, la universidad solo pagó la primera cuota del acuerdo y abonó un 20% de la segunda cuota, olvidando el pago de lo restante.

En este caso, son 19 los extrabajadores con contrato y 29 bajo la modalidad de honorarios que exigen el pago de un total de \$420.000.000 de pesos.

Ante el tribunal, solicitaron como liquidador titular a Cristián Herrera, como suplente a Eduardo Godoy y como veedor a Patricio Jamarne.

### **1.3.5.Sustitución del administrador de cierre**

En septiembre de 2018 se procede a revocar el nombramiento de José Jara como administrador de cierre de la UNICIT mediante Resolución (Exenta) N°4762. Esto debido a que, como afirmó el Mineduc, el administrador habría evidenciado falta de diligencia y proactividad en cuanto a alcanzar un convenio de cierre con la Universidad de Santiago (“USACH”), ya que se ausentó de una serie de reuniones para abordar cambios propuestos al convenio, no respondiendo incluso a llamadas telefónicas.

Además, se alegó que no obtuvo liquidez para la continuidad de estudios, pese a que la institución estaba al borde de la insolvencia.

Finalmente, mediante la Resolución (Exenta) N°4820, el CNED, con fecha 24 de septiembre de 2018, aprobó el nombramiento de Jorge Rojas como administrador de cierre de la UNICIT.

### **1.3.6. Actuación del administrador de cierre**

El 24 de septiembre de 2018, la UNICIT, representada por su administrador de cierre, la USACH y el Mineduc, suscribieron un “Convenio de Colaboración Académica Administrativa para garantizar la continuidad de estudios de los estudiantes de la Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología”, instrumento en el que se pactó que los estudiantes de la UNICIT podrían proseguir las carreras y programas de pregrado de dicha institución en la USACH en calidad de “estudiantes en convenio”, esto fue aprobado mediante el Decreto N°1022 de 2018, del Ministerio de Educación.

Al momento de celebrar el convenio, la UNICIT declara tener un total aproximado de 1092 alumnos matriculados para el 2018, además de aproximadamente 400 estudiantes egresados en proceso de titulación. Dentro de lo establecido en el convenio, se señala que los planes y programas de estudio de la UNICIT serán impartidos durante toda la vigencia del presente acuerdo bajo la administración de la Universidad de Santiago, no podrán ser modificados y los destinatarios serán solo estudiantes de la universidad en cierre que hubieren formalizado su matrícula.

Por otra parte, con fecha 16 de octubre de 2018, el administrador de cierre realiza sus primeras presentaciones en el procedimiento concursal, allanándose a la solicitud de liquidación forzosa para todos los efectos legales, tanto en el expediente como en la audiencia inicial.

Posteriormente, el día 26 del mismo mes, ingresa un escrito solicitando al tribunal que, entre otras cosas, se le autorice de manera provisional a realizar gastos esenciales conservativos de la propiedad y activos de la deudora, así como la confección del inventario de los inmuebles que ha recibido y la contratación de guardias para el cuidado de las instalaciones de la universidad, con el fin de evitar cualquier tipo de pérdida de bienes, incluyendo aquellos que resultan esenciales para la continuidad de estudios de los estudiantes de la UNICIT, todo esto en el contexto de encontrarse pendiente el nombramiento del liquidador concursal y, por consiguiente, la resolución de liquidación. Ante esto, el día 31 de octubre el tribunal provee la solicitud de Jorge Rojas, autorizándolo a realizar gastos conservativos esenciales, en los términos de la Ley 20.800, decisión que sería rápidamente impugnada vía recurso de reposición por el representante legal de los demandantes, argumentando que no corresponde que el administrador de cierre utilice fondos disponibles de la UNICIT, aunque fueran para

gastos conservativos esenciales, toda vez que se trata de un hecho público y notorio la mala administración financiera que ha tenido la universidad, haciendo una clara referencia al anterior administrador de cierre, por lo que concluye que resulta irrisorio y contrario a los principios formativos del procedimiento concursal acceder a lo solicitado por la deudora. Finalmente, el tribunal da lugar a la reposición de la demandante, dejando sin efecto la anterior autorización.

### **1.3.7. Resolución de liquidación forzosa**

Con fecha 19 noviembre de 2018 se decreta la liquidación forzosa de la UNICIT designando como liquidador titular a Eduardo Godoy. La resolución ordena proceder a la incautación de todos los bienes de la universidad, sus libros y documentos bajo inventario, advirtiendo al público que no debe pagar ni entregar mercaderías a la Empresa Deudora bajo la pena de nulidad de pagos y entregas.

### **1.3.8. Coexistencia del liquidador concursal y el administrador de cierre**

En el caso reseñado no se evidenciaron mayores escenarios de encuentro o desencuentro entre los interventores, lo que da cuenta de que la decisión de no continuar el giro de la Empresa Deudora y la oportuna celebración de convenios con otros establecimientos para asegurar la continuidad de estudios de los estudiantes permite un escenario menos conflictivo y con mayor fluidez para que los respectivos interventores ejerzan sus labores.

Con todo, cabe señalar una situación en la que existió controversia de acuerdo al pago de los honorarios por las labores realizadas por el administrador de cierre:

1. Con fecha 24 de enero de 2019, Jorge Rojas envía un correo al liquidador concursal con el fin de establecer los procedimientos para el pago de sus honorarios como administrador de cierre, citando la norma del artículo 13 de la Ley 20.800 y resoluciones dictadas por el 4° Juzgado Civil de Santiago referidas al tema, pero en el caso de la Universidad ARCIS, donde también ejercía funciones como administrador de cierre. El mismo día, Eduardo Godoy responde a la solicitud de Jorge Rojas, señalando que tal solicitud debe ser planteada en términos formales, ya que es una decisión que, según el liquidador, le corresponde a la junta de acreedores. Hace presente también que la jurisprudencia citada no le parece aplicable dado que entiende que la Universidad ARCIS tenía una continuidad de giro, situación que no ocurre con la UNICIT. A continuación, Jorge Rojas señala que no tiene mayor conocimiento de los requisitos que el liquidador indica para devengar sus honorarios, ya que insiste de que se trata de una obligación legal, haciendo presente que la ley nada establece respecto a la existencia de una continuación de giro o no, así

como tampoco menciona que dicho pago sea un asunto dependiente de la voluntad de la junta de acreedores.

2. Con fecha 20 de mayo de 2019, Jorge Rojas solicita al tribunal que se ordene el pago de sus honorarios como administrador de cierre por el monto de \$14.000.000 de pesos, alegando la preferencia del artículo 2472 número 4 del Código Civil e invocando lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 20.800, que indica que los honorarios del administrador de cierre serán pagados con cargo a los ingresos que perciba la institución de educación superior.
3. Con fecha 22 de mayo del mismo año, el tribunal deniega la solicitud en la forma solicitada, por lo que el día 27 de mayo, Jorge Rojas solicita verificar su crédito como un acreedor más del concurso, ahora por \$16.000.000 de pesos, el que se tendría por verificado al día siguiente.
4. Con todo, el día 04 de agosto de 2020, Jorge Rojas informa al tribunal un acuerdo parcial al que arribó con la junta de acreedores, por lo que se desiste de su verificación. Finalmente, el tribunal tiene presente el desistimiento y se certifica que el administrador de cierre ha perdido su calidad de acreedor en el concurso.

## **2. Problemas identificados y aspectos a destacar en casos prácticos**

Luego de reseñar tres casos en que existió una aplicación simultánea de los procedimientos contemplados en la Ley 20.720 y 20.800 es posible identificar los principales desafíos a los que se vieron enfrentados liquidadores concursales y administradores estatales para la educación superior, así como también los escenarios en que ambos actores lograron actuar de forma coordinada según la naturaleza del caso. A continuación, hacemos una síntesis de los hitos que, a nuestro juicio, merecen mayor atención según diferentes criterios y que serán fundamentales para determinar si la regulación actual facilita o dificulta la armonización de estos procedimientos paralelos.

### **2.1. La importancia del oportuno nombramiento de los interventores**

Desde un punto de vista cronológico, podemos apreciar que tanto en el caso de ARCIS como el de la UNICIT existe un periodo inicial en que las figuras interventoras no coexisten por encontrarse pendiente el nombramiento de uno u otro según diferentes motivos. Esta situación se advertía, en parte, por Alejandra Contreras (ex jefa de la División de Educación Superior del Mineduc) en el informe de la comisión investigadora del proceso de administración provisional de ARCIS, en donde señalaba que inevitablemente existiría un periodo vacío entre que se decreta la liquidación y aparece la figura del

administrador de cierre, puesto que los procesos administrativos para llevar a cabo el cierre de una institución y nombrar al interventor, tardan varios meses<sup>46</sup>.

Por el lado de la UNICIT, lo que demoró fue el nombramiento del liquidador concursal, ya que en el expediente judicial se promovió y concedió un incidente de nulidad de todo lo obrado por falta de emplazamiento válido a la Empresa Deudora, dejando sin efecto una primera designación de este. Respecto al caso ARCIS, la dificultad vino dada justamente por lo que anticipaba Alejandra Contreras, pero también debemos tener presente el hecho de que la junta de acreedores haya votado la continuidad del giro de la Empresa Deudora, decisión que condiciona inevitablemente las futuras actuaciones del administrador<sup>47</sup>. En el caso concreto, existe un periodo de cinco meses en que el liquidador concursal actúa y toma decisiones junto a la masa de acreedores sin que se nombre al administrador de cierre, cuestión que obliga a este último a comparecer ante un procedimiento que lleva meses tramitándose, debiendo aceptar lo obrado por el liquidador, quien está llamado a velar por los intereses de los acreedores mas no de los estudiantes. Por el contrario, en el caso de la UNICIT, tenemos a un administrador de cierre que pudo realizar gestiones durante dos meses antes que se designara al liquidador concursal definitivo y se dictara la resolución de liquidación. La diferencia fundamental radica en que, en este caso, se encuentran presentes los acreedores que demandan la liquidación forzosa para velar por sus propios intereses, tal como se pudo apreciar en el recurso de reposición de la parte demandante impugnando la resolución del tribunal que autorizaba al administrador de cierre a realizar gastos conservativos.

En síntesis, vemos como de una u otra forma los vaivenes procesales o administrativos permiten este tipo de situaciones y la Ley 20.800 no se anticipa a tal escenario, cuestión que puede ser problemática tanto para el administrador de cierre que será nombrado eventualmente o para el liquidador concursal, por lo que no resulta deseable para la armonización de los procedimientos la ausencia de uno de los interventores por periodos prolongados de tiempo. El normal cumplimiento de las funciones de cualquiera de ellos puede terminar afectando el futuro procedimiento paralelo y es fundamental que el interventor respectivo se erija como contrapeso en la defensa de los intereses que las leyes encomiendan, evitando a toda costa la indefensión de los involucrados, sean acreedores de la Empresa Deudora o estudiantes de una institución en cierre.

---

<sup>46</sup> Cámara de Diputados (2017), Informe Comisión Investigadora ARCIS, 81.

<sup>47</sup> Si bien en este caso existía un administrador provisional, este mantiene una tarea distinta a la de llevar a cabo el cierre de la institución y debe cesar sus funciones en el corto plazo, por lo que en términos prácticos no resulta ser la persona más idónea para entenderse con el liquidador concursal.

## **2.2. Los beneficios de celebrar oportunamente los convenios para asegurar la continuidad de estudios**

Al momento de desarrollar los casos de la UPA y la UNICIT, se observa que fue posible celebrar acuerdos con otras casas de estudio con el fin de reubicar a los estudiantes que formaban parte de las instituciones afectadas y así resguardar el derecho a la educación del cual son titulares.

En el caso de la UPA, el convenio se celebró con la Universidad Tecnológica Metropolitana, mientras que en el de la UNICIT, con la Universidad de Santiago de Chile. En ambos casos, el administrador de cierre actúa como representante de las instituciones afectadas y, junto con la presencia y apoyo del Mineduc, se encarga de celebrar estos acuerdos con las universidades tutoras, ofreciendo a la comunidad estudiantil una solución concreta frente a la crisis institucional.

El objeto específico de los convenios es hacer efectivo el mandato contenido en la Ley 20.800 respecto a asegurar la continuidad del servicio educativo de los estudiantes, estableciendo el marco de aplicación, derechos, atribuciones, obligaciones, condiciones, instancias y órganos de coordinación y control de las acciones que se ejecutarán para garantizar la continuidad de estudios<sup>48</sup>. Para su materialización, tanto la institución tutora como la institución en cierre asume derechos y obligaciones. Por ejemplo, en el caso de la UPA, la UTEM se obligó a desplegar todas aquellas acciones que permitieran a los estudiantes en convenio poder continuar sus carreras de acuerdo a sus respectivas mallas de estudios, así como disponer de todos los medios necesarios para la correcta continuación y finalización de los procesos académicos. Para facilitar esta labor, el convenio reconoce ciertas facultades a la UTEM, tales como contratar personal docente, académico o administrativo que fuera necesario para cumplir con las obligaciones contraídas; celebrar contratos con el Consorcio de Universidades del Estado de Chile, con el objeto de lograr la continuidad de estudios incluso en carreras que la UTEM no impartía. Por su parte, la UPA, a través del administrador de cierre, se obligó a proporcionar información acerca de todos los planes y programas de estudio de las carreras de pregrado que impartía en ese entonces la universidad, así como los reglamentos académicos vigentes<sup>49</sup>.

Destacamos la importancia de celebrar oportunamente estos acuerdos porque, si bien la Ley 20.800 no lo dice expresamente, se trata, a nuestro juicio, de la única medida que permite realmente asegurar la continuidad del servicio educativo en el corto y mediano plazo. Por lo anterior, es

---

<sup>48</sup> Resolución (Exenta) N°03729 de la Universidad Tecnológica Metropolitana de fecha 27 de noviembre de 2019 (disponible en: <https://transparencia.utem.cl/wp-content/uploads/2020/08/RES3729DE2019-convenio.pdf>). 4.

<sup>49</sup> UTEM (2019), Resolución (Exenta) N°03729, 5.



fundamental que la búsqueda de los convenios sea un aspecto central en el plan de administración que se presenta según el artículo 23 de la ley.

Otro aspecto a destacar es el rol que la Ley 20.800 asigna al Fisco en aquellos casos en que la aplicación de los convenios requiera contar con programas de nivelación académica y los recursos disponibles sean insuficientes. El artículo 24 permite, de manera excepcional y solo respecto al administrador de cierre, destinar recursos fiscales para subsidiar la aplicación de los programas mediante un decreto expedido por el Ministerio de Hacienda, en circunstancias que la regla general es que sean financiados por los aportes que reciba la institución sujeta a la medida de cierre. Con todo, el rol del Estado no ha sido relegado a dicha excepción. En el convenio celebrado entre la UPA y la UTEM fue posible constatar que su financiamiento estuvo principalmente a cargo del Mineduc, asignándose una “Beca de Arancel por Concepto de Continuidad de Estudios” y “Fondos de Desarrollo Institucional” en favor de la universidad tutora<sup>50</sup>, lo que, en principio, va en contra del objetivo de la Ley 20.800 (particularmente sus artículos 23 y 24 inciso tercero, primera parte) en cuanto a lograr sus fines con un menor costo para el Fisco, pero se condice con el resguardo a la continuidad del servicio educativo y, por consiguiente, al derecho a la educación que consagra el artículo 1.

### **2.3. La determinación de los bienes esenciales para asegurar la continuidad de estudios**

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, el artículo 21 de la Ley 20.800 y el artículo 2 del reglamento de coordinación consagran la prevalencia de facultades del administrador provisional o de cierre frente al veedor o liquidador concursal respecto de los bienes muebles o inmuebles que resulten esenciales para la continuidad de estudios de los estudiantes. El espíritu de la norma busca que tales bienes no puedan verse afectados por el procedimiento concursal que se llevará a cabo de forma paralela. Si bien en esta materia el tenor literal de la ley es claro, su aplicación práctica no estuvo exenta de dificultades. En ARCIS fue posible constatar que la determinación de los bienes esenciales es una facultad que interesa a todos los actores y de la que también hizo uso el liquidador concursal al momento de aprobar la continuidad de giro de la Empresa Deudora, siendo este hito el que dio paso a uno de los principales conflictos con el administrador de cierre.

Cabe preguntarnos qué es lo que se entiende por *bien esencial para la continuidad de estudios* en el contexto de la Ley 20.800, ya que ni el artículo 21, ni el artículo 2 de su reglamento ofrecen una conceptualización. Al respecto y según informó el ex jefe de la División de Educación Superior del Mineduc, Juan Vargas, los bienes esenciales de una casa de estudios son aquellos sin los cuales no es

---

<sup>50</sup> UTEM (2019), Resolución (Exenta) N°03729, 7.

posible dar cumplimiento a los compromisos académicos de la institución y, por lo tanto, deben quedar afectos a la continuidad de la prestación educacional de los estudiantes<sup>51</sup>. Ahora bien, desde el punto de vista de la legislación concursal, el concepto de bien esencial solo aparece vinculado al procedimiento de reorganización<sup>52</sup>, no existiendo normas para el caso de la liquidación y siendo además una determinación criticada por depender mayormente del deudor, sin que existan criterios claros para impugnar su decisión<sup>53</sup>. A mayor abundamiento, la LRLEP tampoco ha definido lo que debe entenderse por bien esencial, siendo la doctrina la que ha hecho esfuerzos por construir un concepto. Puga, por ejemplo, entiende que el bien es esencial cuando no puede ser fácilmente reemplazable y que cumple una función principal en la producción o prestación de los bienes o servicios que suministra la empresa. Lo importante, a juicio del autor, es que la expresión “esencial” apunta a una condición excepcional y, por tanto, se debe proceder con un espíritu restrictivo a la hora de calificar un bien como tal<sup>54</sup>. Teniendo esto en consideración, la dificultad que identificamos en el caso concreto dice relación con la oportunidad procesal en que estos bienes fueron calificados como esenciales, ya que, si bien el artículo 11 del reglamento de la Ley 20.800 reconoce la facultad que tiene el administrador de cierre para señalar cuáles serán aquellos bienes necesarios e indispensables para asegurar la continuidad de estudios, nada impidió que en ARCIS el liquidador concursal (con acuerdo de la junta de acreedores) llevara a cabo esta misma determinación con meses de anticipación. Situación que está íntimamente relacionada con lo reseñado en el apartado 2.1. del presente capítulo y que terminó por afectar la labor del administrador de cierre, siendo esta una de las consecuencias de que los órganos concursales puedan tomar decisiones estructurales sin que existan contrapesos, como podría haber sido la presencia oportuna del administrador de cierre en el procedimiento. Con todo, pareciera ser que la situación generadora de conflictos no puede reducirse a una cuestión meramente temporal. Creemos que, aun si los interventores de ambos procedimientos estuviesen nombrados desde el comienzo, la determinación de bienes esenciales no sería algo del todo pacífico, ya que esta calificación debería adoptar un criterio distinto según el interventor

---

<sup>51</sup> Ord. N°06/01100 del Ministerio de Educación oficiado en Causa Rol 13573-2016 por el 4° Juzgado Civil de Santiago (disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php>).

<sup>52</sup> Dentro de los antecedentes que debe acompañar el deudor en la reorganización concursal se encuentra la relación de todos sus bienes, la cual debe expresar el avalúo comercial, el lugar en que se encuentran y aquellos gravámenes que los afecten, señalando, además, cuáles de esos bienes tienen la calidad de esenciales para el giro de la empresa.

<sup>53</sup> La forma de impugnar la calificación de un bien como esencial en el contexto del procedimiento de reorganización viene dada por la posibilidad que reconoce el artículo 94 de la Ley 20.720 a los acreedores cuyos créditos se encuentren garantizados con prendas o hipotecas para solicitar al tribunal competente que declare que el bien sobre el que recae su garantía no es esencial para el giro de la Empresa Deudora. Para resolver lo anterior, el artículo dispone que el tribunal puede solicitar al Veedor un informe que contendrá la calificación de si el bien es o no esencial para el giro de la empresa y el avalúo comercial del bien sobre el que recaen las garantías, debiendo el tribunal resolver la calificación de esencial en única instancia, a más tardar el segundo día anterior a la fecha de celebración de la Junta de Acreedores llamada a conocer y pronunciarse sobre las proposiciones de Acuerdo de Reorganización Judicial.

<sup>54</sup> Juan Esteban Puga, *El acuerdo de reorganización* (Santiago: Editorial Jurídica, 2014), 246.

que la estipulase. En otras palabras, lo que puede ser un bien esencial para asegurar la continuidad de estudios puede no serlo para la continuidad del giro de la Empresa Deudora.

#### **2.4. La situación de los honorarios del administrador de cierre**

Tal como se mencionó al analizar el caso de ARCIS y la UNICIT, al momento de evaluar la situación de coexistencia entre el liquidador concursal y el administrador de cierre, fue posible identificar una situación en la que existió controversia entre ambas figuras y el asunto se relaciona con el pago de los honorarios por la labor realizada por el administrador de cierre. A efectos de contextualizar, el artículo 13 de la Ley 20.800 establece que el pago de los honorarios al administrador provisional será de cargo de la institución afectada, norma que se extiende al administrador de cierre por aplicación del artículo 20. El conflicto se enmarca en una discrepancia en cuanto al criterio por parte de ambas figuras respecto al cómo debe satisfacerse esta obligación. Lo interesante del problema es analizar la manera en que los tribunales abordaron el conflicto presentado por los interventores.

En ARCIS, el administrador de cierre busca el pago de sus honorarios mediante una solicitud de verificación extraordinaria de su crédito, la que es rechazada, en principio, por tratarse de una obligación que habría nacido con posterioridad a la dictación de la resolución de liquidación, pero que, a su vez, sería concedida por el tribunal al entender —luego de tener a la vista el Oficio SIR N°10.476— que el crédito del administrador de cierre tendría su fuente legal en la resolución del Mineduc que lo nombra y fija sus honorarios, lo que iría en armonía con los artículos 13, 20 y 21 de la Ley 20.800, correspondiendo entonces resolver que dicho crédito debía ser pagado con cargo a la masa de acreedores, incluso habiéndose devengado con posterioridad a la resolución de liquidación.

En el caso de la UNICIT, a diferencia de ARCIS, el administrador de cierre recurre extrajudicialmente al liquidador concursal para solicitar el pago de sus honorarios, entendiendo que es la misma Ley 20.800 la que establece que estos serán pagados con cargo a los ingresos percibidos por la institución afectada. Por su parte, el liquidador responde que en realidad esa es una solicitud que debe ser planteada ante la junta de acreedores. El problema, entonces, nace por existir una distinta comprensión en cuanto a la manera de proceder para llevar a cabo esta actuación. Ante esto, el administrador de cierre de la UNICIT acude al tribunal para que ordene el pago de sus honorarios como tal, pero el órgano jurisdiccional termina denegando la solicitud, lo que lleva al administrador a tener que actuar como si fuera un acreedor más dentro del procedimiento concursal que atraviesa la institución afectada, de esta manera, pareciera ser que la decisión del juez ampara lo postulado por el liquidador concursal.

Así las cosas, a pesar de que la ley señala expresamente a quién le corresponde el pago de los honorarios del administrador estatal, no hay mayor claridad en la forma de determinación y cobro de estos, constatándose distintos criterios para abordar la situación por parte de los tribunales en los casos analizados.

Lo anterior es problemático, a nuestro juicio, por distintas razones. En primer lugar, porque sitúa al interventor para la educación superior en una posición desventajosa, ya que no es seguro que dentro del procedimiento concursal pueda ver satisfecho su crédito a cabalidad, como le podría ocurrir a cualquier acreedor que carezca de preferencias para el pago, situándolo en un escenario de incertidumbre que haría compleja su labor. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la falta de certeza para proceder al cobro de sus honorarios puede afectar la independencia del administrador estatal, toda vez que su remuneración queda afecta a la capacidad de la institución para rescatar o generar nuevos activos en un escenario en que esa labor recae esencialmente en la figura del liquidador concursal. Si el criterio del tribunal que abordó el caso de UNICIT se asentara para futuros casos sobre cobros de honorarios por parte de los administradores estatales, creemos que es un desincentivo para quienes pudieran ser designados al efecto, entendiendo que la labor de hacerse cargo de una institución en crisis es sumamente compleja, por lo que un piso mínimo para desempeñar el cargo debería ser el aseguramiento del oportuno pago de los honorarios de los administradores estatales para la educación superior. Por otra parte, si bien la solución adoptada en el caso ARCIS logró el escenario que pretende la Ley 20.800, su solución estuvo lejos de ser sencilla, debiendo emitirse diversos pronunciamientos desde la SIR y el Mineduc para que el tribunal pudiera arribar a una resolución fundada. Lo anterior no parece ser un escenario ideal para los administradores estatales para la educación superior, si bien es un precedente, no se trata de un criterio asentado y menos vinculante, por lo que podría variar casuísticamente, tal como ocurrió en el caso de la UNICIT.

#### **2.5. La falta de observancia de las disposiciones de la Ley 20.800 en la tramitación del procedimiento concursal**

Un problema transversal que pudo observarse en los casos analizados dice relación con la aplicación misma de la Ley 20.800 y la forma en que esto repercutió en algunas resoluciones de los tribunales que conocían de los procedimientos concursales cuando se trató de invocar normas que, siguiendo un criterio de especialidad, debieron aplicarse preferentemente.

En ARCIS esto se ve reflejado en un primer término respecto al señalamiento de bienes esenciales de la Empresa Deudora por parte del administrador de cierre<sup>55</sup>, actuación que realiza luego de que la junta de acreedores decidiera realizar un nuevo reparto de fondos que tendría como consecuencia terminar con el carácter esencial de ciertos bienes que así habrían sido considerados en un principio por la junta y el liquidador concursal. Recordemos que en relación a este hito el administrador de cierre hizo ver una serie de irregularidades en el procedimiento, como, por ejemplo, que el tribunal no se pronunciara oportunamente sobre su presentación y que, en el intertanto, la junta de acreedores acordara la terminación anticipada del giro de la Empresa Deudora. En línea con lo anterior, se alegó que la decisión de la junta atentaba contra las disposiciones de la Ley 20.800 y su reglamento, al disponer de bienes que el administrador estatal habría señalado como esenciales.

Tal como vimos en la reseña del caso, todas estas reclamaciones encontraron su rechazo fundado en cuestiones meramente procedimentales, careciendo de un mayor análisis de fondo, lo que da cuenta de la falta de observancia de algunos preceptos contenidos en la Ley 20.800 al abordar estas materias por parte del tribunal. Hacemos la prevención de que esta idea no busca afirmar que el juez no puede rechazar incidencias por temas formales, al contrario, puede y debe hacerlo según los principios formativos del procedimiento, el punto que se busca levantar se relaciona específicamente con no aplicar el artículo 11 del reglamento de coordinación, ni el artículo 21 de la Ley 20.800, los que reconocen, en primer lugar, la facultad del administrador de cierre para señalar aquellos bienes muebles e inmuebles necesarios e indispensables para asegurar la continuidad de estudios (bienes esenciales); en segundo término, que dichas facultades prevalecerán sobre las del liquidador únicamente respecto a dichos bienes; y, finalmente, que todo conflicto que pudiere suscitarse entre el liquidador y el administrador de cierre debe ser resuelto por el juez, oyendo previamente al Mineduc, a la Superintendencia de Educación Superior y a la SIR, propendiendo a la preeminencia del interés público asociado a la continuidad de estudios de los estudiantes, cuestión que no sucedió hasta que Jorge Rojas impugnó la resolución que rechazaba los incidentes promovidos, en un contexto en que el tribunal debió oficiar a las mencionadas entidades desde el momento en que el administrador informó el señalamiento de bienes esenciales, toda vez que su actuación fue motivada por una decisión de la junta que afectaría sus labores como interventor para la educación superior y, en consecuencia, representaba un conflicto con el liquidador.

Otro aspecto a destacar en relación a este hito se encuentra vinculado con lo reseñado en el apartado 2.3. del presente capítulo y es la forma en que el tribunal termina haciéndose cargo del conflicto

---

<sup>55</sup> Según lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 20.800 se trata del caso paradigmático en que la normativa concursal especial debería primar por sobre la LRLEP.

sobre los bienes esenciales. En su análisis, entiende que la normativa invocada (artículo 11 del reglamento de coordinación y artículo 21 de la Ley 20.800) debe aplicarse a los conflictos que existieran entre el administrador de cierre y el liquidador respecto a las facultades de cada uno sobre dichos bienes, escenario que, a juicio del tribunal, no correspondía revisar, toda vez que la designación de “bien esencial” había sido efectuada con anterioridad por la junta de acreedores sin controversia alguna.

Llama la atención que el tribunal se refiera al concepto de “bien esencial” de forma unitaria respecto al administrador de cierre y al liquidador concursal, en circunstancias que —tal como se reseñó en el apartado 2.3.— el tratamiento legal del concepto está lejos de ser uniforme: para el caso del interventor de la educación superior, el bien es esencial únicamente respecto a la continuidad de estudios de los estudiantes, mientras que, para el liquidador, el concepto es ajeno al procedimiento que dirige. Sumado a lo anterior se encuentra el hecho de que la Ley 20.800 solo reconoce facultades respecto de los bienes esenciales específicamente al administrador de cierre, no así para el liquidador, del cual solo hace una mención genérica a sus “facultades” y, siendo impropio el concepto de bien esencial para su procedimiento, no podríamos asumir que existan tales facultades sobre dichos bienes de la Empresa Deudora.

Por otra parte, la resolución del tribunal señaló que la Ley 20.800 no otorgaba al juez la facultad de decidir al respecto y, de hecho, eso es lo que hace al limitarse a señalar que la declaración de bien esencial se hizo con anterioridad por un organismo concursal: no emitir un pronunciamiento decisor que se haga cargo de las alegaciones (fundadas, a nuestro juicio) del administrador de cierre, aun cuando es la misma Ley 20.800 el que lo mandata expresamente a resolver este tipo de conflictos, tal como dispone el inciso segundo de su artículo 21 y el inciso tercero del artículo 11 del reglamento de coordinación.

Una situación similar, pero a menor escala, se verificó en el caso de la UPA cuando el administrador de cierre señaló los bienes que tendrían la calidad de esenciales para la continuidad de estudios, toda vez que el tribunal provee su presentación otorgando traslado, dictamen que sería objeto de reposición por parte de Roberto Nahum, al afirmar que una correcta aplicación de la Ley 20.800 implicaría haber accedido al señalamiento de plano, haciendo presente (correctamente, a nuestro juicio) que el liquidador no tendría facultades de administración sobre los bienes que el administrador de cierre declara como esenciales.

## CONCLUSIONES

Luego de haber estudiado las disposiciones de la Ley 20.800, llega el momento de responder a las interrogantes planteadas al comienzo de este trabajo, con el objeto de adoptar una posición final frente al tema principal de la investigación: el análisis de la idoneidad de una regulación especial que aborda un tema tan sensible como la insolvencia de establecimientos de educación superior y cómo esta se ve enfrentada a la regulación concursal de carácter general.

Así las cosas, es posible concluir que la Ley 20.800 efectivamente contiene disposiciones que pueden ser catalogadas como normativa concursal especial, siendo paradigmático el caso contemplado en su artículo 21, mencionado y analizado ampliamente en este trabajo. Una interpretación armónica entre esta disposición, el artículo 11 del reglamento de coordinación y el artículo 8 de la Ley 20.720 nos permite afirmar que la Ley 20.800 y su reglamento de coordinación debieran aplicarse preferentemente a la LRLEP, entendiendo que las primeras contienen normas que consagran expresamente su prevalencia frente a la regulación concursal, mientras que la última viene a reconocer (también expresamente) dicha prevalencia al consagrar un criterio de especialidad, erigiéndose ciertas disposiciones de la Ley 20.800 y su reglamento como reglas que alteran el régimen general en ciertos casos. En suma, las facultades reconocidas a los interventores estatales para la educación superior deben primar sobre aquellas reconocidas a los órganos concursales, únicamente sobre los bienes que sean considerados esenciales para asegurar la continuidad de estudios de las personas.

Ahora bien, respecto a la Ley 20.800 en sí, cabe recordar que el legislador prevé tanto escenarios de coordinación como conflictivos entre los administradores estatales y los órganos concursales. En la práctica, como se pudo constatar en el análisis de casos, ambas situaciones son posibles.

En cuanto a los escenarios de coordinación, si bien existe un reglamento creado para determinar la manera de proceder en estos casos —junto a las instituciones encargadas de supervisar y permitir el desarrollo de los procedimientos—, su aplicación práctica no ha estado exenta de complejidades. Esto puede ser atribuible a múltiples razones, entre ellas, el hecho de que regule facultades que resultan fundamentales para el administrador de cierre siendo una norma de inferior jerarquía, como es el caso del artículo 11, o bien, que en sus disposiciones reitera reglas que ya contiene la Ley 20.800, como, por ejemplo, el artículo 2.

Con todo, destacamos el establecimiento de deberes de información en instancias previas entre los actores de la Ley 20.800 y la Ley 20.720, aspecto que resulta vital para armonizar los procedimientos y que en la práctica se ha verificado.

Adicionalmente, a nuestro juicio, el mecanismo más eficaz para lidiar de manera pacífica y cooperativa con la institución de educación superior en cierre fue la celebración de convenios con otras casas de estudios, con el fin de reubicar a la comunidad estudiantil afectada. La experiencia demostró que celebrar oportunamente estos acuerdos tenía consecuencias deseables para los diferentes interesados, toda vez que aseguraba el objetivo principal al permitir la continuidad de estudios, pero también propiciaba la generación de acuerdos pecuniarios entre las instituciones tutoras y la Empresa Deudora, beneficiando, en consecuencia, a la masa de acreedores.

Por otro lado, en cuanto a los escenarios conflictivos, fue posible observar que en la práctica ningún caso estuvo exento de ellos, siendo la razón principal por la que los procedimientos paralelos de la Ley 20.800 y la Ley 20.720 se complejizaron al punto de no lograr la adecuada coordinación que propiciaba el reglamento. Si bien la ley regula y prevé este tipo de situaciones, tiene un amplio margen para mejorar.

En primer lugar, respecto al contenido del artículo 21 de la Ley 20.800, que dispone que la figura encargada de resolver los conflictos sea el juez que conoce del procedimiento concursal y, si bien esto ha sido objeto de críticas<sup>56</sup>, nos parece que es la sede adecuada, toda vez que es el único lugar en que los administradores estatales y los órganos concursales se encuentran al mismo tiempo ante un tercero que puede tomar decisiones vinculantes respecto a ambos. El problema, a nuestro juicio, viene dado por otras razones y es que para mejorar la regulación hay que aterrizar lo teórico a la realidad. En este punto el legislador busca que un juez —que desconoce la situación de fondo de la institución afectada— tome una decisión informada para dirimir un conflicto, estableciendo una especie de consulta previa que involucra a diferentes organismos públicos. Creemos que esta regla solo viene a dilatar la resolución de un problema en un contexto en que se requiere la máxima celeridad, oficiar a las instituciones para emitir un pronunciamiento nos parece una etapa innecesaria, entendiendo que tanto los administradores estatales como los órganos concursales cuentan con el respaldo de los organismos públicos mencionados y, a mayor abundamiento, se encuentran en una posición mejorada en comparación a dichos organismos al tratarse de actores principales, por lo que si de información se trata, son los más adecuados para poner en conocimiento al tribunal del problema de fondo.

---

<sup>56</sup> Existe un proyecto de ley (Boletín N°13202-04) que propone a la justicia arbitral como ente idóneo para hacerse cargo de la resolución de conflictos, con todo, dicho proyecto fue analizado por la Corte Suprema, la que mediante Oficio N°49-2020 informó acerca de las diversas dificultades de trasladar los conflictos de esta naturaleza a un juez árbitro, en atención al procedimiento para su nombramiento, costos asociados, la falta de especificación del tipo de arbitraje propuesto por el proyecto y las conocidas desventajas asociadas a los arbitrajes forzosos, entre otros. Cabe mencionar que el proyecto se encuentra desde el año 2020 en su primer trámite constitucional, sin haberse realizados mayores esfuerzos para que prospere.



Con todo, un segundo problema y no por eso menos importante, dice relación con la aplicación misma de la Ley 20.800 por parte de los jueces al momento en que los administradores quisieron invocar la prevalencia de facultades frente a los órganos concursales, toda vez que en ningún caso se accedió a ella de manera directa. Por el contrario, ante la solicitud los tribunales otorgaron traslado o derechamente resolvieron no ha lugar. Esto no parece un buen antecedente para futuros casos, entendiendo que la facultad en comento respecto a los bienes esenciales viene a ser una de las herramientas más importantes que tienen los administradores para asegurar la continuidad de estudios de las personas.

Lo anterior podría facilitarse mediante el establecimiento anticipado de criterios claros para la actuación de todos los actores. Siguiendo esa línea, los puntos críticos que identificamos apuntan a los siguiente:

1. Se debe incluir legalmente una definición de bien esencial para la continuidad de estudios, así como elevar jerárquicamente la facultad del administrador de cierre para señalar dichos bienes, pasando de estar en el reglamento de coordinación al texto íntegro de la Ley 20.800. Ahora bien, esto no quiere decir que la facultad de designar bienes esenciales y la respectiva prevalencia sobre ellos se vuelva una potestad absolutamente discrecional de los interventores para la educación superior, pero en la medida en que el señalamiento cumpla con los presupuestos que establezca una eventual conceptualización legal, no debería haber mayor lugar a discusión.
2. Los mecanismos de información por parte de los organismos encargados de los administradores estatales y los órganos concursales —en el contexto de un desencuentro ventilado ante el tribunal— han demostrado dilatar la resolución del conflicto. La legislación debe avanzar a un punto en que la información suministrada por los administradores estatales o los órganos concursales sea suficiente para que el juez pueda fallar sin más trámite. En los pocos casos en que pudo verificarse el cumplimiento de la consulta previa que establece el artículo 21, la tendencia de los organismos fue informar al mismo tenor que el interventor que los representaba en el procedimiento.
3. Por otra parte, es necesario incluir un mecanismo que asegure de antemano la forma de determinación, cobro y pago de los honorarios para los administradores estatales, en miras de evitar eventuales conflictos y descargar la labor de un tribunal que se enfrenta a una gran cantidad de información, como es propio en los procedimientos concursales que se ventilan en sede judicial.

Finalmente, no es de menor importancia recordar el rol que cumple esta normativa en términos de velar por la continuidad de estudios, entendiendo el interés estatal que hay detrás de este fin como

una forma de proteger y garantizar el derecho constitucional que tienen las personas a la educación. En este sentido, considerando todo lo analizado y la relevancia de esta idea, podemos concluir que el concepto de continuidad de estudios, en este contexto, debe entenderse como la posibilidad de que la institución de educación superior siga prestando sus servicios o la posibilidad de reubicar a los estudiantes en una nueva casa de estudios igualmente acreditada para así finalizar el proceso académico.

Los comentarios elaborados en este trabajo pretenden vislumbrar fallas o deficiencias, tanto respecto a la ley como a su aplicación, que no estarían permitiendo actualmente llevar a cabo de manera eficaz procesos destinados a enfrentar situaciones críticas y determinantes para las instituciones de educación superior junto a su comunidad estudiantil. He aquí la relevancia del asunto y que se traduce en un llamado a mejorar la forma en que esta materia está regulada y como está siendo aplicada hoy en día.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y Revistas

1. Bobbio, Norberto. Teoría General del Derecho. Bogotá: Temis, 1992.
2. Caballero, Guillermo. “Sobreendeudamiento y exoneración legal de los saldos insolutos en el procedimiento concursal del consumidor”. *Ius et Praxis*, 24, no. 3 (2018): 133-172.
3. Carrasco, Nicolás. “Tres razones para la utilización de la eficiencia en el Derecho Procesal Concursal”. *Revista Chilena de Derecho Privado*, no. 30 (2018): 55-85.
4. Cordero, Luis. Lecciones de Derecho Administrativo. Santiago: Thomson Reuters, 2015.
5. De La Maza, Iñigo. “*Lex Specialis*: Sobre el artículo 2 bis de la Ley 19.496”. *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, 88, no. 247 (2020): 83-116.
6. Goldenberg, Juan Luis. “Consideraciones críticas respecto al denominado principio de la par condicio creditorum”. *Revista Chilena de Derecho*, 37, no. 1 (abril 2010): 73-98.
7. Goldenberg, Juan Luis. La visión privatista del derecho concursal. Santiago: Thomson Reuters, 2015.
8. Martínez, José Ignacio. “Los conceptos jurídicos indeterminados en el lenguaje constitucional”. *Revista de Derecho Político*, no. 105 (mayo 2019): 161-196.
9. Peña, Marisol & Rosales, Cecilia. “El interés público en el constitucionalismo postmoderno”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, no. 22 (2001): 483-502.
10. Puga, Juan Esteban. Del Procedimiento concursal de liquidación. Santiago: Editorial Jurídica, 2014.
11. Puga, Juan Esteban. El acuerdo de reorganización. Santiago: Editorial Jurídica, 2014.

12. Quezada, Flavio & Rivera, Carlos. “El administrador provisional de establecimientos educacionales de la Ley 20.529”. *Revista de Derecho Público*, no. 86 (2017): 75-103.
13. Rivera, Carlos. “El Administrador Provisional de Establecimientos Educacionales en el Sistema Escolar Chileno: ¿Es útil esta técnica de intervención administrativa?”. *Revista de Derecho Público*, no. 86 (2018): 139-161.
14. Rodríguez-Arana, Jaime. “El interés general y el Derecho Administrativo”. *Revista Federal de Derecho*, no. 4 (2019).
15. Tardío, José Antonio. “El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales”. *Revista de Administración Pública*, no. 162 (septiembre 2003): 189-225.

### **Trabajos de investigación**

1. López, Edmer Leandro. 2016. *El interés público como concepto jurídico: Teoría de la determinación en sentido general*. Tesis Doctoral. La Coruña, Universidad de Coruña.

### **Legislación nacional**

1. Ley N°20.720. 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.
2. Ley N°20.800. Crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales.
3. Decreto N°576 del Ministerio de Educación. Aprueba reglamento que establece mecanismos de coordinación entre procedimientos previstos en la Ley N°20.800 y en la Ley N°20.720, respectivamente.

4. Decreto con Fuerza de Ley N°1 del Ministerio de Salud; Subsecretaría de Salud Pública: Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°2.763, de 1979 y de las leyes N°18.933 y N°18.469.
5. Decreto con Fuerza de Ley N°4 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción: Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de Minería, de 1981, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica.
6. Decreto con Fuerza de Ley N°382 del Ministerio de Obras Públicas: Ley General de Servicios Sanitarios.

### **Historia de la ley**

1. Biblioteca del Congreso Nacional (2014). “Historia de la Ley 20.720. Sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización de empresas y personas y perfecciona el rol de la Superintendencia del ramo”. Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4343/> (Consultado el 30-7-2023).
2. Biblioteca del Congreso Nacional (2014). “Historia de la Ley 20.800. Crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales”. Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4993/> (Consultado el 30-7-2023).

### **Otros documentos**

1. 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. “Informe de la 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”. Cámara de Diputados.

[https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=36819&prmTipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=36819&prmTipo=INFORME_COMISION)

(Consultado el 30-7-2023).

2. Castro, Luis. “Universidad ARCIS. Antecedentes sobre las funciones del Liquidador y el Administrador”. Departamento de estudios, extensión y publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional.

[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24043/1/BCN -](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24043/1/BCN_-_)

[Universidad ARCIS. Antecedentes sobre funciones del Liquidador y Administrador.pdf](#)

(Consultado el 30-7-2023).