

UNIVERSIDAD DE CHILE

U. DE CHILE (O) N° 611.-

ANT: Carta N°0256/2015, de 21.12.2015, del Senado Universitario. Dictamen N°67.908/2015, de la Contraloría General de la República.

MAT: Interpretación de la Contraloría General acerca de la función normativa del Senado Universitario y posibles vías de solución.

SANTIAGO, 4 JUL 2016

DE: RECTOR

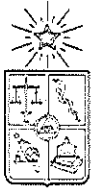
A: SR. VICEPRESIDENTE SENADO UNIVERSITARIO

Mediante la Carta del antecedente, se ha dado cuenta a esta Rectoría de tres acuerdos adoptados por el Senado Universitario que proponen vías para superar la problemática que se ha generado, a partir de dictámenes de la Contraloría General de la República que han supeditado el ejercicio de la función normativa de ese órgano colegiado superior a regulaciones que tengan por finalidad el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional.

En efecto, la aludida entidad contralora determinó, a través del Dictamen N°11825/2015 (aplicando doctrina asentada en su Dictamen 35633/2013), que no se encontraba dentro del ámbito de las atribuciones legales del Senado Universitario la de fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado del Reglamento General de Académicos de la Universidad de Chile. Lo anterior, toda vez que, a juicio del ente contralor, si bien el artículo 25 letra a) del Estatuto de esta Casa de Estudios le confiere la facultad de aprobar los reglamentos referidos en su texto (entre los cuales se encuentra el Reglamento General de Académicos mencionado en su artículo 47) dicho marco normativo no tiene por finalidad el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional que, como enfatiza la institución fiscalizadora, constituye la tarea fundamental de este órgano colegiado (de acuerdo al inciso primero del artículo 24), razón por la cual su aprobación quedaría fuera de la esfera de atribuciones del Senado Universitario. Presentada una reconsideración por el Senado Universitario, la Contraloría General ratificó su pronunciamiento anterior en el Dictamen 67908/2015, sosteniendo que *"Un criterio diferente significaría sustraer de la potestad del Rector de esa institución -y entregar al referido Senado- la regulación particular de la carrera académica, lo que no se condice con las 'directrices generales' que, en aspectos como el de la especie, deben emanar de tal órgano colegiado"*.

En particular, se ha informado que en la Plenaria N°391, de fecha 17 de diciembre de 2015, el Senado Universitario adoptó los siguientes acuerdos en el asunto de marras:

a) "Tomar como suyo" el informe legal de su asesor jurídico, donde se formulaban críticas a las conclusiones vertidas por el órgano de control en los documentos antes citados.



b) Inclinarsé por la interpretación del estatuto como vía institucional de solución, haciendo uso de la facultad que el literal b) del artículo 25 de los Estatutos otorga al Senado Universitario, previo requerimiento del Rector.

c) Solicitar al Sr. Rector que proponga, en el más breve plazo, vías institucionales de solución para un adecuado funcionamiento de la Universidad de Chile y su órgano superior normativo.

Dada la relevancia evidente que tiene el pronunciamiento del ente fiscalizador en cuanto al ejercicio de las potestades de los órganos universitarios superiores, especialmente del Senado Universitario, esta Rectoría solicitó un informe a la Dirección Jurídica para disponer de mayores antecedentes sobre la materia y procurar una solución expedita y efectiva a las dificultades que se han generado con ocasión de los dictámenes mencionados, que tome en cuenta la contribución indiscutible que cada órgano superior aporta a la gobernanza de la Universidad, propendiendo a una mirada transversal del asunto.

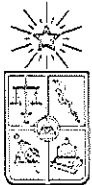
Evacuado el informe requerido, que se adjunta a estos antecedentes, la Dirección Jurídica ha manifestado que, aun cuando pueda ser razonable pensar que el Senado Universitario no cuenta con atribuciones legales para refundir en un texto coordinado y sistematizado la copiosa reglamentación que actualmente versa sobre los académicos, estima que la conclusión del órgano contralor, expresado en los dictámenes en referencia (que lo lleva a excluir del ámbito competencial del Senado Universitario las reglamentaciones que son aplicables a los académicos) es a lo menos debatible, considerando además que el ente fiscalizador no se ha pronunciado acerca de la eventual participación que le correspondería en esta materia al Consejo Universitario a la luz de lo preceptuado en el literal h) del artículo 23 del Estatuto.

Sin embargo, también ha puntualizado que hacer uso de la facultad que el literal b) del artículo 25 concede al Senado Universitario, si bien es la solución que resulta más sencilla, presenta una dificultad insalvable. La interpretación que haga el Senado Universitario de las normas estatutarias relativas a su función normativa no puede contravenir las conclusiones que ya ha emitido en esta materia la Contraloría General de la República, las que tienen carácter vinculante y obligatorio para la Administración.

Debido a lo anterior, se considera que el mecanismo más idóneo para resolver la dificultad que ha planteado el Senado Universitario es solicitar una nueva reconsideración a la Contraloría General, insistiendo en los puntos más relevantes que se han alegado, sin perjuicio de aportar otros argumentos de valor que puedan vislumbrarse, considerando además que tal petición sería resuelta por el nuevo Contralor, quien asumió el cargo con posterioridad a la emisión de los dictámenes en referencia.

En este orden de ideas, resulta pertinente considerar la reciente creación del Comité de Coordinación Institucional, que acaba de ser dispuesta por Decreto Universitario N°0020897, de 20 de junio de 2016, que estará constituido por: a) El Rector, quien lo presidirá; b) Tres integrantes o invitados permanentes del Consejo Universitario y un suplente, elegidos por el mismo Órgano; c) Tres integrantes del Senado Universitario, incluyendo su Vicepresidente; y d) El Presidente del Consejo de Evaluación.

Precisamente, conforme a lo dispuesto en el artículo 1° del aludido acto administrativo, y dada su conformación transversal, a dicho Comité le concierne *“conocer, analizar y propender a la consolidación de criterios en relación a los diversos asuntos de interés institucional, fundamentalmente en el ámbito de su funcionamiento interno, pero también*



UNIVERSIDAD DE CHILE

*respecto a su vinculación con el entorno" (inciso primero). "Asimismo, corresponderá a esta instancia emitir opiniones respecto a los asuntos que el Rector expresamente le requiera" (inciso segundo).*


Siendo así, esta Rectoría se encuentra analizando la conveniencia de encomendar el estudio de estos antecedentes al Comité de Coordinación Institucional, una vez que se encuentre en pleno funcionamiento, a fin de que, luego de discutir en su seno esta problemática, pueda consensuar la mejor vía de solución y analizar una posible presentación de Rectoría ante la Contraloría General de la República. En cualquier caso, el informe final que emita este Comité daría mayor fuerza o peso a la eventual reconsideración que pudiera solicitarse a la entidad contralora.

Con todo, mientras dicha reconsideración no sea presentada y acogida por el Contralor General, la Universidad debe dar estricto cumplimiento a los dictámenes en referencia, en especial al Dictamen N°67.908 de 2015. En consecuencia, en el intertanto, las directrices generales relativas a la normativa académica deben ser aprobadas por el Senado Universitario, pero la regulación específica y pormenorizada es algo que corresponderá resolver exclusivamente al Rector, sin perjuicio que se consulte a las instancias que se estime pertinente.

Al terminar estas líneas, quiero resaltar una vez más el papel preponderante que desempeña el Senado Universitario, en el ejercicio de su función normativa y para el cumplimiento de la misión institucional de la Universidad, comprometiéndome a hacer todo lo que esté a mi alcance, y dentro de mis facultades legales, para que dicho cometido pueda ser desarrollado en plenitud, de acuerdo a las atribuciones generales y específicas que la ley otorga a ese órgano colegiado.

Saluda atentamente a usted,

  
DR. ENNIO VIVALDI VÉJAR  
Rector



Distribución:

1. Sr. Vicepresidente Senado Universitario.
2. Sr. Prorrector (c.i.)
3. Sres/as Vicerrectores/as (c.i.)
4. Sres/as Decanos/as y Directores/as de Instituto (c.i.)
5. Sra. Pdta. Consejo de Evaluación (c.i.)
6. Sr. Contralor Universitario (c.i.)
7. Dirección Jurídica (c.i.)
8. Archivo



UNIVERSIDAD DE CHILE

2203-15  
28 JUN 2016

00800

U. DE CHILE D.J. (O) N°

ANT.: Providencia N°3018, de fecha 22.12.2015, de Rectoría. Carta N°256/2015, de 21.12.2015, del Sr. Vicepresidente del Senado Universitario.

MAT.: Informa sobre solicitud del Senado Universitario al Rector para que proponga vías de solución que permitan un adecuado funcionamiento del referido órgano superior normativo.

SANTIAGO, 28 JUN 2016

A : SR. RECTOR

DE : DIRECTOR JURIDICO

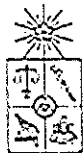
Por medio de la Providencia del antecedente, se ha remitido, para opinión y proposición de esta Dirección Jurídica, Certificado N°019/2015, de fecha 17 de diciembre de 2015, extendido por el Secretario del Senado Universitario, que da cuenta de tres acuerdos adoptados por el pleno de ese órgano colegiado para superar la problemática que se ha generado recientemente, a partir de tres dictámenes de la Contraloría General de la República que han supeditado el ejercicio de la función normativa del Senado Universitario a regulaciones que tengan por finalidad el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional. Junto a los antecedentes se acompaña un informe en derecho que sobre la materia elaboró el abogado don Gustavo Fuentes Gajardo, Asesor Jurídico del Senado Universitario.

• ANTECEDENTES

A modo de introducción, es dable señalar que la Contraloría General de la República determinó, a través del Dictamen N°11825/2015 (aplicando doctrina asentada en su Dictamen 35633/2013), que no se encontraba dentro del ámbito de las atribuciones legales del Senado Universitario la de fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado del Reglamento General de Académicos de la Universidad de Chile. Lo anterior, toda vez que, a juicio del ente contralor, si bien el artículo 25 letra a) del Estatuto Orgánico de esta Casa de Estudios le confiere la facultad de aprobar los reglamentos referidos en su texto (entre los cuales se encuentra el Reglamento General de Académicos mencionado en su artículo 47), dicho marco normativo no tiene por finalidad el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional que, como enfatiza la institución fiscalizadora, constituye la tarea fundamental de este órgano colegiado (de acuerdo al inciso primero del artículo 24), razón por la cual su aprobación quedaría fuera de la esfera de atribuciones del Senado Universitario.

Presentada la reconsideración, la Contraloría General ratificó su pronunciamiento anterior en el Dictamen 67908/2015, sosteniendo en esta oportunidad que *"Un criterio diferente significaría sustraer de la potestad del Rector de esa institución -y entregar al referido Senado- la regulación particular de la carrera académica, lo que no se condice con las 'directrices generales' que, en aspectos como el de la especie, deben emanar de tal órgano colegiado"*.

La doctrina que la entidad de control ha sentado en esta materia implicaría una limitación a la función normativa del Senado Universitario, situación que ha impulsado a ese órgano colegiado a deliberar acerca del modo de resolver tal cortapisa para cumplir con su misión institucional en forma plena y efectiva. Solicitado un informe legal a su abogado asesor, este lo emitió en el mes de diciembre pasado (Documento de Trabajo N°19), en el que esgrime



## UNIVERSIDAD DE CHILE

una serie de argumentos para sostener que el criterio aplicado por la Contraloría en este asunto sería erróneo, defendiendo la idea que la función normativa del Senado Universitario tiene un amplio campo de aplicación en los Estatutos, luego de lo cual menciona tres posibles "vías de solución":

- a) Solicitar una nueva reconsideración al ente contralor.
- b) Mediante una ley interpretativa.
- c) Haciendo uso de la facultad que el literal b) del artículo 25 de los Estatutos otorga al Senado Universitario para "*Interpretar el sentido y alcance de las normas del presente Estatuto, a solicitud del Rector, lo que debe entenderse sin perjuicio de las atribuciones de los órganos contralores competentes*".

Si bien el abogado Fuentes menciona tres mecanismos de solución en su documento, en su parte conclusiva pone en duda la eficacia de los dos primeros, por requerir la intervención y decisión de órganos externos a la Universidad, razón que lo lleva a inclinarse por la tercera opción.

Conocido este informe, el Senado Universitario se reunió para adoptar una posición oficial sobre la materia. Fue así que en la Plenaria N°391, de fecha 17 de diciembre de 2015, discutió la situación en que se encuentra la Entidad con motivo de los dictámenes de la Contraloría General antes citados, tomando los siguientes acuerdos:

- a) "Tomar como suyo" el informe legal de su asesor jurídico.
- b) Inclinarse por la interpretación del Estatuto como vía institucional de solución.
- c) Solicitar al Sr. Rector que proponga, en el más breve plazo, vías institucionales de solución para un adecuado funcionamiento de la Universidad de Chile y su órgano superior normativo.

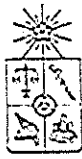
### • FACULTADES NORMATIVAS DEL SENADO UNIVERSITARIO

El artículo 24 del Estatuto Universitario, fruto de una reforma legal promulgada en el año 2006, siguiendo el principio de distribución de las potestades de gobierno, define al Senado Universitario como "*el órgano colegiado encargado de ejercer la función normativa de la Universidad*". En seguida, establece como su tarea fundamental la de "*establecer las políticas y estrategias de desarrollo institucional, así como los objetivos y metas que conduzcan al cumplimiento de aquellas*" (inciso primero).

De acuerdo con la norma legal reseñada, la misión institucional que explica la razón de ser de este órgano colegiado es la de ejercer la "*función normativa*" en el gobierno de la Universidad. Esta idea es reforzada por el hecho que los otros dos órganos superiores que contempla el Estatuto están asociados al desempeño de funciones ejecutivas. En tal sentido, las facultades normativas que confiere el Estatuto al Rector (artículo 19 literales b, d, h y n) y al Consejo Universitario (artículo 23 literales h y j) deben ser vistas como excepcionales. Aquello es axiomático, en el caso del Consejo Universitario, en la potestad que le otorga el artículo 23 letra h) de los Estatutos.

En lo que se refiere a la aprobación de reglamentos, el órgano superior normativo de la Universidad dispone, de acuerdo al artículo 25 literal a), la facultad de "*Aprobar, a proposición del Rector o por iniciativa de al menos un tercio de sus integrantes, los reglamentos referidos en el Estatuto institucional y sus modificaciones [y] toda norma de carácter general relativa a las políticas y planes de desarrollo de la Universidad*".

No es difícil advertir que la norma estatutaria recién transcrita describe la función normativa del Senado Universitario, del mismo modo que lo hace el artículo 24 inciso primero, en dos ámbitos que son complementarios y eventualmente confluyentes, a saber: a) Aprobar los reglamentos referidos en el Estatuto institucional, facultad que viene a desarrollar la primera idea enunciada en el artículo 24, esto es, que el Senado Universitario es el órgano colegiado que ejerce "*la función normativa*"; y b) Aprobar toda norma de carácter general relativa a las políticas y planes de desarrollo de la institución, que evidentemente viene a ser un



descriptor de la tarea fundamental de este órgano colegiado expresada en la segunda frase del artículo 24: "establecer las políticas y estrategias de desarrollo institucional, así como los objetivos y metas que conduzcan al cumplimiento de aquellas". ¿Cómo ejerce el Senado Universitario la función normativa? Aprobando reglamentos. ¿Cómo cumple su tarea fundamental? Aprobando toda norma de carácter general relativa a las políticas y planes de desarrollo de la institución. Aún más, como se trata de esferas complementarias, la función normativa, en términos generales, incluye a ambos descriptores del literal a) del artículo 25. En ese sentido, la limitación que en esta materia ha introducido la Contraloría General (al considerar que la función normativa del Senado Universitario queda restringida exclusivamente al establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional) no se hace cargo de la relación axiomática que es dable entender que existe entre las disposiciones contenidas en los artículos 24 y 25 del Estatuto. Lo anterior, toda vez que la Contraloría ha negado al Senado el ejercicio de la primera facultad que le confiere la disposición citada (aprobar los reglamentos referidos en el Estatuto), reconociéndole como función normativa solo la segunda (aprobar toda norma de carácter general relativa a las políticas y planes de desarrollo de la institución).

Seguidamente debe considerarse la norma del artículo 47 del Estatuto Universitario: "Un Reglamento General regulará el ordenamiento jerárquico académico y las formas de ingreso, promoción, evaluación y egreso que se requieran para cada uno de los niveles que conforman la carrera académica".

El Reglamento General Académico es uno de las preceptivas universitarias que se mencionan en el cuerpo estatutario. Se trata de una remisión general que, de acuerdo al literal a) del citado artículo 25, queda sujeto a la aprobación del Senado Universitario, no resultando del todo convincente su exclusión (del ámbito de competencia del mencionado órgano colegiado) por los fundamentos que expresa la Contraloría General en los dictámenes ya citados. Por dos razones: primero, porque los Estatutos, como hemos explicado antes, no limitarían la función normativa del Senado Universitario a temas estratégicos o de desarrollo institucional, por más que estos últimos constituyan uno de los aspectos cardinales para el ejercicio de la facultad en referencia; y, segundo, porque es evidente que, por constituir la Universidad de Chile un establecimiento de educación superior, la normativa de académicos es *per se* un asunto de política y estrategia institucional.

En consecuencia, y aun cuando pueda tener asidero jurídico pensar que el Senado Universitario carece de atribuciones legales para refundir en un texto coordinado y sistematizado la copiosa reglamentación que actualmente versa sobre los académicos, esta Dirección estima que la conclusión del órgano contralor, expresada en los dictámenes en referencia (que lo lleva a excluir del ámbito competencial del Senado Universitario las reglamentaciones internas que son aplicables a este estamento clave de la comunidad universitaria) es a lo menos debatible, considerando además que el ente fiscalizador no se ha pronunciado acerca de la eventual participación que le correspondería en esta materia al Consejo Universitario a la luz de lo preceptuado en el literal h) del artículo 23 del Estatuto.

#### • VÍAS DE SOLUCIÓN

Si los dictámenes de la Contraloría General pueden llegar a afectar negativamente el régimen de funcionamiento que autónomamente se ha dado la Universidad de Chile de acuerdo a su realidad institucional, ¿cuál es el medio legal más recomendable para intentar revertir esta situación?

De los tres mecanismos que considera el informe legal del abogado del Senado Universitario, sin duda el más seguro, sencillo y expedito es el que proponen los senadores universitarios: que este órgano colegiado haga uso, a petición del Rector, de la facultad interpretativa que le entrega el literal b) del artículo 25 tantas veces citado en este informe. Sin embargo, en la especie, presenta una dificultad que esta Dirección estima insalvable. La interpretación que haga el Senado Universitario de las normas estatutarias relativas a su función normativa no puede contravenir las conclusiones que ya ha emitido en esta materia la



## UNIVERSIDAD DE CHILE

Contraloría General de la República que, tal como reconoce el abogado Fuentes en su documento de trabajo, son obligatorias y tienen carácter vinculante para la Administración. En efecto, una de las funciones trascendentales que el Estado de Derecho le reconoce a la Contraloría General es la facultad de interpretar las normas jurídicas que inciden en el ámbito administrativo, labor que se materializa en la emisión de informes jurídicos, llamados dictámenes, que son obligatorios para los servicios sometidos a su fiscalización. De hecho, son constitutivos de jurisprudencia administrativa según lo dispuesto en el inciso final de la Ley N°10.336, que tiene el rango de una ley orgánica constitucional. Así lo ha relevado la propia Contraloría en diversos dictámenes, a través de los cuales ejerce su función interpretativa de las leyes administrativas, el último de los cuales está datado con fecha 17 de febrero de 2016 y en su parte medular señala lo siguiente: "*... los informes jurídicos emitidos por este Órgano de Control son obligatorios y vinculantes para los servicios sometidos a su fiscalización y que su carácter imperativo encuentra fundamento en los artículos 6°, 7° y 98 de la Constitución Política de la República; 2° de la ley N° 18.575, así como en los artículos 1°, 5°, 6°, 9°, 16 y 19 de la ley N° 10.336, por lo que su inobservancia por parte de esos organismos significa la infracción de los deberes funcionarios de los servidores involucrados (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 2.340, de 2011, 17.959, de 2012, 40.110, de 2013, y 53.773, de 2014, entre otros)*".

Dicha doctrina se ha impuesto, incluso, respecto de Servicios Públicos que cuentan con atribuciones legales para interpretar las normas legales y reglamentarias que rigen su actuar y la de sus administrados, como ocurrió recientemente con la Superintendencia de Seguridad Social, en cuyo caso la Contraloría desestimó la interpretación dada por aquella a una disposición legal determinada, porque, a su juicio, implicaba que se había excedido de las facultades interpretativas que le concede la ley (ver Dictamen N°64755, de 2015).

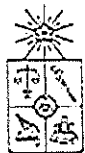
Tal circunstancia explica y justifica la norma contenida en la parte final del precepto en análisis: la facultad interpretativa del Senado Universitario debe ser entendida -y ejercida, por supuesto-, "*sin perjuicio de las atribuciones de los órganos contralores competentes*", entre ellos la Contraloría General (una norma similar se aplica a la Contraloría Universitaria en el parte final del artículo 30 del Estatuto). Considerada esta prevención, la propuesta parece inviable como medio de solución.

Por otra parte, la aprobación de una ley interpretativa, por cierto, es de tramitación incierta y prolongada.

De acuerdo a lo anterior, el mecanismo más idóneo para resolver la dificultad que se ha suscitado es solicitar una nueva reconsideración a la Contraloría General, insistiendo en los puntos más relevantes que ya se han alegado, sin perjuicio de aportar otros argumentos de valor que puedan vislumbrarse, considerando además que tal petición sería resuelta por el nuevo Contralor, quien asumió el cargo con posterioridad a la emisión de los dictámenes en referencia. Dicha presentación podría ser efectuada por el Sr. Rector o directamente por el Senado Universitario, como lo ha hecho en otras ocasiones.

Con todo, por tratarse de una materia altamente sensible, que sin duda reviste un interés transversal en la comunidad universitaria, relacionada con la gobernanza de la Universidad, es preferible que, si el Rector accede a concurrir ante el Contralor General de la República para solicitar una modificación de los dictámenes, previamente se busque un amplio consenso institucional que permita dar certeza y estabilidad en el ejercicio de las atribuciones normativas de la Institución, cuyas conclusiones pueden ser adjuntadas a la solicitud que se remita a la instancia contralora.

Para efectos de lo anterior, esta Dirección Jurídica sugiere que someta esta asunto a la opinión del Comité de Coordinación Institucional, cuya creación acaba de ser dispuesta por Decreto Universitario N°0020897, de 20 de junio de 2016 y cursada por la Contraloría Universitaria el día 24 del mismo mes, una vez que entre en funcionamiento, el cual estará constituido por: a) El Rector, quien lo presidirá; b) Tres integrantes o invitados permanentes del Consejo Universitario y un suplente, elegidos por el mismo Órgano; c) Tres integrantes del



## UNIVERSIDAD DE CHILE

Senado Universitario, incluyendo su Vicepresidente; y d) El Presidente del Consejo de Evaluación. Precisamente, conforme a lo dispuesto en el artículo 1° del aludido acto administrativo, y dada su conformación transversal, a dicho Comité le concierne “conocer, analizar y propender a la consolidación de criterios en relación a los diversos asuntos de interés institucional, fundamentalmente en el ámbito de su funcionamiento interno, pero también respecto a su vinculación con el entorno” (inciso primero). “Asimismo, corresponderá a esta instancia emitir opiniones respecto a los asuntos que el Rector expresamente le requiera” (inciso segundo).

Siendo así, una vez que se encuentre en pleno funcionamiento, luego de elegidos los representantes de los organismos respectivos, el Sr. Rector le podría encomendar a este Comité el estudio de estos antecedentes, a fin de que, luego de discutir esta problemática en su seno, pueda consensuar la mejor vía de solución y analizar una posible presentación de Rectoría ante la Contraloría General de la República. En particular, la participación de representantes del Consejo Universitario en esta discusión parece pertinente, ya que la problemática de las potestades normativas de los órganos superiores de la Universidad es un asunto que ha sido puesto en entredicho por algunos consejeros, al menos en lo que dice relación con ciertos reglamentos, como el de Innovación, que fueron dictados sin la aprobación previa de una instancia colegiada. En cualquier caso, el informe final que emita esta Comité sin duda daría mayor fuerza o peso a la eventual reconsideración que pudiera solicitarse a la entidad contralora.

En todo caso, se hace presente que, mientras dicha reconsideración no sea presentada y acogida por el Contralor General, deberá darse estricto cumplimiento a los dictámenes en referencia, en especial al Dictamen N°67.908 de 2015, sobre la normativa de académicos. En consecuencia, en el intertanto, las directrices generales relativas a la actividad académica deben ser aprobadas por el Senado Universitario, pero la regulación específica y pormenorizada es algo que corresponderá resolver exclusivamente al Rector, sin perjuicio que pueda someterla a consulta a las instancias que estime pertinente.

Finalmente, sobre la base de los argumentos y propuestas antes expuestos, me permito elevar a consideración y posterior firma del Sr. Rector, salvo su distinto parecer, propuesta de oficio respuesta al Senado Universitario en los términos precedentemente indicados.

Saluda atentamente a Ud.,

  
  
**FERNANDO MOLINA LAMILLA**  
Director Jurídico

#### Distribución:

1. Sr. Rector
2. Sr. Prorector (c.i.).
3. Sres/as Vicerrectores/as (c.i.).
4. Sra. Jefa de Gabinete del Rector (c.i.)
5. Registro 434/2015
6. Archivo D.J.  
FML/IMG



02303

21 DIC 2015



CARTA – SU N° 0256/2015  
Santiago, 21 de diciembre de 2015.

*Señor  
Ennio Vivaldi Vejar  
Rector  
Universidad de Chile  
Presente*

Estimado señor Rector:

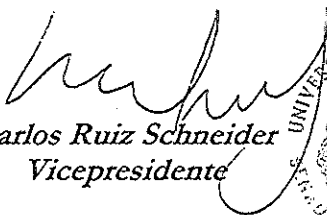
Comunico a usted que en la plenaria 381, de fecha 17 de diciembre de 2015, el Senado Universitario discutió la situación en que se encuentra la institución en lo relativo a los dictámenes de Contraloría General de la República, que afectan las atribuciones de este órgano normativo.


En la plenaria mencionada, el Senado Universitario aprobó, por veintiséis votos a favor, tres en contra y una abstención, solicitar al Rector que, respecto a los dictámenes de Contraloría General de la República relativos a la función normativa al interior de la Universidad de Chile, proponga en el más breve plazo vías institucionales de solución para un adecuado funcionamiento de la Universidad de Chile y su órgano superior normativo.

Informo además que, sobre la base del Documento de Trabajo N°19, titulado “*Sobre los dictámenes de Contraloría que afectan las atribuciones normativas en la Universidad de Chile y sus vías de solución*”, el Senado acordó, por veintiséis votos a favor, dos en contra y una abstención, inclinarse por la alternativa de interpretación del Estatuto, según lo establecido en el artículo 25°, letra b), de dicho cuerpo legal.

Al respecto, me permito poner a su disposición el Certificado correspondiente, para proceder según la normativa universitaria vigente. Igualmente pongo a su disposición el Documento del Senado Universitario señalado, tanto en su versión física como digital.

Le saluda atentamente,

  
**Carlos Ruiz Schneider**  
Vicepresidente



GARM/GFG/lbg  
DISTRIBUCIÓN:

- 1.- Sr. E. Vivaldi V., Rector.
- 2.- Arch. SU



## CERTIFICADO N° 019/2015

El Senador Secretario que suscribe, en su calidad de Ministro de Fe del Senado Universitario de la Universidad de Chile, certifica que este órgano colegiado, en la sesión plenaria N° 381, efectuada el 17 de diciembre de 2015, tomó tres acuerdos que a continuación se señalarán, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 del Estatuto de la Universidad y del artículo 25 del Reglamento Interno del Senado Universitario, D.U. Exento N° 0023096, de fecha 08 de octubre de 2007. El texto de acuerdo es los siguientes:

Acuerdo N° 1: “La plenaria del Senado Universitario acuerda tomar como suyo el informe (Documento de Trabajo N° 19 – Diciembre 2015) preparado por el abogado del SU *sobre los dictámenes de Contraloría General de la República* (N°s. 35.633 de 2013; 11.825 de 2015 y 67.908 de 2015) *que afectan las atribuciones normativas de la Universidad de Chile y sus vías de solución.*”

Acuerdo N° 2: “La plenaria del Senado Universitario acuerda inclinarse por la *interpretación del Estatuto* como la vía institucional de solución.”

Acuerdo N° 3: “La plenaria del Senado Universitario acuerda solicitar al Rector que - respecto a los dictámenes de Contraloría General de la República relativos a la función normativa al interior de la Universidad de Chile- proponga en el más breve plazo vías institucionales de solución para un adecuado funcionamiento de la Universidad de Chile y su órgano superior normativo”

Se extiende el presente certificado para su conocimiento y proceder según la normativa universitaria vigente.

Santiago, 17 de diciembre de 2015

*Prof. Sr. Willy Brachi Gajardo*  
*Senador Secretario*  
*Ministro de Fe Senado Universitario*





## Sobre los dictámenes de Contraloría que afectan las atribuciones normativas en la Universidad de Chile y sus vías de solución

*Gustavo Fuentes Gajardo<sup>1</sup>*

### RESUMEN

*El presente documento constituye un análisis respecto de tres relevantes dictámenes de Contraloría General de la República, los cuales han venido a interpretar normas del estatuto de la Universidad de Chile, ocasionando incertidumbre y falta de certeza jurídica respecto de atribuciones normativas que el Senado Universitario ha ejercido desde su creación.*

### 1. INTRODUCCIÓN

Uno.- La aprobación en el año 2011 -por parte del Senado Universitario (SU)- de la entonces reforma al *Reglamento Interno de la Contraloría Universitaria* (D.U. N° 448, de 1975, modificado por D.U. N° 2080, de 2009), así como también la aprobación en el mismo año del *Texto Coordinado, Sistematizado y Refundido del Reglamento General de Académicos* (Proyecto de Acuerdo aprobado en Sesión Plenaria del SU N° 209 de fecha 29 de septiembre de 2011) trajeron como consecuencia que la Contraloría General de la República (CGR) se pronunciara a través de tres dictámenes e interpretara los artículos 24, 25 letra a) y 47 del Estatuto de la Universidad de Chile.

Dos.- Lo anterior ha implicado una limitación a una de las aristas más relevantes de la atribución normativa que el Senado Universitario ha ostentado desde sus orígenes, esto es, la atribución de aprobar *reglamentos referidos en el Estatuto Institucional* y sus modificaciones, afectando: i) la actual tramitación de reformas reglamentarias ya aprobadas (Proyecto de reforma al Reglamento General de Carrera Académica y proyecto de refundido Reglamento General de Académicos) por cuanto no existe claridad respecto al presente estado de dichos proyectos y su proceder, convirtiéndose actualmente en actos administrativos intermedios inconclusos; y ii) la iniciativa del SU respecto de otras materias ya avanzadas (proyecto de

---

<sup>1</sup> Abogado Asesor del Senado Universitario de la Universidad de Chile. E-mail: [gustavo.fuentes@u.uchile.cl](mailto:gustavo.fuentes@u.uchile.cl)



reconocimiento categoría académica postdoctoral) o por iniciar (ordenamiento jerárquico y formas de ingreso, promoción, evaluación, y egreso de académicos, entre otros).

Tres.- Surge entonces -a la luz de la reciente historia del SU, de la propia jurisprudencia administrativa, de la doctrina administrativista y de la revisión de los Estatutos de la Universidad- la necesidad de recopilar la mayor cantidad de antecedentes para poder establecer un curso de acción que permita resolver la problemática que aquí se presenta.

## 2. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN

Cuatro.- Atendida la naturaleza jurídica de la Corporación, es necesario tener presente que los dictámenes de CGR son obligatorios no sólo para el caso concreto a que se refieren, sino también en todas aquellas situaciones que se encuadren dentro del contexto del dictamen, tal como lo ha señalado la propia CGR (Dictamen N° 34.053/1999). Respecto a esto último, la doctrina sobre el tema indica que la importancia de dicha decisión es vital, ello por cuanto en ella la CGR -además de fundamentar la obligatoriedad de sus dictámenes- dio un paso adicional estableciendo que lo resuelto en un dictamen también se aplica a situaciones semejantes, lo que transformaría a esas decisiones en actos de contenido normativo<sup>2</sup>.

Dicho lo anterior, es necesario comprender que las tres decisiones (Dictámenes) de la CGR que afectan el funcionamiento normativo de la Universidad deben ser comprendidas no sólo de manera aislada en lo que respecta a las materias tratadas en particular (por ejemplo, los recientes dictámenes plantean, por un lado la improcedencia del SU respecto de aprobar texto refundido de Académicos, mientras que por otro, que el artículo 47 del Estatuto, si bien contempla una remisión general a la potestad reglamentaria, no tiene por finalidad el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional) sino como actos de contenido normativo que podrían ser aplicados a escenarios similares, lo cual conlleva a la existencia -al menos desde agosto a la fecha- de una incertidumbre jurídica respecto a qué órgano superior le corresponderían, por ejemplo, aprobar entre otras, normas relativas a académicos en tanto cuanto éstas -y así al menos lo entiende la CGR- no tengan por finalidad el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional. En ese sentido se estima como errónea dicha interpretación por el simple hecho de comprender que lo tocante a

---

<sup>2</sup> CORDERO VEGA, L., *Casos destacados Derecho Administrativo (1908-2014)*, Ob. cit. Tomos I, pp. 482- 483.



académicos, sin lugar a dudas, es un tema relativo a políticas y estrategias de desarrollo institucional, por tratarse de una universidad estatal compleja, como lo es nuestra casa de Estudio. En este último sentido, se estima como errónea dicha interpretación por el simple hecho de comprender que lo tocante a académicos, en lo que respecta a méritos y requerimientos de movilidad en las diversas jerarquías, se inspiran en la definición de los productos necesarios que apuntan al desarrollo de la institución. Dichos productos, y la connotación de “desarrollo”, son conceptos de definición política y estratégica de la institución.

**Cinco.-** Como es posible apreciar, surge la necesidad de que la Universidad solucione y encause estas problemáticas ocasionadas por la interpretación que la CGR ha dictaminado respecto de ciertas normas del Estatuto Universitario, tal como veremos más adelante.

Sobre los últimos tres Dictámenes de la CGR relativos al Senado Universitario se han desarrollado documentos de trabajo que pueden ser consultados en los siguientes link, a saber:

- i) *El Senado Universitario de la Universidad de Chile y los Dictámenes de la Contraloría General de la República, Documento de Trabajo N° 2 – Septiembre 2015.* Dicho documento además se encuentra incorporado al final del Acta del Plenario Tricentésimo sexagésimo séptimo (N° 367), de fecha 10 de septiembre de 2015.
- ii) *Paralelo de Dictámenes CGR y Senado Universitario 2013-2015, Documento de Trabajo N° 3 – Septiembre 2015.*
- iii) *Normas atinentes a Discusión Dictámenes CGR y Senado Universitario 2013 – 2015, Documento de Trabajo N° 4 – Septiembre 2015.*

### 3. SOBRE LOS DICTÁMENES DE CGR Y NORMAS DEL ESTATUTO

**Seis.-** Pues bien, la CGR cuenta con una serie de instrumentos jurídicos, dentro de los cuales está el *Dictamen*, conceptualizado como *aquella facultad fiscalizadora “ejercida a través de la emisión de pronunciamientos jurídicos integrales –de forma y fondo- sobre la correcta interpretación de las normas de Derecho Administrativo por los Servicios sometidos a su control”*<sup>3</sup> (Dictamen N° 40.452 de 2006).

Como ya sabemos, la CGR se ha pronunciado últimamente (junio 2013, febrero y agosto de 2015) sobre la función normativa en la Universidad; atribuciones de sus órganos

<sup>3</sup> Cfr. BERMÚDEZ SOTO, J., *Derecho Administrativo General*, Tercera Edición, Legal Publishing Thomson Reuters, Santiago, Chile, 2014, pp. 508 y ss.



superiores; improcedencia de dictar textos refundidos sobre Reglamento General de Académicos, entre otras, interpretando los artículos 24 inciso primero, 25 letra a) y 47 del Estatuto de la Universidad.

Siete.- Para comprender de mejor manera la interpretación que la CGR ha dado de los citados artículos del Estatuto, es necesario analizarlos por separado. Además de ello, a continuación, se incluye una Tabla Resumen, la cual otorga una visión más acabada de las decisiones y su correlato con el Estatuto universitario.

Art. 24 inciso primero del Estatuto: “El Senado Universitario es el órgano colegiado encargado de ejercer la función normativa de la Universidad. Tendrá como tarea fundamental establecer las políticas y estrategias de desarrollo institucional, así como los objetivos y metas que conduzcan al cumplimiento de aquellas.

Respecto de este artículo, la CGR señaló en el Dictamen N° 67.908/2015, del 25 de agosto de 2015, lo siguiente:

- De acuerdo a la Real Academia Española:
  - “Política” es definida como las orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.
  - “Estrategia” es definida como el arte o plan para dirigir un asunto.
    - o “Plan” es definido como un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encausarla
- Entonces se entiende como “Política” los criterios elegidos para alcanzar un objetivo determinado, y por “estrategia o plan”, el conjunto de acciones encaminadas a lograr ese fin.



Art. 25 letra a) Estatuto: “[Corresponderá al Senado Universitario] Aprobar, a proposición del Rector o por iniciativa de la menos un tercio de sus integrantes, los reglamentos referidos en el Estatuto institucional y sus modificaciones, toda norma de carácter general relativa a las políticas y planes de desarrollo de la Universidad y las propuestas de modificación al Estatuto que deban someterse al Presidente de la República para su trámite respectivo.

Las propuestas de modificación de los Estatutos deberán presentarse por escrito ante el Secretario del Senado, suscritas por el Rector o por un tercio de los integrantes del Senado, y contener proposiciones concretas. En lo demás, estas propuestas deberán ajustarse a lo que establezca el Reglamento Interno del Senado.

Respecto de este artículo, la CGR ha señalado lo siguiente:

- En el Dictamen N° 35.633/2013, del 07 de junio de 2013:
  - i) La letra a) del art. 25 entrega al SU la atribución de aprobar “los reglamentos referidos en el Estatuto institucional y sus modificaciones”, lo que comprende:
    - Toda alusión directa que el Estatuto realice al SU.
    - Cualquier remisión general a esa potestad, en la medida que se ajuste a la finalidad última conferida al SU en el inciso primero del art. 24 (establecer las políticas y estrategias de desarrollo institucional). El SU debe ajustarse a ese objetivo legal en el ejercicio de la facultad reglamentaria que responda a remisiones generales expresadas en el Estatuto (excluyendo, por supuesto, los que según Estatuto deban ser aprobados por el Rector o por el Consejo Universitario).
  - ii) Respecto a la segunda hipótesis de la letra a) del art. 25, referente a la aprobación de toda norma de carácter general, tal atribución también está asociada a las políticas y planes de desarrollo de la Universidad.
- En el Dictamen N° 11.825/2015, del 12 de febrero de 2015:

Que el Dictamen N° 33.633/13, precisó que la atribución que la letra a) del art. 25 comprende:

  - Toda alusión directa que el Estatuto realice al SU en materia legislativa;
  - Como asimismo, cualquier remisión general a esa potestad, en la medida que, de acuerdo al inciso primero del art. 24, tenga como finalidad “el establecimiento de las política y estrategias de desarrollo institucional” y que no sean de competencia exclusiva de otro organismo superior de la Universidad (Rector o Consejo Universitario).



**Artículo 47.- Un Reglamento General** regulará el ordenamiento jerárquico académico y las formas de ingreso, promoción, evaluación y egreso que se requieran para cada uno de los niveles que conforman la carrera académica.

Respecto de este artículo, la CGR ha señalado lo siguiente:

- En el Dictamen N° 11.825/2015, del 12 febrero de 2013:  
El art. 47, si bien contempla una remisión general a la potestad reglamentaria para regular ciertos aspectos de los académicos, no tiene por finalidad el “establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional”, por lo que no se encuentra dentro de las atribuciones del SU.
- En el Dictamen N° 67.908/2015, del 28 de agosto de 2015
  - i) Si bien el art. 47 contiene una remisión general a la potestad reglamentaria para regular ciertos aspectos de los académicos, ésta no tiene por finalidad el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional. Este argumento proviene del Dictamen N° 45.633/13.
  - ii) La regulación específica y pormenorizada de los aspectos de la carrera académica es diversa de la fijación de políticas, planes o estrategia.
  - iii) El ingreso, la categorización o jerarquía, evaluación o calificación, capacitación y cese en la carrera académica es regulación específica, cuya competencia no es del SU
  - iv) El SU puede acordar políticas, planes o estrategias relativas a “ese cuerpo docente” y su carrera, en la medida que las normas que convengan posean la condición de directriz o lineamiento general, y no de un ordenamiento particularizado





<p><b>ESTATUTOS</b></p>	<p><u>Dictamen 35633/13 (07.06.13)</u> Sobre atribuciones normativas de los órganos superiores de la U. de Chile</p>	<p><u>Dictamen 11.825/15 (12.02.15)</u> No se encuentra en el ámbito de las atribuciones del SU de la U. de Chile fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado del Reglamento General de Académicos</p>	<p><u>Dictamen 67.908/15 (25.08.15)</u> No procede la reconsideración del Dictamen N° 11.825, de 2015, de este origen, por las razones que se señalan.</p>
<p><b>Art. 24</b> inciso Iero.</p>			<p>i) De acuerdo a la RAE: - “<u>Política</u>” es definida como las orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado. - “<u>Estrategia</u>” es definida como el arte o plan para dirigir un asunto. o “<u>Plan</u>” es definido como un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encausarla.  ii) Entonces se entiende como “<u>Política</u>” los criterios elegidos para alcanzar un objetivo determinado, y por “<u>estrategia o plan</u>”, el conjunto de acciones encaminadas a lograr ese fin.</p>
<p><b>Art. 25</b> letra a)</p>	<p>i) La letra a) del art. 25 entrega al SU la atribución de aprobar “<u>los reglamentos referidos en el Estatuto institucional y sus modificaciones</u>”, lo que comprende: - Toda alusión directa que el Estatuto realice al SU. - <u>Cualquier remisión general a esa potestad, en la medida que se ajuste a la finalidad última conferida al SU en el inciso primero del art. 24</u> (establecer las políticas y estrategias de desarrollo institucional). El SU debe ajustarse a ese objetivo legal en el ejercicio de la facultad reglamentaria que responde a remisiones generales expresadas en el Estatuto (excluyendo, por supuesto, los</p>	<p>Que el Dictamen N° 33.633/13, precisó que la atribución que la letra a) del art. 25 comprende: - Toda alusión directa que el Estatuto realice al SU en materia legislativa; - Como asimismo, cualquier remisión general a esa potestad, en la medida que, de acuerdo al inciso primero del art. 24, tenga como finalidad “el establecimiento de las política y estrategias de desarrollo institucional” y</p>	



	<p>que según Estatuto deban ser aprobados por el Rector o por el Consejo Universitario)</p> <p>ii) Respecto a la segunda hipótesis de la letra a) del art. 25, referente a la aprobación de toda norma de carácter general, tal atribución también está asociada a las políticas y planes de desarrollo de la Universidad.</p>	<p>que no sean de competencia exclusiva de otro organismo superior de la Universidad (Rector o Consejo Universitario).</p>	
<p>Art. 47</p>		<p>El art. 47, si bien contempla una remisión general a la potestad reglamentaria para regular ciertos aspectos de los académicos, <u>no tiene por finalidad el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional</u>, por lo que no se encuentra dentro de las atribuciones del SU.</p>	<p>i) Si bien el art. 47 contiene una remisión general a la potestad reglamentaria para regular ciertos aspectos de los académicos, <u>ésta no tiene por finalidad el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional</u>. Este argumento proviene del Dictamen N° 45.633/13.</p> <p>ii) La regulación específica y pormenorizada de los aspectos de la carrera académica es <u>diversa de la fijación de políticas, planes o estrategia</u>.</p> <p>iii) El ingreso, la categorización o jerarquía, evaluación o calificación, capacitación y cese en la carrera académica es regulación específica, <u>cuya competencia no es del SU</u>.</p> <p>iv) <u>El SU puede acordar políticas, planes o estrategias relativas a "ese cuerpo docente" y su carrera</u>, en la medida que las normas que convergen posean la condición de directriz o lineamiento general, y <u>no de un ordenamiento particularizado</u>.</p>



#### 4. VÍAS DE SOLUCIÓN

Ocho.- Tal como se adelantó en el número “Dos.-” del presente documento, los Dictámenes de la CGR y su interpretación a las ya citadas normas del Estatuto han implicado —en los hechos— una limitación a una de las aristas más importantes de la atribución normativa del SU, cual es, la atribución de aprobar *reglamentos referidos en el Estatuto Institucional y sus modificaciones*.

Dado de lo anterior, a la fecha del presente documento, la atribución normativa del SU respecto de dicha arista se encuentra detenida, lo que ha traído las consecuencias ya referidas.

Nueve.- En razón de lo anterior y de una revisión de la historia y evolución de cada una de las normas implicadas (artículos 24 inciso primero, 25 letra a y 47), es necesario tener presente lo siguiente:

- a) El art. 24 del Estatuto, que prescribe como tarea fundamental del Senado Universitario —en tanto órgano colegiado encargado de ejercer la función normativa— el establecimiento de las políticas y estrategias de desarrollo institucional, es una norma de origen reciente el cual fue incorporado mediante reforma al Estatuto (DFL N° 153/1981) a través del DFL N° 1/2006, publicado el 10 de marzo de 2006.

Que es más, y como bien sabemos, la citada reforma al Estatuto (que derivó en la dictación del DFL 1/2006) fue un corolario del proceso interno que vivió la Universidad de Chile iniciado el año 1997 y que culminó con la dictación previamente de una “Propuesta de Estatuto”<sup>4</sup> (DFL 2/2005) vía Ley delegatoria N° 20.060, el cual, ingresado a CGR para trámite de “toma de razón” (y luego de 7 semanas de examen) fue devuelto (en estricto rigor el órgano contralor se abstuvo) por “no ajustarse a derecho” mediante 60 observaciones de carácter inconstitucional, ilegal, de estilo y confusión de conceptos.

No obstante a ello, y si comparamos el texto del actual artículo 24 con el texto de la “Propuesta de Estatuto” devuelta por CGR, nos podemos percatar que el tenor es prácticamente el mismo, salvo un cambio en la palabra “éstas” por “aquellas” al final del primer inciso.

---

<sup>4</sup> Un análisis comparativo entre “Propuesta de Estatuto”, el “actual Estatuto” y la “Reforma a éste último” aprobado por el SU el año 2014, lo podemos encontrar en el Documento de Trabajo N° 17 Estatutos de la Universidad de Chile (Estatuto 2005 que no fue Ley – Estatuto Vigente – Reforma 2014). Un análisis de la historia y evolución de cada norma del Estatuto lo podemos encontrar en el Documento de Trabajo N° 16 Estatutos de la Universidad de Chile (evolución normativa desde 1981 a la actualidad).



Se puede concluir entonces que siempre ha existido la intención que sea el Senado quien tenga como tarea fundamental el establecer las políticas estrategias de desarrollo institucional.

- b) El artículo 25 letra a) de los Estatutos, y en particular su arista relativa a la atribución de aprobar los reglamentos referidos en el Estatuto Institucional y sus modificaciones, es una norma que, al igual que la anterior, fue incorporada mediante reforma al Estatuto (DFL N° 153/1981) a través del DFL N° 1/2006, publicado el 10 de marzo de 2006.

Que al ser comparada ésta con norma similar del texto “Propuesta de Estatuto” (el Estatuto que no fue Estatuto, señalado anteriormente) es posible constatar que el tenor del texto es el mismo, salvo que se buscaba incorporar, además, “*otros [reglamentos] que tengan relevancia normativa en el contexto del desarrollo estratégico de la institución*”.

Se puede concluir entonces que siempre ha existido la intención que sea el Senado el que tenga como como atribución la aprobación de los reglamentos referidos en el Estatuto institucional y sus modificaciones, no siendo condicionada esta atribución a que la remisión general de ella deba tener como finalidad el establecimiento de las políticas y estrategias de desarrollo institucional, en contraste como la CGR lo ha establecido en los citados Dictámenes.

- c) El art. 47 de los Estatutos, el cual dispone que un Reglamento General regulará el ordenamiento jerárquico académico y las formas de ingreso, promoción, evaluación y egreso que se requieran para cada uno de los niveles que conforman la carrera académica, es una norma que mantiene su redacción original desde el año 1981.

Esta norma permitió al SU aprobar el año 2011 un proyecto de Texto Refundido de Reglamento General de Académicos (que contemplaba tener en un solo texto normas pertenecientes a: Reglamento General de Carrera Académica, de 2001; Reglamento sobre Concursos para Ingresar a la Carrera Académica, de 1992; normas de Nombramiento del Personal Académico, de 1994; Nombramiento por Horas de Académicos, de 1994; Reglamento del Personal Académico Ad-Honorem, de 2001; Reglamento General de Calificación Académica, de 1999; Reglamento de Distintivos y Calidades Académicas, de 1979; Reglamento sobre Comisiones del Persona de la Universidad de Chile, de 1985) el cual fue objeto de dos pronunciamiento de la CGR el



año 2015, determinando que al SU no le corresponde dictar textos refundidos, entre otros temas ya expuestos con anterioridad.

**Diez.-** Atendido todo lo anteriormente expuesto, surge entonces la necesidad que el Sr. Rector analice las distintas vías que permitan a la Universidad en general, y a sus órganos superiores en particular, continuar trabajando de manera coordinada y en pleno ejercicio de sus atribuciones estatutarias entregadas por ley. Los tres últimos dictámenes no han hecho más que generar incertidumbre jurídica respecto a la potestad normativa que desde sus orígenes le pertenece al Senado Universitario, simplemente por desconocer que la Universidad de Chile, si bien es una persona jurídica de derecho público, tiene una naturaleza jurídica que dista de cualquier otro servicio público, y por tanto, debe tener un tratamiento –también por parte de CGR- no asimilable a servicios públicos, respetándose su autonomía académica, económica y administrativa.

En síntesis, y sin perjuicio que el Sr. Rector conciba alguna otra vía de solución, es posible visibilizar dos vías: una *externa* (2) y una *interna* (1).

**Once.- VÍAS EXTERNAS.**

(i) Una primera vía externa supone reconocer que siempre existirá la posibilidad que el SU, el Rector, o ambos, acudan nuevamente ante la Contraloría General de la República y soliciten una reconsideración respecto de los Dictámenes que consideren sean revisados nuevamente atendido a nuevos antecedentes y proponiendo un cambio de criterio al respecto. La eficacia de esta vía para la obtención de una solución que respete la autonomía y naturaleza jurídica de la Universidad es relativa, atendido al hecho que, a la fecha, aún no existe nombramiento de Contralor General de la República titular y que además, los últimos dos dictámenes fueron firmados por la actual Contralora subrogante.

(ii) Una segunda vía externa, dice relación la posibilidad de contar con una *Ley Interpretativa* de alguno de los preceptos legales en cuestionamiento, que emane del poder legislativo, con todo lo que ello implica, atendido el artículo 9 del Código Civil, el cual señala que las leyes que se limiten a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas a éstas. La interpretación de la ley, según el profesor Squella<sup>5</sup> “*es la operación que consiste en establecer algún*

---

<sup>5</sup> SQUELLA, AGUSTÍN, *Introducción al Derecho*, Editorial Jurídica de Chile, 2003, tercera reimpresión de la Primera Edición, Santiago, p. 397.



*significado de las normas jurídicas que forman el derecho legislado o, si se prefiere, la operación destinada a establecer el o los significados posibles que tienen los enunciados lingüísticos de que se ha valido el autor de las leyes para establecer y comunicar su mensaje normativo". En tal sentido, siguiendo al profesor Ducci<sup>6</sup>, "La doctrina expresa que la ley interpretada y la ley interpretativa se muestran como dos leyes coexistentes en todo al mismo objeto; de aquí se desprende que pueden coexistir en la medida que no se encuentre, entre sí, en antinomia."*

Cabe tener presente que esta vía externa fue utilizada con anterioridad a la existencia del SU por la Universidad el año 1987, mediante la publicación en el Diario Oficial la Ley N° 18.663, interpretativa del entonces artículo 12 letra h) (hoy 19 letra h) del Estatuto de la Universidad señalando lo siguiente: *"Declárese interpretado el artículo 12. Letra h), del decreto con fuerza de ley N° 153, de 1981, del Ministerio de Educación Pública, que para suprimir cargos no se requiere ni se ha requerido aviso previo alguno."*

La eficacia de esta vía para la obtención de una solución que respete la autonomía y naturaleza jurídica de la Universidad es relativa por cuanto requiere de voluntad política tanto en el ejecutivo como en el legislativo, así como también, al hecho de tener que adecuarse a los tiempos legislativos del Parlamento.

#### Doce.- VÍA INTERNA

Que de manera interna, de acuerdo a lo contemplado en el mismo Estatuto, se interpreten las normas del Estatuto de la Universidad de Chile en cuestión.

El Estatuto de la Universidad contempla la posibilidad que el Senado Universitario, previa solicitud del Rector, interprete el sentido y alcance de las normas del Estatuto, a saber:

Art. 25. Corresponderá al Senado Universitario: b) Interpretar el sentido y alcance de las normas del presente Estatuto, a solicitud del Rector, lo que debe entenderse sin perjuicio de las atribuciones de los órganos contralores competentes.

<sup>6</sup> DUCCI, CARLOS, *Interpretación Jurídica*, Editorial Jurídica de Chile, 1989, reimpresión de la Tercera Edición junio 2015, Santiago, p. 46.



La facultad de interpretar normas estatutarias la encontramos también en otras universidades estatales como la Universidad de Talca<sup>7</sup>, así como también en algunas universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH)<sup>8</sup>.

Esta vía además cuenta con el apoyo que se puede rescatar tanto de la doctrina administrativista nacional como de la propia jurisprudencia de la Contraloría General de la República, razón por la cual, su eficacia dependerá en gran medida de la calidad (trabajo jurídico adecuado a la historia y naturaleza propia de la Universidad de Chile en concordancia con el ordenamiento jurídico en general) en el trabajo interpretativo que pueda hacer el Senado Universitario respecto de la norma que solicite el Sr. Rector interpretar.

A modo de aportar antecedentes respecto de esta vía, cabe tener presente lo siguiente. Dentro del Derecho Administrativo<sup>9</sup>, uno de los problemas clásicos de dicha disciplina tiene

<sup>7</sup> (Título XI De la Interpretación del Estatuto) Art. 50° de los Estatutos de la Universidad de Talca: *En caso de duda sobre el correcto sentido de una disposición de este Estatuto, la Junta Directiva<sup>7</sup>, por mayoría de sus miembros en ejercicio, interpretará dicha disposición a petición del Rector o de cualquier otro cuerpo colegiado de la Universidad, sin perjuicio de la facultad que conforme a las leyes le corresponda a la Contraloría General de la República.* Además (art. 6°) la Junta Directiva de la Universidad de Talca está integrada por: a) tres directores designados por el Presidente de la República, quienes permanecerán en dichos cargos mientras cuenten con su confianza; b) tres directores designados por el Consejo Académico de entre profesionales universitarios distinguidos que no ejerzan ningún tipo de función en la Universidad; c) tres directores designados por el Consejo Académico de entre los profesores titulares y profesores asociados, sean o no adjuntos, siendo incompatible dicho cargo con cualquier otra función directiva en la Universidad. Además, será miembro de ella el Rector, pero no tendrá derecho a voto.

<sup>8</sup> Según sus Estatutos (art. 32) el Consejo Superior de la Universidad Técnica Federico Santa María estará integrado por: a) El Rector; b) un representante del Presidente de la República; c) un representante de los exalumnos; ch) cuatro representantes de los académicos; d) dos representantes de los docentes; e) un consejero elegido por el Consejo Académico y los Directores de Sedes, la elección debe recaer en personas ajenas a la Institución; f) n consejero elegido por el Consejo Académico y los Directores de Sedes, de entre los exalumnos de la Institución que no desempeñen labores de jornada completa en la Universidad. Art. 37.- Corresponde al Consejo Superior: m) Interpretar estos Estatutos y la demás normativa de la Universidad y resolver aquellas materias no previstas en ellos. Según sus Estatutos (art. 24) el Consejo Superior de la Pontificia Universidad Católica de Chile está integrado por: 1) el Rector, que lo preside; 2) el Prorector; 3) El Secretario General; 4) Los Vicerrectores. Tendrá derecho a voto, en cada caso, sólo un Vicerrector; 5) Los Decanos; 6) Cuatro profesores representativos de los académicos, designados de acuerdo con los Reglamentos de la Universidad; 7) El Presidente de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile, sólo con derecho a voz. Art. 25: Son atribuciones y deberes del Consejo Superior: p) Interpretar, en casos determinados, el sentido y alcance de los Estatutos Generales de la Universidad, sin perjuicio de la interpretación auténtica de ellos que compete a la Santa Sede. Finalmente Según sus Estatutos (art. 29°) el Consejo Superior de la Universidad Católica de Temuco está integrado por: 1) el Rector, con derecho a voto el cual tendrá el carácter de calificado; 2) Cuatro profesores representantes de los académicos, nombrados de acuerdo con los Reglamentos de la Universidad; 3) Cuatro Consejeros Externos; 4) El Prorector, solo con derecho a voz; 5) El Secretario General, sólo con derecho a voz; y) 6) El Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Temuco, sólo con derecho a voto. Art. 30° Son atribuciones del Consejo Superior: o) Interpretar, en casos determinados, el sentido y alcance de los Estatutos Generales de la Universidad, sin perjuicio de la interpretación auténtica de ellos que compete al señor Obispo de Temuco.



que ver con el rol que les corresponde a los organismos administrativos al momento de interpretar la ley, cuestión que proviene y se relaciona con una tradicional posición ejecutiva de la Administración y la natural desconfianza con el cual el Derecho liberal miró dicho rol, buscando siempre limitar la “creatividad” de los operadores del sistema legal al momento de aplicar el Derecho (lo cual explica las reglas canónicas de interpretación en nuestro actual Código Civil del siglo XIX).

La relevancia de la interpretación –en la actualidad- en el Derecho Administrativo viene dada por dos motivos, a saber: (i) el legislador ha estado regulando sobre el desarrollo de conceptos válvulas o “conceptos jurídicos indeterminados” o “márgenes de apreciación” que estructuralmente implican llevar la potestad interpretativa a elementos normativos, esto de manera progresiva y al margen de las potestades discrecionales que se le entrega a la Administración; y (ii) por que el legislador progresivamente (y con un ánimo derechamente de complementación normativa) entrega a autoridades administrativas las facultades de interpretación de la ley. En otras palabras, la interpretación en el Derecho Administrativo se ha transformado en una modalidad de intervención. En ese sentido, el **Derecho Administrativo** no sólo implica el respeto a la ley, sino también a los valores públicos que subyacen a la regulación de interés general.

Si bien es cierto que la jurisprudencia administrativa utiliza las reglas clásicas del Código Civil<sup>10</sup> en muchas ocasiones para resolver problemas interpretativos (como no aconteció particularmente en los últimos Dictámenes de Contraloría que atañen a la Universidad de Chile y al Senado Universitario), igualmente es cierto que el sistema de interpretación que ha terminado por consolidarse es el de la denominada “interpretación finalista”, considerando que el objeto principal de los organismos administrativos es llevar a cabo los propósitos de política pública al momento de establecer la regla. En este último sentido, es la propia Contraloría General de la República quien ha señalado lo siguiente:

“La existencia de reglas precisas sobre la interpretación de la ley, contenidas en el título preliminar del Código Civil, no obsta al planteamiento de estas

---

<sup>9</sup> En este acápite la bibliografía utilizada principalmente consiste en CORDERO VEGA, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Segunda Edición, Thomson Reuters La Ley, Santiago, 2015, pp. 37 y siguientes, razón por la cual omitiremos citas de dicho texto.

<sup>10</sup> Presentes en los artículos 19 a 24 del Código Civil: elemento gramatical; elemento lógico; elemento histórico; elemento sistemático y espíritu general de la legislación; equidad, etc.





consideraciones, ni ellas significan ignorar o prescindir de tales reglas de hermenéutica, *porque aunque ellas tienen carácter general, en la aplicación de la ley administrativa surgen problemas peculiares, derivados de su propia naturaleza, de las materias a que se refieren y del sello dinámico que distingue a la acción administrativa que debe ser examinada según tales normas*<sup>11</sup>

En tal sentido, se que la interpretación de una norma exige utilizar una serie de elementos, que al combinarse, permiten determinar de una mejor manera cuál es el sentido perseguido por la norma analizada, y compatibilizar los efectos generados por la interpretación de la norma con otros bienes jurídicos protegidos a su vez por nuestra legislación, citando a la CGR respecto al criterio finalista de interpretación:

*“implica que los elementos y reglas de la hermenéutica jurídica se utilizan de modo que se respeten los fines cuya realización ordena la voluntad del legislador, por cuanto la norma legal es un medio para alcanzar finalidades determinados por el Poder Público que las aprueba, dentro de un sistema que asegura la protección de valores reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico nacional.”*<sup>12</sup> (lo destacado es nuestro).

Atendida la citada doctrina, y aplicando dichos criterios al caso concreto, la Universidad de Chile -persona jurídica de Derecho Público Autónoma, siendo una institución de Educación Superior del Estado de carácter nacional y público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena autonomía académica, económica y administrativa<sup>13</sup>- puede interpretar el sentido y alcance de las normas de su propio Estatuto, determinando de una mejor manera cual es el sentido perseguido de dichas normas y así compatibilizar los efectos generados por dicha interpretación con los fines propios de la Universidad, en virtud del artículo 25 letra b) de sus Estatutos.

---

<sup>11</sup> Dictamen N° 70.118/1970

<sup>12</sup> Dictamen N° 3.234/2006, que aplica el dictamen N° 70.118/1970 anteriormente citado.

<sup>13</sup> Art. 1 de los Estatutos de la Universidad.



## 5. CONCLUSIONES

- La Universidad de Chile, según lo disponen sus Estatutos, en tanto persona jurídica de Derecho Público tiene plena autonomía académica, económica y administrativa. En virtud de esta última, está facultada para organizar su funcionamiento y administración del modo que mejor convenga a sus intereses. Que además, reside en su comunidad universitaria, la facultad de decidir respecto del funcionamiento, organización, gobierno y administración de la institución, la que ejerce mediante los órganos y procedimientos establecidos en el Estatuto.
- Atendidos los antecedentes expuestos en el presente documento, es necesario contar con mayor certeza jurídica para que tanto los órganos superiores de la Universidad como las distintas unidades puedan ejercer sus atribuciones estatutarias, legales y reglamentarias en un escenario sin ambigüedades, todo ello con la finalidad de cumplir correctamente con su misión institucional.
- Para lograr lo anterior, se hace necesario primeramente que el Sr. Rector, en tanto máxima autoridad de la Universidad, y en tanto presidente del Senado Universitario, analice lo expuesto en el presente documento y haga suya alguna de las vías de solución a las problemáticas planteadas en el presente documento, o proponga alguna otra que visualice como la más eficaz.

# Dictamen n° 67908 de Contraloría General de la República, de 25 de Agosto de 2015

ID vLex: 581668522

<http://contraloria-general-republica.vlex.cl/vid/dictamen-n-67908-contraloria-581668522>

No procede la reconsideración del dictamen N° 11.8252015, por las razones que se señalan.

N° 67.908 Fecha: 25-VIII-2015

El Senado Universitario de la Universidad de Chile, en adelante el Senado, solicita la reconsideración o aclaración de lo afirmado en el penúltimo párrafo del pronunciamiento de la suma, el cual, a su parecer, negaría sus facultades reglamentarias respecto de los académicos de esa institución, desconociendo, según afirma, la naturaleza propia de la actividad universitaria, toda vez que uno de los aspectos más estratégicos de ésta sería la configuración de ese personal.

En su informe, la Universidad de Chile concuerda con lo expuesto por el recurrente, pues el artículo 47 del decreto con fuerza de ley N° 3, de 2006, del Ministerio de Educación, que aprueba sus estatutos, contempla una remisión general expresa a la potestad reglamentaria para regular diversos aspectos concernientes al estamento académico, la que, a su entender, tendría por finalidad establecer o concretar normativamente las políticas y estrategias de desarrollo, así como el objetivo y metas que conduzcan al cumplimiento de aquellas, la que debe ser ejercida por el aludido Senado.

En este punto, cabe recordar que esa misma universidad, en el informe evacuado con ocasión del dictamen cuya reconsideración se solicita, expresó que las facultades del Senado se circunscribían a los aspectos generales de la carrera académica referidos a las políticas y planes de desarrollo de la universidad.

Asimismo, conviene recordar que la rectoría de esa universidad, mediante el oficio N° 107, de 30 de enero de 2012, remitió, en el marco de otra consulta relativa a la misma materia -y que fue resuelta por el dictamen N° 35.633, de 2013, de esta Contraloría General-, los informes de su Contralor y de su Asesor Jurídico.

Dichos documentos eran coincidentes en orden a circunscribir la competencia del Senado, en lo que interesa, a los reglamentos respecto de los cuales los estatutos universitarios hicieran referencia expresa a la intervención de ese cuerpo colegiado, como a toda norma de carácter general relativa a las políticas y planes de desarrollo, conforme a lo prescrito en la letra a) del artículo 25 del mencionado decreto con fuerza de ley N° 3.

Ahora bien, el pronunciamiento por el que ahora se consulta resolvió que el Senado no podía acordar fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado del Reglamento General de Académicos de la citada casa de estudios superiores, ya que si bien el aludido artículo 47 contiene una remisión general a la potestad reglamentaria para regular ciertos aspectos de los académicos, ésta no tiene por finalidad el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo institucional.

Dicha inteligencia constituye una aplicación del citado dictamen N° 35.633, de 2013, el que resolvió que la potestad normativa de ese cuerpo colegiado, contenida en la parte primera de la letra a) del citado artículo 25, comprende cualquier remisión general que el estatuto institucional haga a esa facultad, en la medida que se ajuste a la tarea fundamental de aquél, cual es el establecimiento de las políticas y estrategias de desarrollo del establecimiento.

De este modo, de los planteamientos expresados por el órgano recurrente -compartidos esta vez por dicha universidad-, no se advierten argumentos que permitan variar el dictamen N° 11.825, de 2015, en ninguna de sus partes, debiendo rechazarse la petición de que se trata.

Un criterio diferente significaría sustraer de la potestad del Rector de esa institución -y entregar al referido Senado- la regulación particular de la carrera académica, lo que no se condice con las 'directrices generales' que, en aspectos como el de la especie, deben emanar de tal órgano colegiado.

En efecto, en este punto conviene señalar que la Real Academia de la Lengua Española define 'política' como las orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado; 'estrategia', como el arte o plan para dirigir un asunto, y 'plan' como un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla.

Así, se entiende como política los criterios elegidos para alcanzar un objetivo determinado, y por estrategia o plan el conjunto de acciones encaminadas a lograr ese fin.

En consecuencia, la regulación específica y pormenorizada de los aspectos de la carrera académica -como el ingreso, la categorización o jerarquía, su evaluación o calificación, la capacitación y el cese-, es diversa de la fijación de políticas, planes o estrategias, materia esta última de competencia del Senado.

Lo anterior, por cierto, no obsta a que ese cuerpo colegiado pueda acordar políticas, planes o estrategias relativas al cuerpo docente y su carrera, en la medida que las normas que convenga posean la condición de directriz o lineamiento general, y no de un ordenamiento particularizado.

Transcribese a la Universidad de Chile.

Saluda atentamente a Ud.,

Patricia Arriagada Villouta

Contralor General de la República

Subrogante