

DOCTRINA

Los conflictos de interés en la administración patrimonial y financiera de universidades y demás instituciones de educación superior en Chile

Conflicts of interest in the assets and financial administration of universities and other higher education institutions in Chile

María de los Ángeles Fernández Grossetête 

Abogada, Chile

Javiera Morales Alvarado 

Universidad de Magallanes, Chile

RESUMEN El presente trabajo aborda los conflictos de interés en las universidades privadas en Chile en instituciones sin fines de lucro y de educación superior. La ausencia de un adecuado desarrollo legal, jurisprudencial y doctrinario sobre los conflictos de interés en entidades sin fines de lucro en general, y universidades en particular, ha sido problemático tanto para el desarrollo del denominado «tercer sector» como para las universidades. Analizaremos cómo los conflictos de interés están en el centro de los problemas de administración financiera y patrimonial de estas instituciones, y cómo ello afecta su autonomía y calidad. Asimismo, abordaremos el marco regulatorio introducido por la Ley 21.091 de 2018 para hacer frente a este vacío normativo.

PALABRAS CLAVE Conflictos de interés, educación superior, lucro, personas jurídicas sin fines de lucro, universidades.

ABSTRACT In this paper we address the problem of conflicts of interest in private universities in Chile. We approach this issue by considering universities' characteristics as both, non-profit institutions, and educational institutions. The absence of regulation and jurisprudence on conflicts of interest in non-profit entities in general, and universities, in particular, has been problematic for the development of the so-called «third sector» and for universities. We analyze how conflicts of interest are at the center of the financial and asset management problems of these institutions, and how this problem also affects their autonomy and quality. Finally, we address the legal framework meant to fill this regulatory gap established by the bill of Law 21.091 of 2018.

KEYWORDS Conflicts of interest, higher education, profit, non-profit legal entities, universities.

Introducción

Los conflictos de interés han sido latamente estudiados, debatidos y regulados en el derecho societario. No obstante, poca atención se les ha prestado en el mundo de las personas jurídicas sin fines de lucro. Considerando la relevancia social y económica de estas instituciones en Chile, su desregulación resulta bastante problemática. La Ley 20.500 de 2011, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana, trató de abordar estos vacíos, pero no fue suficiente en aspectos tan relevantes como la responsabilidad de sus administradores y los conflictos de interés.

Este tema adquiere mayor relevancia en un país donde la participación privada en la provisión de servicios básicos (pensiones, salud y educación) es constantemente cuestionada, por lo que se ha propuesto transitar a AFP o a isapres sin fines de lucro. A nuestro juicio, la solución claramente no pasa por un mero cambio de naturaleza jurídica de las entidades, ya que esto se trata de una solución superficial que, al no cambiar las lógicas subyacentes, termina con prácticas que defraudan el espíritu de la regulación. El caso de las universidades y la necesidad que hubo de establecer toda una regulación para el *enforcement* o cumplimiento continuo de la prohibición de lucrar, ha dejado de manifiesto que no basta con descansar en la sola naturaleza jurídica de las personas jurídicas sin fines de lucro.

En efecto, un sector donde las instituciones sin fines de lucro tienen un rol protagónico es el educacional. Sin embargo, los sucesivos escándalos por la deficiente administración financiera revelaron que la sola naturaleza jurídica sin fines de lucro es insuficiente para garantizar que intereses lucrativos de controladores o administradores no produzcan conflictos que atenten contra su estabilidad patrimonial.

El problema radica en que, como la normativa no prevé estos conflictos de interés, no los regula, por lo que estos surgen en la más absoluta desregulación y falta de transparencia: el peor de los mundos. Lo anterior desemboca en malas administraciones, extracción o desviación de recursos por vías ilegítimas y otras malas prácticas de las que hemos sido testigos en universidades, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT).

En este artículo analizamos los conflictos de interés en las universidades privadas en tanto instituciones sin fines de lucro, pero también en consideración de sus particularidades como instituciones de educación superior. Evidentemente, existen grandes diferencias con respecto a las sociedades comerciales, que es donde la doctrina sobre conflictos de interés se ha concentrado. No obstante, ciertas características de estos conflictos, particularmente la relación agente y representado, son comunes en ambos mundos, y ciertas prácticas de buen gobierno corporativo pueden tener sentido en ambos sectores con la debida adecuación. En vista de ello, haremos un análisis de los conflictos de interés en general, para luego desarrollar las particularidades que presentan

los conflictos en las universidades privadas. Intentamos mostrar cómo los conflictos de interés están en el centro de los problemas de administración financiera y patrimonial de las instituciones de educación superior en general y de las universidades privadas en particular, y como ello afecta de paso su autonomía y calidad.

Posteriormente, analizamos cómo la regulación introducida por la Ley 21.091 sobre Educación Superior aborda estas problemáticas, dejando algunas otras pendientes. Subrayamos la importancia del cómo se implemente esta nueva regulación, de modo de ir sentando las bases de un sistema de educación superior transparente, público y sin conflictos de intereses, que permita concentrar los esfuerzos de las instituciones de educación superior y de los organismos del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en proveer un servicio de la mejor calidad para Chile.

El problema de los conflictos de interés en las universidades chilenas

Los conflictos de interés en personas jurídicas sin fines de lucro

El denominado «tercer sector» o «sector no lucrativo» no ha sido suficientemente estudiado ni regulado, pese a ser un importante actor de la realidad jurídica y económica en Chile y el mundo (Mateo, 2018: 5; Perdices, 2008: 142-143; Pizarro, 2004: 105). En nuestro ordenamiento jurídico, según el artículo 19, número 15, tenemos consagrado el derecho a asociarse y constituirse legalmente como persona jurídica. A nivel legal, el Título XXXIII del Libro I del Código Civil regula las bases generales de este tipo de entidades. A su vez, desde 2011 existe la Ley 20.500, que avanzó en llenar algunos vacíos del derecho civil en este ámbito. Por último, a nivel reglamentario, el Decreto Supremo 84 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que contiene el Reglamento de la Ley 20.500 de 2013, y las Resoluciones Exentas 343 de 2017 y 1.830 de 2013, ambas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, complementan esta regulación.¹

Si bien esta nueva normativa demuestra que ha habido una evolución en el interés de la política pública por este sector, la regulación sigue siendo insuficiente. Por ejemplo, no se establecen reglas generales de transparencia, rendición de cuentas o gestión. Esto ha llevado a algunas instituciones a someterse a estándares internacionales, como el ISO 9001-2015.

Esta falta de atención por parte del regulador y también de la doctrina alcanza a los conflictos de interés que pueden existir entre controladores, asociados y administradores de las personas jurídicas sin fines de lucro. En este apartado, intentamos identificar los intereses involucrados en una persona jurídica sin fines de lucro, los potenciales conflictos entre ellos, su relación con la estructura y organización de la entidad y, sobre todo, con el deber de lealtad de las administradoras y los administradores. Esto, para

1. Esta última es especialmente interesante, pues establece que las personas jurídicas sin fines de lucro deben someterse a auditorías externas, lo que es positivo en términos de transparencia y rendición de cuentas. El problema es que los parámetros que fija son muy altos, eximiendo a muchas entidades de esta medida (patrimonio igual o superior a cuatro mil millones de pesos a la fecha del año contable).

luego analizar en concreto este mismo tipo de conflictos en un tipo particular de persona jurídica sin fines de lucro: las universidades privadas.

Hay diversas perspectivas desde las cuales se puede analizar el funcionamiento de una persona jurídica sin fines de lucro (Zelaya, 1986).² Una de ellas es a partir de las relaciones de representación, pues, en tanto entes ficticios (Barros, 2020),³ no pueden actuar directamente en la vida jurídica y, por tanto, son representadas judicial y extrajudicialmente. Desde este punto de vista, los conflictos de interés surgen cuando los representantes o agentes tienen un interés particular con respecto al acto para el cual la representación se ha previsto, y que es contrario o incompatible con el de su representado. Este conflicto hace que el representante se encuentre en una situación en principio insoluble, de tener que satisfacer dos intereses contrapuestos, el suyo y el de su representado (Bernet, 2007: 119).

Sin perjuicio de las diferencias entre entidades lucrativas y sin fines de lucro, ambas enfrentan potenciales conflictos de interés en las relaciones entre agente y representado. En efecto, no hay nada en la estructura de una persona jurídica sin fines de lucro que impida el surgimiento de dichas situaciones. Como señala Perdices:

La prohibición de lucro solo indica *lo que no se puede hacer* —gestionar con la vista puesta en repartir beneficios—, pero no *cómo se deben hacer* correctamente las cosas —gestionar honesta y eficazmente la organización—, y lo primero es claro que no implica necesariamente lo segundo (Perdices, 2008: 148).

La cuestión puede incluso ser más problemática, ya que, como agrega el mismo autor:

El relajamiento de no tener que presentar una cuenta de resultados positiva puede llevar a más despilfarros, pérdida de calidad y desviaciones de fondos con respecto al servicio prestado que el afán desmedido y egoísta de presentar beneficios a los socios (Perdices, 2008: 148).

2. El análisis de la formación de la voluntad o la responsabilidad de la persona jurídica puede variar dependiendo de si nos basamos en la teoría de la representación o la teoría del órgano. En el primer caso, el representante no podría obligar a la persona jurídica con respecto a ilícitos, pues siempre, en tales casos, el representante estaría actuando más allá de los límites de su representación (en otras palabras, nunca se le daría poder de representación para causar daños). Bajo este prisma, la persona jurídica nunca sería responsable extracontractualmente, salvo que se le atribuyera responsabilidad por el hecho ajeno. Por su parte, la teoría del órgano entiende que la voluntad de la persona jurídica reside en sus órganos, conforme a la ley o sus estatutos. Por tanto, sí pueden ser responsables extracontractualmente de los delitos o cuasi-delitos cometidos por estos (siempre que se haya constituido la sala conforme a la ley o los estatutos, y que dicho órgano actúe conforme a sus funciones, sin confundir estas últimas con las facultades del órgano, que son los medios que tiene para ejercer sus funciones y cumplir su objeto, tarea en la cual puede causar daños a terceros). Para mayor profundización, véase Zelaya (1986).

3. Hay que recordar que nuestro Código Civil recoge la teoría de la ficción desarrollada por Von Savigny, que entiende que la capacidad jurídica solo pertenece a las personas naturales, por cuanto tienen razón y voluntad, y que el derecho atribuye personalidad a entes ficticios para fines jurídicos.

En consecuencia, la estructura de las personas jurídicas sin fines de lucro puede incluso propender a una situación de desprotección de sus propios intereses. Por ello, la doctrina insiste en que es especialmente relevante determinar adecuadamente los deberes que pesan sobre los administradores de las personas jurídicas sin fines de lucro, como también las reglas de transparencia (Perdices, 2008: 151). Inclusive, se ha recomendado que la evaluación, la fiscalización y la sanción de los conflictos de interés en el sector sin fines de lucro sea más inquisitiva y exigente que en el sector con fines de lucro (Goldschmid, 1997: 40). Esto tiene bastante sentido si tenemos presente, además, que las entidades sin fines de lucro usualmente gozan de un prestigio social asociado a sus actividades, y son objeto de beneficios de diversa índole como tributarios y donaciones.

En el derecho societario hay un conjunto de deberes que pesan sobre los administradores, entre los que destacan el deber de cuidado y el deber de lealtad (Bernet, 2007: 110). El deber de cuidado o de diligencia exige «actuar disponiendo siempre de toda la información necesaria, de buena fe, con la diligencia y atención debidas» (OCDE, 2016: 52), que en nuestra legislación está recogido en el artículo 41 de la Ley 18.046 de 1981, sobre Sociedades Anónimas. Todo esto en el artículo 69 de la Ley 21.091.⁴ Este deber de conducta permite una valoración flexible del comportamiento de los administradores.

El deber de lealtad, por su parte, consiste básicamente en la obligación de abstenerse de obtener cualquier beneficio para sí o para terceros a expensas de la sociedad o, dicho de otra forma, en la prohibición que afecta a los directores y gerentes de anteponer sus propios intereses o de terceros a los de la empresa (Bernet, 2007: 111). Nuestra legislación comercial, en específico la Ley 18.046 en su artículo 39, inciso tercero, recoge la idea de que todos los directores, independiente de quien los haya elegido, tienen el mismo deber de servir al interés de la sociedad. También, los numerales 5, 6 y 7 de su artículo 42 prohíben a los directores contravenir el interés social o usar su cargo para aprovechar oportunidades sociales u obtener ventajas indebidas para sí o terceros relacionados. Es el deber de lealtad el que tiene especial relevancia en los conflictos de interés. O, en otras palabras, una conducta típica de infidelidad es la celebración de un contrato por la sociedad en que uno de sus directores tiene interés (Bernet, 2007: 112).

Ahora bien, la estructuración del deber de lealtad adquiere cierta complejidad cuando se remite al tercer sector. Si bien la legislación comercial es clara en determinar en qué consiste este deber, ¿puede extrapolarse sin más a una persona jurídica sin fines de lucro? Para contestar esta pregunta es preciso contestar una anterior: ¿Cuál es el interés social al que refieren los artículos 39 y 42, antes señalados, a los que debe lealtad el director de una sociedad anónima?

Siguiendo a Alfaro (2016: 2015), el objetivo de la sociedad, considerada como contrato, es el que las partes hayan establecido en él. Salvo que los socios hayan acordado

4. Y para el caso de las universidades y demás instituciones de educación superior sin fines de lucro, desde 2018, en el artículo 69 de la Ley 21.091: «Los integrantes del órgano de administración superior deberán emplear en el ejercicio de sus funciones el cuidado y diligencia que las personas emplean ordinariamente en sus negocios propios».

otra cosa en los estatutos, esto es «maximizar la rentabilidad de las inversiones realizadas por los socios». Aplicando esta lógica a una persona jurídica sin fines de lucro, podría decirse que el interés al que deben lealtad los administradores es el que hayan establecido los asociados o miembros en el acto de constitución. Este, obviamente, no puede ser «maximizar la rentabilidad de las inversiones realizadas por los socios», pues los miembros o asociados no tienen propiedad (acciones) sobre la institución ni los aportes que puedan haber hecho a ella.

Pero, en alguna medida, el vínculo entre el deber de lealtad y las personas naturales que conformaron la entidad es más claro en las sociedades que en las personas jurídicas sin fines de lucro. En las primeras, el interés social es idéntico al autointerés de los socios de incrementar su patrimonio. En el caso de las asociaciones o fundaciones, hay «objetivos de interés común a los asociados» o «fines de interés general» al cual se destinan ciertos bienes (Código Civil de la República de Chile, 1857: artículo 545, inciso tercero). De alguna manera, el interés social de estas entidades excede al interés del miembro o fundador considerado en su individualidad. Y es a ese interés al que deben lealtad las directoras o los directores o administradores de una persona jurídica sin fines de lucro.

En este punto, cabe mencionar que en la doctrina del derecho societario existe una antigua discusión en torno a si concebir el interés social que debe guiar la conducta de los administradores como idéntico al interés de los accionistas (que sería la teoría contractual o monista, considerada arriba) o si debieran tenerse en cuenta los intereses de otros afectados por la actividad de la entidad (denominada teoría institucional o pluralista) (Sabogal, 2011: 13-14). Estas teorías se corresponden con las ideas de *shareholder value* y del *stakeholder value*.

Bajo la mirada monista, lo que se busca es darle mayor seguridad jurídica a los socios, quienes pueden exigir que el administrador sea fiel a sus intereses. Como vimos, ello equivale a administrar razonablemente su patrimonio, evitando trabajar para otros intereses (incluyendo los personales del administrador), donde lo importante, finalmente, es maximizar el valor de las acciones (Sabogal, 2011: 14-17). En cambio, en la visión institucional o pluralista, se amplía el concepto de interesados y se busca mayor creación de valor para todas las partes implicadas por la actividad empresarial, desde los socios e inversionistas a los trabajadores, consumidores, proveedores, la comunidad local, el medio ambiente, etcétera. Cabe señalar que la OCDE (2016: 51-52) ha incorporado esta mirada, sosteniendo que, si bien los consejos de administración deben rendir cuentas a la empresa y a sus accionistas actuando en interés de estos, también deben tener en cuenta y abordar con imparcialidad los intereses de otros actores, entre ellos trabajadores, acreedores, clientes, proveedores y comunidades locales, con especial consideración del cumplimiento de las normativas medioambiental y social.

Esta última visión reconfiguraría el deber de lealtad de los directores. Si bien resulta atractiva, representa un desafío a la hora de determinar las obligaciones y deberes a los que estará sometido quien administre una entidad, desafío que debiera abordarse positivamente. Si no, se corre el riesgo de que el deber de proteger los intereses de todos los

grupos difumina los límites de los deberes y responsabilidades de quien administra, en perjuicio de la entidad en sí. Como señala Alfaro (2016: 216), no se cuenta con ningún criterio para ponderar los intereses de los distintos grupos y atribuir un mayor o menor peso a cada uno de ellos, lo que deja a los administradores sin directivas de conducta claras.

El debate entre teorías monistas e institucionalistas es útil para entender las complejidades de los intereses envueltos en una persona jurídica sin fines de lucro. Perdices (2008: 152), por ejemplo, sostiene que el equivalente funcional de los socios en las personas jurídicas sin fines de lucro son quienes «entregan su tiempo y recursos a la organización, sea como fundadores, miembros —asociados— o como amigos, simpatizantes o voluntarios». Es decir, los *stakeholders* o grupos de interesados. El interés social en la persona jurídica sin fines de lucro no sería solo el de los miembros de la asamblea, sino que hay intereses de terceros envueltos.⁵ En nuestro país, el solo hecho de que la personalidad jurídica de las personas jurídicas sin fines de lucro sea concedida —y eventualmente revocada— por la presidenta o el presidente de la República debiera revelar el interés público envuelto en su existencia.

A su vez, el interés público envuelto en el funcionamiento de una persona jurídica sin fines de lucro explica, muchas veces, la intervención regulatoria del Estado y su intensidad. Esta última dependerá, por ejemplo, de si hay o no recursos fiscales invertidos en ellas o si se trata de instituciones que proveen servicios básicos o relacionados con derechos sociales de la ciudadanía. Por ejemplo, las comunidades y asociaciones indígenas reguladas en la Ley 19.253 de 1993 o las organizaciones deportivas reguladas en la Ley 19.712 de 2001 y, sin duda, las universidades. De hecho, la Ley 20.500 establece que tienen «carácter de interés público» las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos, uniones comunales, y las comunidades y asociaciones indígenas, por el solo ministerio de la ley. Asimismo, en un esfuerzo por delinear el concepto de organizaciones de interés público las define, en su artículo 15, inciso primero, en los siguientes términos:

Son organizaciones de interés público, para efectos de la presente ley y los demás que establezcan leyes especiales, aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el catastro que establece el artículo siguiente.

5. Esta visión podría impactar la comprensión de las relaciones de representación en las personas jurídicas sin fines de lucro, pues, a diferencia de las sociedades, donde es posible distinguir claramente entre agente-representado (sociedad) y agente-principal (accionistas), en las personas jurídicas sin fines de lucro no quedaría tan claro quién es el principal. Este análisis excede los objetivos del presente trabajo, sin perjuicio de que reconocemos (y celebramos) la cada vez mayor importancia de diversos *stakeholders*, tanto en el mundo lucrativo como sin fines de lucro.

¿Qué luces nos da esta norma? Si bien se podría reclamar cierta tautología al definir «interés público» en base al «interés general», para los efectos de nuestro análisis al menos es clara la contraposición con el «interés individual» que caracteriza a los socios de las personas jurídicas con fines de lucro. Asimismo, no es cualquier interés general, sino el que se relaciona con ciertas áreas o materias: «derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente o cualquiera otra de bien común». Añade, además, que son especialmente de interés general las organizaciones que recurran al voluntariado, lo cual no hace sino reafirmar la divergencia de los intereses envueltos en las sociedades con y sin fines de lucro y, por tanto, los intereses a los que debe lealtad el correspondiente director.

La universidad y sus intereses

El desafío de determinar el interés institucional en una entidad sin fines de lucro se complejiza aún más cuando nos enfrentamos a las entidades objeto de este trabajo: las universidades. ¿Cuáles son los intereses de la universidad? Esta pregunta conduce a otras todavía más elementales y difíciles de contestar, como qué es una universidad y cuál es su rol o función pública. La pregunta con respecto a qué es una universidad siempre ha sido compleja de responder, ha tenido muchas respuestas a lo largo de la historia y hoy, ante los nuevos escenarios del siglo XXI, particularmente los asociados a las nuevas tecnologías y la denominada «cuarta revolución industrial», parece adquirir nueva y crucial relevancia.

Las universidades enfrentan un panorama desafiante, pues ya no tienen la exclusividad del conocimiento como antaño. Este está disponible cada vez más de forma gratuita y abierta en internet. A ello se suma el desarrollo de investigación en centros de estudio o *think tanks*, empresas privadas, y la certificación de competencias por organizaciones especializadas y también empresas privadas (Bernasconi, 2018: 358). Esto obliga a las instituciones a ofrecer algo que no esté al alcance de internet y que, además, pueda adaptarse a una sociedad y mercado laboral cambiante.

Así, las preguntas sobre qué es la universidad y cuál es su rol o función pública están más vigentes que nunca. Como país, contamos con recientes esfuerzos democráticos por dotar de definiciones y orden al sistema de educación superior.⁶ Es así como el ar-

6. Mucho se discutió con respecto al rol público de las universidades durante la tramitación de la reforma a la educación superior. Una pregunta que en el contexto chileno es especialmente difícil, pues cualquier definición de «lo público» o «universidad pública» tenía que hacerse cargo de la existencia de 62 universidades, de las cuales solo 18 eran estatales (indiscutiblemente públicas), 6 católicas y 3 tradicionales de origen regional (el denominado G9, que en la mayoría son corporaciones de origen privado) y 35 «particulares» (como se denomina a las otras privadas no pertenecientes al G9) creadas después de 1981. Además de estas tres categorías, se debe considerar que dentro de las últimas 35 hay mucha diversidad de proyectos educativos, niveles de calidad, sistemas de admisión, etcétera, donde algunas instituciones, según ha quedado demostrado, se crearon como simple oportunidades de negocios. Además, el problema de la definición del «rol público» evidentemente se entrapa más al estar asociado a financiamiento fiscal.

título 3 de la Ley 21.091 define a una universidad como aquella que realiza «docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio», y cuya misión es «cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar graduados y profesionales», y «contribuir al desarrollo de la cultura y la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones».

Las definiciones anteriores revelan el enorme interés público envuelto en los objetivos y misiones de las universidades. Se hace evidente cómo estos se conectan con la sociedad toda,⁷ excediendo el posible interés que haya tenido cada miembro del grupo de individuos que se reunió en algún comienzo para constituir la respectiva persona jurídica sin fines de lucro. Esta función pública también es recogida en gran parte de los estatutos de las universidades, en los que se establece, como misión u objetivos de estas, la docencia, la investigación y la vinculación con el medio (Pontificia Universidad Católica de Chile, Secretaría General, 2019; Universidad Diego Portales, 2017).⁸ Finalmente, estos fines también son reconocidos en el sistema de aseguramiento de la calidad, donde estas tres áreas son reconocidas como dimensiones de la acreditación.⁹

En consecuencia, la diferencia con el interés que debe proteger quien administra sociedades comerciales, como veíamos en el apartado anterior, es aún más profunda en el caso de las universidades. Esto implica que el deber de lealtad que rige a los administra-

7. Resulta ilustrativo de este punto mencionar el despliegue que han realizado algunas universidades a propósito de la pandemia por covid-19, facilitando laboratorios PCR en todo Chile para la detección de la enfermedad, fabricando prototipos de ventiladores mecánicos, integrando las Mesas Sociales Covid-19 nacional y regionales, realizando la encuesta regional y nacional en línea sobre síntomas y prácticas relacionadas al covid-19, traspasando infraestructura universitaria para enfrentar el avance de la enfermedad y un largo etcétera.

8. Por ejemplo, la Pontificia Universidad Católica, en el artículo 4 de sus estatutos, establece que: «tiene por misión fundamental propender al cultivo de la ciencia, el arte y demás manifestaciones del espíritu, como, asimismo, a la formación de profesionales de nivel superior, a través de la docencia, investigación, creación y comunicación, reconociendo como característica propia el aporte orientador y normativo de la fe católica en todas sus actividades y respetando, al mismo tiempo, la legítima autonomía de las diferentes áreas del saber». La Universidad Diego Portales, por su parte, señala, también en el artículo 4 de sus estatutos, que su objeto es la educación superior, y que: «como tal, cultiva y difunde la enseñanza, la investigación, el raciocinio y la cultura. Para cumplir con sus funciones y atender adecuadamente los intereses y necesidades del país tiene por fines específicos: a) promover la investigación, creación, preservación y transmisión del saber universal y el cultivo de las ciencias, de las artes y de las letras; contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país, de acuerdo con los valores de su tradición histórica [...]; b) otorgar los siguientes grados académicos de licenciado y los respectivos títulos profesionales [...]; d) en general, realizar las funciones de docencia, investigación y extensión que sean propias de las especialidades a que se refieren las letras anteriores, como asimismo practicar actividades de extensión en vista a contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país de acuerdo con los valores de su tradición histórica».

9. Cabe recordar que, si bien la definición menciona la investigación, la misma ley establece que las dimensiones de acreditación obligatorias son: docencia y resultados del proceso de formación; gestión estratégica y recursos institucionales; aseguramiento interno de calidad y vinculación con el medio. La dimensión de investigación, creación e innovación es una dimensión, por tanto, optativa.

dores o directores de una universidad debe estar al servicio de un interés que es sustancialmente distinto, complejo y heterogéneo. Si bien de los incisos tercero y cuarto del artículo 550 del Código Civil¹⁰ pareciera que la voluntad de las personas jurídicas sin fines de lucro, entre ellas las universidades, se expresa por la mayoría de la asamblea de sus miembros, a menos que los estatutos contemplen otros órganos, ¿es posible que el interés público comprometido en los fines de la universidad se exprese exclusivamente por los miembros de la asamblea? ¿Es este órgano el adecuado regulatoriamente para configurar y expresar dichos intereses?

Por cierto, la regulación del Código Civil para las universidades es solo supletoria. El artículo 56, letra e, del Decreto con Fuerza de Ley 2/2010 del Ministerio de Educación (DFL 2 de 2010), que «fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley 1/2005», establece que los estatutos deben contener «disposiciones que establezcan la estructura de la entidad, quiénes la integrarán, sus atribuciones y duración de los respectivos cargos», donde muchas instituciones de educación superior incorporan a distintos órganos, como los consejos académicos.

En este punto es inevitable hacer referencia al polémico y tan discutido concepto de autonomía universitaria. Si bien tanto la Ley 21.091 en su artículo 2 como el DFL 2 de 2010 en su artículo 104 proporcionan definiciones de autonomía,¹¹ en los debates sobre educación superior en Chile el concepto se ha usado en sentidos diametralmente opuestos. Una primera interpretación entiende la autonomía como el derecho de los controladores para hacer con la universidad lo que deseen, siendo fundamentalmente

10. El cual establece que «la voluntad de la mayoría de la asamblea es la voluntad de la corporación. Todo lo cual se entiende sin perjuicio de las modificaciones que los estatutos de la corporación prescribieren a este respecto».

11. En el artículo 2 de la Ley 21.091, se define como uno de los principios rectores del sistema en los siguientes términos: «a) autonomía: el sistema reconoce y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior, entendida esta como la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales en la dimensión académica, económica y administrativa, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley. Asimismo, las instituciones de educación superior deben ser independientes de limitaciones a la libertad académica y de cátedra, en el marco de cada proyecto educativo, orientando su ejercicio al cumplimiento de los fines y demás principios de la educación superior, buscando la consecución del bien común y el desarrollo del país y sus regiones». Por su parte, el DFL 2 de 2010 contempla una definición de autonomía que distingue entre autonomía académica, administrativa y económica, en los siguientes términos: «Artículo 104. Se entiende por autonomía el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa. La autonomía académica incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio. La autonomía económica permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes. La autonomía administrativa faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes».

una autonomía con respecto a la acción del Estado. En este caso, es autonomía de *los controladores más que* de la universidad. Aquellos operan como dueños de la entidad (Atria Lemaitre, 2016: 34). Esta visión es compatible con la configuración estatutaria en la que la mayoría de la asamblea expresa exclusivamente la voluntad institucional. Cabe precisar que los intereses de los controladores pueden estar perfectamente alineados con intereses públicos y de bien común, pero también con intereses lucrativos, como ha ocurrido en algunos casos en nuestro país.

Una forma distinta de interpretar la autonomía es en tanto autonomía *de la universidad*, es decir, autonomía universitaria propiamente tal. Es «la autonomía de la universidad para perseguir sus propios fines» (Atria Lemaitre, 2016: 34), sin interferencia en su gestión ni del Estado ni de los controladores. Cuando así es comprendida, la autonomía «no es un instrumento para servir los intereses del dueño (el controlador), sino un espacio libre de reflexión y crítica en la producción del conocimiento» (Atria Lemaitre, 2016: 34). Esta visión obliga a organizar estatutariamente la institución con el objeto de que la voluntad institucional, en la que está envuelto el interés público, se configure de forma compleja. Ello puede implicar, por ejemplo, la participación de los diversos miembros o estamentos que forman la comunidad universitaria.

Esta última interpretación de la autonomía revela cómo se configura el problema de los conflictos de interés en la administración de las universidades chilenas. Bajo este escenario, cuando un representante de la institución defiende intereses de los controladores o los suyos personales, relega los intereses públicos institucionales que deben expresarse por los órganos estatutarios autónomamente. Por tanto, en la medida que las estructuras universitarias y la regulación sectorial permitan reducir la probabilidad de que ocurran transacciones con conflictos de interés, de más autonomía gozarán las instituciones.

Finalmente, bajo esta lógica, el denominado «lucro ilegítimo» no solamente implica una sustracción y desviación de recursos contraria a la ley, sino que también implica restarle recursos fiscales y particulares para que la universidad destine a los intereses públicos asociados a sus fines. Es decir, las operaciones realizadas con conflictos de interés constituyen también una «infidelidad» al interés de política pública envuelto en las universidades.

La exclusión de intereses lucrativos en las universidades chilenas

En el apartado anterior, se dio cuenta de que las universidades son instituciones cuya función pública es innegable y que, por tanto, legítimamente se suelen regular y financiar de manera importante. Ello trasciende en que los intereses de la institución exceden los intereses de sus «dueños» o «controladores», y también de sus miembros. Por tanto, en su administración y gestión hay intereses públicos comprometidos que se localizan regulatoriamente al interior de la institución.

Como vimos también, es muy difícil determinar teóricamente cuáles son los intereses institucionales y más aún establecerlos positivamente. Pero lo que sí podemos se-

ñalar con total claridad es que en Chile no se permite que en la gestión institucional de las universidades prevalezca el interés de controladores para repartir excedentes a los miembros o asociados de una universidad. En otras palabras, el legislador excluyó el interés lucrativo de las universidades, decisión que fue ratificada en 2018 en la Ley 21.091.¹²

Esta decisión legislativa se expresa en la obligación de las universidades privadas de constituirse como personas jurídicas sin fines de lucro (corporaciones o fundaciones), lo que se conoce coloquialmente como la «prohibición de lucrar». Esta norma existe desde la apertura del sistema de educación superior a la participación privada.

En principio, el objetivo de esta norma radicaría en la conveniencia e interés público envuelto en que los excedentes de las universidades sean reinvertidos en la institución. Dado que los miembros de una persona jurídica sin fines de lucro no cuentan con una relación de propiedad sobre la institución ni con derecho al retiro de excedentes, como ocurre en las sociedades comerciales, esta estructura haría más probable que los fondos se destinen a mejorar la calidad del servicio educativo que se brinda. Lo anterior, sumado a que una parte importante del sistema es financiado con recursos públicos, entrega ciertas luces de la justificación de por qué se optó por esta figura.

Pero como todos sabemos, las movilizaciones estudiantiles de 2011 denunciaron cómo ciertas instituciones, incumpliendo el espíritu de esta normativa, hacían retiro de excedentes mediante contratos simulados y otro tipo de mecanismos. Por ello, se abrieron una serie de investigaciones para aclarar qué estaba ocurriendo. Así, el 1 de abril de 2014, la Cámara de Diputados y Diputadas aprobó el Informe de la segunda Comisión Especial Investigadora Encargada de Revisar a Fondo el Sistema Educación Superior (Cámara de Diputados y Diputadas de Chile, 2014: 2-3).¹³ Entre sus conclusiones se mencionan distintos mecanismos que los controladores habrían utilizado para lucrar de forma ilegítima. Algunos de estos son el retiro de recursos a través de empresas relacionadas mediante el pago de altos sueldos a miembros del directorio o ejecutivos importantes, la externalización de servicios a empresas con un mismo controlador, la «venta de sillones» de los consejos directivos, entre otros (Cámara de Diputados y Diputadas de Chile, 2014: 423).¹⁴

12. Por cierto, nada obsta a que esta decisión política pueda ser revisitada. En otros países existen instituciones de educación superior con fines de lucro, algunas con mejor desempeño que otras. La clave pareciera estar en la fortaleza de los sistemas de calidad y en la valoración de estos como patrimonio público. En caso de que se evidencie que, aun con intereses lucrativos, las instituciones de educación superior pueden ser más eficientes para los fines universitarios, tendría sentido abrir nuevamente el tema. Pero en Chile eso no ha ocurrido, y la decisión democrática fue en el sentido opuesto.

13. El informe de la primera Comisión Investigadora se rechazó. La formalización por cohecho, soborno y lavado de activos a exrectores de la Universidad del Mar y de la Universidad Pedro de Valdivia, de los escándalos de la Comisión Nacional de Acreditación (filtraciones de información confidencial a instituciones de educación superior), y la manifestación del Mineduc de que no contaba con los instrumentos de supervigilancia suficientes para la adecuada fiscalización del sistema universitario, entre otros antecedentes, dieron lugar a la creación de esta segunda Comisión Investigadora.

14. El informe señala que ejemplos de estas prácticas se encontrarían en las transacciones celebradas,

Para comprender el problema detrás de estos mecanismos resulta útil distinguir entre los «negocios con la universidad», en que la institución es el medio por el que los controladores obtienen sus utilidades, y «negocios de la universidad», los cuales son legítimos y necesarios para su desarrollo (Bernasconi, 2013). Ejemplo de los primeros son los negocios inmobiliarios con sociedades relacionadas (González y otros, 2014; Monckeberg, 2011 y 2013). Ejemplo de los segundos son los *spin-offs* para rentabilizar proyectos de las universidades, como cualquier otra operación comercial que realicen las instituciones de educación superior dentro de su giro y que le permiten desarrollarse y aumentar su patrimonio.

Los «negocios con la universidad» constituyen una vía para la extracción de recursos que por mandato legal deben reinvertirse en la propia institución. Y si bien detrás existen directorios que aprueban operaciones dañinas para el patrimonio de la universidad, es insuficiente considerar que este tipo de prácticas es simplemente un problema de deficiencia o ilicitud en la administración.

Se trata de un problema estructural. Como señaló en su momento el excontralor Ramiro Mendoza:

Hay ausencia de control en las adquisiciones, en la entrega de fondos y en la rendición de los mismos. Hay falta de procedimientos que aseguren la regularidad de la transparencia de las operaciones relacionadas con la sociedad. Otro tema complejo son los conflictos de intereses e incompatibilidades (Cámara de Diputados y Diputadas de Chile, 2014: 215).

Como hemos intentado dejar claro en los apartados anteriores, este último nos parece especialmente importante. En efecto, detrás de los «negocios con la universidad» se encuentran operaciones en las que los administradores y representantes de la institución actúan con un conflicto de interés. Están, por un lado, los intereses institucionales y, por otro, los intereses de los controladores para extraer excedentes, los que, en muchos casos, se resolvieron a favor de los segundos, causando un perjuicio patrimonial a la institución. Aún más, en muchos casos, quienes adoptaban decisiones financieras y patrimoniales de las instituciones se trataban de los mismos controladores o quienes les debían su cargo.

En este escenario, enfrentar los conflictos de interés en la gestión institucional permite, por tanto, resguardar los intereses públicos envueltos en las universidades, protegiendo entonces su autonomía. Estos objetivos de política pública están detrás de la nueva regulación de la Ley 21.091.

entre otras, por la Universidad Gabriela Mistral, la Universidad San Sebastián y aquellas pertenecientes al grupo Laureate.

Regulación de la Ley 21.091 sobre conflictos de interés

Antecedentes

El proyecto de ley de la Ley 21.091 contemplaba originalmente dos títulos que se refundieron durante su tramitación en el título III. Este título crea la Superintendencia de Educación Superior, regula sus procedimientos, establece infracciones y sanciones, y contempla un marco regulatorio para las instituciones que están organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro.

Los seis primeros párrafos del título están dedicados a crear la Superintendencia de Educación Superior y a regular sus procedimientos. Esta institución se crea como parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, integrado también por el Mineduc (Subsecretaría de Educación Superior), el Consejo Nacional de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación. Su objeto es fiscalizar el cumplimiento de la normativa que rige a las instituciones de educación superior (por ejemplo, las normas sobre publicidad engañosa, los compromisos adquiridos con los estudiantes, las normas sobre transparencia o de reinversión de recursos) e instruir procedimientos sancionatorios en caso de ser necesario. Asimismo, debe sistematizar la información que recopile en el ejercicio de sus competencias e integrarla al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, a cargo de la Subsecretaría, pero que debe operar como plataforma común del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Fernández y Morales, 2020).¹⁵

El séptimo y último párrafo se titula «Reglas y prohibiciones aplicables a las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro». Este párrafo se legisló con el triple objeto de:

- Regular la orgánica de las instituciones de educación superior para elevar los estándares de su administración superior y vincularla con los intereses institucionales, según los artículos 63, 64 y 66 a 70 de la Ley 21.091.
- Reforzar las sanciones ante la extracción de recursos, según el artículo 65 de la Ley 21.091.
- Finalmente, evitar que las decisiones de orden patrimonial y financiero se adopten con conflictos de interés, regulando las operaciones con personas relacionadas e incluyendo una figura penal de negociación incompatible, según los artículos 71 a 79 de la Ley 21.091.

Ámbito de aplicación del párrafo 7 del Título III

Este párrafo no rige solo para las universidades, pero tampoco para todas las instituciones de educación superior chilenas. Solo es aplicable para aquellas que se organi-

15. Véase para un análisis general sobre el rol de la Superintendencia de Educación Superior.

cen como personas jurídicas sin fines de lucro. Ello incluye a todas las universidades privadas, que obligatoriamente deben organizarse como tales, y a aquellos CFT e IP privados que adopten dicha estructura organizativa. En consecuencia, este párrafo no es aplicable a las universidades y CFT estatales, pues son personas jurídicas de derecho público. Ello no implica que estas instituciones queden exentas de regulación, sino que se excluyeron porque, dado su carácter público, cuentan con normativa especial.¹⁶

También quedan fuera de esta regulación aquellos IP y CFT que estén organizados como sociedades. Dejando de lado la discusión de política pública en cuanto a la mantención de instituciones de educación superior lucrativas en el sector técnico profesional, en ningún caso correspondía hacerles aplicable esta nueva normativa, pues el derecho corporativo contempla un desarrollo legal y jurisprudencial bastante completo sobre la responsabilidad de los directorios, resolución de conflictos de interés y otros temas relevantes para una correcta administración. Por el contrario, en el caso de las universidades y demás instituciones de educación superior organizadas como corporaciones y fundaciones, se aplicaba supletoriamente el Título XXXIII del Libro I del Código Civil, el que es bastante escueto a este respecto.

Asimismo, esta normativa no es aplicable a aquellas instituciones de educación superior que deriven su personalidad jurídica de corporaciones de derecho público u otras entidades de derecho público reconocidas por la ley. Con ello, se excluye de esta regulación a las universidades que forman parte de la denominada Red G6, es decir, a las universidades católicas. Esta exclusión se debe a que, por expresa disposición del artículo 547 del Código Civil, las iglesias se rigen por sus leyes y reglamentos especiales. Ahora bien, aun cuando la organización interna y responsabilidad de quienes administran financiera y patrimonialmente las universidades católicas cuenta con su propia regulación canónica, ello no justifica que se excluyan de esta regulación general, cuyo objetivo es elevar los estándares de la administración de todas las instituciones de educación superior del país. Si bien esta exclusión es solo de aquella normativa que rige la orgánica y el uso de los recursos, ya que en virtud del inciso primero del artículo 8o les es aplicable la regulación de las operaciones con partes relacionadas, no por ello deja de ser arbitraria.

Además, como veremos más adelante, esta exclusión parcial de la Red G6 llevó a que la Universidad Austral, la Universidad de Concepción y la Universidad Técnica Federico Santa María reclamaran su propia excepción, amparadas en su tradición y limpio historial con respecto al lucro. Así es como el inciso segundo del artículo 8o

16. La recientemente aprobada Ley 21.094 sobre Universidades Estatales regula en extenso lo que denomina como «gobierno universitario». En relación con el uso de recursos y potenciales conflictos de interés, les es aplicable la normativa que rige a todos los órganos de la Administración del Estado, entre los que se encuentran el Título III sobre La Probidad Administrativa de la Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado y la Ley 19.886 de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, que establecen estatutos especiales para la contratación de servicios por parte de las instituciones estatales.

Tabla 1. Régimen de aplicabilidad del párrafo 7

Naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior	Orgánica y uso de los recursos (arts. 63 a 70)	Operaciones con partes relacionadas (arts. 71 a 79)
Universidades estatales		
Universidades organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro	X	X
Universidades católicas		X
Universidad Austral, Universidad de Concepción y Universidad Técnica Federico Santa María		X
CFT estatales		
CFT e IP organizados como personas jurídicas sin fines de lucro	X	X
CFT e IP organizados como sociedades		

excluyó también a estas instituciones de educación superior de la normativa sobre la orgánica y el uso de los recursos, lo que es igualmente cuestionable. En la **tabla 1** se grafica el régimen de aplicabilidad del párrafo 7.

Regulación de la orgánica de las instituciones de educación superior

Los primeros artículos del párrafo regulan la orgánica de las instituciones de educación superior con el objeto de elevar los estándares de su administración superior y vincularla con los intereses institucionales, y así evitar que se generen conflictos de interés. Para estos efectos, la ley despachada por el Congreso contemplaba:

- La prohibición de controladores con fines de lucro, según los artículos 63 y 64 de la Ley 21.091.
- La regulación relativa al órgano de administración superior y sus integrantes, según los artículos 66 a 70 de la Ley 21.091.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, ejerciendo el correspondiente control constitucional en su sentencia rol 4317-18 del 26 de abril de 2018, declaró inconstitucional ciertos fragmentos del artículo 63, convirtiéndolo en estéril. En adelante, analizamos ambas regulaciones por separado.

Prohibición de controladores con fines de lucro (declarada inconstitucional)

El artículo 63 original contemplaba una obligación para las instituciones de educación superior que contaban con controladores, que consistía en que estos fuesen personas naturales, personas jurídicas sin fines de lucro o entidades de derecho público, excluyendo así a las personas jurídicas con fines de lucro.

Previo a la tramitación de las glosas de gratuidad, la única definición legal de controlador que existía en nuestro ordenamiento jurídico era la contenida en el artículo 97 de la Ley 18.045 de 1981, denominada «Ley de Mercado de Valores. El artículo define al

controlador de una sociedad como aquella persona o grupo de personas con acuerdo de actuación conjunta que, participando en la propiedad, directa o indirectamente, tengan poder para, entre otros, «influir decisivamente en la administración de la sociedad», según el artículo 97 de la Ley 18.045.¹⁷ Así, el concepto de controlador permite reconocer, en el caso de las sociedades, a aquellos propietarios que ejercen un poder de administración relevante.

Como hemos señalado previamente, en las fundaciones o corporaciones no existen propietarios de la institución; en vez de socios existen miembros, los que no son titulares de derechos de propiedad sobre acciones. Sin embargo, en la realidad, existen ciertos miembros que, en los hechos, actúan como verdaderos propietarios de las universidades, CFT o IP, pues, dado que designan a sus máximas autoridades o influyen directamente en la administración, adoptan decisiones sobre el patrimonio de las instituciones de educación superior de la misma forma que lo haría un dueño. Esto queda de manifiesto en cómo se han materializado las ventas de las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro en nuestro país. En estos casos, como si fuera una compraventa de acciones o derechos sociales, lo que se ha traspasado onerosamente es la calidad de miembro.¹⁸

Así, el traslado del concepto de controlador a las instituciones de educación superior que están organizadas como fundaciones o corporaciones permite reconocer a aquellos miembros o personas ajenas a la estructura organizativa interna de la institución que, en los hechos, adoptan decisiones sobre su administración y patrimonio.

Ahora bien, la mera existencia de controladores en las universidades ya es un aspecto muy debatible. El concepto de universidad como aquel espacio en que sus diversos estamentos conviven, generando una comunidad universitaria que adopta decisiones ejerciendo su autonomía, parece al menos difícil de compatibilizar con la existencia de un ente externo que influya decisivamente en su administración. En principio, el autogobierno universitario requiere de autonomía ante el Estado y ante entes externos.¹⁹

Aún más, cuando quien controla a la universidad es en la realidad una sociedad cuyo objetivo principal es la maximización de utilidades, se corre un alto riesgo que se administre la institución y se disponga de su patrimonio persiguiendo fines lucrativos. Es en este escenario que reconocer a los controladores y regularlos permite evitar que,

17. Este artículo contempla las siguientes hipótesis para definir a un controlador: «a) asegurar la mayoría de votos en las juntas de accionistas y elegir a la mayoría de los directores tratándose de sociedades anónimas, o asegurar la mayoría de votos en las asambleas o reuniones de sus miembros y designar al administrador o representante legal o a la mayoría de ellos, en otro tipo de sociedades; o b) influir decisivamente en la administración de la sociedad».

18. Ver, por ejemplo, el traspaso de la Universidad Vicente Pérez Rosales a la Universidad INACAP, donde se reemplazaron la totalidad de los miembros por sociedades del Holding INACAP, lo que consta en el acta de la sesión extraordinaria de directorio de la Corporación Universidad Tecnológica Vicente Pérez Rosales, reducida a escritura pública del 19 de agosto de 2005, suscrita en la Notaría Pública de Santiago de don René Benavente Cash.

19. Una revisión de este debate se puede encontrar en Peña (2012) y en Atria Benaprés (2016).

mediante diversas operaciones, se disponga del patrimonio de las instituciones de educación superior en beneficio de entes externos, burlando la denominada «prohibición de lucrar».

Para eliminar dicho riesgo, el artículo 63 original prohibía que los controladores de las instituciones de educación superior fuesen sociedades; mientras que el artículo 64 definía lo que se entendía como controlador de una institución de educación superior. El artículo 63 original sí permitía que sociedades con fines de lucro participaran como miembros en las instituciones, lo que no es perjudicial en sí, siempre y cuando no tengan la capacidad de determinar el devenir institucional (por ejemplo, ser *controladoras*). Es decir, si el control está lo suficientemente diluido (por ejemplo, en el caso de la Universidad Austral), se asegura que, aun cuando existan miembros con fines de lucro, ello no representa un riesgo para su autonomía. Por el contrario, puede ser muy beneficioso, ya que permite contar con una mirada y un vínculo, por ejemplo, con el sector productivo o empresarial de la región, lo que puede ser necesario e incluso recomendable, especialmente en el sector técnico profesional.

La referida sentencia del Tribunal Constitucional, legislando mediante la eliminación de ciertas palabras, eliminó la prohibición del artículo 63 original, manteniendo la contradicción de que las decisiones de una persona jurídica *sin* fines de lucro (como la remoción de directores, con quién o no se contrata, o cuándo deja de existir) puedan ser adoptadas por una persona jurídica *con* fines de lucro.²⁰

Luego de la intervención del Tribunal Constitucional, el artículo 63 permite que cualquier persona y estructura organizativa sea controladora de una institución de educación superior organizada como persona jurídica sin fines de lucro, es decir, permite expresamente lo ya permitido por el ordenamiento jurídico, convirtiendo el artículo en absolutamente innecesario.

Finalmente, el artículo 64 traslada el concepto de controlador adaptándolo a la estructura de una persona jurídica sin fines de lucro. Si bien la definición de controlador resulta innecesaria para efectos de la nula aplicabilidad del artículo 63, es necesaria para la regulación de las operaciones con partes relacionadas de los artículos 71 a 79, como veremos más adelante.

Regulación del órgano de administración financiera y patrimonial

La segunda parte de la regulación de la organización de las instituciones de educación superior es aquella que regula a su órgano de administración superior. Este es un elemento clave que esperamos pueda potenciarse en la implementación de este párrafo. Ello no solo porque el Tribunal Constitucional permitió el control de personas lucra-

20. La sentencia rol 4317-18 primero recalifica el artículo 63 como orgánico constitucional para luego declararlo inconstitucional, entre otras razones, por discriminar a las personas jurídicas con fines de lucro, es decir, a las empresas, afectando, según la argumentación del voto de mayoría, su libertad de enseñanza y su derecho a abrir establecimientos educacionales.

tivas —que sin duda hace más urgente garantizar la independencia de quienes toman decisiones patrimoniales—, sino también porque es de los mecanismos más eficientes para lograr dicho objetivo (Peña, 2012).

Para profesionalizar la administración y garantizar la independencia del órgano de administración superior, se establecieron sus funciones esenciales, deberes, responsabilidades y causales de remoción de sus integrantes. Antes de analizar la regulación en detalle, es importante recordar que el objetivo principal de este párrafo es resguardar el patrimonio de las instituciones, estableciendo una normativa que permita resolver los potenciales conflictos de interés y, en ningún caso, interceder en su autonomía. Por ello, este párrafo regula exclusivamente al órgano que ejerce la dirección financiera y patrimonial, y sus normas no son aplicables a ningún otro órgano de la institución de educación superior. En virtud de su autonomía administrativa, las instituciones de educación superior pueden organizarse y crear los órganos que consideren necesarios para desarrollar su proyecto institucional. Así, tienen la libertad para establecer los órganos con funciones, entre otras, académicas, deliberativas y normativas que mejor se adapten a su misión y cultura institucional. La nueva normativa no regula a ninguno de estos organismos, sino solo a aquel que ejerce la dirección financiera y patrimonial, pues es este quien dispondrá del patrimonio de la institución y el que se ve expuesto a mayores conflictos de interés.

La necesidad regulatoria se explica también porque no existía normativa de carácter general que regule las obligaciones y deberes de los directores de las corporaciones y fundaciones, lo que sí ocurre en el caso de las sociedades comerciales. De esta forma, quienes ejercían dichos cargos no contaban con un estándar de comportamiento que los obligara a resolver los conflictos de interés a favor de la institución. No existían desincentivos para resolver los conflictos de interés a favor de controladores o terceros, ya que dichas actuaciones no tenían consecuencias legales.

En efecto, no es claro que las responsabilidades y sanciones establecidas en la Ley 18.046 sean aplicables por analogía a las personas jurídicas sin fines de lucro (Pizarro, 2004; Barros, 2020). En vista de ello, era necesario regular las funciones del órgano de administración superior de las instituciones de educación superior y los deberes de sus integrantes con el fin de normar la relación de agencia y responsabilidad que debe existir entre la universidad, CFT o IP, y su directorio u órgano de administración superior.

Es así como el artículo 66 establece la obligación de las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro de contar con un órgano de administración superior, al que podrán denominar libremente. Asimismo, el artículo establece que este órgano debe tener el carácter de colegiado y sus integrantes podrán gozar de una dieta (Código Civil de la República de Chile, 1857: artículo 551-1, inciso primero).²¹ Todo ello deberá constar en los estatutos.

21. La regla por defecto según el Código Civil es que los directores de una persona jurídica sin fines de lucro ejerzan su cargo gratuitamente, con el derecho a ser reembolsados de gastos efectuados en el ejercicio de su función.

El artículo 67 establece la función esencial del órgano de administración superior, que consiste en «*la dirección general de la administración financiera y patrimonial de la institución*». Este artículo consagra la intención del legislador de regular solamente a aquel órgano que adopta las decisiones patrimoniales de las instituciones de educación superior. El resto de las funciones —académicas, docentes, normativas, representativas, etcétera— serán ejercidas por aquellos órganos que libremente señalen sus estatutos. El inciso segundo de este artículo establece que esta función esencial es indelegable, lo que es clave considerando la importancia de que el órgano que adopte las decisiones patrimoniales de las instituciones de educación superior sea el órgano que por ley es responsable de ellas.

Por su parte, el artículo 68 establece la relación de agencia y responsabilidad que deben tener los integrantes del órgano de administración superior con la instituciones de educación superior, consagrando así el denominado «deber de lealtad». Los integrantes del órgano de administración superior deben velar por los intereses de la institución y dar cumplimiento a sus fines estatutarios. Luego, frente a cualquier conflicto de interés que se les presente entre los intereses de la institución y aquellos de terceros como controladores o empresas relacionadas, o los suyos personales o de sus propios relacionados, deben siempre resolver a favor de los primeros.

El artículo 70 complementa la configuración de este deber prohibiendo a los integrantes:

Realizar o aprobar actos contrarios al interés de la institución de educación superior o que contravengan lo dispuesto en el inciso primero del artículo 65, ni usar su cargo para obtener ventajas indebidas para sí o para terceros relacionados, en perjuicio del interés de la entidad.

Como veremos más adelante, el inciso primero del artículo 65 se refiere a la obligación de las instituciones de educación superior de destinar sus recursos y excedentes a sus fines estatutarios.

El deber de lealtad obliga, por tanto, a los integrantes del órgano de administración superior a ejercer sus funciones en concordancia con los intereses de la institución, con independencia de aquellos intereses de los miembros o controladores que los designaron, absteniéndose de adoptar decisiones anteponiendo intereses ajenos a la universidad, CFT o IP. Finalmente, el inciso segundo del artículo 70 establece que, en caso de infracción del deber de lealtad, los beneficios percibidos por los directores le pertenecen a la institución de educación superior, sin perjuicio de la indemnización que corresponda.

Al establecer la debida relación de agencia entre los integrantes del órgano de administración superior y la institución, se protegen los intereses y el patrimonio de esta última, haciendo responsables a los directores por las decisiones adoptadas en el ejercicio de sus funciones. Para que esta norma sea efectiva, es necesario dotar de cierta independencia a los directores sobre aquellos terceros, miembros o controladores que

lo nombraron. En caso contrario, en los hechos, el director respondería a quien lo nombró, ya que la mantención en su cargo aún dependerá de él.

Para lograr dicha independencia, el artículo 68 establece que los directores «no podrán ser removidos de sus cargos sino por acuerdo de la Asamblea General en los casos señalados previamente en sus estatutos». De esta forma, aun cuando el nombramiento se realice por los miembros o controladores de la corporación o fundación, una vez nombrado, el director gozará de cierta independencia, ya que su remoción deberá realizarse por una causal fundada y requerirá del acuerdo del resto de los miembros de la Asamblea. Cabe señalar que el proyecto original establecía que la remoción requería del acuerdo del mismo órgano de administración superior, lo que otorgaba mayor independencia a los directores con respecto a los miembros o controladores. Sin embargo, esta disposición fue modificada por indicación del senador Allamand, lo que, sin duda, implicó un retroceso en la independencia buscada (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018: 1434 y 1568).²²

A este respecto, es importante tener presente que, durante la tramitación legislativa de la Ley 21.091, se discutió escuetamente la pertinencia de incluir en los órganos de administración superior de las instituciones a directores independientes, siguiendo el modelo vigente en el Decreto Ley 3.500 que «establece nuevo sistema de pensiones», que contempla a directores autónomos en los directorios de las AFP. La inclusión de miembros que no tengan vínculos que puedan generar conflictos de interés o entorpecer su independencia de juicio, permite asegurar, dentro del órgano de administración superior, una mirada independiente, que garantice mayor control, responsabilidad y transparencia.

Lamentablemente esta idea no prosperó, aun cuando formaba parte del proyecto de ley presentado por el presidente Piñera en 2011. Sin embargo, algunas instituciones de educación superior han adoptado esta medida de forma voluntaria para otorgar garantías de independencia. Consideramos relevante estar atentos a los resultados de la implementación de estas medidas para revisitar su pertinencia en futuras modificaciones de la ley, como para el fomento de buenas prácticas y autorregulación por parte de la Superintendencia de Educación Superior.

Finalmente, el inciso segundo del artículo 68 establece que la función esencial de los integrantes del órgano de administración superior también es indelegable. Ello, con el objeto de que las decisiones sobre el patrimonio sean adoptadas por quienes son responsables y gozan de la referida independencia. Cabe señalar que la ley no define cuál es la función esencial de los integrantes del órgano de administración superior (el artículo 67 solo refiere a la función esencial del órgano en su conjunto). Sin embargo, una interpretación armónica de este párrafo obliga a concluir que la función esencial de los

22. Hace referencia a la Indicación 248, la cual señala: «Del honorable senador señor Allamand, para reemplazar la expresión “mayoría absoluta del órgano de administración superior” por “acuerdo de la Asamblea General”». Fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión (senadora Von Baer; senadores Allamand, Montes, Quintana e Ignacio Walker)

integrantes del órgano de administración superior se refiere a aquellas que ejercen los directores para llevar a cabo las funciones esenciales del órgano en su conjunto, las que debiesen detallarse en los correspondientes estatutos.

El artículo siguiente establece el deber clásico de cuidado y diligencia. Para estos efectos, el artículo 69 señala que los directores deben emplear «el cuidado y diligencia que las personas emplean ordinariamente en sus negocios propios». Al utilizar esta nomenclatura, que es la misma que utiliza la Ley 18.046 para el caso de sus directores, según sus artículos 41 y 50, se estableció un régimen de responsabilidad subjetivo o por culpa, en el que estos son responsables si infringen el estándar de responsabilidad debido. Asimismo, se estableció la responsabilidad solidaria entre aquellos directores que hayan adoptado la correspondiente decisión. Finalmente, el artículo establece que cualquier acuerdo que limite esta responsabilidad será nulo.

Al regular los deberes de los integrantes del órgano de administración superior, se habilita a las instituciones de educación superior a demandar y hacer exigible su responsabilidad civil. Los artículos que hemos revisado permitirán que, en caso de infracción de los deberes descritos, los demás directores u otros representantes de la institución exijan judicialmente las correspondientes indemnizaciones que permitirán subsanar su patrimonio, lo que, a su vez, debiese operar como un disuasivo para tales conductas. La escasa normativa vigente antes de la Ley 21.091 ha impedido perseguir la responsabilidad civil de quienes han administrado instituciones de educación superior favoreciendo a terceros, provocando el cierre de diversas instituciones tras severas crisis financieras, afectando gravemente a miles de estudiantes. En consecuencia, esta nueva regulación introduce herramientas de protección patrimonial para las instituciones de educación superior, las que podrán ser utilizadas para mantener la indemnidad de su patrimonio.

Llama profundamente la atención que, durante la tramitación legislativa, muchas instituciones veían en los referidos artículos una afectación a la autonomía administrativa de las instituciones de educación superior, ya que entendían que la ley les imponía una determinada forma de organización. Como hemos visto, esta normativa solo regula uno de los diversos órganos que libremente pueden tener las entidades educacionales —aquel encargado de la dirección financiera y patrimonial. Su objetivo solo es establecer, como en el caso de las sociedades, los deberes de sus integrantes, con el fin de proteger a la propia entidad y su patrimonio, y profesionalizar esta labor.

Finalmente, junto con la responsabilidad civil, es importante recordar que los integrantes del órgano de administración superior también podrán ser sancionados por la Superintendencia de Educación Superior por su responsabilidad administrativa en caso de infracciones a la normativa educacional. Así lo establece el artículo 57 de la Ley 21.091, lo que refuerza el objetivo de elevar los estándares de actuación que deben tener las directoras y los directores.

Obligación de destinar los recursos de la institución de educación superior y sus excedentes a la consecución de sus fines

El inciso primero del artículo 65 de la Ley 21.091 establece como obligación para las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro:

Destinar sus recursos y reinvertir los excedentes o ganancias que generen, según sea el caso, en la consecución de los fines que les son propios según la ley y sus estatutos, y en la mejora de la calidad de la educación que brindan, sin perjuicio de los actos, contratos, inversiones u otras operaciones que realicen para la conservación e incremento de su patrimonio.

Sin duda, es de la propia naturaleza de una corporación o fundación ser dirigidas en conformidad con lo que establecen sus estatutos (Decreto con Fuerza de Ley Ministerio de Educación 1, 1981: artículo 15).²³ Ello implica que los recursos con los que cuenta sean destinados a la finalidad o actividad propia de la fundación o corporación, como lo establece el inciso segundo del artículo 557-2 del Código Civil. Sin embargo, dados los reiterados incumplimientos de la prohibición de lucrar, esto último no parecía obvio, por lo que resultaba necesario dotar de cierta eficacia a esta regla. Este inciso del artículo 65, que ahora explicita claramente la obligación de las instituciones de educación superior de comportarse como personas jurídicas sin fines de lucro, habilita a que las infracciones a esta obligación sean fiscalizadas y sancionadas por los organismos competentes, pudiendo configurarse incluso una hipótesis de apropiación indebida.

Finalmente, la última parte del inciso, agregada por indicación parlamentaria, busca evitar cualquier interpretación de la ley que impida que las instituciones de educación superior desarrollen actividades destinadas a incrementar sus recursos, por ejemplo, por la vía de inversiones, en armonía con lo dispuesto por el artículo 557-2 del Código Civil.

Los restantes incisos del artículo 65 establecen lo que pasaremos a detallar a continuación.

En primer lugar, cómo se configura el incumplimiento de la obligación

Esto ocurre cada vez que la institución de educación superior destina sus recursos a fines distintos a los educacionales o propios de su misión. Esta desviación puede configurarse mediante, por ejemplo, el retiro de excedentes por la vía de contratos simulados o la contratación de servicios no relacionados con el giro educacional. Cabe señalar que el concepto de fines que contempla el artículo 65 es abierto y amplio, a diferencia de la noción de «fines educativos» que rige en la educación secundaria contemplada

23. En el caso de las universidades, el artículo citado del Decreto, el cual «fija normas sobre universidades», refuerza esta obligación al señalar que estas instituciones de educación superior se rigen por las disposiciones de sus estatutos y supletoriamente por la regulación de asociaciones, corporaciones y fundaciones del Código Civil.

en la Ley 20.845 de 2015, «de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado», la que es taxativa, según el artículo 3 de la Ley 21.091.

En cualquier caso, esta norma tiene su correlato como infracción gravísima en el artículo 53 de la Ley 21.091. Dicho artículo, que contiene el listado de infracciones gravísimas, define, en su letra a, esta infracción en los siguientes términos: «Destinar los recursos de la institución de educación superior a fines distintos a los que le son propios de acuerdo con la ley y sus estatutos, en los términos establecidos en el artículo 65 de esta ley». Aquí podemos notar la importancia de haber establecido expresamente la obligación de las instituciones de educación superior, ya que, de esta forma, es posible sancionar la desviación de recursos. Las eventuales sanciones son todas aquellas que dispone el artículo 57 de la Ley 21.091.

Esta desviación no necesariamente ocurrirá mediante la suscripción de actos o contratos celebrados con partes relacionadas, por lo que constituye una hipótesis más amplia. En cualquier caso, si la desviación se realiza mediante la infracción de la normativa que rige las operaciones con partes relacionadas, aplicarían ambos estatutos, como lo señala el inciso segundo del artículo 65.

En segundo lugar, la aplicabilidad de la Ley 20.800 de 2014,²⁴ a la que la Ley 21.091 incluyó una nueva causal de nombramiento de Administrador Provisional

En efecto, la nueva letra f del artículo 6 de la Ley 20.800 establece que podrá nombrarse a un administrador provisional:

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 ganancias 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.

En consecuencia, en caso de desviación de recursos, procede nombrar un administrador provisional. Ello, porque la aplicación de una multa tiene como objetivo disuadir la conducta, pero no protege el patrimonio de la institución de educación superior una vez que la desviación está ocurriendo. Dado que el patrimonio y la comunidad toda se está viendo afectada por decisiones de administradores con evidente conflicto de interés, resulta necesario intervenir su administración.

Cabe señalar que, una vez nombrado el administrador provisional, son aplicables las diversas medidas que contempla la Ley 20.800, entre las que se encuentran el segui-

24. Ley que «crea el administrador provisional y administrador de cierre de Instituciones de Educación Superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales».

miento de un plan de administración provisional, según el artículo 10 de la Ley 21.091, modificaciones a la estructura organizacional de la institución de educación superior, según el artículo 18 de la Ley 21.091, o incluso el nombramiento de un administrador de cierre en caso de que no se hayan podido subsanar los problemas que dieron lugar a la designación o se constatare alguna causal de revocación del reconocimiento oficial, según el artículo 20 de la Ley 21.091. Incluso, el artículo 30 de la Ley 20.800 contempla una sanción penal en caso de que los antiguos administradores de la institución ejerzan atribuciones directivas o dispongan de los bienes de la institución una vez nombrado el administrador provisional o de cierre.

Una interpretación sistemática de las sanciones que establece la Ley 21.091 obliga a restringir esta medida para aquellos casos en que la desviación de recursos sea de carácter grave, donde el patrimonio de la institución de educación superior y la continuidad del funcionamiento institucional se encuentran amenazados.

En tercer término, el inciso tercero del artículo 65 establece la obligación de reintegro de los recursos o excedentes de las instituciones de educación superior

Así, este último inciso regula las consecuencias para el funcionario o la persona natural que administra los recursos. En caso de comprobarse la desviación, el infractor está obligado a reintegrar los recursos debidamente reajustados. Adicionalmente, la Superintendencia lo sancionará con una multa ascendente a un 50% de la suma desviada. De este modo, se estableció un desincentivo para los propios funcionarios o administrativos que administren recursos institucionales, los que ahora se ven expuestos a sanciones y multas en caso de incumplimiento de esta obligación.

En resumen, en caso de comprobarse la desviación de recursos institucionales, la Superintendencia puede aplicar sanciones a la propia institución, a los funcionarios o a personas naturales responsables (que puede tratarse de un director, vicerrector de finanzas o el funcionario que según la estructura de la institución corresponda) y, en caso de que proceda, designar a un administrador provisional. Todas estas medidas son de carácter administrativo, es decir, proceden sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan. Estas podrán hacerse efectivas en las correspondientes sedes en aquellos casos en que la institución de educación superior demande a dependientes o administradores civilmente, o se configure el delito de apropiación indebida o de negociación incompatible.

Excepción a la aplicabilidad de los artículos 63 a 70 de la Ley 21.091

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 21.091, la nueva normativa revisada en los acápite anteriores (orgánica y obligación de destinación de recursos) no le es aplicable a las instituciones de educación superior de la Red G6 ni a la Universidad Austral de Chile, a la Universidad de Concepción ni a la Universidad Técnica Federico Santa María.

En el caso de las tres universidades laicas, su exclusión se incluyó mediante indicación presidencial, pero respondió a la defensa institucional de estas tres universidades, las que, pese a reconocer que jurídicamente tienen el mismo carácter que las universidades creadas después de 1981, esto es, personas jurídicas sin fines de lucro, sostenían que se distinguen de las demás instituciones por su carácter tradicional. Este carácter tradicional y un limpio historial en materia de desviación de recursos y lucro justificaría, en su opinión, un trato diferenciado.

Con respecto a esta exclusión, compartimos, en parte, lo señalado por el Tribunal Constitucional en el correspondiente control constitucional, que lo califica como una discriminación arbitraria que afecta el derecho a la igualdad ante la ley (Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 4317-18, 2018: considerandos 85 y ss.). Es más, consideramos que el Tribunal Constitucional debió haber aplicado el mismo criterio a la exclusión de las instituciones de educación superior de la Red G6 de la aplicación de estas normas.

Ahora bien, muy por el contrario a lo señalado por el Tribunal Constitucional, no nos parece que se trate de un privilegio para las instituciones, sino más bien para los integrantes del órgano de administración superior y demás administradores de recursos institucionales, en perjuicio de la propia institución. Como se ha señalado en los acápi-tes anteriores, estas normas tienen como objetivo proteger el patrimonio de la institución de potenciales conflictos de interés de sus directores y administradores en general. Es por estas razones que esperamos que, en las próximas revisiones a la Ley 21.091, se deroguen las dos excepciones analizadas. De este modo, las nueve instituciones entrarían al régimen que les corresponde y se subsanaría esta discriminación arbitraria.

Regulación de operaciones con personas relacionadas

Siguiendo el modelo corporativo, los artículos 71 a 77 de la Ley 21.091 regulan las operaciones con personas relacionadas. Esta regulación constituye el mecanismo principal para enfrentar los conflictos de interés que, como hemos visto a lo largo de este artículo, han sido una de las causas principales de la crisis de legitimidad que ha afectado al sistema de educación superior en Chile.

En estos contratos, actos o convenciones, el conflicto de interés es sumamente probable, pues se trata de operaciones celebradas por las instituciones de educación superior y, como contraparte, un relacionado a la institución de educación superior. El artículo 71 contempla un listado taxativo de quiénes se entienden como relacionados. Sin embargo, su inciso final faculta a la Superintendencia de Educación Superior para ampliar este listado a todos quienes «por relaciones patrimoniales, de administración, de parentesco, de responsabilidad o de subordinación hagan presumir que sus operaciones con la institución originan conflictos de interés».

Es posible distinguir en el listado aquellos relacionados que se encuentran «aguas arriba» de la institución (letras a y b) de aquellos relacionados situados «aguas abajo» (letras c y k). Cabe señalar que la letra i considera como relacionados a quienes des-

empeñen funciones directivas en la institución, los que son definidos en el artículo 72 siguiente como «autoridades unipersonales que tengan atribuciones de decisiones estratégicas y patrimoniales». En esta definición se comprenden, por cierto, los rectores y miembros del órgano de administración superior, sin embargo, ellos están incluidos en letras previas del artículo, por lo que la letra i) es de carácter residual. Es decir, comprende a todos los demás funcionarios que ejerzan funciones directivas y que no se encuentren comprendidos en las letras anteriores.

Esto último es relevante, pues el régimen de operaciones con partes relacionadas distingue entre operaciones prohibidas y reguladas según quién sea el relacionado que actúa como contraparte en la operación.

Operaciones prohibidas

El artículo 73 de la Ley 21.091 contiene una prohibición que le impide a las instituciones de educación superior realizar operaciones con sus fundadores, asociados, miembros, integrantes del órgano de administración superior, rectores; sus parientes y las empresas en que sean dueños. En tales casos, existe un conflicto de interés directo entre las partes involucradas, ya que la contraparte de la operación se ve directamente beneficiada. Quienes aprueban la operación —o tienen la influencia suficiente para promoverla— son quienes se ven directamente favorecidos, obteniendo beneficios económicos de la misma. Por ello, es altamente improbable que el conflicto de interés presente en estas operaciones se resuelva a favor de los intereses institucionales.

En este aspecto, la Ley 21.091 diverge del modelo corporativo de la Ley 18.046 y la Ley 18.045, las que no contemplan prohibiciones. Pero como vimos en los apartados anteriores, aquí hay intereses públicos de gran relevancia envueltos que pueden justificar un tratamiento divergente por parte del regulador. La diferencia con la regulación mercantil responde a la necesidad de intensificar los resguardos para el patrimonio institucional en el caso de personas jurídicas sin fines de lucro. En los entes no lucrativos, los incentivos institucionales no responden a la lógica de maximización de utilidades presente en las sociedades comerciales, lo que expone sus patrimonios a mayores riesgos.

Esta divergencia fue intensamente debatida durante la tramitación de la ley. Por una parte, había quienes se oponían porque se obstruiría el normal funcionamiento de las instituciones de educación superior, sin perjuicio de que ciertos casos de extracción de recursos se realizaban justamente bajo esta hipótesis (Monckeberg, 2013). Pero, efectivamente, una prohibición absoluta impediría a las instituciones de educación superior celebrar operaciones con instituciones relacionadas (por ejemplo, la Pontificia Universidad Católica y el DUOC), que claramente tienen finalidades educacionales, como generar movilidad estudiantil o celebrar convenios de cooperación, sin duda beneficiosos para ambas instituciones y que mejoran el servicio educacional prestado. Por otra parte, muchos apoyaban esta restricción e incluso criticaban que fuese limitada. Ello, dados los antecedentes que acreditaban que estas operaciones constituían uno de los

principales vehículos mediante el cual los controladores de las instituciones de educación superior burlaban la prohibición de lucrar.

Finalmente, la Ley 21.091 incluyó prohibiciones, pero contempló también un régimen de excepciones que habilita a las instituciones de educación superior a celebrar operaciones prohibidas bajo ciertas condiciones que analizamos más adelante (inciso segundo del artículo 73). Las operaciones exceptuadas de la prohibición son aquellas en las que:

- La contraparte sea una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, de derecho público, creada por ley o cuya personalidad jurídica derive de corporaciones de derecho público, según el artículo 73, letra a, de la Ley 21.091: Esta excepción busca justamente contemplar todos aquellos convenios, operaciones o colaboraciones entre las instituciones de educación superior y otras instituciones públicas y privadas. Sin embargo, es importante dejar constancia de que existe el riesgo de que mediante estas transacciones se traspasen recursos propios de las instituciones de educación superior a personas relacionadas, que no se encuentran fiscalizadas o reguladas, y que podrían ser utilizadas por los controladores para hacerse de dichos recursos. Sin duda, la labor de la Superintendencia a este respecto es esencial, ahora que existirá mayor transparencia de estos procesos.
- Se trate de donaciones cuyo beneficiario sea una institución de educación superior sin fines de lucro o creada por ley o que derive su personalidad jurídica de corporaciones de derecho público, según el artículo 73, letra b, de la Ley 21.091: En este caso, se trata de operaciones no onerosas en las que la propia institución es beneficiaria y, por tanto, su patrimonio siempre se verá beneficiado. Ahora bien, también es importante, en este caso, que exista transparencia y supervigilancia de los organismos competentes, como la Superintendencia de Educación Superior y el Servicio de Impuestos Internos, considerando que, por esta vía, terceros pueden acceder a importantes exenciones tributarias.
- Se trate de contratos de trabajo u honorarios para desempeñar labores académicas, directivas, administrativas o docentes en la institución o de prestación de servicios educacionales, según el artículo 73, letra c, de la Ley 21.091: Esta excepción responde a que, en ciertas instituciones, sus miembros, directores, rectores y sus familiares son, a la vez, académicos, funcionarios o dependientes de ellas.
- Sean necesarias para la consecución de los fines de la institución y sean aprobados de acuerdo con lo establecido en los artículos 74, 75, 76 y 77, además de los mecanismos especiales definidos en una política de solución de conflictos de intereses que deberá sancionar la institución con el objetivo de resguardar debidamente el patrimonio institucional y la fe pública, la que deberá registrarse ante la Superintendencia, según el artículo 73, letra d, de la Ley 21.091: Como ha quedado de manifiesto, en estas operaciones el riesgo patrimonial es alto, dado que la contraparte de la operación, y quien por tanto se verá beneficiada

por la transacción, ejerce influencia interna. Sin embargo, dada la casuística de operaciones virtuosas que impedía hacer un listado taxativo de ellas, durante la tramitación legislativa se decidió generar un mecanismo institucional para que fuese posible celebrar dichas operaciones, siempre que el conflicto de interés se resuelva a favor de la institución.

Se optó entonces por que las instituciones de educación superior elaboren una política de solución de conflictos de interés, que contemple mecanismos adicionales a los regulados en los artículos siguientes. Con ello, se buscó dar mayor libertad a las instituciones de educación superior para incorporar buenas prácticas y desarrollar sus propias políticas internas de solución de conflictos, con la debida supervigilancia de la Superintendencia de Educación Superior.

En cuanto a los posibles mecanismos de esta política, algunas propuestas que se trabajaron durante la tramitación se referían, por ejemplo, a contemplar mecanismos de licitación privada, contar con la aprobación de institucionalidad externa o la incorporación de directores independientes.²⁵ Esta política debe ser informada a la Superintendencia de Educación Superior, de modo de que su cumplimiento sea fiscalizado apropiadamente. Otra vez, esta nueva institución juega un rol esencial en la implementación de esta normativa.

Finalmente, durante la tramitación legislativa, la Comisión de Educación del Senado también incorporó regulación especial para el caso en que exista un solo oferente en el mercado para celebrar la operación y que este se trate de un relacionado. En estos casos, es difícil cumplir con los requisitos establecidos en los artículos siguientes debido, por ejemplo, a que no es posible acreditar condiciones de mercado. Por estas razones, se estableció como requisito la aprobación previa de la Superintendencia.

Operaciones con partes relacionadas reguladas

Las operaciones que no están prohibidas, es decir, las celebradas entre las instituciones de educación superior y las relacionadas de las letras g y k del artículo 71, y aquellas relacionadas calificadas como tales por resolución de la Superintendencia, además de las excepciones correspondientes revisadas en el aparatado anterior, podrán celebrarse cumpliendo con los requisitos establecidos en los artículos 74, 75 y 76.

En estas operaciones no necesariamente existe un conflicto de interés para quienes aprueban la operación o, en caso de existir, este es indirecto y no necesariamente lu-

25. La indicación original 290, ingresada por el Ejecutivo, establecía que estas operaciones debían ser «esenciales» para la consecución de los fines de la institución, aprobadas de acuerdo con los mecanismos definidos en la política de solución de conflictos de intereses que debía contemplar, al menos, mecanismos especiales para la aprobación y realización de estos actos, como la aprobación por directores independientes, licitaciones u otros procedimientos, sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en los artículos 74, 75, 76 y 77. Finalmente, esta indicación fue aprobada con enmiendas por unanimidad de la Comisión de Educación del Senado.

crativo. Sin embargo, dado que se trata de un terreno riesgoso, la ley establece que la operación debe cumplir una serie de condiciones, inspiradas en el modelo corporativo, para resguardar su transparencia y resolver el potencial conflicto de interés a favor de la institución.

Requisitos de las operaciones con personas relacionadas

En esta materia, la Ley 21.091 se ajusta estrictamente al modelo corporativo y exige a las operaciones con personas relacionadas reguladas y aquellas exceptuadas de la prohibición cumplir con los siguientes requisitos:

- Contribuir al interés de la instituciones de educación superior y al cumplimiento de sus fines; ajustarse en precio, términos y condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado en el lugar y tiempo de su celebración, salvo que sean más ventajosas para las instituciones de educación superior, según el artículo 74 de la Ley 21.091.
- Aprobarse por la mayoría de los integrantes del órgano de administración superior de la instituciones de educación superior, debiendo excluirse de la votación aquellos que tengan interés directo o indirecto, según el artículo 75, inciso primero, de la Ley 21.091. Este requisito no es aplicable cuando la operación sea inferior a 2.000 UF, como se expresa en el artículo 75, inciso tercero. Es decir, en estos casos no es necesaria la aprobación del órgano de administración superior, pero sí se deberá dar cumplimiento a los demás requisitos. Con el objeto de evitar que este requisito se eluda dividiendo las operaciones en distintos actos jurídicos, se establece una presunción de unicidad para aquellas operaciones que tengan la misma causa, objeto y se celebren entre las mismas partes dentro de un plazo de 12 meses.
- La reunión del órgano de administración superior que apruebe la operación deberá constar en un acta firmada por todos los integrantes presentes. Además, el acta deberá contener, a lo menos, la descripción del objeto, monto, plazo, duración, la individualización de la contraparte y su relación con la institución de educación superior, e indicar cómo la operación contribuye al interés de la institución de educación superior, entre otras materias, según el artículo 76 de la Ley 21.091. Este requisito sigue la suerte del numeral anterior y no se aplica en aquellos casos en que la operación no supere el referido monto.
- La información sobre estas operaciones deberá ser enviada a la Superintendencia, según el artículo 37, letra c, de la Ley 21.091.²⁶

Es importante tener presente que el artículo 77 dispone que el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en las letras b, c y d precedentes no exime de res-

26. En el modelo corporativo, este requisito consta en el artículo 101 de la Ley 18.045.

ponsabilidad a los integrantes del órgano de administración superior en caso de que la operación no se ajuste a los requisitos materiales de la letra a.

Entendemos, por tanto, que forma parte de las funciones esenciales de este órgano el generar los mecanismos necesarios para que las operaciones que se celebren con relacionados, aun cuando no pasen por su revisión, sean identificadas y se celebren en base a procedimientos que permitan resolver el potencial conflicto de interés a favor de la institución de educación superior. La política de solución de conflictos de interés antes mencionada constituye un instrumento que puede aportar a dicha finalidad.

Incumplimiento de las normas sobre operaciones con personas relacionadas

En caso de que una institución de educación superior celebre operaciones prohibidas o permitidas sin cumplir con los requisitos antes señalados, incurrirá en una infracción gravísima sancionable por la Superintendencia, según el artículo 53 de la Ley 21.091. Por su parte, los directores que resulten responsables de las infracciones cometidas podrán ser sancionados, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que corresponda, según sea el caso, como se expresa en el artículo 57 de la Ley 21.091.

Asimismo, en caso de que se compruebe que las operaciones realizadas en contravención a la ley permitieron un desvío de los recursos de la institución de educación superior y, por tanto, se incumplió con la obligación de destinar los recursos y excedentes en la consecución de sus fines, procederá lo señalado en el punto 4 anterior.

Por regla general, la infracción de esta normativa no afecta la validez del acto o contrato. Sin embargo, en el caso de la celebración de operaciones prohibidas, nos enfrentamos a la causal de objeto ilícito del artículo 1466 del Código Civil, por lo que la operación es susceptible de declaración de nulidad absoluta.

Operaciones celebradas antes de la dictación de la Ley 21.091

Finalizamos la revisión de esta normativa llamando la atención sobre el previsible efecto que toda normativa regulatoria más restrictiva produce en los agentes regulados. En efecto, inevitablemente, se genera un incentivo para celebrar operaciones libres de restricciones antes de la entrada en vigencia de la ley. Todo esto, según los artículos 18 y 19 transitorios de la Ley 21.091.²⁷ En el caso de esta regulación, dicho incentivo es extremadamente preocupante, ya que, como hemos señalado, se trata del uso de recursos públicos que aumentaron considerablemente con la política de gratuidad y que pueden seguir extrayéndose para ser destinados a fines no educacionales mediante la suscripción de contratos de tracto sucesivo a largo plazo.

En este escenario, los integrantes de los órganos de administración superior están llamados, en base a sus nuevas funciones y responsabilidades, a revisar dichos contra-

27. De conformidad con lo establecido en los artículos citados, todo el párrafo está vigente desde mayo de 2020.

tos. Sumado, por cierto, al rol esencial e insustituible de fiscalización por parte de la Superintendencia a este respecto.

Delito de negociación incompatible

Si bien el proyecto original no contemplaba una sanción penal, durante la tramitación de la Ley 21.091 se cuestionó si las sanciones administrativas eran suficientes para resguardar el patrimonio institucional de manera efectiva. Por ejemplo, en algunos mercados, las sanciones pecuniarias producen un efecto no deseado, ya que, finalmente, son pagadas por las propias instituciones, afectando aún más su patrimonio. Así es como se temía que los controladores asumieran el costo de las sanciones pecuniarias dentro del modelo de negocio y continuaran extrayendo recursos de las instituciones. Para enfrentar esta situación, en sectores como libre competencia e incluso en materia corporativa, se había optado por incluir sanciones penales.

Este cuestionamiento abrió el debate parlamentario para incluir una sanción de tipo penal que generara un efecto disuasivo efectivo y que fuese acorde al reproche social que causaban estas conductas. Durante la tramitación de la ley, se le denominó coloquialmente como «delito lucro», lo que erróneamente llevó a muchos a criticar la medida, señalando que se estaba sancionando la generación de excedentes por parte de la institución. Nada más alejado de la realidad, considerando que los «negocios de la universidad» previamente descritos constituyen operaciones beneficiosas para las instituciones.

Por el contrario, el tipo penal que finalmente consagra el artículo 78 de la Ley 21.091 corresponde a un delito de negociación incompatible, que sanciona el incumplimiento del deber de lealtad propio de quien administra patrimonios ajenos. Es decir, se sanciona a quien, administrando el patrimonio de la institución de educación superior, toma interés en alguna operación con infracción de lo dispuesto en la regulación de operaciones con partes relacionadas. De esta forma, se busca proteger el patrimonio institucional ante los comportamientos desleales de quienes tienen facultades de administración y se interesaren personalmente o interesaren a cercanos en operaciones institucionales.

El disvalor de estos delitos es la infracción al deber de lealtad, más que la afectación del patrimonio institucional. Es por ello que el delito no requiere que la operación haya implicado una disminución patrimonial, sino que basta con la infracción regulatoria. Se trata entonces de un delito de aquellos calificados como de mera actividad.

Paralelamente a la tramitación de la Ley 21.091, se legisló este mismo delito de negociación incompatible para una serie de cargos en los que se administra patrimonio ajeno. En efecto, la Ley 21.121 de 2018 reemplaza el artículo 240 del Código Penal, tipificando el delito de negociación incompatible, sancionando, entre otros, al empleado público, árbitro o liquidador comercial, veedor o liquidador y el gerente o director de sociedad anónima que se interesaren en operaciones de los dueños del patrimonio. En consecuencia, la inclusión de este delito en la Ley 21.091 resultó ser una armonización

del ordenamiento penal, ya que, en caso contrario, el patrimonio de las sociedades anónimas habría quedado más protegido que el de las instituciones educacionales.

A este respecto, es importante señalar que el delito contemplado en el artículo 240 del Código Penal es sancionado con la pena de reclusión menor en sus grados medio a máximo y una serie de penas accesorias (inhabilitación temporal para ejercer cargos públicos y multa de la mitad al tanto del valor del interés); en cambio, en el caso del artículo 78 de la Ley 21.091, la pena es de reclusión menor en su grado medio y multa del tanto al duplo del valor del interés. En consecuencia, la pena en el caso de los administradores de instituciones de educación superior es menor en un grado.

Conclusiones

En el presente trabajo hemos analizado los conflictos de interés como un problema central en la administración patrimonial y financiera de las universidades privadas en Chile y cómo la Ley 21.091 enfrenta esta problemática regulatoria. Vimos, a su vez, que esta problemática es transversal en el denominado «tercer sector», donde existe una ausencia regulatoria, y tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional e internacional están al debe. Esto es especialmente grave cuando consideramos que las personas jurídicas sin fines de lucro suelen gozar de confianza y prestigio social y que, por lo mismo, son objeto de beneficios de diversa índole, como exenciones tributarias.

Nos detuvimos especialmente en el análisis del concepto de interés en las personas jurídicas sin fines de lucro, el que no es equivalente al interés social del mundo mercantil. Ello complejiza la determinación del deber de lealtad de quienes dirigen a las personas jurídicas sin fines de lucro, materia clave a la hora de abordar la problemática de los conflictos de interés.

Dicha complejidad se exagera cuando se trata de las instituciones de educación superior, como las universidades privadas. La historia de la legislación del sector ha dejado claro que el legislador quiere excluir los intereses lucrativos de las universidades, pero el interés de la persona jurídica sigue siendo complejo, dinámico y heterogéneo, donde hay un gran interés público envuelto en su funcionamiento. Por ello, es crucial que la administración patrimonial y financiera de las universidades, y de las instituciones de educación superior en general, esté libre de conflictos de interés. Además, observamos cómo en la medida en que la operación de las universidades esté más libre de conflictos de interés, de más autonomía gozan las instituciones.

De allí surge la necesidad de regular de forma potente estas materias, lo que abordamos en detalle en el tercer apartado. Revisamos el origen de la regulación y cómo debiesen comprenderse los distintos mecanismos contemplados en el párrafo 7 del título III de la Ley 21.091 y sus normas complementarias. Mencionamos, además, ciertos debates y regulaciones que quedaron pendientes y otras que, a nuestro juicio, debiesen ser revisadas en futuras modificaciones a esta normativa. Por ejemplo, la corrección de diferencias injustificadas con respecto a la aplicación de la normativa sobre la orgánica

institucional, o el debate con respecto a las instituciones de educación superior que mantienen fines lucrativos.

Hemos intentado enfatizar la importancia de la forma en que se implemente toda esta normativa, donde los organismos encargados de su fiscalización, particularmente la Superintendencia de Educación Superior, pero también los demás miembros del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, juegan un rol clave.

Como última reflexión, cabe señalar que, en el contexto de cuestionamiento del Estado subsidiario en que nos encontramos actualmente en nuestro país, y dada la probable revisión del rol de los privados en la provisión de determinados servicios públicos, es importante preguntarse qué se puede esperar y qué no de las personas jurídicas sin fines de lucro. ¿Qué se espera cuando se propone que personas jurídicas sin fines de lucro estén a cargo de la provisión de servicios básicos, por ejemplo, las pensiones? ¿Qué problemas se busca solucionar con ello? ¿Es suficiente la naturaleza de la entidad y un adecuado marco regulatorio o el problema es más profundo?

Como muestra este artículo, en el mundo de la educación superior fue necesario crear toda una regulación para abordar los conflictos de interés que persisten en la administración de las universidades sin fines de lucro. Si bien muchos esperaban hacer frente a las lógicas mercantiles presentes en el funcionamiento del sistema universitario, los alcances de la regulación son mucho más acotados. Además, ciertas cuestiones escapan de la sola regulación sectorial. Aun así, es una regulación robusta que, esperamos, permitirá mayor transparencia y menos conflictos de interés en la administración financiera y patrimonial de las instituciones de educación superior, y con ello, una mejor calidad de la educación superior en Chile.

Referencias

- ALFARO, Jesús (2016). «El interés social y los deberes de lealtad de los administradores». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 20: 213-236. Disponible en bit.ly/3y2rABy.
- ATRIA LEMAITRE, Fernando (2016). *Comentario y explicación del proyecto de ley de educación superior. Documento de trabajo*. Disponible en bit.ly/3Bs1dXO.
- ATRIA BENAPRÉS, Raúl (2016). «La autonomía universitaria ante el Estado y el mercado». *Revista Análisis*, 7 (11): 81-92. Disponible en bit.ly/36PWbWT.
- BARROS, Enrique (2020). *Tratado de responsabilidad extracontractual*. Santiago: Jurídica de Chile.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2018). *Historia de la Ley 21.091: Sobre educación superior*. Disponible en bit.ly/36RvDEP.
- BERNASCONI, Andrés (2013). «Prohibición del lucro en las universidades: Alcance y consecuencias». *Serie Temas de la Agenda*, 62 (8). Disponible en bit.ly/3zIIo6O.
- . (2018). «Desafíos del futuro de la educación superior chilena». En Ignacio Sánchez

- (editor), *Ideas en Educación II. Definiciones en tiempos de cambio*. Santiago: Universidad Católica.
- BERNET, Manuel (2007). «El deber de lealtad de los directores y los contratos en conflicto de interés». *Revista Chilena de Derecho Privado*, 8: 107-153. Disponible en bit.ly/3hWp1eQ.
- CÁMARA DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS DE CHILE (2014) «Informe de la Comisión Especial Investigadora encargada de estudiar a fondo el sistema de educación superior chileno». Disponible en bit.ly/3eJ6hNG.
- FERNÁNDEZ, María de los Ángeles y Javiera Morales (2020). «La relevancia de una gestión económica libre de conflictos de interés para la mejora de la calidad de la Educación Superior». En María Teresa Corvera y Gonzalo Muñoz (editores), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- GOLDSCHMID, Harvey (1997). «The fiduciary duties of nonprofit directors and officer paradoxes, problems, and proposed reforms». *J. Corp. L.* 23: 631. Disponible en bit.ly/3rro8oJ.
- GONZÁLEZ, Mónica, Juan Andrés Guzmán, Juan Pablo Figueroa y Gregorio Riquelme (2014) *La gran estafa: Cómo opera el lucro en la educación superior*. Santiago: Catalonia, Universidad Diego Portales.
- MATEO, Camilo (2018). *Aplicación de normas de gobierno corporativo a las personas jurídicas sin fines de lucro*. Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Valdivia: Universidad Austral de Chile. Disponible en bit.ly/36RvYr5.
- MONCKEBERG, María (2011) *El negocio de las universidades en Chile*. Santiago: Debate. —. (2013) *Con fines de lucro*. Santiago: Debate.
- OCDE (2016), *Principios de gobierno corporativo de la OCDE y del G20*. París: OCDE.
- PEÑA, Carlos (2012). «La universidad y el lucro: Cómo impedirlo y por qué». *Estudios Públicos*, 128: 116-136. Disponible en bit.ly/2V5xQdi.
- PERDICES, Antonio (2008). «Hacia unas reglas de gobierno corporativo del sector no lucrativo». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 17: 141-176. Disponible en bit.ly/3wX6Auw.
- PIZARRO, Carlos (2004). «La responsabilidad civil de las personas sin fines de lucro». *Cuadernos de Análisis Jurídico, Colección de Derecho Privado*, 1: 105-125. Disponible en bit.ly/36OLhAW.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE Y SECRETARÍA GENERAL (2019). *Estatutos Generales Pontificia Universidad Católica de Chile*. Disponible en bit.ly/3BxcdDw.
- SABOGAL, Luis (2011). «El “interés social”: Apuntes teóricos en el marco socio-económico del derecho de empresa». *Revista E-Mercatoria*, 10 (1): 1-25. Disponible en bit.ly/3Bmotno.
- UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (2017). *Estatutos Universidad Diego Portales*. Disponible en bit.ly/3hXtbmy.

ZELAYA, Pedro (1986). «Sobre la responsabilidad extracontractual de las personas jurídicas en el Código Civil chileno». *Revista Chilena de Derecho*, 13 (3): 525-540. Disponible en bit.ly/3zn4INh.

Sobre las autoras

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ GROSSETÊTE es abogada y licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, magíster en Sociología de la Universidad Católica de Chile y magíster en Teoría Legal y Política de la *University College of London*. Su correo electrónico es angeles.fernandez.g@gmail.com.  <https://orcid.org/0000-0003-0794-1519>.

JAVIERA MORALES ALVARADO es abogada y licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, magíster en Teoría Política de la *London School of Economics and Political Science* y magíster en Democracia y Políticas Comparadas de la *University College of London*. Actualmente, es profesora de Derecho Constitucional en la Universidad de Magallanes. Su correo electrónico es javiera.morales@umag.cl.  <https://orcid.org/0000-0003-0069-7840>.

REVISTA DE DERECHO PÚBLICO

La *Revista de Derecho Público* es publicada desde 1963 por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Aparece dos veces al año. Su propósito es la difusión de los avances del derecho público nacional e internacional y la socialización de artículos de investigación inéditos de la comunidad académica nacional e internacional.

DIRECTORA

Ana María García Barzelatto

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Felipe Peroti Díaz

fperoti@derecho.uchile.cl

SITIO WEB

revistaderechopublico.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

publico@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía

www.tipografica.io