

“Santiago, cuatro de marzo de dos mil veinte.

Vistos y teniendo presente:

Primero. Que el Presidente y el Secretario General de la Cámara de Diputados, don Iván Flores García y don Miguel Landeros Peric, respectivamente, mediante Oficio N° 15.292, de fecha 14 de enero de 2020, pusieron en conocimiento de esta Excma. Corte Suprema el Proyecto de Ley que “*Modifica la ley N°20.800, que crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales, para crear un nuevo órgano colaborador de la administración, regular sus atribuciones y facilitar la continuidad de los estudios de los alumnos afectados*”, (Boletín N° 13.202-04).

Segundo. MOTIVACIÓN Y CONTENIDO DEL PROYECTO.

Que, el proyecto de ley cuyo análisis se solicita consta de un artículo único, de carácter permanente, que introduce modificaciones a siete preceptos de la Ley N° 20.800.

La Ley N° 20.800, publicada el 26 de diciembre de 2014, introdujo las figuras del Administrador Provisional y del Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior, con miras a “*resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios y el buen uso de todos los recursos de la institución de educación superior, de cualquier especie que éstos sean, hasta el cumplimiento de sus respectivas funciones*” (art. 1°).

Los proponentes plantean que la normativa actual garantiza un catálogo de derechos restringido, pero no da solución a las situaciones que aquejan a los estudiantes. Es por ello que, como idea matriz del proyecto, se pretende “*reorientar el sistema institucional a cargo de los procesos de cierre y reubicación contemplados en la Ley 20.800, de manera de perfeccionar sus mecanismos en consideración a la experiencia acumulada a la fecha y las necesidades de los diferentes actores del proceso, con el fin de asegurar realmente el derecho a la Educación de los y las estudiantes. Para ello, establece propuestas a nivel de los Administradores Provisional y de Cierre, y respecto de los convenios entre instituciones educacionales*”.

Para la consecución de tales objetivos, el proyecto establece las siguientes ideas matrices:

- (i) Agrega causales para la apertura de la investigación preliminar de instituciones de educación superior que presenten irregularidades;



(ii) Crea una mesa triestamental integrada por las organizaciones representantes de estudiantes, docentes y funcionarios elegidos que participará junto al Administrador Provisional en la toma de decisiones;

(iii) Incorpora la medida de reestructuración de instituciones de educación superior de carácter privado;

(iv) Reexamina las facultades y obligaciones del Administrador Provisional y de Cierre;

(v) Modifica las obligaciones de las instituciones en convenio para dar continuidad al servicio académico, en los casos de “quiebra” (sic) de la institución de educación superior;

(vi) Introduce modificaciones al orden de prelación de los acreedores para la verificación en la liquidación forzosa de la institución;

(vii) Traspasa la competencia para resolver las contiendas entre el Administrador y el Liquidador o Veedor, del Juez de Letras de la liquidación o reorganización respectiva, a un Juez Arbitro; y

(viii) Amplía las atribuciones de los Administradores en relación a las del Liquidador y Veedor, redefine la forma de establecer los bienes esenciales para asegurar la continuidad de estudios, impidiendo que, en el intertanto, se enajene toda clase de bienes de la institución.

De tales propuestas, la materia consultada se encuentra dentro de las atribuciones de los tribunales de justicia, esbozada en el numeral (vii), que se analiza a continuación.

Tercero. ANÁLISIS DE LA DISPOSICIÓN CONSULTADA

Que el oficio remitido señala que se solicita informe respecto de la letra c) del numeral 6 del artículo único del proyecto, el cual es del siguiente tenor:

“6.- Modifíquese el artículo 21 en el siguiente sentido:

“c) Sustitúyase en el inciso segundo la frase “el juez que dictó la respectiva resolución de reorganización o liquidación, según sea el caso, oyendo previamente al Ministerio de Educación y al Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, y propendiendo a la preeminencia del interés público asociado a la continuidad de estudios de los y las estudiantes de la institución afectada” por “un juez árbitro, oyendo previamente al Ministerio de Educación y al Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, en un plazo máximo de 30 días corridos, a costa de la institución de educación superior cuando se trate de instituciones de educación superior privadas.”

En la siguiente tabla comparada se puede advertir en qué consiste la propuesta de cambio:



Texto vigente	Texto simulado
<p>Todo conflicto que pudiere suscitarse entre el liquidador o veedor y el Administrador Provisional o de cierre será resuelto por el juez que dictó la respectiva resolución de reorganización o liquidación, según sea el caso, oyendo previamente al Ministerio de Educación y al Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, y propendiendo a la preeminencia del interés público asociado a la continuidad de estudios de los y las estudiantes de la institución afectada.</p>	<p>Todo conflicto que pudiere suscitarse entre el liquidador o veedor y el Administrador Provisional o de cierre será resuelto por un juez árbitro, oyendo previamente al Ministerio de Educación y al Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, en un plazo máximo de 30 días corridos, a costa de la institución de educación superior cuando se trate de instituciones de educación superior privadas.</p>

Como se puede advertir, el proyecto viene en introducir dos cambios:

1°. Suprime la competencia que actualmente tiene el juez de letras que decretó la reorganización o liquidación de la institución de educación superior, sujeta a administración provisional o de cierre, para conocer de los conflictos entre el liquidador o veedor y el administrador provisional o de cierre.

esta competencia se entrega a un juez árbitro, que deberá resolver dentro de 30 días corridos “a costa de la institución de educación superior cuando se trate de instituciones de educación superior privadas”, aunque se mantiene el trámite de oír previamente al Ministerio de Educación y al Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento y,

2°. Elimina el deber que pesa a la hora de resolver estos conflictos, de propender “a la preeminencia del interés público asociado a la continuidad de estudios de los y las estudiantes de la institución afectada”.

Cuarto. Que, de acuerdo a lo anterior, se realiza el siguiente análisis de la iniciativa, en primer término, en relación a la modificación de competencia.

En relación a este punto, se debe tener presente el argumento central de la moción legislativa contenido en la exposición de motivos del proyecto.

Este señala:

“Dentro del mismo artículo 21, se propone quitar la competencia al Juzgado de Letras en lo civil, que conoce el procedimiento de quiebra, de conocer de las contiendas entre el administrador y el liquidador o veedor, toda vez que esta situación perjudica a los estudiantes debido a la lentitud del proceso a la hora de resolver cuestiones urgentes y fundamentales para los procesos académicos. Estableciéndose que todo conflicto de competencia suscitado entre el liquidador o veedor y el Administrador Provisional o de cierre, deberá ser resuelto por un juez árbitro en un plazo máximo de 30 días corridos, a costa de la institución de



educación superior, cuando se trate de instituciones de educación superior privadas”.

En efecto, actualmente, las diferencias que se producen entre el administrador provisional o de cierre de una institución superior y el veedor o liquidador de la misma son conocidas y resueltas por el juez que ordenó la reorganización liquidación de dicha institución.

Esta forma de solución de conflictos es –no obstante- residual y complementaria a los mecanismos de coordinación explícitamente previstos en la ley (inc. final del art. 21 de la Ley N°20.800), desarrollados latamente en el Reglamento (Decreto N° 576, del año 2015, del Ministerio de Educación) y a cargo de la orgánica que ahí se establece (el “Comité de Coordinación”, del art. 12 y siguientes del Reglamento).

Como sea, la decisión de los legisladores de radicar estos conflictos en el juez civil a cargo de la reorganización o liquidación, no es de modo alguno antojadiza, pues se trata de la sede de competencia natural que, en abstracto, es la encargada de resolver diferencias en esta materia (la justicia civil resuelve conflictos acerca de la extensión de facultades de mandatarios y administradores, sobre derechos que recaen en bienes, etc.), y que, en concreto, está en mejor posición de ponderar los intereses en juego y cuenta con los elementos de juicio para tomar una decisión informada.

En efecto, este tipo de discrepancias se producirán, por ejemplo, acerca de cuáles son los bienes de la empresa en reorganización o liquidación esenciales para asegurar la continuidad de estudios de los y las estudiantes, lo que supone, primero, tener conocimiento sobre qué bienes pertenecen a la institución de educación superior y no a terceros ajenos al proceso concursal, cuestión que la resuelve, precisamente, el juez de dicho proceso. Luego, resulta manifiesta la interdependencia y vinculación recíproca que poseen las cuestiones concursales, de cargo del juez civil, y aquellas que el artículo 21, acertadamente, radica en él.

A lo anterior, debe añadirse la inconveniencia y, aún más, manifiesta inutilidad que supone excluir competencia en algunas materias al juez del fuero común, que tramita la reorganización o la liquidación, pues engendra la posibilidad de conflictos de competencia entre éste y el juez árbitro que se designe, los que retardarán innecesariamente la solución del asunto de fondo.

En consecuencia, en atención a las razones precedentes y sin perjuicio de las observaciones siguientes, no se advierte cómo la propuesta podría contribuir a mejorar la resolución de estos conflictos, tanto en tiempo como en calidad de la respuesta jurisdiccional.



Quinto. Que en cuanto a la competencia conferida a través del arbitraje forzoso, la sede jurisdiccional que propone modificar el proyecto analizado, constituye, precisamente, un arbitraje forzoso, no facultativo, pues, cualquiera que sea el interés de las partes en conflicto, la ley reformada vedará el acceso a los tribunales ordinarios, conduciéndolos obligatoriamente sin posibilidad de sustraerse a un juez árbitro.

Al respecto, se debe tener presente que, en iniciativas similares, la opinión de esta Corte no ha sido favorable con la utilización de esta institución. Así consta, por ejemplo, en el Oficio 248-2019, de 25 de octubre de 2019, en relación al Proyecto de Ley que “*Establece roaming automático nacional*”, Boletines N° 12.558-15 y 12.828-15, en cuyo considerando sexto se acordó:

“[..] arbitraje forzoso ha sido fuertemente criticada en atención a que afecta la autonomía de la voluntad, la cual es el pilar del sistema de arbitraje, en el cual las partes son libres para decidir tanto si entregan el conocimiento de su conflicto a un árbitro como a la persona misma que ejercerá el cargo. Asimismo, se critica que la institución priva a los sujetos de derecho de la posibilidad de acceder al sistema de justicia que el Estado debe proveer en forma gratuita y con ello se vulnera el derecho de igualdad ante la ley, lo cual constituye una infracción a la Constitución Política de la República”.

Por otro lado, con ocasión de la tramitación del proyecto de ley sobre “*Jueces árbitros y el procedimiento arbitral*” (Boletín N° 857-07), la Corte Suprema señaló que resultaban aplicables las mismas observaciones realizadas al Proyecto de Ley sobre “*Reforma al sistema de administración de justicia*” (Boletín N° 331-07), por no existir cambios sustanciales entre ambas propuestas.

En síntesis y en lo relativo al arbitraje, se expresó que: “(i) *debe primar la intervención de los órganos jurisdiccionales establecidos en la ley por sobre los jueces árbitros; (ii) la Constitución, en el numeral 3° de su artículo 19, consagra el principio de rango constitucional de igual acceso a la justicia, el cual es vulnerado por la necesidad de pagar honorarios al juez árbitro “porque no todos los chilenos estarán en este aspecto en igualdad ante la ley, rompiéndose de esta manera algunos de los principios formativos del proceso”; (iii) es un derecho de todo ciudadano el poder acudir a los tribunales ordinarios para la solución de sus conflictos; y (iv) la gratuidad de la administración de justicia es un principio básico del ordenamiento procesal”.*

A esta objeción, debe añadirse aquella relacionada con la celeridad, que se vincula estrechamente con el diseño del arbitraje a que alude el proyecto. Sobre ello se ocupa el siguiente epígrafe.



Sexto. Que en lo que respecta a la celeridad del arbitraje propuesto, el argumento que entregan los proponentes para la modificación en análisis, sería la “lentitud” de la resolución de estos conflictos, de ahí que acudan en búsqueda de celeridad, a la justicia arbitral. Gráficamente, se pretende que estos asuntos se resuelvan en 30 días corridos.

Sin embargo, el proyecto nada dice acerca de qué tipo de arbitraje será el que se aplique –de derecho, mixto o arbitrador, ni cómo será el procedimiento, incluyendo el régimen recursivo de sus resoluciones-, silencio que quedará entregado, entonces, a las posibilidades de acuerdo o pacto expreso de las partes, las que, paradójicamente, llegarán a esta instancia en razón de su demostrada incapacidad de arribar a soluciones colaborativas.

Luego, tampoco el proyecto señala qué persona desempeñará el rol de árbitro, por lo que deberán seguirse las reglas generales. Si las partes no acuerdan quién sea el árbitro, recurrirán al juez civil –no necesariamente el de la reorganización o liquidación- para que lo designe, previa audiencia, provocando el consiguiente retraso.

Otro punto que llama la atención del proyecto, se refiere al objeto del arbitraje, pues, siguiendo la técnica vigente, radica en el árbitro competente “todo conflicto que *pudiere suscitarse*”, cuestión perfectamente válida cuando se quiere sustraer a un juez ordinario.

Esta técnica, en cambio, no resulta ser la más apropiada en materia arbitral, toda vez que la competencia del árbitro será operativa gradualmente, a la espera de los requerimientos que se vayan generando a lo largo del tiempo. Lo que, definitivamente, afectará, por ejemplo, la proposición y aceptación de honorarios del Árbitro presente en la etapa inicial del compromiso.

Respecto de los honorarios del árbitro, la moción nada dice, salvo la regla que indica que el costo del arbitraje será “a costa de la institución de Educación Superior cuando se trate de instituciones de educación superior privadas”, sin que se dé explicación acerca de la inclusión de esta singular regla. Recordemos que las partes de este conflicto serán, por una parte, conjuntamente, el veedor o liquidador, que, en definitiva, representa a la masa de acreedores y el patrimonio de la institución de educación superior, y, por el otro lado, el administrador provisional o de cierre, cuyas acciones las realiza “con cargo a los recursos de la institución sujeta a la intervención” (art. 13, Ley N° 20.800). En consecuencia, la regla en cuestión pierde mucho sentido, pues, tarde o temprano, quienes soportarán los costos del arbitraje serán los propios acreedores de la institución de educación superior –lo que incluye, obviamente, a los estudiantes que se pretende



proteger-, recargándolos en el monto de este crédito que se provoca en una fase concursal.

La propuesta parece cifrar sus expectativas de celeridad en el plazo de 30 días corridos que se fija para resolver esta clase de asuntos. El problema de esta regla es que aparece del todo ambigua e imprecisa, pues se desconoce cuándo se iniciará el cómputo de este plazo, esto es, desde que se promueve la cuestión, o bien, desde que se designa árbitro, o desde que acepta el árbitro, o desde que se constituye el compromiso, etc. Tampoco se aclara la procedencia de recursos, la ejecución provisional de la sentencia, etc.

De cualquier modo, la idea que estos conflictos se resuelvan a través de un árbitro, dentro de un plazo máximo, denota que, aun cuando las circunstancias del caso concreto recomienden otra cosa, las partes no podrán pactar extenderlo un tiempo mayor o una prórroga, lo que podría tener incidencia en la calidad de la decisión, pues ésta podría verse afectada por la falta de tiempo necesario para que las partes discutan y acrediten sus pretensiones. Por lo demás, la naturaleza voluntaria del arbitraje demanda reconocer siempre que son las partes en conflicto las mejor llamadas a definir las cuestiones de índole procesal, por lo que de ningún modo es recomendable desconocer la posibilidad que ellas adapten el procedimiento al tipo de conflicto.

Como sea, el hecho es que la aspiración legislativa es que el asunto se resuelva a través de un árbitro en el menor tiempo posible, lo que no depende de la circunstancia de recurrir a la justicia arbitral en lugar de la ordinaria, sino del diseño del procedimiento a que este se debe sujetar, pudiendo restringir el acceso al régimen de recursos, dar provisionalidad de ejecución a la decisión del juez civil, etc.

Séptimo. Que, por último, en lo que se refiere al interés público en el conflicto, en torno a la eliminación del deber de propender a “*la preeminencia del interés público asociado a la continuidad de estudios de los y las estudiantes de la institución afectada*”.

El proyecto no entrega ninguna razón para justificar esta derogación normativa. Lo cierto es que, en caso que prospere la iniciativa, esta opción debería ser interpretada en el citado contexto del “*interés público*”, ya que la Ley N° 20.800, centra todo su esfuerzo regulatorio en asegurar la continuidad de estudios, lo que debe conciliarse con el planteamiento general del proyecto.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar en **los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que “*Modifica la*



ley N°20.800, que crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales, para crear un nuevo órgano colaborador de la administración, regular sus atribuciones y facilitar la continuidad de los estudios de los alumnos afectados”, (Boletín N° 13.202-04).

Oficiese.

PL 4-2020.”.

Saluda atentamente a V.S.

GUILLERMO SILVA GUNDELACH
Ministro(P)

Fecha: 05/03/2020 15:02:32

JORGE EDUARDO SAEZ MARTIN
Secretario

Fecha: 05/03/2020 15:43:02

