



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile

INFORME EJECUTIVO | 2019

COMITÉ RECTORAL EN EL MARCO DE LA LEY 21.094



4 AÑOS
ACREDITADA

- GESTIÓN INSTITUCIONAL
- DOCENCIA DE PREGRADO
- VINCULACIÓN CON EL MEDIO

HASTA DICIEMBRE DE 2020

Comité rectoral en el marco de la ley 21.094

INTRODUCCIÓN

Con fecha 25 de junio de 2019, mediante resolución exenta N° 2051, se creó el Comité Rectoral para la Reforma de Estatutos UTEM (en adelante, indistintamente, “*el Comité*”), cuya finalidad es emitir un informe que contenga una primera aproximación a la obligación establecida en el artículo 1 transitorio de la ley N° 21.094, y al mecanismo público, participativo y triestamental que se dé la institución para analizar este cambio. El mencionado Comité sesionó en 10 sesiones, entre los meses de Julio y Noviembre de 2019.

El Comité estuvo conformado por: doña Ángela Da Vía Bravo, Secretaria de la Facultad de Ciencias de la Construcción y Ordenamiento Territorial; don Rolly Buccioni Vadulli, Secretario de la Facultad de Administración y Economía; don Juan Óscar Martínez Barajas, Director (S) de la Escuela de Postgrado; doña María del Carmen Núñez Barriga, Jefa del Departamento de Cobranza; don Patricio Bastías Román, Secretario General; don Tito Flores Cáceres, Director de Relaciones Nacionales e Internacionales; don Roberto Pereira León, Contralor Interno; don Pablo Cañón Thomas, Director Jurídico y doña Gabriela Muñoz Nieto, abogada de la Dirección Jurídica. Cabe señalar que don Manuel Jeria Orell, Decano de la Facultad de Ciencias Naturales, Matemática y Medio Ambiente, formó parte del Comité pero renunció con fecha 04 de Noviembre de 2019, por tanto, no participó en la aprobación del presente informe ejecutivo.

En su trabajo, el Comité contó con la participación y exposición de los siguientes expertos: doña Alejandra Contreras Altmann, abogada y ex Jefa de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación; doña Cecilia Varela, abogada ex asesora del Ministerio de Educación, y Stephanie Donoso, abogada asesora del Consorcio de Universidades del Estado de Chile. Además, la Secretaría Técnica del Comité, conformada por los abogados de la Dirección Jurídica, preparó una serie de materiales de apoyo relacionados con el tópico a tratar, los cuales sirvieron de base para la discusión que se dio en cada una de las sesiones. Entre aquellos antecedentes, destaca el estudio del Informe en Derecho del profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Valparaíso, don Juan Carlos Ferrada Bórquez, facilitado para estos propósitos por la Universidad de Los Lagos.

Como elemento central de su misión, a través de este acto, el Comité viene en entregar un informe con recomendaciones a la comunidad universitaria para afrontar la tarea que le encomienda el articulado transitorio de la Ley N° 21.094, en el entendido que aquellas serán, como ya se señaló, sólo el inicio de la discusión participativa triestamental que se ha trazado para definir la decisión institucional que ha de elevarse por la vía reglamentaria institucional al Presidente de la República. En ese sentido, se recalca que el trabajo del Comité tiene el carácter de consultivo y no resolutorio, de conformidad al mandato entregado por el Rector, y de acuerdo con el espíritu de la norma, en orden a que una definición como la exigida por la Ley N° 21.094 debe contar con la discusión de los tres estamentos que componen la Universidad Tecnológica Metropolitana.

Este documento se estructura en tres acápite. En el primero, se hace un diagnóstico de la ley y se entrega el contexto de las recomendaciones; en el segundo, se analiza la extensión de la obligación legal para la Universidad Tecnológica Metropolitana; y en el tercero se realiza una propuesta para dar cumplimiento a la misma, junto con otras propuestas de reformas de su estatuto al Ejecutivo, que respondan a su propia realidad e historia, de manera tal de propender al desarrollo y sostenibilidad de la institucionalidad de la Corporación en el futuro.

I.- ANÁLISIS DEL CONTEXTO:

CONSIDERACIONES Y DIAGNÓSTICO DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO ESTABLECIDO EN LA LEY SOBRE UNIVERSIDADES DEL ESTADO.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

El Comité se abocó al estudio pormenorizado de la Ley N° 21.094, destacando que por primera vez en su historia, se cuenta con una legislación especial para las universidades pertenecientes al Estado de Chile, consagrando su importancia al encomendarle 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, territorial, artístico, científico, tecnológico, económico y sustentable del país, a nivel nacional y regional, con una perspectiva intercultural”* (artículo 4, inciso 2°), sirviendo como una guía precisa en su principal quehacer: el académico.

Asimismo, el Comité subraya que la ley no sólo define las estructuras de gobierno y facultades de estas instituciones, sino que además consagra su misión, principios y el rol del Estado en la educación terciaria y cuaternaria, reconociendo *“el derecho a la educación superior en conformidad a lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”*, debiendo [el Estado] *“adoptar las medidas necesarias para proveer el ejercicio de este derecho a través de sus instituciones de educación superior”* (artículo 7).

Por último, el Comité elogia que exista un deber de cuidado y promoción de la dignidad humana, prohibiendo los actos atentatorios contra la misma, como el acoso sexual y laboral, por cuanto aquellas conductas son absolutamente incompatibles con el deber de generar y cultivar conocimiento para el desarrollo de toda la sociedad, inherente a las universidades estatales.

2. EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE GOBIERNO.

Respecto a la organización común de gobierno universitario, la ley establece tres organismos superiores, con carácter de únicos: el Consejo Superior, compuesto de 9 miembros y máximo cuerpo colegiado; el Rector, quien es la máxima autoridad unipersonal; y el Consejo Universitario, como instancia representativa de la comunidad, cuyo número y proporción queda a la definición que se realice en cada uno de los estatutos. No obstante, al menos 2/3 de sus integrantes deberán ser académicos.

2.1 Consejo Superior.

El Consejo Superior es la entidad que aprueba las políticas de desarrollo y las decisiones estratégicas de la institución, velando por el cumplimiento de su misión y fines. Se compone de 9 miembros.

En primer lugar, cuenta con 3 representantes del Presidente de la República, que tendrán la calidad de agentes públicos, a quienes se aplican inhabilidades y normas sobre probidad, lo cual es destacable, y serán remunerados, debiendo percibir una dieta por cada sesión que asistan.

También lo componen 4 miembros de la comunidad universitaria nombrados por el Consejo Universitario, quienes duran 2 años en su cargo, con posibilidad de reelección solo una vez: 2 de estos integrantes deben ser académicos de las dos más altas jerarquías y los otros 2 deberán ser un estudiante y un funcionario no académico, dándole el carácter de triestamental. También integra el CS, un titulado o licenciado de la institución, con destacada trayectoria, nombrado por el Consejo Universitario,

a propuesta de una terna hecha por el Gobierno Regional. Y por último, el Rector quien también forma parte de este Consejo.

Como es dable apreciar, la incidencia de los integrantes externos le resta representatividad al estamento académico respecto del actual sistema de gobierno, propio del modelo *humboldtiano* o alemán.

Por otra parte, se destaca que la remoción de los consejeros superiores se realiza por causales justificadas, eliminando grados de discrecionalidad. Si bien en virtud de la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia y de la Contraloría General de la República, todos los actos desfavorables (como las remociones) deben cumplir con un estándar de motivación suficiente, explicitando los fundamentos de la decisión, se ve un avance que la ley lo exija y, además, establezca causales para ello.

En materia de funciones, el Comité advierte que el Consejo Superior tiene evidentemente un carácter estratégico, donde se definen las grandes políticas y se adoptan las decisiones más relevantes, como el Plan de Desarrollo Institucional, presupuesto, pautas o políticas de endeudamiento, y se excluyen aquellas más operativas.

Otro punto por destacar es la facultad expresa de solicitar la ejecución de auditorías, y el deber de seguimiento respecto a la gestión del Rector, fortaleciendo la fiscalización del desarrollo global de la institución.

2.2 Rector.

Respecto al Rector, este continúa siendo el Jefe Superior de Servicio e integrando el Consejo Superior, pero no lo presidirá, ya que tal función recae en un representante del Presidente de la República o el titulado o licenciado de la universidad.

Su elección se realiza según la ley N° 19.305 debiendo votar todos los académicos con nombramiento o contratación vigente y que desempeñen actividades académicas de forma regular y continua en las respectivas

instituciones. En este punto, el Comité sugiere priorizar una revisión de la normativa interna a la luz de la única sentencia del Tribunal Calificador de Elecciones dictada a propósito de este artículo, de manera tal de evitar eventuales contingencias que, por una parte, afecten la gobernabilidad, y por otra, cumplir con el espíritu democrático de la norma.

Al Rector 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 de conformidad a sus estatutos; 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.

Como medida innovativa, se deben señalar en los estatutos de las universidades las causales específicas de remoción, que al menos, deberán considerar el notable abandono de deberes, incurrir en comportamiento que atenten contra el prestigio de la Universidad, resultado de acreditación institucional, estados financieros, entre otros.

Es dable advertir que la figura del Rector se asimila a la figura de un gerente general, -ejecutor de las políticas corporativas-, aunque, sus facultades de planificación estratégica sean delimitadas. En ese sentido, se advierte una cierta incongruencia de la ley, pues, al mismo tiempo, aumenta su régimen de *accountability*.

2.3 Consejo Universitario.

El Consejo Universitario, se concibe como un órgano representativo de la comunidad universitaria, con atribuciones resolutorias en el quehacer académico e institucional. Es un órgano triestamental, en donde todos sus miembros tienen derecho a voto y es presidido por el Rector.

El número de sus integrantes queda supeditado a lo que determine cada institución; no obstante, la participación de los académicos no puede ser inferior a 2/3

de sus miembros. El DFL N° 4 de 2019 del Ministerio de Educación que aprueba el Estatuto General, aplicable si las universidades no proponen adecuaciones a sus estatutos o el mecanismo permanente que exige el Artículo 1° transitorio inciso 2° Ley 21.094, según corresponda, dispone que serán 15 integrantes: 10 académicos, 2 funcionarios no académicos, 2 estudiantes y el Rector.

Entre sus funciones deberán proponer modificación de estatutos que se elevará al Presidente de la República, previa aprobación del Consejo Superior; elaborar propuesta del Plan de Desarrollo Institucional para aprobación del Consejo Superior, y aprobar los reglamentos referidos al quehacer académico e institucional de la universidad que señalen los respectivos estatutos, entre otras atribuciones. El Comité advierte que tiene una lógica de dar legitimidad democrática a las decisiones.

Se destaca que las materias propiamente académicas e institucionales queden bajo el alero de un organismo interno de la institución, toda vez que es la comunidad universitaria es la que cuenta con los mayores niveles de información y experiencia respecto a la gestión operativa de la Corporación.

3. ASPECTO CRÍTICO DE LA LEY: DISMINUCIÓN DE AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO.

Como se ha señalado, el Comité reconoce que contar con una legislación exclusiva para las universidades del Estado constituye un avance en materia de reconocimiento a la labor irremplazable que éstas realizan en la sociedad, pero ve con preocupación la excesiva intromisión de la legislatura en materias de gobierno universitario, desconociendo la historia, sensibilidades y particularidades de cada una de ellas.

En efecto, el artículo 2 de la ley, al momento de definir la autonomía administrativa de las casas de estudio superiores estatales, señala que ésta 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 esta ley y las demás normas legales que les resulten aplicables” (el destacado es nuestro).

Hasta antes de la entrada en vigor de la ley, la autonomía universitaria de las universidades sólo reconocía como límites la Constitución Política y las leyes que les resultaran aplicables, las que no contemplaban un régimen obligatorio de gobernanza. En consecuencia, las universidades podían optar por formas de organización determinadas por sus decisiones internas, siempre reconociendo eso sí, su carácter de servicios públicos que forman parte de la Administración del Estado, pero dotados con un estatuto especial de autonomía. [1]

El mejor ejemplo de aquello es la Universidad de Chile, que cuenta con una estructura única de gobierno universitario en su estatuto, aprobado mediante Decreto con Fuerza de Ley N°3, de 10 de marzo de 2006, del Ministerio de Educación, publicado el 2 de octubre de 2007. [2] La Casa de Bello pudo estructurar sus órganos superiores con casi absoluta libertad, contemplando, junto al Rector, que por la Ley N° 18.575 es el jefe Superior de Servicio, los siguientes cuerpos colegiados: a) Senado Universitario, órgano normativo y triestamental, integrado por el Rector y 36 miembros, de los cuales 27 son académicos, 7 estudiantes y 2 representantes del personal de colaboración (no académicos), y b) el Consejo Universitario, órgano ejecutivo, integrado por el Rector, quien lo preside, y por el Prorector, los Decanos y dos representantes del Presidente de la República. Es decir, pudo ejercer su autonomía sin grandes restricciones, e instituir un modelo que es valorado por toda su comunidad.

Hoy en día, el Comité debe advertir que la potestad de proponer la modificación de los estatutos, ejerciendo casi con plenitud la autonomía administrativa, —como lo hizo

-
- 1 Núñez, Manuel A. (2007): “Las universidades estatales y la construcción unitaria del principio de autonomía universitaria: Ensayo de una crítica a la jurisprudencia constitucional chilena”, en Revista de Estudios Constitucionales (año 5, N° 2), pp. 223-249.
 - 2 Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con fuerza de Ley N°153, de 1981, que establece los Estatutos de la Universidad de Chile

la Universidad de Chile— no es posible que se dé en los mismos términos. Eso, por la forma en la que está redactado el artículo 2 de la Ley N° 21.094 citado supra.

Esta disposición clausura el legítimo debate que pueda darse en el seno de las casas de estudios estatales “pre 1990”, respecto a qué organismos podrían permitirles cumplir de mejor forma su misión. Luego, en el caso de las posteriores a 1990, deja un manto de dudas si se les aplica en el futuro la normativa sobre gobierno universitario, contenida en el párrafo 1° del Título II de la ley, aun cuando cumplan con el mecanismo permanente que les exige el inciso 2° del artículo 1 transitorio. Esta incertidumbre fue evidente en las exposiciones que hicieron invitados a las sesiones del Comité y en los documentos tenidos a la vista por éste. Por tanto, será la Contraloría General, el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación Superior o una ley, quienes deberán zanjarla.

4. TRATAMIENTO DESIGUAL A LAS UNIVERSIDADES ESTATALES EN MATERIA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD. [3]

Otro punto crítico para el Comité es la forma en que se regulan los efectos que se producen si una universidad del Estado no obtiene acreditación institucional o una inferior a 4 años.

La Ley N° 21.091 Sobre Educación Superior introdujo serias reformas al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, regulado principalmente por la Ley N° 20.129. Entre ellas, el artículo 81 N° 23) modificó el artículo 20 del segundo texto legal mencionado, el cual dispone que la acreditación institucional para todas las universidades, sean estatales o privadas, será de acuerdo con tres niveles y por los periodos que en cada caso se indican: a) de excelencia, por un plazo de 6 o 7 años; b) avanzada, por 5 o 4 años, y c) básica, de 3 o menos años. Obviamente se considera, además, la no acreditación de una institución.

La misma norma, dispone que si una institución obtiene solo acreditación básica —es decir 3 o menos años— sólo podrá impartir “nuevas carreras o programas de estudio, abrir nuevas sedes, o aumentar el número de vacantes en alguna de las carreras o programas de estudio (...), previa autorización de la Comisión (Nacional de Acreditación o ‘CNA’).”

Luego, el artículo 22 de la Ley N° 20.129 establece que, si una institución obtiene por una vez consecutiva una acreditación básica, y en el siguiente proceso no alcanza al menos una avanzada, no se podrá acreditar. Recién en esta hipótesis queda bajo supervisión del Consejo Nacional de Educación (CNED). Ahora bien, únicamente si en el proceso de acreditación que realice bajo esta supervigilancia, esta institución no alcanza al menos una acreditación básica, el CNED debe dar aviso al Ministerio de Educación para que éste comience el procedimiento de revocación del reconocimiento oficial y al nombramiento de un administrador de cierre.

Por lo indicado en lo precedente, la regla general es que las instituciones puedan someterse a 3 procesos de acreditación consecutivos antes de perder su autonomía. Y si ocurre esto último, tiene una nueva oportunidad de acreditarse en el más bajo de los niveles antes de que se decreta su cierre. En otras palabras, esta regla permite que una institución pueda seguir existiendo hasta 9 años, contados desde que obtuvo su primera acreditación básica.

Sin embargo, esas reglas no aplican para las universidades del Estado, por cuanto éstas son intervenidas en cuanto obtienen su primera acreditación básica o no acreditan. Señala el artículo 31 de la Ley N° 21.094 sobre Universidades Estatales: “**En caso que una universidad del Estado pierda su acreditación institucional u obtenga una inferior a cuatro años, el Ministerio de Educación designará a otra universidad del Estado para que se desempeñe como institución tutora**” (el destacado es nuestro).

.....
3 Estas normas se aplican con prescindencia de las obligaciones alternativas que establece el artículo 1° transitorio.

Pero aquello no es todo: la tutoría de la otra universidad [4] puede durar como máximo solo 6 años, al término de los cuales, si la universidad tutelada no alcanza una acreditación de al menos 4 años, el Ministerio de Educación debe nombrar un administrador provisional, y dentro de los siguientes 6 meses, el Presidente de la República debe enviar al Congreso Nacional “*un proyecto de ley que defina el destino de la institución*”, pudiendo considerar, entre otras medidas: “*su reorganización interna o formas de administración especial dirigidas a recuperar su calidad académica y a garantizar la continuidad de los estudios de sus alumnos,(...) reestructuración de la institución, el término de sus actividades o un procedimiento mediante el cual pueda ser fusionada o absorbida por otra universidad del Estado*” (artículo 33).

De la simple lectura de las normas transcritas, se advierte la desigualdad patente y sin mayor sustento ante una misma situación. Para el Comité, es prístino que es una situación desventajosa para las universidades estatales, las que ven amenazada su autonomía inmediatamente de no alcanzar una acreditación al menos, avanzada. Esta es una consideración clave para el Comité al momento de redactar el informe.

5. CONCLUSIONES

El Comité considera como un avance que exista un cuerpo normativo especial para las universidades del Estado, y se reconozca su sello distintivo de contribuir a satisfacer las necesidades e intereses generales de la sociedad.

Analizando el régimen de gobierno que propone el Título II, párrafo 1º de la Ley, se destaca el sistema de check and balances que consagra, delimitando las facultades estratégicas del Consejo Superior, las institucionales y representativas del Consejo Universitario y las ejecutivas y de conducción del Rector. Sin embargo, al imponer un único modelo para todas las universidades del sistema en las materias trascendentales, tiende a desconocer la historia y realidad de cada institución.

.....

4 Que debe contar con, al menos, acreditación avanzada.

Consecuencia de lo anterior, además, es que en el caso de las instituciones que deben obligatoriamente adaptar sus estatutos al sistema propuesto, significa una pérdida de autonomía administrativa, si se compara con el régimen existente con anterioridad.

En el caso de la Universidad Tecnológica Metropolitana, como tiene la opción de no modificar su estatuto al ser promulgado el año 1994, puede mantener su autonomía en los términos consagrados en su norma estatutaria.

Finalmente, se observa que en esta nueva legislación, existe un régimen más severo en caso de no obtener una acreditación institucional avanzada, el cual es desigual sin motivo aparente en relación al régimen aplicable a las instituciones privadas. Si bien las normas sobre aseguramiento de la calidad se aplican a todas por igual, en el caso de la UTEM puede resultar particularmente difícil no abocarse por completo a obtener una acreditación al menos, avanzada. Como efecto de lo anterior, tal proceso se vuelve no sólo un elemento estratégico de su quehacer institucional, sino que de él depende su supervivencia en el sistema educacional chileno. Por la historia reciente de la UTEM, esto es un componente clave para el Comité en las recomendaciones que realiza en el presente instrumento, aun cuando no es propósito del presente Comité informar respecto a ello.

II.- OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1 TRANSITORIO DE LA LEY N° 21.094.

La Ley N° 21.094 establece un marco jurídico especial para las universidades del Estado, el cual regula principalmente dos grandes aspectos: la forma en que deben desarrollar su actividad y la forma de organización básica del gobierno universitario. Como esto supone un cambio en las formas en que las universidades están organizadas por medio de sus normas estatutarias, el artículo 1 transitorio inciso 1º, dispone que la ley “*entrará en vigencia en el momento de su publicación. 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 texto legal.” En consecuencia, la regla general es que todas las universidades pertenecientes al Estado tienen la obligación legal de ajustar sus estatutos a su Título II.

No obstante lo anterior, y en lo que es de vital importancia para la Universidad Tecnológica Metropolitana, el inciso 2° de la misma norma establece una excepción a la regla anterior, en los siguientes términos: *“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”*** (lo destacado es nuestro).

Como es dable advertir, la UTEM se encuentra dentro de esta segunda hipótesis, por cuanto su estatuto fue aprobado mediante Decreto con Fuerza de Ley N° 2 del Ministerio de Educación, publicado el día 05 de agosto de 1994, por lo que, en la medida que proponga un mecanismo permanente que asegure la participación y corresponsabilidad del Estado en las dos materias que indica la norma, se encuentra excepcionada de modificar su estatuto.

1. LA RAZÓN DE LA EXCEPCIONALIDAD.

El Comité estudió con profundidad las causas que tuvo el legislador para establecer la excepción, resaltando dos hitos que ayudan a entender mejor su extensión: en primer lugar, los estatutos dictados con posterioridad al año 1990 fueron promulgados en democracia, en contraposición con aquellos dictados por el gobierno militar durante el año 1981. En segundo lugar, el fundamento fáctico de la regla excepcional fue la exigencia planteada por la

Universidad de Chile, en orden a reconocer sus estatutos aprobados en el año 2006, [5] luego de un proceso democrático y representativo llevado a cabo al interior de esa Casa de Estudios, y que estableció órganos de gobierno universitario diversos a los contemplados en la ley, como lo son el Consejo y el Senado Universitario. Si a esa Casa de Estudios se le aplicaba directamente el régimen de gobierno contemplado en la Ley N° 21.094, sin distinción, implicaba pasar a llevar tal proceso.

Si bien es cierto que el sólo hecho de haber sido promulgado por un gobierno electo democráticamente, ya entrega una legitimidad formal al estatuto orgánico UTEM, la principal consecuencia de haber sido dictado en democracia, es que no fue impuesto por el Poder Ejecutivo, sino que consensuado, diferenciándolo de aquellos dictados con anterioridad al 11 de marzo de 1990; en efecto, la Ley N° 19.239 que creó a la Universidad, facultó al Presidente de la República en su artículo 10, para que dictase las normas estatutarias de esta Corporación. Para ello, la Universidad debía presentar ante el Ministerio de Educación, un proyecto de estatutos dentro de los 90 días siguientes a la fecha de publicación de la ley, lo que constituyó un reconocimiento de su autonomía universitaria.

2. ALCANCE DE LA EXCEPCIÓN.

En este punto, el Comité debatió respecto a la forma en que las universidades con estatutos dictados con posterioridad al año 1990 deben cumplir con el mandato legal. Se entiende que esto es de vital importancia, por cuanto sólo un correcto entendimiento de esta posibilidad, permitirá hacer la comparación entre el régimen general de adecuar la totalidad del estatuto a la ley, con la opción que tiene la UTEM en tanto institución de Educación Superior nacida con posterioridad al año 1990.

En dicha labor, dada la amplitud de las expresiones legales utilizadas por la Ley N° 21.094, y la falta de antecedentes

.....
5 Ferrada Borquez, Juan Carlos. Informe en Derecho de fecha 17 de junio de 2019. En ese mismo sentido se manifestó doña Stephanie Donoso abogada asesora del Consorcio de Universidades del Estado de Chile invitada en sesión del Comité de fecha 18 de octubre de 2019.

históricos que ayuden en la tarea hermenéutica surgen cuatro formas de satisfacer la norma, las que a continuación, se enumeran, señalando tanto los argumentos que las sustentarían, como también aquellos en contra y que el Comité debatió con responsabilidad.

1. Una primera posición auscultada, es partir de la premisa que los actuales estatutos de la UTEM cumplen con la exigencia legal establecida en el artículo 1 transitorio inciso 2º de la ley. Esta posición principalmente se sustenta en el informe elaborado por el profesor Juan Carlos Ferrada Bórquez, quien concluye que las Universidades de Los Lagos y Tecnológica Metropolitana cumplen con la exigencia, por cuanto ambas consideran una representación estatal relevante de 3 miembros en el Consejo Superior, siendo aquella participación incidente en el cuerpo pluripersonal de más alta jerarquía. Se indica que el articulado permanente de la Ley Nº 21.094 instituye un órgano colegiado de 9 integrantes, siendo 1/3 representantes del Presidente de la República, es decir, el mismo porcentaje de participación que establece el estatuto actual de la UTEM. Esto puede significar que el baremo legal de participación estaría dado por dicha cuota y se cumple.

No obstante, es del caso indicar que los artículos 17 y 18 de la Ley Nº 21.094 establecen que el Plan de Desarrollo Institucional (en adelante, indistintamente “PDI”) y el presupuesto de la institución se aprueban excluyendo el voto del Rector. En consecuencia, la incidencia de los representantes del Presidente la República es mayor que en el régimen actual de la Universidad en esas dos materias. En otras palabras, para aprobar ambas iniciativas, según el régimen del estatuto UTEM, se requieren 6 votos de 9 posibles, en circunstancias que el régimen de la ley exige para la aprobación del PDI dos tercios de los miembros en ejercicio, con exclusión del voto del rector, y la mayoría de los miembros presentes para el presupuesto, también excluyendo el voto de la máxima autoridad unipersonal.

A dicho argumento, se opuso que estas reglas no son aplicables directamente a la UTEM, ya que, en palabras del profesor Ferrada, sería un sinsentido excepcionar del ajuste normativo en primer lugar, pero luego, coetáneamente, exigir su cumplimiento en los mismos términos. En otras palabras, si el legislador hubiese deseado el pleno cumplimiento de las reglas de participación de los artículos reseñados, no hubiese contemplado la señalada excepción en la norma transitoria.

Por tanto, para que sea una verdadera excepción, la norma no exige una reforma de estatutos, puesto que justamente eso se trató de evitar, ya que partió de la base que las universidades con estatutos posteriores a 1990 cumplen con la exigencia. [6]

2. Una segunda posibilidad es considerar que el mecanismo que exige el artículo 1º transitorio puede ser de carácter reglamentario, es decir, ser dictado de conformidad a la autonomía administrativa de la Universidad. En efecto, esta norma no exigió que las casas de estudios a quienes se les aplica, modificaran sus estatutos como si lo hizo con aquellas que tenían sus estatutos con anterioridad al año 1990, o propusieran un mecanismo estrictamente legal. De haberlo así considerado, se hubiese estipulado expresamente. Se tiene especial consideración que el inciso 1º del artículo 1 transitorio establece expresamente que las universidades deben proponer al Presidente de la República *“la modificación de sus respectivos estatutos dentro del plazo de tres años, contado desde la entrada en vigencia del referido texto legal”* (lo destacado es nuestro). En cambio, cuando dispone la excepción para las universidades con estatutos posteriores a 1990, simplemente habla de un *“mecanismo permanente”*, sin mandar una propuesta de modificación estatutaria ni de rango legal.

.....

6 En este párrafo y los dos anteriores se utilizó el informe del profesor Ferrada en el análisis.

Bajo esta premisa, sería factible considerar una modificación a algún cuerpo reglamentario ya existente o dictar alguno que cumpla con esta normativa. En tal sentido, se pueden estudiar alternativas que exijan la concurrencia de los representantes del Presidente de la República en la aprobación de PDI y presupuesto, autorizaciones posteriores por parte del Estado, u otras que se puedan establecer sin necesariamente modificar el decreto con fuerza de ley que contiene el estatuto UTEM.

Como argumento contrario a esta interpretación, se infiere que, si la ley habló de un “*mecanismo permanente*”, se refiere a la creación de una norma que la universidad no pueda cambiar a su antojo. Los reglamentos, al ser dictados en ejercicio de su autonomía no cumplirían con este requisito, por lo que el mentado mecanismo debe estar fuera de la órbita de atribuciones de las instituciones. Además, el inciso 2º dispone que la universidad eleva una “*propuesta*” al ejecutivo, lo que reafirma este punto.

A tales críticas, se contra argumenta que incluso las leyes son esencialmente modificables; a mayor abundamiento, las universidades pueden proponer al Presidente la reforma de sus estatutos de forma autónoma (caso UTEM artículo 5 letra ñ) de su estatuto), consideraciones que llevan a concluir que la dictación de una que contemple el mecanismo no da garantía de permanencia. Finalmente, se reitera que la diferencia entre la obligación legal que tienen las universidades que deben ajustar sus estatutos, respecto a las que deben dictar el mecanismo permanente, está expuesta en tan diferentes términos, que no es razonable sostener que se trate de la misma desde el punto de vista fáctico.

3. Una tercera posibilidad se desprende de las críticas realizadas a la postura enunciada en el N° 2 anterior, esto es, que el mecanismo permanente debe ser de rango legal o mediante un decreto con fuerza de ley dictado por el Presidente de la República, previa delegación que realice el Congreso. Esto, como se dijo, le daría perennidad a la propuesta.

A las consideraciones ya apuntadas anteriormente que apoyan esta postura, se suma el hecho de que, proponer un mecanismo de carácter legal da seguridad en el cumplimiento de la obligación, lo que evita contingencias como la aplicación del estatuto general, [7] si se llegase a estimar que una de rango reglamentario no cumple con lo preceptuado por la ley. En este punto, es necesario recordar que, de acuerdo con el artículo 2 de esa norma, si la universidad no da cumplimiento al artículo 1 transitorio, el estatuto general “*sustituirá íntegramente las normas de los estatutos vigentes de dicha institución en todo aquello que sea incompatible con las disposiciones del presente decreto con fuerza de ley*”.

Como es dable suponer, el reparo a esta posición es el ya señalado previamente, en orden a que la ley no exige un mecanismo de rango legal para la aprobación del mecanismo, por lo que se da por reproducido todo lo indicado a ese respecto.

4. Finalmente, la cuarta postura identificada es sencillamente modificar los estatutos en las materias que ordena el inciso 2º del artículo 1 transitorio, esto es aprobación PDI y presupuesto, proponiendo, a modo ejemplar, que en la aprobación de estas iniciativas se tiene que contar con la asistencia de, al menos, un integrante que represente al Presidente de la República. A diferencia de la propuesta anterior en la que el mecanismo podía quedar en una ley, pero no necesariamente modificar los estatutos, en esta se contempla una modificación directa a éstos, reformando el DFL N° 2 de 1994 del Ministerio de Educación, ajustando la regulación específica que atañe al Consejo Superior, ya que en su composición y quórum de aprobación es en donde se presentan las diferencias entre los estatutos y el gobierno universitario propuesto por la ley.

.....
 7 Estatuto General sobre organización, gobierno, funciones y atribuciones de las universidades del Estado, aprobado mediante DFL N° 4 de 2019 del Ministerio de Educación

3. CONCLUSIONES

Es importante considerar que la ley establece una obligación de modificar los estatutos al régimen establecido en su Título II, excepto para las universidades cuyos estatutos entraron en vigor con posterioridad al año 1990, en cuyo caso tienen la opción de proponer un mecanismo permanente de participación y corresponsabilidad del Estado en la aprobación del PDI y presupuesto institucional.

La UTEM goza de la excepción, por cuanto sus estatutos fueron promulgados el año 1994. Por tanto, puede elegir entre ajustar su norma fundamental como el resto de las universidades del sistema, o bien asilarse en la excepción recién anotada.

Por lo anterior, el Comité consideró importante analizar en qué consistía tal excepción, determinando que existe una ambigüedad en la ley respecto a cómo se puede entender satisfecha dicha excepción. De tal análisis emergieron cuatro alternativas posibles: sostener que los actuales estatutos y normativa aplicable cumple con la exigencia del inciso 2° del artículo 1; crear un mecanismo de carácter reglamentario interno; proponer un mecanismo de rango legal; y proponer una modificación directa a sus estatutos para ajustarlos al modelo de gobierno universitario que establece la Ley N° 21.094 en su Título II, párrafo 1°, en lo específico que satisfaga el mencionado mecanismo.

III.- RECOMENDACIONES PARA LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA EN RELACIÓN A LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1° TRANSITORIO DE LA LEY N° 21.094

Por todo lo razonado a lo largo del presente informe ejecutivo, el Comité viene en proponer a la comunidad, a través de su Rector, lo siguiente:

Recomendación N°1.-

Ejercer la opción entregada en el artículo 1 transitorio, inciso 2° de la ley para las universidades cuyos estatutos entraron en vigencia con posterioridad al 11 de marzo de 1990, esto es, generar un mecanismo institucional que asegure la participación y corresponsabilidad del Estado en la aprobación del Plan de Desarrollo Institucional y presupuesto de la universidad.

La razón de esta propuesta radica en que, con la dictación de la ley en análisis, el proceso de acreditación que enfrentará la Universidad Tecnológica Metropolitana durante el año 2020, se transforma en el proceso más trascendental de su historia reciente, por lo que todo el quehacer institucional y el esfuerzo de la comunidad debería estar enfocado hacia la consecución de una acreditación al menos, avanzada.

Por la envergadura que significa una reforma total a los estatutos, abordarla al mismo tiempo que el proceso de acreditación institucional, podría significar descuidar alguno de los dos, circunstancia que puede conllevar consecuencias negativas y permanentes para la institución, como pérdida de autonomía, a través de una eventual tutoría de otra universidad estatal o la aplicación del estatuto general.

Además, dado que el actual estatuto UTEM le reconoce a ésta la facultad de proponer su modificación al Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo Superior, la decisión de no modificar ahora, no supone una pérdida de la misma. Siempre estará la posibilidad de someterla a la comunidad, preferentemente en una época que permita enfocar los esfuerzos en tan sustancial tarea.

Recomendación N°2.-

El mecanismo permanente exigido por la ley deberá constar en un reglamento dictado por el Consejo Superior.

En ese sentido, el Comité considera que los actuales estatutos UTEM, en términos generales, cumplen con el espíritu de la ley, al considerar el mismo número de representantes del Presidente de la República en su cuerpo colegiado de más alta jerarquía (3 integrantes) y al establecer los quórum más altos para la aprobación del PDI y el presupuesto de todas las universidades que se encuentran en la excepción. [8] Por tanto, bastaría incorporar la obligación de asistencia de al menos uno de ellos en la sesión respectiva para dar con el estándar entregado por el propio articulado de la ley.

Recomendación N° 3.-

Establecer un procedimiento público, participativo y triestamental para dar cumplimiento al artículo 2 transitorio, en donde toda la comunidad pueda hacer sus comentarios, observaciones y recomendaciones a la propuesta que se elevará al Consejo Superior y al Presidente de la República

Como es de público conocimiento, la Ley N° 21.094 en su artículo 2 transitorio, exige que el proceso en donde se determine la decisión de la universidad, sea público y participativo. En tal contexto, el Comité sugiere que se disponga de un procedimiento, en donde la comunidad universitaria pueda ejercer su derecho respecto a la propuesta.

Además, se sugiere reglamentar este proceso participativo mediante la dictación de un acto administrativo.

Recomendación N° 4.-

Proponer al Presidente de la República, en el momento que considere oportuno, la modificación de los siguientes puntos del estatuto: incluir mecanismos de triestamentalidad que acuerde democráticamente la Universidad, y establecer un régimen de responsabilidad administrativa de los consejeros superiores, similar al de la Ley N° 21.094.

Es bastante plausible que el Congreso Nacional dicte una norma delegatoria que faculte al Presidente de la República promulgar mediante decretos con fuerza de ley, los estatutos de las universidades del Estado. En tal contexto, se sugiere que dicha norma delegatoria para la UTEM pueda considerar el proceso de acreditación y por tanto, contemplar un plazo más amplio de vigencia, de manera tal de poder centrar la discusión en la triestamentalidad y el régimen de responsabilidad antes indicados.

El Comité considera que en virtud de la potestad autónoma vigente en nuestros estatutos de proponer la modificación del mismo, la Universidad debe abordar con exclusiva dedicación los mecanismos que permitan alcanzar la triestamentalidad.



Con fecha 22 de Noviembre de 2019, el Comité de acuerdo con lo encomendado por resolución exenta N°2051 de 2019, entrega el presente informe ejecutivo al Sr. Rector de la Universidad Tecnológica Metropolitana, don Luis Pinto Faverio, que da cuenta de recomendaciones a la Comunidad Universitaria, en relación con la obligación establecida en el artículo 1° transitorio de la Ley N° 21.094.

.....
8 Ferrada Borquez, Juan Carlos. Informe en Derecho de fecha 17 de junio de 2019.

ÁNGELA DA VÍA BRAVO

MARICARMEN NÚÑEZ BARRIGA

TITO FLORES CÁCERES

PATRICIO BASTÍAS ROMÁN

ROLLY BUCCIONI VADULLI

JUAN ÓSCAR MARTÍNEZ BARAJAS

ROBERTO PEREIRA LEÓN

GABRIELA MUÑOZ NIETO

PABLO CAÑÓN THOMAS



INFORME EJECUTIVO | 2019

COMITÉ RECTORAL EN EL MARCO DE LA LEY 21.094