

MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA CON EL QUE SE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA LA PROHIBICIÓN DE PARTICIPACIÓN DE ESTUDIANTES Y FUNCIONARIOS EN EL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, ASEGURA EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y AUTORIZA A DICTAR NUEVOS ESTATUTOS PARA LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO Y LA UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO.

SANTIAGO, 30 de julio de 2014.

M E N S A J E N° 330-362/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración, en uso de mis facultades constitucionales, un proyecto de ley que tiene por objeto modificar el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, y otros textos legales, eliminando la prohibición de participación con derecho a voto de alumnos y funcionarios administrativos en la forma de gobierno de las instituciones de educación superior.

En segundo lugar, el proyecto asegura el derecho de asociación a estudiantes y trabajadores, académicos y docentes y aquellos que no cumplen esas funciones.

Asimismo, se faculta a la Presidenta de la República para que, mediante decreto con fuerza de ley, dicte nuevas normas estatutarias o modifique las vigentes, de la Universidad de Santiago de Chile y de la Universidad de Valparaíso.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.

1. La autonomía universitaria.

La autonomía universitaria tiene su origen conjuntamente a la creación de las primeras universidades. Esta se expresaba en la concesión de un conjunto de privilegios a estudiantes y profesores por parte de las autoridades civiles y eclesiásticas.

Actualmente, esa autonomía es definida como un poder que permite a las universidades, entendidas como las instituciones de educación superior por excelencia, designar su personal académico sin interferencias externas, decidir acerca de la admisión de estudiantes, identificar aquello que deben enseñar y cómo enseñarlo, determinando sus normas, prioridades académicas y patrones de su futuro desarrollo. Todo lo anterior, en el marco de las disposiciones legales generales y específicas que rigen a los sistemas e instituciones educacionales.

La autonomía universitaria antedicha, también implica la libertad de cada Universidad de determinar la forma de su organización, lo que define su carácter autónomo en el sentido original del término, referido a la potestad de normarse por sí misma. Esto incluye la participación de los miembros de sus comunidades en la vida institucional sin por ello dejar de considerar las jerarquías inherentes a la misión y al quehacer universitario.

En el caso chileno, la primera ley que reconoció la autonomía de las universidades, fue el decreto con fuerza de ley N° 7.500 de 1927, que rezaba "Las universidades serán autónomas y fijarán en sus reglamentos los institutos y escuelas dependientes de las diversas facultades, como, asimismo, todo lo inherente a su organización, ubicación y funcionamiento". Posteriormente, dicha norma fue recogida en los Estatutos de las universidades estatales; como el estatuto orgánico de la Universidad de Chile, de 1931, y el estatuto de la Universidad Técnica del Estado, aprobado por la ley N° 10.259 de 1952.

A partir de la reforma introducida mediante la ley N° 17.398 de 1971, a la Constitución Política de la República de 1925, la autonomía universitaria pasó a tener rango constitucional. En dicho cuerpo normativo, el artículo 10° N° 7 referido al desarrollo de la libertad de enseñanza, suscribía la siguiente definición "Las Universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica".

Este reconocimiento constitucional de la autonomía se mantuvo hasta la entrada en vigencia del Acta Constitucional N° 3 de 1976, la que no hizo referencias a esta materia. Pocos años después, en el decreto con fuerza de ley N° 1 de 1980, del Ministerio de Educación, que fijó normas sobre las universidades, se estableció una definición de autonomía en iguales términos a los de la Constitución de 1925.

Con el tiempo, el alcance de este concepto se extendería a todas las instituciones de educación superior a través de la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, del 10 de marzo de 1990, normativa cuyos contenidos mantienen su vigencia hasta hoy.

2. La libertad de asociación.

La libertad de asociación es un derecho ampliamente consagrado en diversos Tratados Internacionales. Así por ejemplo, se encuentra contenido en el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 19 N° 15 de la Constitución Política de la República y, además, está desarrollada en la ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Este derecho se refiere a la libertad para formar agrupaciones con otras personas, siempre que sea para fines lícitos. Además, respecto a la asociación de los trabajadores, cualquiera sea la función que ellos cumplan,

su libertad de asociación está protegida por el derecho de sindicalización establecido en el artículo 23.4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que se encuentra firmado y ratificado por Chile, en el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 19 N° 19 de la Constitución Política de la República.

En el caso de asociación de los funcionarios públicos, como lo son el personal de las instituciones estatales, se les reconoce también este derecho en la ley N° 19.296, sobre Asociaciones de Funcionarios.

No obstante lo anterior, y debido a la relevancia de esta garantía constitucional y su debida protección, hemos considerado consagrar legalmente que ninguna institución de educación superior pueda establecer en su normativa o en cualquier acto o contrato, limitación alguna al ejercicio de estos derechos a los integrantes de su respectiva comunidad, dándoles un plazo para que ajusten sus estatutos y reglamentación interna a lo anterior, si correspondiere.

3. Los estatutos de las Universidades de Valparaíso y Santiago.

Respecto a la autorización para la dictación de nuevos estatutos y/o para la modificación de los estatutos vigentes que regulan las Universidades de Santiago de Chile y de Valparaíso, dicha autorización corresponde a una aspiración concreta y fundamentada por parte de las comunidades académicas y universitarias respectivas. Por ser estas Universidades organismos públicos, sus normas fundamentales son de rango legal.

II. LA PROHIBICIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE ALUMNOS Y FUNCIONARIOS.

El decreto con fuerza de ley N° 2 de 2009, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370, General de Educación, con las normas no derogadas del

decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, que a su vez sistematizaba la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, del Ministerio de Educación, regula la creación de Universidades, Institutos profesionales y Centros de Formación Técnica.

Para estos tres tipos de instituciones, la ley establece ciertas exigencias que deben cumplir sus estatutos o instrumentos constitutivos de las personas jurídicas organizadoras -según corresponda-, a efectos de poder acceder al reconocimiento oficial por parte del Ministerio de Educación.

Los artículos 56, 67 y 75 contemplan diversos requisitos, como la exigencia de individualizar a sus organizadores, indicar el nombre y domicilio de la entidad, los fines que se proponen, los medios económicos de que disponen, la estructura de la entidad, así como disposiciones relativas a la modificación de sus estatutos y a su disolución, y, en el caso de las universidades, los títulos profesionales y grados académicos de licenciado que otorgará inicialmente.

En lo que respecta a la estructura que deben poseer las instituciones de educación superior que no hayan sido creadas por ley, se plantea una exigencia particular respecto a la forma en que ésta debe conformarse para efectos de acceder al reconocimiento oficial. En efecto, los artículos 56, 67 y 75 del decreto con fuerza de ley N° 2 de 2009, del Ministerio de Educación, replican de manera exacta en sus respectivos literales "e)" que los estatutos o instrumentos constitutivos de la persona jurídica, según corresponda, deben contener: "e) Disposiciones que establezcan la estructura de la entidad, quiénes la integrarán, sus atribuciones y duración de los respectivos cargos. La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas;".

Cabe señalar que dicha prohibición, si bien fue formulada en el texto original de la ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza, ya había sido contemplada en otras normas dictadas durante la dictadura militar. En efecto, para el caso de las universidades, esta norma ya estaba contenida en el decreto con fuerza de ley N° 1 de 1980, del Ministerio de Educación, específicamente en su artículo 22; y para el caso de los Institutos Profesionales, en el artículo 6° del decreto con fuerza de ley N° 5, de 1981, del Ministerio de Educación.

Como resulta de suyo evidente, lo anterior constituye una especial limitación al ejercicio de la autonomía institucional en la forma en que está consagrada en nuestro ordenamiento jurídico, es decir, entendida como el derecho de cada establecimiento de educación superior, a regirse por sí mismo, de conformidad a lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades. La misma autonomía, contempla en su faz administrativa, que cada establecimiento de educación superior tiene la facultad para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad a sus estatutos y las leyes.

Por último, cabe destacar que la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, constituye una aspiración planteada por los estudiantes y sus organizaciones a lo largo de los últimos cuarenta años. Asimismo, sus contenidos fundamentales recogen las mociones parlamentarias presentadas en el último tiempo por los diputados señores Carmona, Gutiérrez y Teillier, por los diputados señores Accorsi, Espinosa, González, Gutiérrez, Robles, Schilling y Venegas y las señoras Saa, Girardi y Sepúlveda; así como por el diputado señor Mirosevic.

En ese contexto, es improcedente mantener esta contradicción, que limita el ejercicio de la autonomía de las instituciones que la propia ley busca consagrar y promover.

Nos asiste la convicción de que hoy se hace cada vez más necesario reforzar el vínculo que el Estado tiene con sus universidades, dotándolas de herramientas para que puedan desenvolverse de una mejor manera en un sistema de educación superior que ha cambiado significativamente durante los últimos años. En tal sentido, una tarea prioritaria es la modificación de los estatutos orgánicos de las universidades estatales. Actualmente, trece de las dieciséis instituciones pertenecientes al Estado cuentan aún con estatutos orgánicos dictados durante la década de 1980, en una situación nacional y universitaria muy diferente a la actual. Considerando ese contexto, la reforma y actualización de los estatutos de las universidades del Estado, representa una labor en la que la participación de dichas instituciones y sus comunidades adquiere un carácter fundamental.

Los tiempos en que dichas reformas y modificaciones estatutarias ocurrirán coinciden con la reforma general al sistema de educación superior que el gobierno está comprometido a impulsar. De esa manera, las modificaciones de este proyecto de ley, podrán hacerse consistentes con la futura legislación educacional, considerando que la reforma a la educación superior chilena modificará y perfeccionará, significativamente, tanto el marco regulatorio del conjunto del sistema como la estructura de derechos y deberes de los distintos tipos de instituciones con reconocimiento oficial, así como las vías de financiamiento, de vinculación con el Estado y de evaluación y certificación de la calidad de las mismas, entre otras materias fundamentales.

En ese contexto, la iniciativa impulsada por la Universidad de Santiago de Chile y la Universidad de Valparaíso, en orden a proponer una reforma a los estatutos orgánicos que respectivamente las rigen, es un paso importante para avanzar en este propósito y dotar a estas instituciones de mejores instrumentos para su vida y gestión

institucional, permitiéndoles desenvolverse de mejor manera en un sistema de educación superior complejo y con altas exigencias a nivel nacional e internacional.

En efecto, una organización y estructura moderna, una gestión eficaz e inclusiva que reconozca la labor y características específicas de la comunidad universitaria, una mayor flexibilidad en la administración, un verificable alineamiento con los intereses generales de la Nación, y, una adecuada y profunda vinculación con las comunidades en las que estas instituciones se insertan; representan todas condiciones para una gestión institucional de carácter público acorde con los requerimientos de la educación superior que nuestro país necesita en la era del conocimiento y de la inclusión.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El presente proyecto de ley, tiene por objeto eliminar las prohibiciones actualmente existentes y que impiden la participación con derecho a voto de los estudiantes y funcionarios administrativos en el gobierno de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, ampliando de esta manera las posibilidades de ejercicio de la autonomía de dichas instituciones, y posibilitando que, de estimarlo conveniente, aquellas incluyan en su forma de gobierno y gestión a todos los integrantes de sus respectivas comunidades educativas en la forma en que lo consideren pertinente a sus fines y definiciones institucionales. Adicionalmente, con el interés de asegurar el derecho de asociación de todos los miembros de esas instituciones, se consagra expresamente la prohibición de que las instituciones contengan en sus estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre la institución y sus miembros, alguna prohibición, limitación u obstáculo en ese sentido.

Para ello, el proyecto de ley propone reemplazar de los literales e) de los artículos 56, 67 y 75, la prohibición de participación con derecho a voto de los

alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión o dirección, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas; por una norma que prohíbe que en los estatutos y reglamentaciones se establezcan normas que proscriban, limiten u obstaculicen las asociaciones de estudiantes y trabajadores.

Asimismo, el proyecto de ley reemplaza en los mismos términos el artículo 22 del decreto con fuerza de ley N° 1 de 1980, del Ministerio de Educación; en el artículo 6°, inciso segundo, del decreto con fuerza de ley N° 5 de 1981 del Ministerio de Educación y agrega un nuevo literal i) al artículo 6° del decreto con fuerza de ley N° 24 de 1981 del Ministerio de Educación.

En sus disposiciones transitorias, se da un plazo de un año para que las instituciones adecúen su normativa a las normas anteriores.

En ellas, asimismo, se faculta a la Presidenta de la República para que mediante decretos con fuerza de ley, dicte los nuevos estatutos o modifique los actualmente vigentes, de las Universidades de Santiago de Chile y de Valparaíso. Así también, se señala el contenido mínimo que deben poseer estos estatutos, a saber, la forma de gobierno, su estructura académica y administrativa esencial, procedimientos para crear, modificar o suprimir su estructura académica, planes, programas y carreras, procedimientos para modificar sus plantas de personal o las normas para fijar las remuneraciones, procedimientos para fijar sus presupuestos y reformar sus estatutos, entre otros aspectos.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

"Artículo primero.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370, con las normas no

derogadas del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, de la siguiente forma:

1. Reemplázase, en el literal e) del artículo 56, la frase "La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas", por la oración "En caso alguno los estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre la Universidad y sus estudiantes o personal académico y no académico podrán contener disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen la libre organización de éstos".

2. Reemplázase, en el literal e) del artículo 67, la frase "La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas", por la oración "En caso alguno los estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre el instituto profesional y sus estudiantes o personal docente o no docente podrá contener disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen la libre organización de éstos".

3. Reemplázase, en el literal e) del artículo 75, la frase "La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas", por la oración "En caso alguno los estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre el centro de formación técnica y sus estudiantes y personal docente y no docente podrá contener disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen la libre organización éstos".

Artículo segundo.- Reemplázase el artículo 22 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Educación, que fija normas sobre universidades, por el siguiente:

"Artículo 22°.- En caso alguno los estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre las Universidades y sus estudiantes o personal académico o no académico podrán contener disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen la libre organización de éstos."

Artículo tercero.- Reemplázase, en el inciso segundo del artículo 6° el decreto con fuerza de ley N° 5, de 1981, del Ministerio de Educación, que fija normas sobre Institutos Profesionales, la frase "excluyéndose necesariamente la

participación con derecho a voto de los alumnos y funcionarios administrativos, no directivos, en los órganos encargados de su dirección, como asimismo en la elección de sus autoridades", por la oración "en caso alguno los estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre los institutos profesionales y sus estudiantes o personal docente y no docente podrán contener disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen la libre organización de éstos".

Artículo cuarto.- Agrégase al artículo 6° del decreto con fuerza de ley N° 24, de 1981, del Ministerio de Educación, que fija normas sobre Centros de Formación Técnica, el siguiente literal:

"i) En caso alguno los estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre los centros de formación técnica y sus estudiantes o personal docente o no docente podrán contener disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen la libre organización de éstos."

Disposiciones Transitorias

Artículo Primero.- Las instituciones de educación superior deberán ajustar sus estatutos y normativa interna a las disposiciones de la presente ley en el plazo de un año, desde la publicación de esta ley, si correspondiere.

Artículo Segundo.- Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año a contar de la fecha de publicación de la presente ley, mediante uno o más decretos con fuerza de ley del Ministerio de Educación, suscrito además por el Ministro de Hacienda, dicte las nuevas normas estatutarias que regularán la organización, atribuciones y funcionamiento de la Universidad de Santiago de Chile.

Artículo Tercero.- Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año a contar de la fecha de publicación de la presente ley, mediante uno o más decretos con fuerza de ley, del Ministerio de Educación, suscrito además por el Ministro de Hacienda, dicte las nuevas normas estatutarias que regularán la organización, atribuciones y funcionamiento de la Universidad de Valparaíso.

Artículo Cuarto.- En adelante, cada vez que se señale "la Universidad" o "las Universidades", deberán entenderse referidas la Universidad de Santiago de Chile y la Universidad de Valparaíso, indistintamente.

Para efectos de lo establecido en los artículos segundo transitorio y tercero transitorio precedentes, dentro de los primeros tres meses del plazo señalado, el Rector de la

Universidad deberá presentar ante el Ministerio de Educación un proyecto de nuevo estatuto orgánico, o de modificación del estatuto vigente.

En todo caso, el estatuto de la Universidad deberá contener a lo menos, disposiciones relativas a:

a) El gobierno de la Universidad, los procedimientos para la designación y remoción de sus autoridades de gobierno y administración, y la forma de integración de los organismos colegiados, así como las atribuciones fundamentales que correspondan a unos y otros; las cuales podrán especificarse mediante Reglamento u otra normativa que se dicte al efecto.

El Rector deberá nombrarse por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Educación, en conformidad con las disposiciones estatutarias.

b) El Estatuto establecerá los requisitos para postular, asumir y/o ejercer determinados cargos y funciones directivas.

c) Las normas o mecanismos fundamentales de evaluación académica e institucional.

d) La estructura académica y administrativa esencial de la Universidad, así como los procedimientos para crear, modificar y suprimir en todo o parte su estructura académica, planes, programas y carreras; y para otorgar los grados académicos y los títulos profesionales y técnicos que éstos conllevan y las demás certificaciones que correspondan.

e) Las normas para fijar y modificar la planta de personal de la Universidad.

f) El procedimiento para fijar y modificar las normas con arreglo a las cuales se determinarán las remuneraciones de todo el personal de la Universidad.

g) Las normas para fijar y modificar el Reglamento General de Académicos y demás personal de la Universidad, si correspondiere.

h) El procedimiento para la elaboración de sus presupuestos y los órganos encargados de su aprobación y gestión.

i) El procedimiento para reformar los Estatutos.

j) Las autoridades de la Universidad que poseerán la calidad de Ministro de Fe.".

Dios guarde a V.E.,

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

ALBERTO ARENAS DE MESA
Ministro de Hacienda

XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ
Ministra
Secretaria General de la Presidencia

NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN
Ministro de Educación