

MINUTA PROYECTO DE LEY SOBRE UNIVERSIDADES ESTATALES

Objetivo

De acuerdo al mensaje de este proyecto su objetivo general es establecer un marco jurídico para que las universidades del Estado fortalezcan sus estándares de calidad académica y de gestión institucional, y contribuyan de forma permanente en el desarrollo integral del país, de acuerdo a su misión específica.

Definición de universidades estatales y naturaleza jurídica

Define a las universidades del Estado como “instituciones de Educación Superior de carácter estatal, creadas por ley para el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión y vinculación con el medio, con la finalidad de contribuir al desarrollo integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura”.

Luego, especifica su naturaleza jurídica señalando que “son organismos autónomos, dotados de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que forman parte de la Administración del Estado y se relacionan con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación, teniendo su domicilio en la región que señalen sus estatutos”.

Obliga a las universidades estatales a orientar su quehacer institucional a la misión, principios y normas establecidas en esta ley y en sus respectivos estatutos.

Reconoce que las universidades del Estado gozan de autonomía académica, administrativa y económica, y explica cada uno de estos elementos. En relación a la autonomía administrativa se señala que tiene como única limitación “las disposiciones de la presente ley y las demás normas legales que les resulten aplicables”, lo que claramente puede dar pie a que se siga restringiendo.

Establece que en atención a la naturaleza de sus funciones y autonomía no se regirán por las normas especiales de la ley N°18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, salvo en lo relativo a la delegación de atribuciones y facultades.

Misión y principios de las universidades del Estado

El proyecto señala que “las universidades del Estado tienen como misión cultivar, generar, desarrollar y transmitir el saber superior en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura”. Agrega que el rasgo propio y distintivo de su misión es el deber de “contribuir a satisfacer las necesidades e intereses generales de la sociedad, colaborando, como parte integrante del Estado, en todas aquellas políticas, planes y programas que propendan al desarrollo cultural, social, artístico, científico, tecnológico, económico y sustentable del país, a nivel nacional y regional”. En este ámbito, preocupa la amplitud de lo que se señala como rasgo propio y distintivo. A continuación, agrega que un elemento constitutivo e ineludible de su misión es asumir con vocación de excelencia la formación de personas con espíritu crítico y reflexivo, que promuevan el diálogo racional y la tolerancia, y que contribuyan a forjar una ciudadanía inspirada en valores éticos, democráticos, cívicos y de solidaridad social.

Finalmente señala que los principios que guían el quehacer de las universidades del Estado son el pluralismo, la laicidad, la libertad de pensamiento y de expresión, la libertad de cátedra, de investigación y de estudio, la participación, la no discriminación, la igualdad de género, la valoración del mérito, la inclusión y la equidad.

Rol del Estado

Dispone que el Estado debe fomentar la excelencia de todas sus universidades, promoviendo la calidad, equidad territorial y pertinencia de las actividades docentes y de investigación, de acuerdo a las necesidades e intereses del país, a nivel nacional y regional. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación del Estado de velar por la calidad y el correcto funcionamiento del sistema de educación superior en su conjunto.

Agrega que el Estado debe promover una visión y acción sistémica, coordinada y articulada en el quehacer de sus universidades, a fin de facilitar la colaboración permanente entre ellas en el diseño e implementación de políticas públicas y proyectos de interés general, de acuerdo a los requerimientos del país y de sus regiones, con una perspectiva estratégica y de largo plazo. Se observa en esta obligación el riesgo de que las universidades del Estado pierdan autonomía y sean utilizadas como servicios públicos.

Normas comunes a las universidades del Estado

Gobierno universitario

Establece que los órganos superiores del gobierno son el Consejo Superior, el Rector y el Consejo Universitario. El control y la fiscalización interna corresponden a la Contraloría Universitaria. Estos órganos deben existir sin perjuicio de las demás autoridades unipersonales y colegiadas de la universidad, y de las respectivas unidades académicas, que puedan establecer en sus estatutos.

Consejo Superior

Es el máximo órgano colegiado de la universidad. Le corresponde definir la política general de desarrollo y las decisiones estratégicas de la institución, velando por su cumplimiento de acuerdo a su misión y principios. Estará integrado por:

- a) Tres representantes nombrados por el Presidente de la República (profesionales de reconocida experiencia e idoneidad en actividades académicas o directivas).
- b) Tres miembros de la universidad nombrados por el Consejo Universitario (al menos dos deben estar investidos con las dos más altas jerarquías académicas).
- c) Dos profesionales de destacada trayectoria y de un reconocido vínculo profesional con la región en que la universidad tiene su domicilio, nombrados de conformidad a los estatutos de la institución.
- d) El rector.

Este Consejo será presidido por uno de los consejeros indicados en las letras a) o c), debiendo ser elegido por los miembros del Consejo. Su mandato durará dos años sin posibilidad de reelección para un nuevo período consecutivo. Los consejeros que no pertenezcan a la universidad tendrán calidad de agente público y percibirán como única retribución cuatro UTM cada sesión a que asistan, con un tope mensual máximo de doce UTM.

El articulado del proyecto establece que tendrá, a lo menos, las siguientes funciones:

- a) Aprobar las propuestas de modificación de los estatutos de la universidad que deban ser presentadas al Presidente República para su aprobación y sanción legal.
- b) Aprobar, a proposición del Rector, el Plan de Desarrollo Institucional de la universidad, así como sus modificaciones, y verificar periódicamente su estado de avance y cumplimiento.
- c) Aprobar, a proposición del Rector, las políticas financieras y la contratación de empréstitos señalados en las pautas anuales de endeudamiento.
- d) Aprobar, a proposición del Rector, el presupuesto y sus modificaciones, debiendo pronunciarse, a lo menos, semestralmente sobre su ejecución.
- e) Conocer las cuentas periódicas del Rector y pronunciarse respecto de ellas de forma trimestral.
- f) Autorizar, a proposición del Rector, la enajenación o el gravamen de activos de la universidad cuando correspondan a bienes inmuebles o a bienes que hayan sido declarados de especial interés institucional.
- g) Ordenar la ejecución de auditorías internas.
- h) Nombrar al contralor universitario y aprobar su remoción.

i) Proponer al Presidente de la República la remoción del Rector o Rectora, de acuerdo a los estatutos de la universidad.

j) Ejercer las demás funciones y atribuciones que señalen los estatutos y que digan relación con las políticas generales de desarrollo de la universidad.

Rector

Es la máxima autoridad unipersonal de la universidad y su representante legal. Está a cargo de su representación judicial y extrajudicial. No obstante tener la calidad de jefe superior del servicio, no está sujeto a la libre designación del Presidente de la República. Le corresponde dirigir, organizar y administrar la universidad; supervisar el cumplimiento de sus actividades académicas, administrativas y financieras; dictar los reglamentos, decretos y resoluciones de la institución; ejercer la potestad disciplinaria respecto de los miembros de la universidad; responder de su gestión y desempeñar las demás funciones que la ley o los estatutos le asignen.

Se elegirá de acuerdo a la ley¹, dura cuatro años en su cargo y puede ser reelegido por una sola vez para el período siguiente.

Consejo universitario

Es el órgano colegiado representativo de la comunidad universitaria, encargado de ejercer funciones consultivas y de proponer iniciativas al Rector, en las materias relativas al quehacer institucional. Estará integrado por representantes de los distintos estamentos de la institución, de acuerdo a lo que definan sus estatutos sin que la participación de los académicos pueda ser inferior a dos tercios del total de sus integrantes. Será presidido por el Rector.

Los estatutos determinarán las atribuciones del Consejo Universitario, debiendo cautelar que no contravengan las funciones de dirección y administración del Rector, ni las propias de la definición de la política general de desarrollo del Consejo Superior. Además, establecerán, entre otras, las reglas sobre la elección y designación de sus integrantes, y la duración de sus funciones.

Contraloría universitaria

Es el órgano responsable de ejercer el control de legalidad de los actos administrativos de las autoridades de la universidad y de auditar la gestión y el uso de los recursos de la institución, sin perjuicio de las demás funciones de control interno que le encomiende el Consejo Superior.

El contralor universitario deberá tener título de abogado, contar con una experiencia profesional mínima de ocho años y poseer las demás calidades establecidas en los estatutos. Lo nombra el Consejo Superior por un período de seis años, pudiendo ser designado por una sola vez para el período siguiente.

¹ Ley N° 19.305, que modifica los estatutos de las universidades que indica en la materia de elección de rector y establece normas para la adecuación de los mismos.

Está sujeto a la dependencia técnica de la Contraloría General de la República².

Gestión administrativa y financiera

Las universidades del Estado deberán regirse especialmente por los principios de “responsabilidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, así como por las normas de derecho público que regulan los actos de los órganos de la Administración del Estado”.

Se establece que, en atención a la especificidad de sus funciones, la autonomía de su quehacer institucional y la necesidad de una gestión administrativa y financiera más expedita y eficiente, dispondrán de un régimen especial para las siguientes materias:

a) Normas aplicables a los contratos administrativos de suministro y prestación de servicios:

Los contratos a título oneroso, para el suministro de bienes muebles y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se regirán por:

- El artículo 9 de la ley Nº18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado que señala que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública; el procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes y de igualdad ante las bases que rigen el contrato. Asimismo, consagra que la licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.

- Las disposiciones de la ley Nº 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (conocida como ley de compras públicas) y de su Reglamento.

Sin perjuicio de lo anterior se excluyen de la aplicación de la ley de compras públicas los convenios de las universidades del Estado con organismos públicos de la Administración del Estado, los que celebren dichas universidades entre sí, y los contratos con personas jurídicas internacionales o extranjeras para el suministro de bienes muebles, necesarios para el cumplimiento de sus funciones y que no puedan ser adquiridos en Chile.

Además de las causales que establece la ley de compras públicas para celebrar contratos a través de licitación privada o trato directo, se faculta a las universidades del Estado para usar estos procedimientos cuando se trate de la compra de bienes o contratación de servicios, incluida la contratación de créditos, para actividades o proyectos de gestión institucional, de docencia, de investigación, de creación artística, de innovación, de extensión o de vinculación con el medio, en que la utilización del procedimiento de licitación pública ponga en riesgo la oportunidad, la finalidad o la eficacia de la respectiva actividad o proyecto.

² De acuerdo a lo señalado en el artículo 19 la ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

b) Se excluyen de la aplicación de la ley N°19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, con excepción de lo dispuesto en su artículo 3 ter que consagra el derecho a retracto. Al respecto, establece que los derechos de los estudiantes de las referidas universidades se resguardarán mediante las normas generales aplicables a la educación superior y, en particular, a través de los organismos competentes para fiscalizar a dichas instituciones estatales.

En relación a la ejecución y celebración de actos y contratos, llama la atención su artículo 30 ya que faculta a las estatales a realizar una serie de cobros y actos que de acuerdo a la política de gratuidad se verán restringidos y que tampoco son coherentes con las nuevas exigencias que se han propuesto para las instituciones de educación superior privadas. Por ejemplo, podrán fijar aranceles por los servicios que presten a través de sus distintos organismos; crear y organizar sociedades, corporaciones o fundaciones cuyos objetivos digan directa relación con el cumplimiento de la misión y de las funciones de la universidad; emitir bonos, pagarés y demás documentos de crédito con cargo a sus respectivos patrimonios.

c) Se las eximen de cualquier impuesto, contribución, tasa, tarifa, patente y otras cargas o tributos.

d) Sus actos no estarán afectos al trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República con excepción de la adquisición y enajenación de bienes inmuebles; las operaciones de endeudamiento o de crédito que comprometan su patrimonio a través de hipotecas o gravámenes; los contratos para el suministro de bienes muebles y de servicios a partir de 20.000 UTM. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades de control posterior que ejerce la Contraloría General de la República.

Académicos y funcionarios no académicos

Los académicos y funcionarios no académicos de las universidades estatales detentarán la calidad de empleados públicos. Se regirán por los reglamentos que al efecto dicten las universidades y, en lo no previsto por las del Estatuto Administrativo, con excepción de la limitación que establece para los funcionarios a contrata (20% de los funcionarios de planta) y de las normas sobre destinaciones, comisiones de servicio y cometidos funcionarios.

Se establece que la carrera académica se organizará en razón de requisitos objetivos de mérito y estará sustentada en los principios de excelencia, pluralismo, no discriminación, publicidad y transparencia. Se agrega que un reglamento de carrera académica deberá establecer las funciones, derechos y obligaciones de su cuerpo docente. Además, deberá contener las normas sobre la jerarquía, el ingreso, la permanencia, la promoción, la remoción y la cesación de funciones, así como los respectivos procedimientos de evaluación y calificación de los académicos.

Faculta a las universidades estatales para establecer de consuno una jerarquía máxima nacional situada por sobre la de profesor titular, que contenga requisitos comunes y pueda ser aplicable y oponible a todas las instituciones universitarias estatales.

Se obliga a estas universidades a promover la capacitación de sus funcionarios no académicos.

Coordinación de las universidades del Estado

Se establece que las universidades del Estado deberán actuar de conformidad al principio de coordinación, con el propósito de fomentar una labor conjunta y articulada en aquellas materias que contribuyan al progreso nacional y regional del país, y a elevar los estándares de calidad de la educación pública en todos sus niveles, con una visión estratégica y de largo plazo.

Además, señala que las universidades del Estado deberán colaborar con los diversos órganos del Estado que así lo requieran, en la elaboración de políticas, planes y programas para el desarrollo cultural, social, artístico, científico, tecnológico, económico y sustentable del país, a nivel nacional y regional.

La implementación de estos planes se establecerá mediante convenios entre las universidades del Estado y el Ministerio de Educación.

También se indica que las universidades estatales deberán colaborar entre sí y con otras instituciones de educación con el propósito de desarrollar una serie de objetivos que indica.

Consejo de Coordinación de universidades del Estado

El proyecto dispone que el Presidente de la República creará mediante decreto supremo este Consejo, el que, con un carácter consultivo, tendrá por finalidad promover la acción articulada y colaborativa de las universidades estatales. Estará integrado por rectores de universidades del Estado, y por autoridades de Gobierno vinculadas a los sectores de educación, ciencia y tecnología, cultura y desarrollo productivo. Será convocado y presidido por el Ministro de Educación y el apoyo administrativo y material corresponderá al Ministerio de Educación.

Financiamiento de las universidades del Estado

Convenio marco

Se establece que tendrán financiamiento permanente a través de un convenio marco, cuyos montos serán establecidos en la ley de presupuestos de cada año y los criterios de distribución serán fijados anualmente mediante decreto supremo. Los recursos para este convenio no podrán ser inferiores a los asignados en la ley de presupuesto 2016 bajo este mismo concepto.

Además de lo anterior, recibirán los aportes consagrados en el DFL N°4 de 1981 los recursos públicos a que accedan en virtud de fondos concursables u otros instrumentos de financiamiento del Estado, y de los ingresos que señalen sus respectivos estatutos por derechos de matrícula, aranceles, impuestos universitarios, prestación de servicios, frutos de sus bienes, donaciones, herencias o legados, entre otros.

Plan de fortalecimiento

Se establece un plan de fortalecimiento transitorio con el objeto de apoyar el desarrollo institucional de las universidades, con una duración de diez años. Los recursos totales para este plan ascenderán

\$150.000 millones, que se dividirán por montos anuales según lo definan las leyes de presupuesto, que considerarán al menos los recursos de la asignación “Plan de Fortalecimiento Universidades Estatales” establecida en la Ley de Presupuestos 2017.

El proyecto menciona algunas las iniciativas que se podrán financiar a través de este plan.

Comité del Plan de fortalecimiento y Secretaría Técnica

Se creará mediante decreto supremo para la aprobación, supervisión y seguimiento de las iniciativas y proyectos propuestos por las universidades estatales que reciban financiamiento en virtud de este plan. Estará integrado por el Ministro, quien lo presidirá, y cinco rectores de universidades del Estado. Contará con el apoyo de una Secretaría Técnica, radicada en el Ministerio de Educación, que respaldará la implementación del plan. Esta Secretaría será dirigida por un Secretario Ejecutivo designado por el Comité de acuerdo a las normas del Sistema de Alta Dirección Pública.

Disposiciones finales

En este título se establecen las siguientes normas para las universidades del Estado:

Deben establecer a través de sus reglamentos una política de propiedad intelectual e industrial.

Podrán contratar sobre la base de honorarios o contrato de trabajo la prestación de servicios específicos, sin que estas personas tengan la calidad de funcionarios públicos.

Los académicos, investigadores o expertos extranjeros, y que tengan residencia o domicilio permanente fuera del territorio nacional, estarán exentos de solicitar la autorización para desarrollar actividades remuneradas que dispone el DL que establece normas sobre extranjeros en Chile³, siempre que dichas labores correspondan a actividades académicas organizadas por la universidad y no se extiendan más allá de treinta días o del término del respectivo permiso de turismo.

Excluye a las universidades estatales de la aplicación de la ley sobre protección de los derechos de los consumidores⁴.

³ Artículo 48, inciso primero, del decreto ley N° 1.094, de 1975, del Ministerio del Interior, que establece normas sobre extranjeros en Chile.

⁴ Ley N° 19.496.