



UNIVERSIDAD DE CHILE  
CONTRALORIA

CONUCHILE (O) Nº 046

ANT : Oficio Nº 0324 de 2009.  
Dirección Jurídica.

MAT : RESPONDE CONSULTA.

SANTIAGO, 02 ABR 2009

DE : CONTRALOR DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.  
A : SR. DIRECTOR JURIDICO.

En el oficio del antecedente y atendido Acuerdo adoptado por el Consejo Universitario en sesión del día Martes 31 de marzo del año en curso, esa Dirección Jurídica solicita un pronunciamiento de esta Contraloría Universitaria haciendo presente los fundamentos que a continuación se reproducen:

" 1.- El artículo 2º de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, establece como ámbito de aplicación de dicha normativa lo siguiente:

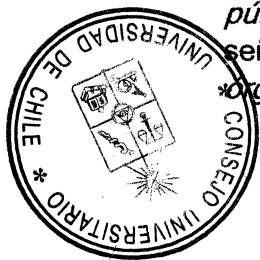
*"Las disposiciones de esta ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.*

*"La Contraloría General de la República y el Banco Central se ajustarán a las disposiciones de esta ley que expresamente ésta señale, y a las de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre los asuntos a que se refiere el artículo 1º precedente.*

*"También se aplicarán las disposiciones que esta ley expresamente señale a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.*

*"Los demás órganos del Estado se ajustarán a las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre los asuntos a que se refiere el artículo 1º precedente"*

En su inciso primero se utiliza la expresión genérica "órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de función administrativa". El artículo 1º de la señalada Ley establece que "para efectos de esta ley se entenderá por (...) 5. Los órganos o servicios de la Administración del Estado los señalados en el inciso segundo





UNIVERSIDAD DE CHILE  
CONTRALORIA

*del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado”.*

En cuanto a los “*demás órganos del Estado*”, a que alude el inciso cuarto del artículo segundo, la Historia de la Ley señala que debe entenderse los órganos constitucionalmente autónomos: Poderes Legislativo y Judicial; Ministerio Público; Tribunal Constitucional y Justicia Electoral, con exclusión del Consejo de Seguridad Nacional que tiene su propio estatuto sobre esta materia en el artículo 107 de la Constitución Política). Respecto de dichos órganos, en lo que respecta a la transparencia de gestión y acceso a la información pública, la ley señala expresamente que se ajustarán sólo a las disposiciones de sus propias leyes orgánicas que versen sobre estos asuntos”.

2.- La Universidad de Chile es una Persona Jurídica de Derecho Público Autónoma. La autonomía de la Universidad es de orden constitucional, reconocida en este sentido por el Tribunal Constitucional en la sentencia rol 523-2006. Según el análisis hecho en ella, la no existencia de una norma expresa que consagre la autonomía universitaria, no significa que no tenga fundamento constitucional.

La autonomía de la Universidad emana del artículo 1° inciso tercero de la Constitución, así, y tal como lo señala el Tribunal Constitucional, “al ser las universidades, ya sean públicas o privadas, cuerpos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, la autonomía que las singulariza tiene fundamento constitucional directo en el artículo 1º, inciso tercero, de la Carta Fundamental, que garantiza la autonomía de los cuerpos intermedios”; además la autonomía de la Universidad se fundamenta en el artículo 19 número 11, pues “si bien la autonomía universitaria no se encuentra reconocida y tutelada expresamente en la Carta Fundamental, se relaciona estrecha e indisolublemente con la libertad de enseñanza, conformada por el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, en los términos que resguarda y ampara el artículo 19 N° 11 de la Constitución Política de la República”.

La autonomía de la Universidad de Chile es una de las más amplias que reconoce el Ordenamiento Jurídico chileno, razón por la cual ha sido calificada de máxima o extensiva (Considerando 12º de la sentencia del Excmo. Tribunal Constitucional, en causa Rol 523-2006) y si bien es parte de la administración del Estado, la configuración que el Ordenamiento Jurídico le ha conferido a la Universidad la dotan de particularidades únicas y diferentes a otros órganos y servicios. En este orden, la relación con Presidente de la República sólo se limita a las materias específicas y acotadas, establecidas en su Estatuto Orgánico, tales como el nombramiento del Rector, elegido por la propia Corporación, el nombramiento de dos representantes ante el Consejo Universitario o remover al Rector, previa petición de la Corporación.

La Universidad como órgano de la administración del Estado tiene una autonomía propia y una normativa única acorde con la función y misión que el propio





UNIVERSIDAD DE CHILE  
CONTRALORIA

Estado le ha encomendado, siendo *"la generación, desarrollo, integración y comunicación del saber en todas las áreas del conocimiento y dominios de la cultura"* (artículo 2º del actual Estatuto de la Universidad de Chile), y desconocer su autonomía extrapolando normas aplicables a otros órganos o servicios de la administración, no sólo desconoce el mandato constitucional, sino que afecta la misión encomendada por el Estado a la Universidad de Chile.

El propio legislador, en vista de la importancia de la misión de la Universidad y de su autonomía, ha establecido, en el artículo 10 del DFL N° 3 de 2006, del Ministerio de Educación, que en todo eventual conflicto entre las normas generales aplicables a todo órgano del Estado y las normas universitarias, prevalece el Estatuto Orgánico de la Universidad y sus propios reglamentos. Así, frente al aparente conflicto entre la Ley N° 20.285 y el Estatuto de la Universidad, prima este último e, incluso, si se estimase que la Ley N° 20.285 le fuese aplicable a la Universidad, sólo lo sería en la medida que no afecte su misión, su autonomía o no exista conflicto con su Estatuto y normativa propia.

3.- Por lo antes expuesto, la Universidad de Chile no puede considerarse como un servicio público creado para el cumplimiento de una función administrativa.

En efecto, puede resultar discutible jurídicamente considerar actualmente a la Universidad de Chile como un "servicio público creado para el cumplimiento de una función administrativa", puesto que no corresponde a un criterio de realidad y menos se condice con el status que se reconoce a la generalidad de las Universidades. En efecto, de acuerdo a lo establecido en los artículos 28 inciso 1º y 30 inciso segundo de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua, que además de sus funciones propias indicadas en su respectiva ley orgánica, deben cumplir con la función de "aplicar" las "políticas, planes y programas" que apruebe el(la) Presidente(a) de la República a través de los respectivos Ministerios, y asimismo quedan sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo; condiciones que no cumple la Universidad de Chile, por lo cual no puede ser considerada, en un análisis profundo de su naturaleza jurídica, como un "servicio público creado para el cumplimiento de una función administrativa".

Además, tal posición conlleva desconocer absolutamente las normas sobre autonomía universitaria y, lo que es de mayor gravedad, las que establecen y reconocen la verdadera naturaleza jurídica de la Universidad de Chile y de las demás Universidades estatales, sus especiales características y la relevancia de su labor académica, que se contienen especialmente en la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, en adelante "LOCE", y en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que reconocen expresamente el carácter especial de las universidades estatales y de la labor académica.





UNIVERSIDAD DE CHILE  
CONTRALORIA

4.- Por tanto, en opinión de esta Dirección Jurídica, la Universidad de Chile, en su calidad de Órgano dotado de autonomía con fundamento constitucional, se encontraría comprendido en el artículo segundo inciso cuarto de la ley N° 20.285, esto es, se trata de un órgano del Estado, con autonomía constitucional, por que debe ajustarse a las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre los siguientes asuntos: el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información. Así se colige del propio texto de la ley y de la historia fidedigna de su establecimiento.

Desde otro punto de vista, interpretar el artículo segundo de la ley 20.285, en orden a entender incorporada a la Universidad de Chile dentro del inciso primero y no del cuarto, trae aparejado, además de la violación a la autonomía constitucional de la Universidad, una violación a la igualdad ante la ley consagrada en el artículo 19 número 2 de nuestra Carta Política. Lo anterior deriva del hecho que la legislación nacional no reconoce estatutos diferenciados a las Universidades chilenas, actuando todas ellas de la misma manera y regidas por la misma normativa general, y por ello someter sólo a algunas de las Universidades, las de carácter estatal, a la Ley N° 20.285 perjudicaría a dichas entidades de educación superior, imponiéndole la carga de exponer públicamente y en detalle todo su quehacer y funcionamiento, carga que no tendrían las demás Universidades, impidiendo de esa forma una competencia en iguales condiciones. En conclusión, no existen criterios racionales o justos que permitan romper la igualdad que garantiza la Constitución.

En conclusión, las Universidades estatales en general, y la Universidad de Chile en particular, en materias de acceso a la información pública se rigen por el artículo 8 de la Constitución Política, las normas que contemplen sus propios estatutos, y las normas que impongan expresamente obligaciones específicas de informar aplicables a todo el sistema universitario chileno. A contrario sensu, dichas Instituciones están excluidas de la aplicación de las normas de la Ley N° 20.285, tanto por el carácter taxativo del inciso primero del artículo segundo *"las disposiciones de esta ley serán aplicables a..."*, como por lo dispuesto en el inciso cuarto del mismo artículo *"los demás órganos del Estado se ajustarán a las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas"*.

La Universidad de Chile, según la define el artículo 1° de su Estatuto Orgánico, es una Persona Jurídica de Derecho Público Autónoma, una Institución de Educación Superior del Estado de carácter nacional y público, con personalidad jurídica, patrimonio propio, y plena autonomía académica, económica y administrativa.

Su autonomía es de las más amplias concedidas por nuestro Ordenamiento General, y tiene características muy diferentes a las de otros organismos, tanto así que por expreso mandato del artículo 10 del DFL N° 3 de 2006, del Ministerio de Educación, sus normas y las de los reglamentos





UNIVERSIDAD DE CHILE  
CONTRALORIA

dictados en su virtud prevalecen sobre las leyes generales del país, a menos que éstas se refieran expresamente a la Universidad de Chile en particular, a las universidades chilenas en general, o al sistema universitario del país.

La Ley 20.285 no menciona a la Universidad de Chile, ni tampoco se hace referencia en ella al sistema universitario del país, situación que se repite a lo largo de la historia fidedigna del establecimiento de la ley, ya que durante la discusión de la ley ante el poder Legislativo nunca se hizo referencia a las Universidades.

La argumentación sostenida por esa Dirección Jurídica en oficio del antecedente - antes transcrita - es coherente con lo que se expresara en la sesión del Honorable Consejo Universitario en sesión antes señalada, y permiten a esta Contraloría Universitaria concluir que no resulta aplicable a la Universidad de Chile la ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

Ahora bien, el artículo tercero transitorio de la Ley N° 20.205 deroga los incisos tercero y siguientes del artículo 13° y el artículo 14° de la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, que regulaban la transparencia de la información en el ámbito público. En consecuencia respecto de la Universidad de Chile, y dada la conclusión contenida en el párrafo precedente, se produciría una ausencia de reglamentación de la materia.

Es preciso señalar sobre el particular que esta Universidad no puede sustraerse al mandato del artículo 8 inciso segundo de la Constitución Política del Estado de Chile, que establece que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, como tampoco a la norma del artículo 13 inciso segundo de la Ley 18.575 que dispone:

"La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ellas".

Por su parte, el ya citado inciso tercero del artículo 2° de la Ley N° 20.205 señala que "Los demás órganos del Estado se ajustarán a las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre los asuntos a que se refiere el artículo 1° precedente". Es del caso tener presente a este particular que la Universidad de Chile en el ámbito de su autonomía, ya analizada, posee la potestad reglamentaria que la habilita para dictar la normativa por la que ha de regirse, que prevalecerá sobre las leyes generales según preceptúa el artículo 10° de su Estatuto Orgánico, antes citado a menos que éstas se refieran expresamente a ella en particular, a las universidades chilenas en general o al sistema universitario del país, menciones que en el cuerpo legal en examen no se consideran.





UNIVERSIDAD DE CHILE  
CONTRALORIA

Por ello esta Contraloría considera del todo indispensable que la Universidad de Chile, en ejercicio de su potestad reglamentaria, se aboque a la elaboración de un Reglamento propio que determine la forma y condiciones de dar cumplimiento a las disposiciones de superior jerarquía antes mencionadas sobre la publicidad de sus actos y resoluciones, considerando, además, la debida protección de los intereses universitarios.

Lo saluda atentamente

ANTONIO ZAPATA CACERES.

Contralor



DISTRIBUCION

- 1.- Sr. Director Jurídico
- 2.- Archivo

AZC/apc

