

Colección Ensayos

Catalina M. Valdenegro

Cuando Terminan las Universidades

El rol del Estado y el administrador
de cierre en la Ley N°20.800

 rubicón
E D I T O R E S



CUANDO TERMINAN LAS UNIVERSIDADES:
EL ROL DEL ESTADO Y EL ADMINISTRADOR DE CIERRE

EN LA LEY N°20.800

CATALINA M. VALDENEGRO

2025 RUBICÓN EDITORES

www.rubiconeditores.cl

contacto@rubiconeditores.cl

ISBN: 978-956-6431-18-3

1ª edición diciembre de 2025

Tiraje: 200 ejemplares

Impreso en Chile / Printed in Chile

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por procedimientos mecánicos, ópticos o químicos, incluidas las fotocopias, sin permiso escrito del editor.

DEDICATORIA

A mi *alma mater*, la Universidad de Chile, que constantemente nos demuestra que la excelencia y lo público pueden ir de la mano.
Que en sus aulas los sabios resplandezcan como el cielo y que quienes conducen a muchos a la justicia brillen como estrellas.



AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por el inusual camino que me ha hecho transitar: a veces oscurecido por desafíos y frustraciones, y otras tantas iluminado por el cariño de gente maravillosa. Fue este mismo recorrido el que, casi sin buscarlo, me llevó al mundo de la educación superior.

A mis padres, por haber sembrado en mí la importancia del estudio, y a mis hermanos, por su cariño y compañía. En especial, a mi querida hermana Ana Luisa, quien abrió camino para nosotros hacia la formación universitaria cuando aquello parecía inalcanzable.

A mis amigos y amigas que, con su apoyo (y a veces con su reproche), me instaron a culminar esta investigación. No hace falta mencionar sus nombres: ustedes ya se saben aludidos.

También agradezco a mis niños, Emilia y Mateo, quienes generosamente cedieron parte de su tiempo para que yo pudiera dedicarme a este proyecto.

Y finalmente, a mi marido y compañero incondicional, José Luis, quien me apoyó y me subrogó estos años para poder cumplir esta meta. Como decía Benedetti, sé que puedo contar contigo, no hasta dos o hasta diez, sino contar contigo. Por eso y por mucho más, este logro es nuestro.



ÍNDICE

DEDICATORIA	5
AGRADECIMIENTOS	7
PRÓLOGO	17
1. RESUMEN	21
2. INTRODUCCIÓN	23
3. PANORAMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE	29
3.1 EL ROL DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR	30
3.2 LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL	36
3.3 LA PROLIFERACIÓN DE INSTITUCIONES	39
3.4 EL FINANCIAMIENTO ESTATAL	43
3.5 LOS BENEFICIOS Y CRÉDITOS ESTUDIANTILES	44
3.6 GRATUIDAD COMO APOORTE INSTITUCIONAL	45
4. RECONOCIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	49
4.1 EL RECONOCIMIENTO OFICIAL COMO TÍTULO ADMINISTRATIVO HABILITANTE	50
4.2 CREACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE INSTITUCIONES ESTATALES.	51

4.2.1 UNIVERSIDADES DEL ESTADO.	52
4.2.2 CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA ESTATALES.	52
4.2.3 IES VINCULADAS AL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y A LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN.	52
4.3 CONSTITUCIÓN DE IES NO ESTATALES.	53
4.3.1 FORMACIÓN DE UNIVERSIDADES NO ESTATALES	53
4.3.2 FORMACIÓN DE INSTITUTOS PROFESIONALES Y CFT DE CARÁCTER PRIVADO.	53
4.3.3 RECONOCIMIENTO OFICIAL DE INSTITUCIONES NO ESTATALES.	54
5. CRISIS DEL SISTEMA Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD	57
5.1 UNA ACREDITACIÓN VOLUBLE	57
5.2 NUEVOS NIVELES Y ESTÁNDARES DE ACREDITACIÓN	62
5.3 CUESTIONAMIENTOS E INVIABILIDAD DEL MODELO	65
5.4 CRISIS EN LA UNIVERSIDAD DEL MAR Y LA UNIVERSIDAD ARCIS	68
5.5 NUEVOS ORGANISMOS Y NUEVAS REGLAS	71
5.5.1 SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	72
5.5.2 REGLAS Y PROHIBICIONES	73
5.5.3 ÓRGANO SUPERIOR FINANCIERO Y PATRIMONIAL	75
5.5.4 SANCIÓN A LA EXTRACCIÓN DE RECURSOS	76
5.5.5 NEGOCIACIÓN INCOMPATIBLE. PERSONA RELACIONADA	77
6. PROCEDIMIENTO INVESTIGATORIO Y SANCIONATORIO DE LA LEY 20.800	81
6.1 LA POTESTAD SANCIONADORA Y EL DEBIDO PROCESO .	82
6.1.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD	86

6.1.2 PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD	86
6.1.3 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	86
6.2 REGLAS DE LA LEY N° 19.880	87
6.2.1 CONTRADICTORIEDAD	88
6.2.2 IMPARCIALIDAD	90
6.2.3 LA CAUSALIDAD Y EL DEBER DE MOTIVACIÓN	92
6.3 CONFIANZA LEGÍTIMA Y ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL	94
6.4 PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	100
6.4.1 INVESTIGACIÓN	102
6.4.2 INFORME	103
6.4.3 TÉRMINO PROBATORIO	103
6.4.4 RESOLUCIÓN DE TÉRMINO	103
6.4.4.1 SOBRESEIMIENTO.	104
6.4.4.2 ADOPCIÓN DE MEDIDAS ATENUANTES	104
6.4.4.3 PROPONER EL INICIO DE UN PROCEDIMIENTO ESTATAL REVOCATORIO	105
6.4.4.4 VÍAS DE IMPUGNACIÓN	106
6.5 CAUSALES PARA LA REVOCACIÓN DEL RECONOCIMIENTO OFICIAL	107
6.5.1 INSUFICIENCIA DE LA MEDIDA DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL.	109
6.5.2 DICTACIÓN DE RESOLUCIÓN DE LIQUIDACIÓN.	109
6.5.3 OTROS HECHOS SUSCEPTIBLES DE CONFIGURAR CAUSALES REVOCATORIAS	111
6.6 SOBRE EL ANÁLISIS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN	113

6.6.1 VALORACIÓN DE LA PROCEDENCIA DE LA MEDIDA	114
6.6.2 RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN	117
6.7 ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN	118
6.8 EMISIÓN DEL DECRETO REVOCATORIO	121
7. DEL ADMINISTRADOR DE CIERRE	125
7.1 NATURALEZA JURÍDICA	125
7.2 PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN	129
7.3 REQUISITOS DEL ASPIRANTE	131
7.3.1 NIVEL ACADÉMICO:	131
7.3.2 EXPERIENCIA EN GESTIÓN O ADMINISTRACIÓN:	131
7.3.2.1 AL MENOS CINCO AÑOS DE GESTIÓN EN IES	131
7.3.2.2 DIEZ AÑOS EN EMPRESAS DE MAYOR O MEDIANO TAMAÑO Y ACTIVIDAD ACADÉMICA.	133
7.3.3 NO CONCURRIR EN CAUSAL DE INHABILIDAD.	135
7.3.4 IDONEIDAD EN RELACIÓN CON LA INSTITUCIÓN Y SU PROYECTO EDUCATIVO.	136
7.3.5 ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS	137
7.3.6 DESINCENTIVOS PARA EJERCER EL CARGO	138
7.3.6.1 DIFICULTADES EN TORNO A LA EXPERIENCIA.	138
7.3.6.2 INCERTIDUMBRE EN CUANTO AL PAGO DE HONORARIOS.	138
7.3.6.3 ESCRUTINIO PÚBLICO, JUDICIAL Y PARLAMENTARIO.	139
7.4 ACUERDO DEL CNED	142
7.5 NOMBRAMIENTO Y ACEPTACIÓN DEL CARGO	144
7.6 EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL REVOCATORIA	147

7.6.1 PLAZO DE CADUCIDAD DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA EDUCACIONAL:	147
7.6.2 LIMITACIÓN DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL.	148
7.7 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	150
7.7.1 FUNCIONES SUSTITUTIVAS	151
7.7.2 FACULTADES TUTELARES Y DE INTERVENCIÓN	151
7.7.3 FUNCIONES DE PLANIFICACIÓN, CONTROL Y GESTIÓN	152
7.8 SUPERVIGILANCIA Y AUTONOMÍA	155
7.9 FINANCIAMIENTO DE HONORARIOS	158
7.9.1 UNIVERSIDAD ARCIS: CARGO A LA LIQUIDACIÓN	159
7.9.2 UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA: VERIFICACIÓN DE CRÉDITO	160
7.9.3 CARGO A LA LEY DE PRESUPUESTOS Y EL CASO DE UPA	162
8. LA CONTINUIDAD DE ESTUDIOS	165
8.1 GESTIONAR LA REUBICACIÓN DE ESTUDIANTES	165
8.1.1 CONVENIOS DE REUBICACIÓN	165
8.1.2 CONVENIOS SUSCRITOS	167
8.2 DÉFICIT OPERATIVOS EN LA CONTINUIDAD DE ESTUDIOS	169
8.2.1 RECONOCIMIENTO SOCIAL DEL TÍTULO Y GRADO	170
8.2.2 ESCASEZ DE PRÁCTICAS PROFESIONALES SANITARIAS	171
8.2.3 EXPEDICIÓN DOCUMENTACIÓN ACADÉMICA	173
8.2.4 INDISPONIBILIDAD DE LOS BIENES ESENCIALES	174
8.2.5 DETERMINACIÓN DE BIENES ESENCIALES: EL CASO DE LA UNIVERSIDAD ARCIS	176
9. CONCLUSIONES	181
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	187







PRÓLOGO

Catalina M. Valdenegro aporta de modo importante a la dogmática jurídica chilena su obra *Cuando Terminan las Universidades. El rol de Estado y el administrador de cierre en la Ley N°20.800*. Estamos en presencia de una obra imprescindible para comprender las aristas jurídicas del fenómeno de cierre de una universidad, en concreto, la figura del administrador de cierre. La publicación viene a salvar un preocupante vacío.

La materia es abordada por la autora de manera sistemática, exhaustiva, cruzando normas y datos, y con un encomiable espíritu crítico que orienta la reflexión hacia el reconocimiento de vacíos, falencias, regulaciones erróneas. Todo lo cual induce a pensar en la necesidad de introducir reformas al entramado normativo que regula el cierre.

Desde la década de 1990 a esta parte, varias decenas de universidades privadas han dejado de existir, de manera tal que una característica de la actividad universitaria chilena según como se viene dando desde 1980, es que es posible que desaparezca en el corto o mediano plazo la universidad en la que se estudió. Lamentablemente no se trata de un hecho excepcional. El Informe de Matrícula en Educación Superior en Chile 2025, elaborado por el Servicio de Información en Educación Superior SIES, señala que existen en Chile en la actualidad 58 universidades, dentro de las cuales hay algunas en proceso de cierre.

El daño que provoca la desaparición de la universidad en la que se estudió no afecta solo a los estudiantes y egresados de dichas universidades, sino también a la credibilidad de la educación superior en su parte más

relevante para la vida social: el valor del título, que se vincula con la creencia de la educación como un mecanismo cierto, seguro, de ascenso social.

Por cierto, no se trata solo de una cuestión de interés puramente individual. Los países que tienen un sólido sistema universitario, en que sus universidades se comportan y se comprenden como instituciones, atraen talento e inversión. El prestigio del sistema universitario es un bien social de alcance nacional e internacional.

Cabe preguntarse cómo es que se llega a esta situación de colapso. ¿Falló el sistema que permite la fundación de una universidad? ¿Fallaron los sistemas de seguimiento y control? ¿Hubo errores de estudio de mercado, y por ende, la oferta no fue la correcta? ¿Será que no corresponde al mercado un rol decisivo en esta materia?

Por otra parte, cabe no perder de vista el rol que juega en este fenómeno la libertad de enseñanza y la autonomía de los cuerpos intermedios como fundamento de la fundación de universidades, y la comprensión que se promovió por décadas que se ejercía dicha libertad y autonomía en un mercado universitario, una industria universitaria, en la cual florecen y se extinguen proyectos como ocurre en toda actividad económica. ¿Entonces, qué relación existe entre libertad de enseñanza, regulación estatal y proyección en el tiempo de una naciente universidad?, ¿corresponde al Estado o al mercado determinar qué sobrevive o qué muere? ¿Puede el Estado intervenir para evitar la desaparición de lo que el mercado ha sentenciado a muerte, de aceptarse su intervención, cuál debe ser su profundidad, ¿debe salvar el proyecto universitario o la continuidad de estudios del alumnado? ¿Qué otros bienes jurídicos concurren y cómo deben ser protegidos considerando que graves deterioros financieros y patrimoniales suelen estar en la base de los procesos de cierre?

Una perspectiva distinta aporta la comprensión del fenómeno a partir del derecho a la educación y el deber jurídico del Estado de proveerlo, promoverlo y darle protección, sea que se trate de universidades estatales o privadas. La obra discurre a partir de esta óptica y es uno de sus méritos sobresaliente.

Si ya el cierre es un drama con impacto individual, familiar y social, tener un procedimiento de cierre defectuoso amplifica el daño.

Determinar qué dispone exactamente la normativa, qué bienes jurídicos cautela, qué facultades y obligaciones regula, qué conflictos normativos genera en relación con la totalidad del sistema legal vigente, qué convendría reformar, qué es necesario introducir al cuerpo normativo, son entre otras, contribuciones sustantivas de esta magnífica obra de la abogada Catalina M. Valdenegro.

Valga una reflexión final sobre el lugar de esta investigación en el panorama de la reflexión jurídica nacional. ¿Es un texto de derecho administrativo o constitucional o de derecho de la educación? ¿Si es derecho de la educación se inserta entonces en el seno de la Pedagogía Jurídica? Nos parece que, siguiendo a Aníbal Bascuñán Valdés, quien en 1954 en su libro Pedagogía Jurídica analizó la normativa que regulaba la actividad universitaria, cabría concluir que estamos en presencia de derecho de la educación y por ende, en una de las líneas de investigación de la Pedagogía Jurídica tal como se ha entendido en Chile desde hace más de cincuenta años.

Desde este ángulo, es decir, el propiamente disciplinar, la obra que prologamos constituye un ejemplo significativo del valor que tiene que exista en las Escuelas de Derecho cultivo sistemático del campo disciplinar denominado Pedagogía Jurídica. Se trata de un área de investigación revitalizada en las últimas décadas, que cuenta con revistas especializadas de corriente principal, y que a través de diplomas, seminarios y congresos aporta a la mejor comprensión del fenómeno educativo, incluyendo su dimensión propiamente jurídica, como queda de manifiesto en esta publicación.

Eric Eduardo Palma

Profesor titular, Universidad de Chile

Abogado. Doctor en Derecho



1. RESUMEN

El objetivo principal de esta investigación es sistematizar el proceso revocatorio del reconocimiento oficial y el cierre programado de instituciones de educación superior que disciplina la Ley N° 20.800. Para ello, se esbozan los principios y reglas que rigen dicho proceso, el mecanismo de designación del administrador de cierre y la suficiencia de las facultades que la ley le reconoce, entre otros.

Adicionalmente, se contextualiza el sistema de educación superior, su génesis, evolución, y los impactos que tuvo el paradigma económico y legal creado por la dictadura militar. Se analiza cómo la masificación de la oferta académica y una débil regulación estatal redundaron en la fragilidad del sistema.

También se busca comprender la interacción entre el Estado y los planteles académicos, refiriéndose a cómo progresivamente se ha instalado la supervigilancia en la formación terciaria.

La investigación realiza un análisis teórico-dogmático del funcionamiento de la educación superior en Chile, abordando aspectos como la autonomía institucional y la supervigilancia del Estado. Luego, profundiza en la revocación del reconocimiento oficial y la designación de un administrador de cierre, examinando el procedimiento investigador y sancionatorio.

Un componente central del método es el estudio detallado de la figura del administrador de cierre, incluyendo su naturaleza jurídica, procedimiento de designación, problemáticas con los requisitos exi-

gidos, nombramiento, efectos, funciones y atribuciones. Finalmente, se aborda la continuidad de estudios y las incertidumbres y escollos que pueden surgir.

El trabajo pone de manifiesto las complejidades y desafíos en el procedimiento de designación del administrador de cierre, identifica problemáticas relacionadas con la continuidad de estudios, la interacción entre el administrador de cierre y otros actores. En general, la investigación logra analizar críticamente el marco legal y los procedimientos relacionados con la revocación del reconocimiento oficial bajo la Ley N° 20.800.