

# **GESTION JURIDICA EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

**HECTOR MARTINEZ BRIONES  
DIRECTOR JURIDICO  
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS  
CHILE**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La sociedad ha tenido, tiene y tendrá siempre expectativas más o menos definidas, diferentes, cambiantes y crecientes de sus universidades. La universidad está obligada no solo a responder a esas expectativas sino también a fomentarlas y desarrollarlas, sustentándolas por medio de evidencias objetivas. Es sobre esta base que se definen las funciones y labores de la entidad u organización social llamada Universidad.

Las universidades están hoy llamadas a ser capitalizadoras y guías articuladoras de su sociedad, se enfrentan al reto de lograr el reconocimiento permanente de la sociedad de la que es parte, pero no simplemente por el nivel que le confiere la ley o por la denominación que tiene, sino por lo que hace, por su competitividad, su calidad y su excelencia, así como por su aporte al desarrollo del país, por el impacto que produce cada uno de sus actos y por sus resultados.

Es un hecho cierto que el país ha experimentado un notable cambio modernizador en la última década acorde a las ventajas objetivas que ha venido exhibiendo como equilibrios macroeconómicos, macropolíticos y macrosociales, buena imagen, relaciones internacionales consolidadas, factores morales y valóricos con alto sentido de servicio público y probidad, desarrollo científico y tecnológico, sistemas de comunicación modernos y eficientes etc.

Frente a estos cambios profundos del Estado, las Universidades Públicas han debido ir readecuando sus políticas de desarrollo institucional con el objeto de hacer frente a los requerimientos del mundo actual. Nadie puede discutir que las Universidades chilenas y en particular las públicas están enfrentadas a escenarios más competitivos, caracterizados por nuevas exigencias derivadas del desarrollo del país, la creciente internacionalización de las actividades económicas y la masificación y diversificación de la educación superior.

Es en la década de los noventa que la mayor parte de los países de América Latina comenzaron a orientar iniciativas sobre estudios relacionados con la modernización del aparato público, tras la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y calidad en el funcionamiento de las organizaciones del Estado, centrados en el ciudadano – usuarios como eje de las transformaciones – y la instalación de instrumentos y metodologías que fortalecieran la rendición de cuentas y la transparencia en los actos del aparato público.

Los principio orientadores de la modernización de la gestión pública planteó la concepción del Estado como un instrumento al servicio de las personas y de la gente, de manera que él actúe y se perciba como cercano a los usuarios , esto es, construir un sector público que responda a una sociedad muy distinta a aquella en que las formas institucionales existentes se generaron y adaptarlo a los nuevos tiempos y para estos efectos , el logro de la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas se constituye en el primer paso para adecuar el funcionamiento del Estado .

Frente a estos importantes cambios y modernización del aparato público, las Universidades del Estado no han demostrado en materia de gestión y modernización de la administración universitaria, innovaciones importantes en estos aspectos. Los esfuerzos que se han realizado en materia de modernización en la gestión de las Universidades Públicas han sido ciertamente aislados. Sin embargo, estos procesos de modernización no obedecen a programas debidamente planificados, sino que estimulados por iniciativas de proyectos puntuales y no globales de la institución y en particular para resolver situaciones coyunturales que en caso alguno corresponde a una

política institucional de mediano o largo plazo. Como se señala en el texto sobre Modernización de la Gestión en Chile 1994-2000 "...las universidades estuvieron poco presentes en las labores de investigación y proposición temáticas. Se observa no obstante, una mayor presencia desde mediado de la década de los noventa cuando comienzan a surgir postgrados y diplomados en estas materias en las Universidades más importantes del país.....".

Lo anterior demuestra que las Universidades Públicas no han asumido el rol que les corresponde en la sociedad del conocimiento para enfrentar y ser un actor principal en los estudios y aportes en el proyecto de Reforma y Modernización del Estado, salvo algunas excepciones. Las Universidades Públicas no se han involucrado en estos cambios históricos para la gestión del Estado y reflejo de ello, es que siendo formadores de recursos humanos calificados no hayan transformado ni modernizado sus propias instituciones en materia de gestión universitaria.

El valor asignado al conocimiento en la sociedad contemporánea y el mayor nivel de información de los usuarios de las universidades, obliga a estas instituciones a orientar su quehacer al más alto nivel de calidad, de innovación y gestión. En este cuadro de mayor competitividad, las Universidades del Estado, han debido buscar alternativas novedosas de desarrollo institucional, lo cual las hace más adaptativas a las nuevas exigencias de la época.

Las crecientes demandas que se exigen a las Universidades Públicas y el compromiso de ellas con el desarrollo de nuestro país, han obligado a no claudicar en la búsqueda día a día de nuevas actividades que permitan que estas corporaciones sigan el rumbo de la excelencia en beneficio de sus estudiantes y usuarios de ella. Para el cumplimiento de lo anterior, las Universidades del Estado se han visto obligadas a tener que innovar en la gestión institucional, quedando en el pasado esa percepción que se tenía de las universidades ancladas y lastradas por el sustento de tradiciones, normas, postulados, estatutos y reglamentos demasiado desactualizados, lo que conduce a un equilibrio estático en la cual la gestión y estructuras organizacionales y administrativas, las definiciones de funciones y

responsabilidades, los sistemas de presupuesto, la inversión interna y remuneraciones, los sistemas de evaluación y acreditación y los modelos aplicados de decisiones críticas, no se contemporizan y sincronizan con la realidad de nuestros días.

## **PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA**

El presente documento, no pretende hacer un estudio de la educación superior chilena, sino poder demostrar que las Universidades Públicas, siendo órganos descentralizados de la administración del Estado, con autonomía académica, administrativa y económica y teniendo un tratamiento especial en la estructura legislativa nacional, no han potenciado adecuadamente su creatividad normativa dentro del marco jurídico que las rige, en particular por desconocimiento de los alcances de la legislación universitaria y jurisprudencia de la Contraloría General de la República. Frente a esta realidad, donde el noventa por ciento o más de las normativas universitarias son dictada por la propia Universidad y con sus propias estructuras, resta entonces preguntarse ¿Han asumido las Universidades Públicas la construcción de sus soportes normativos y reglamentarios y la consecuencia que ello tiene? ¿Permiten los soportes normativos, reglamentarios y legales, que regulan el actuar de las Universidades Públicas una adecuada gestión de estas organizaciones? ¿Se puede hablar de gestión jurídica en Universidades Públicas, frente a los marcos regulatorios legales y jurisprudenciales que las rigen? ¿Qué importancia tienen los soportes legales y normativos en las Universidades del Estado frente a la gestión institucional?.

Para estos efectos y frente a la realidad a las cuales se ven enfrentadas las Universidades Públicas la hipótesis, es la siguiente : LAS ESTRUCTURAS Y SOPORTES NORMATIVOS DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS NO ESTAN DISEÑADOS PARA HACER FRENTE A LOS REQUERIMIENTOS DEL SIGLO XXI . Frente a esta hipótesis de trabajo resulta interesante poder

determinar la importancia que tiene en la gestión de las Universidades del Estado el rol que debe jugar la **GESTION JURIDICA**, entendiendo por ella **“el proceso que permite visualizar de manera integrada, sistemática y simultánea el presente y el futuro de la organización desde una visión jurídica, derivados de sus ideales, ideología, filosofía, misión , metas , objetivos , y condiciones ambientales y con ello poder determinar las estrategias normativas para asegurar su logro.”**

Es importante entonces poder demostrar y visualizar que riesgo podría enfrentar la Universidad Pública en el umbral del siglo XXI. Si los aspectos

legales como soportes normativos internos a la organización y que regulan el actuar institucional no han sido diseñados en base a una visión macro de la gestión institucional y con una perspectiva de futuro. Qué viabilidad tiene una Universidad Pública en sus políticas y planes de desarrollo, si no mantienen sólidas y modernas estructuras normativas que le permitan soportar sin riesgo los requerimientos de un mundo globalizado, y extremadamente cambiante y competitivo.

Las Universidades del Estado se caracterizan jurídicamente por la libertad normativa que las disposiciones legales han entregado a estas entidades para regirse por sí misma, lo que debe ser considerado como una ventaja incuestionable. Resta a los universitarios ser creativos en la búsqueda de soluciones internas lo que permitirá con ello ir desterrando el mito que las Universidades Públicas son burocráticas, con normas internas arcaicas y sistemas operativos lentos y anacrónicos.

En la búsqueda de estas nuevas alternativas, corresponderá a la ciencia jurídica jugar un rol importante en el éxito del modelo de desarrollo que se desea crear en estas universidades. Es por ello entonces, que resulta prudente mantener el derecho cerca de la discusión universitaria como un elemento articulador y facilitador en la gestión, planificación y desarrollo de nuestras instituciones de Educación Superior del Estado.

Es un hecho cierto, que en los diálogos interdisciplinarios sobre la Universidad y en particular, sobre la gestión universitaria y su desarrollo, el derecho ha estado inexplicablemente ausente. De esta forma, los abogados funcionarios de Universidades Públicas, responsables del quehacer jurídico, deben pasar a ser agentes innovadores y creativos, en la búsqueda constructiva de mecanismos legales ágiles, flexibles y dinámicos, que permitan efectivamente cumplir con las exigencias que los tiempos actuales requieren de nuestras Universidades, actuando no solamente como un asesor en el campo de su especialidad, sino que adelantándose al quehacer institucional, proponiendo proyectos de normas internas que conjuguen las necesidades y realidad institucional con los requerimientos del medio externo nacional e internacional.

#### **VISION JURIDICA DEL PROBLEMA.**

Las Universidades del Estado, corporaciones de derecho público, regidas por el principio de legalidad, han debido ir adaptando sus normativas internas y estructuras organizacionales a los requerimientos y exigencias que la comunidad nacional e internacional espera de ellas. De esta forma haciendo uso de las facultades legales que les confieren las leyes y disposiciones estatutarias, han dictado en uso del principio de autonomía que las rige, sus cuerpos normativos y reglamentarios en los diversos ámbitos de sus competencias, disposiciones que conforman el soporte normativo que regula la gestión institucional. Parece contradictorio, que una universidad pública pueda interactuar con el medio externo, sobre la base de una gestión jurídica que conjuga por una parte el principio de legalidad y por otro lado en principio de autonomía de la voluntad.

La naturaleza jurídica de institución de derecho público de las Universidades del Estado, no es limitante alguna para que la gestión institucional de ellas, dentro del marco legal que las rige no sea concordante a la modernización del aparato público.

Hablar de “Gestión Jurídica “ en Universidades Públicas es incorporar una nueva herramienta a la gestión institucional, hasta la fecha desconocida. Para fundamentar lo anterior debemos tener en consideración en primer término que el marco legal que rige a las Universidades del Estado, como lo hemos señalado anteriormente, ha permitido que ellas, en uso de sus disposiciones estatutarias y principio de autonomía universitaria, dicten internamente sus normas de acuerdo a sus propias realidades, requerimientos y necesidades institucionales.

Es recurrente la crítica en foros nacionales como internacionales que los sistemas operativos, entendiendo por ellos, las unidades que deben tramitar y procesar las solicitudes comisiones de servicios, viáticos, licencias médicas, permisos, uso de vehículos, giros a rendir cuentas, contratación de profesionales o expertos a honorarios, licitaciones, compra de bienes y servicios, materias presupuestarias, remuneraciones, contabilidad, presupuesto, recursos humanos, controles internos, planta física, reglamentación de académicos, unidades productivas, prestaciones de servicios externos, etc, no se encuentran adecuadamente redactados para soportar y dar respuesta a los requerimientos de resolución inmediata, toda vez que se privilegia el cumplimiento de tramites administrativos abiertamente obsoletos y burocráticos, con manuales de procedimientos no adaptados para una gestión dinámica y moderna, en perjuicio de actividades de servicios y producción universitaria que al interactuar con el mundo externo, hacen perder las oportunidades de negocios que las Universidades Públicas, hoy más que nunca requieren para sus actividades institucionales. Es recurrente también, la interrogante, de la poca o casi nula relación entre universidad y empresa en nuestro país, mal que también aqueja a un sinnúmero de Universidades Públicas de América Latina, en gran medida por la falta o poca reacción que han tenido estas Universidades frente a los requerimientos de los empresarios. Evidentemente que no podemos culpar de esta falta, a los sistemas operativos de las Universidades del Estado, por cuanto la relación universidad – empresa , tiene raíces mucho más profundas que esto, pero es evidente, que si no

tomamos las adecuadas providencias en estas materias, las Universidades Públicas se podrán ver seriamente perjudicadas cuando se abran concretas posibilidades para trabajar con el mundo empresarial nacional o internacional situación que hoy ya se observa como una realidad concreta en algunas áreas del desarrollo universitario .

Por último las Universidades Estatales se encuentran enfrentadas hoy, a una fuerte amenaza que apunta a la esencia misma del rol que le corresponde tener en la sociedad, caracterizadas esencialmente por la función social que históricamente han desarrollado. El nuevo paradigma de las universidades públicas para este siglo, es el autofinanciamiento, como consecuencia que el Estado cumple un papel subsidiario en materia de aporte económico, profundizándose la concepción de un modelo universitario nacional de libre mercado. Sobre esta base de consideraciones, la **gestión jurídica** cobra un importante rol en el desarrollo de las Universidades Públicas, como una herramienta más en la gestión institucional, entregando la legitimidad de los actos institucionales en el diseño y la construcción de los soportes normativos que le darán solidez y transparencia a la gestión de estas organizaciones de educación terciaria

## **GESTION JURIDICA: DESCRIPCIÓN DE LA JUSTIFICACION.**

He señalado como hipótesis principal, que las “estructuras y soportes normativos de las Universidades Públicas no están diseñadas para hacer frente a los requerimiento del siglo XXI.”

Ahora bien, la aseveración descrita precedentemente ha sido no solo evaluada y verificada en el caso de las universidades chilenas sino también en los países latinoamericanos, salvo algunas excepciones.

Sin embargo útil es tener presente que la Universidad contemporánea es una institución compleja, en particular, en el ámbito de la administración

universitaria. Si a ello, le incorporamos la condición de entidad pública, es evidente que su gestión requerirá considerar el apoyo jurídico en el desarrollo institucional, única forma de ser concordante con el principio de legalidad que debe regir el actuar de las Universidades Estatales.

Las Universidades Estatales enfrentan día a día el difícil desafío del cambio producido en su financiamiento. La reforma de la educación superior iniciada en 1980 originó un descenso significativo del aporte fiscal a las Universidades Estatales. No es previsible que puedan ocurrir cambios en el futuro en relación a éste escenario y por lo tanto, la exigencia de una gestión más activa y moderna de las universidades públicas, se hace cada vez más evidente, por lo cual, ha surgido la percepción creciente, entre las autoridades superiores de estas instituciones, que se requieren nuevos esquemas organizacionales y de gestión. Esta nueva realidad, no podrá desarrollarse, si no es internalizada por todos los integrantes de la vida institucional, autoridades, académicos, funcionarios y estudiantes.

Las Universidades Estatales por su condición jurídica deben considerar la constante adecuación de su estructura a la dinámica de los nuevos tiempos como referente en sus planes de desarrollo y demandas de cambio. La administración moderna de las universidades públicas, impone nuevos sistemas organizacionales; en gestión deben ser incorporados temas como Gestión de Cambio, Inteligencia Emocional, Liderazgo Organizacional, Trabajo en Equipo, Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) , Normas ISO , Planificación Estratégico, Control de GestiónD, etc. Es un hecho cierto que nuestras universidades públicas, regidas por el principio de legalidad y acorde a su naturaleza jurídica, requieren inexorablemente una base legal sólida para sustentar su desarrollo institucional.

Las Universidades Estatales de hace 10 años no son las mismas de hoy y es evidente que las exigencias del medio local, nacional e internacional, han obligado a estas instituciones a tener que adaptar su desarrollo institucional a la creciente competitividad y demanda de servicios.

Las Universidades Públicas llevan el peso de un sistema jurídico complejo, asimilándolas legalmente a servicios públicos de la administración del Estado, sus funcionarios administrativos se rigen por el Estatuto Administrativo; la gestión institucional y algunos de sus actos administrativos se encuentran sujetos al control de legalidad y auditorías por parte de la Contraloría General de La República; existen limitaciones para solicitar créditos bancarios a largo plazo para desarrollo institucional que sobrepasen el período Presidencial, las estructuras de normas de los sistemas operativos son lentos y en muchos casos extremadamente rígidos; reglamentos arcaicos y estructuras pesadas, etc.

Frente a esta realidad, que cruza no solo a las Universidades Públicas en nuestro país sino que en el continente, la **gestión jurídica** nos permitirá describir la importancia que revisten los aspectos legales, no solo como normas positiva, sino que del estudio de ellas y del contexto de la legislación universitaria y jurisprudencial y realidad de cada organización, poder crear los soportes y estructuras normativas institucionales, que permitan a estas instituciones públicas tener una gestión moderna, ágil, desburocratizada, dinámica y transparente. Para ello, la **gestión jurídica** debe entrar al plano de la creatividad normativa, apoyada en la condición jurídica de estas universidades, esto es, que siendo instituciones públicas, ellas tienen la facultad legal de poder dictar mayoritariamente sus propias normas internas.

No se ve conveniente para la imagen de las Universidades Públicas en un mundo tan extraordinariamente competitivo, la crítica que ellas no se pueden desarrollar porque están sujetas al control de legalidad de la Contraloría General de la República. Es de todos sabido, que el ex Contralor General de la República don Arturo Aylwin Azocar, otorgó a nuestras universidades públicas todas las facilidades en cuanto a relacionarse directamente en la solución de consultas jurídicas y seminarios con ese Órgano de Control Nacional y sus Contralorías Regionales. De igual forma, la flexibilización de la Resolución N° 520 de 1996 de ese Órgano de Control Nacional, reduciendo las materias sometidas al control de legalidad, demuestran fehacientemente el

interés y preocupación que tuvo el ex Contralor General y los Contralores Regionales, en dar a las universidades públicas un tratamiento particular, lo que en mi condición de ex Contralor de la Universidad de Los Lagos y actual Director Jurídico debo reconocer y agradecer públicamente. Estas y tantas otras críticas y cuestionamientos que se hacen a las universidades públicas en particular en materia de gestión universitaria, no tienen ninguna base seria, ni argumentos jurídicos sólidos.

No son serias ni sólidas las críticas, por cuanto demuestran abiertamente un absoluto desconocimiento de las disposiciones legales que las rigen y más aún, se desconoce además la aplicación práctica de las disposiciones legales y jurisprudencia de la Contraloría General de la República que se ha dictado para las Universidades Públicas y los alcances de ellas, referida a la gestión universitaria.

No es posible criticar los males que aquejan a las Universidades Públicas en sus estructuras normativas si los propios universitarios, titulares privilegiados del derecho de dictar sus propias normas universitarias y actuando dentro de las competencias que les corresponden, no han sabido adecuar las estructuras y soportes normativos a las exigencias actuales.

Frente a esta realidad, que ha sido determinante para el desarrollo del presente documento, debemos buscar y determinar cual ha sido la razón histórica para que las Universidades Públicas no hayan desarrollado una adecuada gestión jurídica, por cuanto al parecer del suscrito no existe razón alguna para no poder resolver y poner fin a los males y críticas que aquejan a estas organizaciones. Para ello, debemos buscar las causas y debemos entonces hacernos las siguientes preguntas:

¿Que norma legal o disposición de la Contraloría General de la República, prohíben a las Universidades Públicas para crear sus propios sistemas y normas administrativas y de control?

¿Que disposición legal prohíbe a estas organizaciones para que puedan crear sus propias estructuras orgánicas y dotarlas de descripción de funciones, delegación de atribuciones, manuales de procedimiento, etc.?

¿Que disposición legal prohíbe a las Universidades Públicas, para crear sus propios regímenes de remuneraciones, pudiendo crear asignaciones de todo tipo, escalas de sueldo, reajustes de remuneraciones, bonos, etc.?

¿Que disposición legal prohíbe a las universidades públicas, para crear las normas que regirán la vida funcionaria de los académicos, permitiendo crear los reglamentos de jerarquías académicas, plantas ,requisitos de ingreso, calificación, reglamentos de viáticos, permisos, etc.?

¿Que norma legal prohíbe a las Universidades del Estado, crear y organizar con otras personas naturales o jurídicas nacionales, extranjeras, asociaciones, sociedades, corporaciones o fundaciones, cuyos objetivos correspondan o se complementen con los de la universidad?

¿Que disposición legal prohíbe a las Universidades del Estado, haciendo uso del principio de autonomía académica y financiera para otorgar grados, títulos profesionales y técnicos, para disponer de sus recursos, para satisfacer los fines que le son propios o para organizar su funcionamiento de la manera que estimen más adecuada?

¿Que disposición legal prohíbe a las universidades públicas para prestar servicios remunerados a personas naturales o jurídicas nacional o internacionales, así como celebrar o ejecutar cualquier acto o contrato que contribuya a su financiamiento o al incremento de su patrimonio?.

¿Qué norma legal prohíbe a las universidades públicas para comprar o vender bienes raíces o bienes, hipotecas o gravar su patrimonio?

¿Qué disposición legal prohíbe a las Universidades del Estado para regular las condiciones de sus estudiantes , reglamentos , becas , asistencialidad etc?

¿Qué disposición legal prohíbe a las Universidades Públicas poder regular libremente sus relaciones contractuales con terceros en materia de prestación de servicios, convenios internacionales ,asesorías etc.?

Estas y muchas otras interrogantes nos podremos hacer y llegaremos a una sola conclusión. **No se conocen los alcances jurídicos de las normas que rigen a las Universidades Públicas, por ello no se puede ni se ha podido dimensionar las facultades extraordinarias que el legislador ha otorgado**

**a estas instituciones para adecuarlas de la manera más conveniente para enfrentar adecuadamente el siglo XXI.**

Las normas internas de las universidades, las cuales regulan los sistemas operativos, académicos, administrativos, financieros, estudiantiles y patrimonial son dictados por las autoridades colegiadas o unipersonales de cada una de las propias instituciones de acuerdo a las disposiciones de sus Estatutos y las normas reguladoras especiales.

Los “legisladores universitarios” como los denominare, deben tener presente que la gestión jurídica en este tipo de organizaciones del Estado es una especialidad y por ello es conveniente que siempre mantengan cerca de la discusión a los encargados y conocedores de estas disciplinas, en caso contrario se caerá una y otra vez en los tan conocidos problemas históricos de las universidades Públicas. Es necesario que se tome conciencia que la Universidad debe ser debidamente asesorada por los especialistas en gestión jurídica, no sólo en la información de las disposiciones legales aplicables en cada caso concreto, sino que en sus alcances, limitaciones, interpretación jurisprudencial, etc. Si lo anterior no se da, es un hecho cierto que no se podrán visualizar los alcances de cada norma y las facultades que el legislador ha otorgado a las universidades para crear las disposiciones normativas internas que permitan una adecuada gestión institucional. Mientras no se tome conciencia por parte de las autoridades y cuerpos colegiados de las Universidades Públicas que la gestión jurídica es determinante en la gestión institucional y debe ser del más alto nivel de especialización, no se podrá revertir entonces la imagen que en materia de gestión han acumulado nuestras universidades estatales, esto es, que son instituciones burocráticas, lentas, con sistemas operativos obsoletos y normas interna arcaicas y poco flexibles. Es por ello que hoy más que nunca, el apoyo de la gestión jurídica en el diseño de políticas de desarrollo institucional, es gravitante para permitir ir adecuando los proyectos en estudio a las alternativas jurídicas que pueden ser implementadas, cuidando con ello, que estos diseños se vayan ajustando a los marcos regulatorios permitidos por la Ley. Si se conoce la legislación, sus

limitaciones y alcances, se podrá adecuar las normas internas dentro de estos marcos permitidos, de lo contrario, no existirá posibilidad alguna de sugerir alternativas de soluciones, perjudicando el desarrollo institucional .

Estoy cierto, que el gran problema que atraviesan hoy las universidades públicas, es que siguen cargando sistemas heredados de la década de los 80. Estoy cierto también, que las disposiciones estatutarias de gran parte de las universidades estatales, les fueron impuestas en la reforma de 1980 – 1981, pero también es cierto, que jurídicamente esta no es excusa para no dictar las normas internas que permitan una gestión moderna, acorde a los requerimientos de nuevos tiempos. Se debe aprovechar y capitalizar el hecho que estas instituciones pueden dictar sus propias normas, por ello estas deben ser creativas en buscar los mecanismos adecuados que permitan dinamizar los sistemas operativos, flexibilizar las normas, delegar facultades o atribuciones y muchas otras materias en gestión institucional, que ponga a la Universidad en igualdad de condiciones con las entidades privadas, todo dentro del marco legal que las rige.

## **NATURALEZA JURÍDICA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.**

Las Universidades Públicas tiene en tratamiento jurídico especial dentro de la orgánica de las entidades del Estado y que es importante en esta oportunidad destacar por la naturaleza del tema del presente documento, lo que permitirá reafirmar aun más , la particularidad jurídica de nuestras organizaciones para poder desarrollar una adecuada gestión jurídica.

El D.F.L. N° 1 de 1980 del Ministerio de Educación Pública, cuerpo legal que fijó normas sobre Universidades, no contempla disposición alguna, referida a las Universidades del Estado.

La Ley N° 18.575 de 1986, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, fue publicado en el Diario Oficial de 17 de noviembre del año 2001, establece en el artículo primero, inciso 2º, un concepto amplio de administración del

Estado, al consignar; “La administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos de servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas creadas por ley.

Sobre la base de esta disposición legal, jurisprudencialmente se ha determinado que las universidades públicas, integran la administración del Estado, como servicios públicos descentralizados.

La Contraloría General de la República y la Corte Suprema de Justicia, han reiterado que las Universidades del Estado son organismos integrantes de la Administración del Estado. En dictámenes Nos. 17.309 de 1990; 4.580 de 1991 y 679 de 1992, la Contraloría General de la República concluyó que las Universidades del Estado son servicios públicos integrantes de la Administración Descentralizada del Estado que, como tales están comprendidos dentro de la preceptiva de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Reafirmando esa opinión, el dictamen N°14.210 de 1992 de la Contraloría General de la República, señala que “...la Universidad de Chile se encuentra afecta a la disposición contenida en el N° 7, del artículo 60, de la Constitución Política del Estado, en cuanto a que se requiere que medie una autorización legal para que ella pueda contratar empréstitos en los términos que la disposición señala, autorización que le fue otorgada por el legislador en su ley orgánica, D.F.L. N° 153, DE 1981, pero que requiere de la refrendación del Contralor General de la República por tratarse de una deuda pública”.

En consecuencia, de lo expuesto se desprende que la Universidades Públicas, forman parte de la Administración del Estado.

La Ley 18.962 de 1990, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, señala en su artículo 30 inciso primero, que ... “Las Universidades, los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica Estatales, sólo podrán crearse por Ley”.

Ahora bien, del estudio de las disposiciones legales desde la reforma de 1980, se desprende que las universidades públicas, son personas jurídicas de derecho público autónomas y con patrimonio propio, jurídicamente se encuentran organizadas como corporaciones de derecho público y se rigen por las disposiciones generales de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza relativas a las universidades en lo que les fueren aplicables, por las leyes que hacen referencia a ellas, por sus estatutos y reglamentos, en cuanto no sean contrarios a éstas y supletoriamente, esto es, en caso de vacío de estas disposiciones, por las normas comunes de derecho privado. A título de ejemplo, lo anterior se desprende de la redacción de los Decretos con Fuerza de Ley que crearon las nuevas entidades de Educación Superior y aprobaron sus estatutos en los inicios de la década de los ochenta.

-D.F.L. 148 de 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto de la Universidad de Valparaíso; D.F.L. 158 del 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto de la Universidad de La Serena; D.F.L. N° 155 de 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto de la Universidad de Bio Bio; D.F.L. N° 156 de 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto Universidad de La Frontera; D.F.L. N° 154 de 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto de la Universidad de Magallanes; D.F.L. 152 de 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto de la Universidad de Talca; D.F.L. N° 151 del 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto Universidad de Atacama; D.F.L. 150 del 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto de la Universidad de Tarapacá; D.F.L. N° 161 de 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto Instituto Profesional de Santiago, hoy Universidad Tecnológica Metropolitana; D.F.L. 157 del 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto Instituto Profesional de Iquique, hoy Universidad Arturo Prat; D.F.L. N° 159 del 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto Instituto Profesional denominado Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago, hoy Universidad

Metropolitana de Ciencias de la Educación; D.F.L. 164 del 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación Pública, Estatuto Instituto Profesional denominado “Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Valparaíso”, hoy Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación.

Las Universidades Públicas, siendo corporaciones, son personas jurídicas de derecho público. El Código Civil señala que “persona jurídica”, es una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones y de ser representada judicial y extrajudicialmente (Artículo 545 inciso 1º). Esta definición no precisa la esencia de la persona jurídica, indica sus atributos. El propio artículo 545 del Código Civil, en su inciso segundo, señala que... “las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública”.

En cuanto a su clasificación, podemos señalar que por su función, pueden ser personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado. Estas últimas, esto es las de derecho privado, se dividen en sociedades o personas jurídicas que persiguen el lucro de sus asociados y personas jurídicas que no tienen por objeto el lucro. Estas personas jurídicas que no tienen en mira el lucro, pueden a su vez dividirse en corporaciones y fundaciones. En esta oportunidad abordaré en forma general las personas jurídicas de derecho público, por cuanto las Universidades del Estado pertenecen a esta categoría de instituciones.

El inciso segundo del artículo 547 del Código Civil señala que las reglas establecidas en el título XXXIII del Libro I del Código Civil sobre organización y administración de las corporaciones y fundaciones no son aplicables a las personas jurídicas de derecho público porque otras leyes y reglamentos las gobiernan. Ahora bien es evidente entonces, que las Universidades del Estado, son entidades con personalidad jurídica de derecho público, cuyo origen deben su creación al Estado. Siempre serán sus órganos fundantes quienes resuelvan crearlas y materializarán esa resolución en una ley, es decir, la voluntad del poder legislativo.

Como entes públicos descentralizados, las Universidades Públicas actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio que la ley les asigna y están sometidas a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. El artículo 32 de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, antes citada, determina que los servicios públicos, podrán solo tener como organización interna, los niveles de Dirección Nacional, Direcciones Regionales, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina, sin embargo el inciso tercero del artículo 32 en comento, señala que “las instituciones de Educación Superior de carácter estatal podrán, además establecer en su organización Facultades, Escuelas, Institutos, Centros de Estudios y otras estructuras necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos”.

Es útil además destacar, que la Ley 18.575 señala en el artículo 40, inciso 2° “que los Jefes Superiores de servicios, con excepción de los Rectores de las instituciones de Educación Superior de carácter estatal, serán de exclusiva confianza del Presidente de la República”.

El artículo 57 a su vez obliga a los jefes superiores de servicios, en su caso, los Rectores y autoridades universitarias, Directores y Jefaturas, a tener que presentar una declaración de intereses dentro del plazo de 30 días contado desde la fecha de asunción del cargo. De los antecedentes antes descritos, se desprende inequívocamente que las universidades estatales son servicios públicos descentralizados aplicándose en la especie las disposiciones de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, salvo aquellas disposiciones en la cuales se excluyen a las universidades públicas.

La Contraloría General de la República ha interpretado extensivamente la oración “.....por las leyes que hagan referencia a ellas ...” de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, entendiéndolo que a las universidades estatales les son aplicables las normas generales que rigen a la Administración Pública y no sólo las que se refieren específicamente a las universidades. De lo anterior se desprende que las universidades del Estado,

como servicios públicos, están afectos al control previo de legalidad por parte de la Contraloría General de la República de los actos y contratos que ejecuten o celebren .

Siendo entonces las Universidades Estatales consideradas como servicios públicos descentralizados, los actos administrativos que dicten estas casas de estudio en uso de sus facultades legales, están sometidos al control de legalidad de la Contraloría General de la República, de acuerdo a la Resolución 520 de ese Órgano de Control y sus funcionarios administrativos se rigen por el Estatuto Administrativo, Ley 18.834, lo que no acontece con los funcionarios académicos y aquellos regidos por la Ley N° 15.076, por cuanto las normas de la ley 18.834 se les aplican supletoriamente por disponerlo expresamente el artículo 162 letra a) del Estatuto Administrativo.

## **CONSIDERACION FINALES.**

A partir de estos trazos gruesos mediante los cuales se ha presentado una nueva herramienta de la administración universitaria , esto es, “la gestión jurídica”, podemos ofrecer algunas consideraciones, que constituye un avance en el desarrollo futuro de un modelo de gestión.

El eje de articulación analítico de este trabajo, es el de ubicar las peculiaridades y el desarrollo de este tipo de modelo en la administración universitaria, tanto para fines de estudio como para sustentar la tesis que en la región las universidades públicas no solo deben hacer frente a la denominada “ Tercera reforma”, que menciona Claudio Rama en la Introducción al “Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000 – 2005 de la UNESCO – IESALC, entendiéndose por ello la “masificación e

internacionalización”, sino que diseñando, proyectando y articulando las futuras estructuras normativas de estas universidades.

He denominado Gestión Jurídica, con el absoluto convencimiento que los abogados responsables de las asesorías a las universidades del Estado, no pueden limitarse solamente a aplicar la Ley, desconectado absolutamente de la realidad institucional, nacional e internacional de la educación superior. Es un hecho cierto, que hoy los abogados asesores universitarios, ya no solo debe conocer las disposiciones del Derecho Administrativo, que antes regían el actuar de los funcionarios universitarios, sino también deben ser experto en Derecho Comercial, por cuanto la relación que mantienen las Universidades con Bancos, Proveedores, Sociedades, etc., cada día son mayores. Son infinitas las disciplinas del derecho, que a diario, los abogados gestores deben aplicar en diversas actividades universitarias, desde las relaciones funcionarias, hasta suscripción de Contratos de Prestación de Servicios o Asesorías con entidades nacionales e internacionales. Conocedor de materias jurídicas tan diversas en las actividades universitarias el abogado debe ser más que un asesor, debe desempeñar el rol de Gestor Jurídico, esto es, no limitarse solamente a la aplicación de la disposición legal, sino que proyectando los alcances de la legislación y de la jurisprudencia aplicable a las universidades públicas, permitir con ello, que las autoridades y los cuerpos colegiados, responsables de la dictación de los soportes normativos puedan dictar disposiciones acordes a los requerimientos de nuestros tiempos. No se puede pretender que los académicos sin formación jurídica e integrantes de los cuerpos colegiados universitarios puedan conocer todos los alcances de una norma jurídica en particular. La visión del Gestor Jurídico, debe ser integral, esto es, debe evaluar no solo la solución del requerimiento específico, sino presentar como alternativa todas las situaciones posibles de acuerdo a lo permitido por la ley y la jurisprudencia administrativa, considerando la gestión jurídica como un proceso que permite visualizar de manera integrada, sistemática y simultánea el presente y futuro de la universidad pública. De igual forma, el Gestor Jurídico, debe sentirse parte de la gestión institucional, y

por ello se ve recomendable que participe en los trabajos de los equipos directivos en el diseño de proyectos institucionales, que participe en calidad de asesor de los cuerpos colegiados, por cuanto, con su visión especializada permitirá determinar los alcances de las normas regulatorias que rigen el actuar de las universidades del Estado. Se ha señalado anteriormente, que las Universidades del Estado, se rigen por el principio de legalidad en consideración a la naturaleza jurídica de ellas. He señalado además, que la gestión de nuestras universidades es en parte pública y privada y que existen tratamientos jurídicos diversos, dependiendo de las actividades que se desarrollan. Conocer los límites permitidos por la ley en cuanto a que una actividad es ajustada a derecho o no, es materia de especialistas de legislación universitaria y si a ello agregamos, que esta función debe ir complementada con la gestión de la universidad, a ello se denomina Gestión Jurídica. Los Gestores Jurídicos hoy más que nunca, tienen una importante función en el desarrollo de las universidades del Estado, deben ser un importante colaborador en la creación de sólidos soportes legales que no pongan en riesgo la imagen y desarrollo institucional, precaviendo con visión de futuro las actividades universitarias que los tiempos actuales demandan a estas organizaciones, incorporando modernas técnicas de gestión en el diseño de cuerpos normativos, que potencien el desarrollo universitario y no lo limite por disposiciones burocráticas. Es importante que se incorporen en el diseño de la normativa interna de las universidades públicas, criterio de modernización, acordes con las políticas gubernamentales, que la creatividad dentro del marco permitido por la ley lleve a innovar en la redacción de las disposiciones internas, por cuanto, la autonomía universitaria así lo permite. Ya no puede ser excusa jurídica, que las universidades del Estado, son burocráticas, lentas en su gestión, etc., por cuanto, como se ha demostrado, solo los universitarios, son los responsables de cambiar esta imagen.

Ahora bien, el presente trabajo busca dilucidar y demostrar que las universidades públicas con una adecuada gestión jurídica, pueden revertir la imagen que por años han mantenido en cuanto a su negativa gestión

institucional . Para estos efectos debo enumerar las propuestas que deben ser consideradas para dar solución definitiva a los problemas planteados:

1. En primer término y teniendo presente la naturaleza jurídica de las universidades del Estado, esto es servicios públicos para los efectos de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, es preciso conocer adecuadamente los soportes legislativos que regulan el actuar de estas organizaciones.

2. Como consecuencia de lo anterior, se debe tener conocimiento actualizado del marco regulatorio jurisprudencial de la Contraloría General de la República aplicables a las universidades Públicas, y los alcances jurídicos de estos pronunciamientos.

3. Sobre la base de tener sólidos conocimientos de la plataforma legal que regula la educación terciaria del país, es necesario hacer un diagnóstico jurídico de la respectiva universidad para los efectos de poder determinar la estructura normativa de la institución .Sobre esta base de antecedentes el Estatuto Orgánico como se ha mencionado anteriormente es el cuerpo legal que determina los reales límites de la autonomía en el diseños de las estructuras normativas, conjugado ello con los límites jurídicos al principio de autonomía universitaria .

4. Concordante con lo anterior, se ha señalado categóricamente en este trabajo, que la estructura legal del Estatuto Orgánico de la Universidad es determinante para los efectos de poder diseñar posteriormente adecuadas normas internas . Por ello se hace un llamado a los universidades públicas para que con una visión de futuro y buscando proyectivamente el desarrollo de la institución, pongan especial cuidado en no transformar la principal norma universitaria, esto es el Estatuto Orgánico, en una disposición reglamentaria. La característica de un Estatuto no radica jurídicamente en la cantidad de materias que regula sino en la capacidad que tiene cada universidad para diseñarlo sobre la base de disposiciones generales y flexibles entregando a las normas internas universitarias la regulación específica de su quehacer.

5. Sobre la base de la consideración anterior, es preciso además tener presente los niveles internos de la universidad que promulgan los cuerpos normativos. Lo anterior es de vital importancia en consideración a que existen diversas regulaciones universitarias que son de competencia de cuerpos colegiados y de autoridades unipersonales, lo que determina los ámbitos de competencia y las materias a regular. De la primera lectura de lo mencionado anteriormente pareciera no tener importancia, sin embargo ambas competencias normativas van a regular conductas de los integrantes institucionales o materias determinantes en su desarrollo de la universidad que deben ser adecuadamente coordinadas en la lógica de tener una sola visión en la regulación de las disposiciones institucionales esto es , ser flexibles desburocratizar el sistema y permitir un adecuado desarrollo de la universidad .

6. Para lograr lo anterior evidentemente es necesario crear una nueva cultura institucional que tenga presente que la universidad ha dejado de ser una isla frente a las actividades internacionales, las relaciones con la comunidad, con los empresarios etc., lo que obliga a imprimir una dinámica tal que pueda interactuar adecuadamente y oportunamente resolviendo los requerimientos externos. Teniendo presente lo anterior , es evidente entonces que las normativas que la universidad dicte haciendo uso de sus facultades legales , deben apuntar efectivamente a resolver estos problemas y no agravarlos , normativas que faciliten la relación con terceros y no alejen de la universidad a quienes buscan mantener actividades institucionales, normativa que permita a los Decanos, Directores de Departamentos o Unidades poder representar adecuadamente los intereses de sus respectivas dependencias con la posibilidad de poder potenciar económicamente estas dependencias.

7. Una vez instalada esta nueva cultura institucional, es necesario potenciar aquellas áreas de la universidad que tengan la posibilidad de relacionarse con terceros, por ejemplo los Departamentos Académicos, Proyectos, Campus, Sedes etc, dotándolas de las adecuadas regulaciones normativas con el objeto que entregar las correspondientes cuotas de autonomía para decidir el

desarrollo de sus respectivas unidades y representar en este ámbito a la universidad .

8. Lograr esta cultura, obliga a los gestores jurídicos destinar el tiempo necesario para capacitar a los integrantes de la comunidad universitaria, determinación que permitirá preparar los cimientos para la construcción futura de los soportes normativos.

9. La acreditación y la calidad han entrado en las universidades para no salir . Siendo la acreditación un proceso continuo, la gestión jurídica deberá ser guiada por los vectores que las dependencias pertinentes y responsables en cada casa de estudios vayan visualizando y articulando los cambios y ajustes en las hojas de ruta para mantener la correspondiente certificación.

De esta forma la gestión jurídica debe ser un actor más para generar los procesos de cambio dentro de las formas de pensar la universidad. La universidad pública parece continuar atrapada en una estructura organizacional y una concepción normativa descontextualizada de lo que hoy la sociedad espera de estas organizaciones.

Para que un enfoque teórico sobre el tema en estudio tenga un verdadero impacto de acogida, hace falta dar cuenta de las dificultades con los cuales se tropieza al abrir este tipo de debates, lo cual es producto de la estrecha vinculación entre los modos de pensar y la manera de entender lo que está ocurriendo en nuestras universidades públicas en estos tiempos.