

Base de Dictámenes

Universidades, adecuación estatutaria, plazos, excepciones, mecanismo de participación y corresponsabilidad, plan desarrollo institucional, presupuesto, sustitución normas estatutarias

E22270N20

NUEVO:

NO

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

SI

COMPLEMENTADO:

NO

FECHA DOCUMENTO

27-07-2020

REACTIVADO:

SI

RECONSIDERADO

PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Acción	Dictamen	Año
--------	----------	-----

FUENTES LEGALES

Ley 21094 art/primerio tran inc/1 ley 21094 art/1 inc/2 ley 21094 art/2 ley 21094 art/13 ley 21094 art/14 ley 21094 art/17 lt/b ley 21094 art/17 lt/d DFL 1/94 educa art/5 lt/b DFL 1/94 educa art/5 lt/c ley 21094 art/primerio tran inc/2 ley 21094 art/primerio tran inc/3 DFL 4/2019 educa

MATERIA

Universidad de Los Lagos debe proponer mecanismo institucional permanente previsto en el artículo primero transitorio de la ley N° 21.094, en los términos que se indica, para poder acogerse a la excepción de adecuar sus estatutos a las disposiciones del título II de ese texto legal.

[DOCUMENTO COMPLETO](#)

N° E22270 Fecha: 27-VII-2020

Don Osvaldo Garay Opaso, en representación de la Asociación de Funcionarios de la Universidad de Los Lagos y de la Asociación Regional de Funcionarios Profesionales Universitarios de la misma entidad, consulta acerca de la obligación de adecuación de estatutos que establece el artículo primero transitorio de la ley N° 21.094, Sobre Universidades Estatales.

Al respecto el ocurrente plantea que la aludida casa de estudios superiores se halla en la hipótesis que describe el inciso segundo del señalado precepto, en cuanto dicha norma permite eximirse de la obligación de adecuar sus estatutos a las disposiciones del Título II de la ley N° 21.094, en la medida que proponga al Presidente de la República un mecanismo institucional permanente que asegure la participación y corresponsabilidad del Estado en la aprobación del Plan de Desarrollo Institucional y del presupuesto de la universidad.

Por lo anterior, pide determinar si resulta necesario ceñirse a la señalada obligación, atendido que los actuales estatutos de esa universidad ya contemplan el referido mecanismo, por lo que tal exigencia se encontraría satisfecha, dándose por cumplido el requerimiento legal.

Enseguida, el peticionario manifiesta que existen ciertas normas contenidas en los estatutos de la universidad de que se trata que se oponen a las disposiciones de la ley N° 21.094, por lo que consulta si aquellas han de entenderse derogadas tácitamente y, por ende, no aplicables, para poder dar sentido a lo dispuesto en el artículo sexto transitorio y armonizarlo con ese texto legal.

Finalmente, indica la necesidad de determinar si la Universidad de Los Lagos debe adecuar y modificar sus estatutos con el objeto de hacerlos coherentes con las disposiciones contenidas en la ley Sobre Universidades Estatales.

Sobre la materia, el Subsecretario de Educación Superior expresó que la Universidad de Los Lagos no se encuentra obligada a realizar la adecuación estatutaria prevista en el artículo primero transitorio de la ley N° 21.094 -dado que sus estatutos han entrado en vigor con posterioridad al 11 de marzo de 1990-, en tanto proponga al Presidente de la República el mecanismo institucional permanente que se describe en el inciso segundo de ese precepto, por las razones que expone en su informe.

Por su parte, el Rector del señalado establecimiento de educación indicó que sus estatutos satisfacen el requerimiento legal exigido por la disposición transitoria en estudio, pues contempla la participación de representantes del Presidente de la República en el máximo órgano de gobierno universitario, siendo incidentes en la aprobación del Plan de Desarrollo Institucional y del presupuesto anual.

Finalmente, el Presidente del Consorcio de Universidades del Estado de Chile expresó que las universidades exceptuadas pueden definir distintas medidas reglamentarias o administrativas que aseguren el propósito del mecanismo institucional exigido por la ley, las que pueden centrarse en cualquier etapa del proceso de elaboración y aprobación de la propuesta definitiva de su Plan de Desarrollo Institucional o de su presupuesto, incluso en

las instancias previas a la presentación ante el órgano colegiado correspondiente, sin necesidad de modificar los estatutos.

Sobre la materia, el inciso segundo del artículo 1° de la ley N° 21.094 dispone que las universidades del Estado 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.

Su artículo 2° previene que esas universidades gozan de autonomía administrativa, académica y económica, y que la primera las faculta para estructurar su régimen de gobierno y de funcionamiento interno de conformidad a sus estatutos y reglamentos universitarios, teniendo como única limitación las disposiciones de la ley N° 21.094 y las demás normas legales que le resulten aplicables.

Enseguida, se debe tener presente que el Título II del aludido texto legal establece las Normas Comunes a las Universidades del Estado, y su Párrafo 1° regula el gobierno universitario.

En este último ámbito, es útil destacar que sus artículos 13, 14, letra a), y 17 letras b) y d), previenen, respectivamente y en lo que importa destacar, que el Consejo Superior es el máximo órgano colegiado de la universidad, al que le corresponde definir la política general de desarrollo y las decisiones estratégicas de la institución, velando por su cumplimiento; que se integra, entre otros, por tres representantes del Presidente de la República; y dentro de cuyas funciones se comprende la de aprobar, a proposición del Consejo Universitario, el Plan de Desarrollo Institucional de la universidad, así como sus modificaciones, y verificar periódicamente su estado de avance y cumplimiento, así como aprobar el presupuesto y sus modificaciones, debiendo pronunciarse, a lo menos, semestralmente sobre su ejecución.

Luego, cabe mencionar que mediante el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1994, del entonces Ministerio de Educación Pública, se aprueba el Estatuto Orgánico de la Universidad de Los Lagos, el que contempla precisamente un Consejo Superior, también integrado, entre otros, por tres miembros designados por el Presidente de la República, al que le compete, conforme a su artículo 5°, letras b) y c), respectivamente, aprobar la política global de desarrollo de la universidad y los planes de mediano y largo plazo destinados a materializarla, y aprobar su presupuesto anual y sus modificaciones.

Puntualizado lo anterior, es preciso anotar que el inciso primero del artículo primero transitorio de la ley N° 21.094 previene que ese texto entrará en vigencia en el momento de su publicación -hecho ocurrido el 5 de junio de 2018-, y que para los efectos de adecuar los actuales estatutos de las universidades del Estado a las disposiciones del Título II de esta ley que así lo exijan, dichas instituciones deberán proponer al Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Educación, la modificación de sus respectivos estatutos dentro del plazo de tres años, contado desde la entrada en vigencia del referido cuerpo legal.

El inciso segundo de esa disposición transitoria prescribe que, sin perjuicio de lo anterior, las universidades del Estado cuyos estatutos hayan entrado en vigencia con posterioridad al 11 de marzo de 1990 no tendrán la obligación señalada en el inciso precedente, en la medida que propongan al Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Educación y en el plazo establecido en el referido inciso, un mecanismo institucional

permanente que asegure la participación y corresponsabilidad del Estado en la aprobación del Plan de Desarrollo Institucional y del presupuesto de la universidad.

Finalmente, su inciso tercero prescribe, en lo que interesa, que si una universidad del Estado no cumpliera con las obligaciones establecidas en los incisos anteriores, dentro del plazo máximo allí señalado, al vencimiento del mismo regirán, por el solo ministerio de la ley, las normas estatutarias relativas a la organización, gobierno, funciones y atribuciones de las universidades del Estado establecidas en el estatuto general que, mediante decreto con fuerza de ley, haya dictado el Presidente de la República, el que fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 4, de 2019, del Ministerio de Educación. Añade este inciso, en su parte final, que dicho estatuto general, vencidos los plazos establecidos en los incisos anteriores, sustituirá íntegramente las normas de los estatutos vigentes de las universidades del Estado en todo aquello que sea incompatible con las disposiciones del estatuto general.

Como puede apreciarse, y dado que el Estatuto Orgánico de la Universidad de Los Lagos fue dictado y entró a regir con posterioridad al 11 de marzo de 1990, no le resulta exigible la obligación de adecuación estatutaria que previene el inciso primero del artículo primero transitorio de la ley N° 21.094, siempre que, conforme lo mandata su inciso segundo, proponga, dentro del plazo que allí se fija, un mecanismo institucional permanente que asegure la participación y corresponsabilidad del Estado en la aprobación del Plan de Desarrollo Institucional y del presupuesto de la universidad.

No se opone a lo anterior la circunstancia que, como lo señala la universidad de que se trata, los estatutos actualmente vigentes consideren la participación de representantes del Presidente de la República en el máximo órgano de gobierno universitario, encargado de la aprobación de los instrumentos que interesan, toda vez que la exigencia del mecanismo institucional permanente debe armonizarse con lo previsto en las disposiciones permanentes de la mencionada ley, a fin de darle contenido a la condición de participación y corresponsabilidad del Estado.

En tal contexto, se debe destacar que, tal como se adelantó, las letras b) y d) del artículo 17 de la ley Sobre Universidades Estatales previenen, respectivamente, que al Consejo Superior le corresponde aprobar el Plan de Desarrollo Institucional de la universidad, así como sus modificaciones, y verificar periódicamente su estado de avance y cumplimiento, así como aprobar el presupuesto y sus modificaciones, debiendo pronunciarse, a lo menos, semestralmente sobre su ejecución, aspectos que, en su conjunto, configuran tanto la participación como la señalada corresponsabilidad, no advirtiéndose que todos ellos se encuentren abordados en los estatutos de la Universidad de Los Lagos.

Por ello, corresponde que ese centro de estudios superiores, en el evento de decidir acogerse a la exención descrita, presente dicho mecanismo institucional permanente incorporando en esa proposición la forma y periodicidad en que el Consejo Superior realizará el seguimiento del estado de avance y cumplimiento del señalado plan y del presupuesto.

Precisado lo anterior, cabe referirse a la interrogante planteada acerca de la eventual derogación tácita de las normas del estatuto de la Universidad de Los Lagos que sean incompatibles o contradictorias con aquellas contenidas en la ley Sobre Universidades Estatales.

En este punto, la Subsecretaría de Educación Superior sostiene que las universidades del Estado que no tienen la obligación de adecuar sus estatutos -como es el caso de la recién mencionada- continuarán rigiéndose por sus respectivos estatutos y reglamentos hasta la llegada del plazo dispuesto en el artículo primero transitorio de la ley N° 21.094, luego de lo cual debiera quedar derogada en forma tácita aquella normativa que resulte ser contraria a lo dispuesto en su Título II.

Lo anterior, según afirma, en virtud de lo prescrito en los artículos 52 y 53 del Código Civil, conforme a los cuales se produce la derogación tácita de aquellas disposiciones de una ley antigua (en este caso, las normas contenidas en los decretos con fuerza de ley que aprobaron los estatutos universitarios) que no puedan conciliarse con las disposiciones sobre la misma materia contenidas en una ley posterior, como lo es la N° 21.094.

Sobre la materia, cabe indicar que la tesis recién expuesta no guarda armonía con lo regulado en el artículo primero transitorio de la ya citada ley, del que se desprende con claridad que su preceptiva entró en vigor desde la fecha de su publicación, salvo en lo que atañe a la normativa comprendida en su Título II, respecto de la cual se debe distinguir entre las universidades cuyos estatutos comenzaron a regir hasta el 11 de marzo de 1990 y aquellas cuyos estatutos entraron en vigor después de esa fecha.

Así, conforme a sus incisos primero y segundo, para las primeras surge la obligación de adecuar sus estatutos a las normas del señalado Título II, para cuyo fin deberán proponer esas modificaciones en el plazo que indica. En cambio, a las segundas se les exime de esa obligación de adecuación en tanto propongan, dentro del mismo término, el mecanismo institucional permanente al que se hizo mención en la primera parte del presente pronunciamiento.

En inciso tercero del referido artículo transitorio previene que para el caso de que alguna de esas universidades no cumpla oportunamente con su respectivo deber (proponer las adecuaciones estatutarias o el mecanismo institucional permanente, según sea el caso), aquella se regirá por las normas sobre organización, gobierno, funciones y atribuciones establecidas en el estatuto general dictado al efecto.

En este punto conviene resaltar que lo dispuesto en la parte final del inciso tercero de dicho precepto transitorio, en orden a que ese estatuto general sustituirá íntegramente las normas de los estatutos vigentes de las universidades del Estado en todo aquello que sea incompatible con el primero, no puede interpretarse como una declaración normativa ajena a la hipótesis regulada en dicho inciso, que es aquella que trata a los establecimientos que no cumplieron dentro de plazo con la obligación de proponer las adecuaciones estatutarias o el mencionado mecanismo institucional permanente.

En tal contexto, esto último debe ser interpretado como un complemento del efecto declarado en la primera parte de ese inciso, en relación, como ya se dijo, con los centros de educación superior incumplidores, en cuanto a que regirán para ellos -por el solo ministerio de la ley- las normas sobre organización, gobierno, funciones y atribuciones contenidas en el estatuto general, pero solo en tanto se produzca incompatibilidad entre estas y aquellas comprendidas en los estatutos propios de esas universidades.

En este orden de consideraciones, lo prescrito en el artículo sexto transitorio, en orden a que “En tanto no entren en vigencia las normas estatutarias y reglamentos internos que

deban dictarse en virtud de esta ley, las universidades del Estado seguirán rigiéndose por las respectivas normas estatutarias y reglamentos internos que actualmente les son aplicables”, debe ser interpretado como una norma de transición que pretende regular la normativa estatutaria e interna aplicable en el lapso que corre entre el vencimiento del plazo que tienen las universidades para presentar sus respectivas propuestas de adecuaciones estatutarias y la fecha en que dichas modificaciones comiencen a regir.

En este sentido, de seguirse el planteamiento de las asociaciones de personal recurrentes y la Subsecretaría de Educación Superior, quedaría sin efecto -o al menos, carecería de sentido- la excepción prevista en el inciso segundo del mencionado artículo primero transitorio, que permite a las universidades del Estado cuyos estatutos hayan entrado en vigencia con posterioridad al 11 de marzo de 1990 mantenerlos vigentes, sin tener que adecuarlos a las disposiciones del Título II del señalado texto normativo.

Luego, resulta posible colegir que el mencionado artículo sexto transitorio se refiere a las universidades del Estado que, de acuerdo con el inciso primero del artículo primero transitorio de la ley N° 21.094, deben adecuar sus estatutos a las disposiciones de su Título II, no siendo aplicable a las universidades del Estado que se exceptúan de esa obligación.

En consecuencia, dándose cumplimiento a la proposición del mecanismo institucional establecido en el inciso segundo del artículo primero transitorio de la ley N° 21.094, la Universidad de Los Lagos continuará rigiéndose por sus actuales estatutos, no pudiendo entenderse derogadas tácitamente las disposiciones estatutarias que no se condicen con lo dispuesto en el Título II de ese marco normativo.

Por el contrario, de no efectuar la proposición del mecanismo institucional en estudio en el plazo señalado, al vencimiento del mismo regirán por el solo ministerio de la ley las normas estatutarias relativas a la organización, gobierno, funciones y atribuciones de las universidades del Estado contenidas en el referido decreto con fuerza de ley N° 4, el cual sustituirá íntegramente las normas del estatuto vigente de la Universidad de Los Lagos en todo aquello que sea incompatible con las disposiciones de ese estatuto general, conforme previene el mencionado inciso tercero del artículo primero transitorio de la ley N° 21.094.

Saluda atentamente a Ud.,

Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República

