
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD ESTATAL EN CHILE

Cristian ROMÁN CORDERO*

La universidad y el estudio general de letras en los reinos y ciudades es el alma de sus habitantes, que los distingue de los brutos. Por eso ha sido tanto el cuidado de los señores reyes, predecesores de S. M., de su multiplicada erección en sus dilatados dominios.

Carta del Obispo de Santiago en 1714 a S. M. el Rey de España, solicitándole el emplazamiento de una Universidad Real en Santiago de Chile.

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco histórico. III. Régimen jurídico de la Universidad de Chile. IV. Novedades del año 2007. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco, en primer lugar, la gentil invitación con la que he sido distinguido para participar como ponente en este 1º Congreso Internacional y 2º Mexicano de Derecho Administrativo. Asimismo, felicito vivamente a la Universidad Veracruzana, y en especial, al Doctor Manlio Fabio Casarín León, Director de la Carrera de Derecho, y a la Maestra Araceli Reyes, coordinadora de Difusión y Extensión de esa Unidad Académica, por la excelente y esmerada organización de este evento. Por último, saludo muy cordialmente a don Jorge Fernández Ruiz, Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, quien, como siempre, ha iluminado este Congreso con su sabiduría.

Pues bien, se me ha solicitado exponer sobre el régimen jurídico de las universidades públicas en Chile. Con gusto lo hago. No sólo porque estudié

* Universidad de Chile.

y he hecho mi vida académica en una de ellas, la Universidad de Chile, sino también porque ellas han cumplido y cumplen un rol decisivo en la conformación del mundo moderno y lo harán, por cierto, en el futuro próximo, en lo que respecta a los grandes desafíos que deberemos enfrentar como sociedades nacionales así como sociedad globalizada. De lo anterior fluye, con nitidez, la importancia del régimen jurídico de éstas, ya que de su correcta configuración pende, a su vez, la satisfacción plena del alto cometido que ellas sirven.

Advierto desde ya que limitaré mi estudio al régimen jurídico de la Universidad de Chile. Ello porque ésta fue la primera —y durante mucho tiempo la única— universidad estatal en mi país y, además, porque, al no existir una norma “marco” o “general” de universidades, sino que estatutos referidos a cada una de esas Corporaciones, heredadas del Gobierno Militar (1973—1990), ésta ha sido la única que, recientemente (2007), ha modificado y adecuado su Estatuto a los nuevos imperativos del régimen democrático vigente, siendo, en consecuencia, la “punta de lanza” de todo un proceso reformador del régimen jurídico de las universidades estatales, ya que, probablemente, aquél se replicará en el resto de ellas. Del mismo modo, se justifica el circunscribir el presente estudio al régimen jurídico de esa universidad, porque a su respecto, recientemente, el Tribunal Constitucional ha dictado un fallo, con ocasión del control concreto de constitucionalidad de una norma legal, en el que, por primera vez, desarrolla —correctamente, a mi juicio— el alcance de la autonomía de las universidades estatales.

II. MARCO HISTÓRICO

Previamente, necesario es realizar una visión retrospectiva a la evolución histórica de la universidad estatal en Chile, en especial de la Universidad de Chile. Sólo así, el lector podrá formarse una correcta opinión sobre su actual régimen jurídico. Además, esa referencia es más que obligatoria, ya que el Derecho no es ni puede ser considerado una aritmética o geometría de normas, puesto que así entendido no sería más que un instrumento de dominación, y necesario es, en consecuencia auxiliarse de la historia y filosofía, para su inteligencia e interpretación.

1. *El amanecer*

La historia de la Universidad de Chile corre paralela —casi completamente— a la Historia de Chile. En efecto, si bien ya en 1622 se instaló la primera

universidad conventual en Chile —Universidad de Santo Tomás—, sólo en 1738, a petición del Cabildo de Santiago, por la imposibilidad que importaba a los criollos realizar estudios en el Virreinato del Perú¹, el Rey Felipe V autorizó la erección en la capital del reino de una universidad real, en la que se enseñarían asuntos profanos, la Real Universidad de San Felipe, y la que desde un comienzo se entendió como nacional, es decir, “de Chile”². Con la Independencia, si bien dejó de efectuar labores docentes, las que quedaron radicadas en el Instituto Nacional, subsistió como una “academia de sabios y museo de ciencias”, siendo su función central, durante ese periodo, conferir títulos y grados. Ahora bien, en los albores de la República, ella cambió sucesivamente su nombre: en primer lugar se le quitó la expresión “Real”; luego se le agregó la expresión “del Estado de Chile”; posteriormente se le agregó, en reemplazo de la anterior, la expresión “de la República de Chile” y, finalmente, en 1839, se decretó su extinción, erigiéndose “en su lugar, una casa de estudios que se denominará Universidad de Chile”. Ese decreto además expresó que pasarían a la Universidad de Chile “el archivo, útiles y muebles de la Universidad de San Felipe” y que ejercerían “las funciones del rector, el que actualmente lo es de la Universidad de San Felipe”. De ahí que, tal como lo han observado recientemente importantes historiadores chilenos, entre la Universidad de San Felipe y la Universidad de Chile existe una continuidad histórica innegable.

2. De la mañana a la tarde

En relación a lo que nos convoca, la ley de 1842, sobre la Universidad de Chile, estableció su primer régimen jurídico. En síntesis, le confirió el carácter de academia, sin funciones docentes —las que seguían radicadas en el Instituto Nacional, pero que lentamente comenzó a ejercer nuevamente—; le atribuyó al Presidente de la República el carácter de Patrono de la Universidad, facultándolo para remover a todos los funcionarios, incluido el Rector; y como resulta evidente, sin reconocerle en lo absoluto autonomía, tanto así que ni

¹ El Cabildo de Santiago expresamente se señaló al Rey: “Por falta de medios dejan de remitir a sus hijos a la Real Universidad de San Marcos de Lima... Por esta razón los ingenios de este reino, que son aplicados a las letras y aventajados en la facultad, se hallan clamoreando por una universidad de letras, de donde saldrán predicadores del Santo Evangelio, para la conversión de tantos indios infieles... y se crearán asimismo, letrados y abogados para los negocios forenses de este reino, sin mendigar de la Ciudad de los Reyes”.

² En este sentido, sirva observar que su blasón: *academia chilena in urbe santi jacobi*, así como su sello; *regni chilensis academia regis*, no hacían referencia a su santo patrono sino a la ciudad y reino en el que fue emplazada.

siquiera le consultó patrimonio propio (las normas más importantes véanse al pie³). Tempranamente, los miembros de la naciente Corporación hicieron presente la incomodidad que les provocaba la falta de independencia de ésta en comparación con la Universidad de San Felipe, y la paradoja que ello conllevaba atendida la diferencia del régimen político imperante. En este sentido, Manuel Antonio Tocornal, en 1847, afirmó:

Pareciera extraño que bajo el régimen colonial se desplegaran en la universidad el valor e independencia que recuerdan ufanos los doctores de ese tiempo; y si tomamos en cuenta el modo como está constituida la Universidad de Chile, no podría menos que confesarse que la aventajaba, en esta parte, la antigua, pues eran más libres sus constituciones, en cuanto no concedían al ejecutivo la facultad de nombrar al rector y demás empleados⁴.

Luego, en 1879, un nuevo estatuto estableció importantes cambios. Entre ellos merecen destacarse los que siguen: (a) Restringió la amovilidad de los funcionarios, limitada ahora sólo a sus Directivos. (b) Consagró ampliamente la libertad académica, en términos categóricos como los que siguen: “completa libertad para exponer sus opiniones o doctrinas acerca del ramo que enseñen”, cuestión no menor atendida la estrecha relación existente entre esta libertad y la autonomía universitaria (las normas más importantes de este estatuto, véanse al pie⁵).

³ A continuación extracto algunas normas contenidas en este Estatuto:

Art. 1.- Habrá un cuerpo encargado de la enseñanza, i el cultivo de las ciencias en Chile. Tendrá el título de Universidad de Chile.

Corresponde a este cuerpo la dirección de los establecimientos literarios y científicos nacionales i la inspección sobre todos los demás establecimientos de educación.

Ejercerá esta dirección e inspección conforme a las leyes y a las órdenes e instrucciones que recibiere del Presidente de la República.

Art. 2.- Será patrono de la Universidad el Presidente de la República y vice patrono el Ministro de Instrucción Pública.

Art. 5.- La Universidad será dirigida i gobernada por un Rector elegido por el patrono, en terna de miembros de la Universidad, i la terna será formada por la misma Universidad en claustro pleno. (...)

Art. 7.- Todos los empleados de la Universidad son amovibles a discreción de patrono.

⁴ Tocornal Grez, Manuel Antonio, “Memoria sobre el primer gobierno nacional, leída en sesión pública de la Universidad de Chile el 7 de noviembre de 1847”, *Anales de la Universidad de Chile*, Chile, 1847, p. 28.

⁵ A continuación extracto algunas normas contenidas en este primer Estatuto:

Art. 16.- La elección de la terna que se presentará al Presidente de la República para proveer el cargo de rector i de secretario general (...) se hará en claustro pleno por convocatoria de todas las Facultades i por la mayoría absoluta (...)

Art. 17.- Corresponde a las Facultades:

Posteriormente, un nuevo estatuto, en 1931 —con varias redacciones previas que datan desde 1927—, reconoció, por primera vez, su autonomía, al disponer que “la Universidad de Chile es persona jurídica de derecho público, goza de autonomía y su representante legal es el Rector”. Del mismo modo, estableció: (a) la atribución legal de un patrimonio propio; (b) la facultad del Rector para nombrar al personal universitario; (c) un mecanismo ecléctico de elección del Rector, Secretario General, Decanos, Secretarios de las Facultades, Directores de Escuela y de los profesores ordinarios: nombramiento gubernamental, pero a propuesta de las autoridades y claustro universitario; (d) la facultad del Rector y Consejo Universitario para aprobar reglamentos y planes de estudio de la Universidad⁶.

Como se aprecia las reformas introducidas por este Estatuto fueron trascendentales, lo que permitió sostener a Carlos Charlín, Rector de la Universidad en esa época, lo que sigue:

La universidad tenía una precaria independencia docente, según la ley que antes rigiera... Tenía una independencia administrativa aún más precaria... Por fin, la universidad no tenía independencia alguna económica, era mantenida en completo vasallaje. En la nueva organización de la universidad, se le dan

1. Elegir a sus miembros i empleados.

Art. 18.- Los profesores de instrucción superior no estarán sujetos a testos en sus cursos, pero deberán llenar el programa que el cuerpo de profesores de la respetiva facultad hubiere fijado, conservando completa libertad para exponer sus opiniones o doctrinas acerca del ramo que enseñaren.

Art. 43.- Los sueldos de los empleados sólo podrán establecer i modificarse por medio de una ley i son compatibles con los de cualquiera otros empleo que puedan ejercerse.

⁶ A continuación extracto algunas normas contenidas en este Estatuto:

Art. 1.- La Universidad es persona jurídica de Derecho Público.

Art. 2.-Se formará un fondo propio de la Universidad:

- a) Con el producto de los derechos de exámenes privados universitarios.
- b) Con los fondos provenientes de la percepción de los aranceles universitarios, incluyéndose en él los derechos de matrícula y las entradas provenientes de explotación de servicios pertenecientes a escuelas o establecimientos universitarios.
- c) Con el producto de las estampillas que emitirá la Universidad para el pago de los siguientes impuestos sobre los títulos que a continuación se expresan: (...)
- d) Con el producto de las estampillas que emitirá la Universidad y que deberán llevar las solicitudes y documentos que a continuación se indican: (...)
- e) Con las rentas que produzcan los bienes propios de la Universidad, y
- f) Con la suma global con que este objeto destinará anualmente el Presupuesto de la Nación.

Art. 3.- Se declaran bien del patrimonio de la Universidad el edificio en que funciona y los sitios y edificios de las escuelas o establecimientos universitarios.

los medios para transformarse en un centro espiritual y no sólo profesional. Es el primer paso hacia nuevos rumbos.⁷

Finalmente, el nuevo Estatuto de 1971, análogo al anterior, amplió el alcance de la autonomía universitaria, reconociéndole a los recintos universitarios un fuero territorial análogo al que gozaban las universidades en la Edad Media⁸. Es así como, en razón de esta disposición, los tribunales ordinarios de justicia mantuvieron una jurisprudencia reiterada en el sentido de acoger los recursos de amparo —*habeas corpus*— interpuestos con ocasión de detenciones efectuadas por personal policial dentro de recintos universitarios.

3. *El crepúsculo*

Tan bello como un crepúsculo fue, dentro de toda esta evolución histórica, el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria. Ella tuvo lugar en 1970, con ocasión del denominado Estatuto de Garantías Constitucionales, esto es, una reforma introducida a la Carta Constitucional de 1925, fruto de un acuerdo entre el partido político Democracia Cristiana y la Unidad Popular, para que los parlamentarios del primero ratificaran en el Congreso Pleno —tal como lo exigía esa Constitución—, la elección que la ciudadanía hizo del Sr. Salvador Allende Gossens como Presidente de la República para el periodo 1970 y 1976. Esta reforma, que no dudo en calificar como la más importante introducida en el catálogo de derechos y garantías a una Constitución chilena, amparó el pluralismo político, reconoció los derechos sociales, económicos y culturales, y en lo que nos interesa, consultó, en sede constitucional, la autonomía de las universidades, así como el compromiso financiero del Estado respecto de ellas. En efecto, sobre el particular, perentoriamente dispuso (artículo 7º):

Las Universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que

⁷ Charlín, Carlos, *Exposición sobre nuevo estatuto*, Santiago, 1927.

⁸ En efecto, la norma pertinente de este nuevo Estatuto señalaba:

Art. 4: La Universidad de Chile garantiza a todos sus miembros, dentro de cada una de sus estructuras y organismos, y a cualquiera dentro de su ámbito, la libre expresión y coexistencia de las diversas ideologías y corrientes de pensamiento, sin otra que su ejercicio se sujete a normas de respeto mutuo. Para este efecto, los recintos universitarios son inviolables y ninguna autoridad ajena a la Corporación o sus representantes podrá ejercer sus atribuciones en ellos sin anuencia de la autoridad universitaria que corresponda”.

puedan cumplir sus funciones plenamente de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país.

El acceso a las Universidades dependerá exclusivamente de la idoneidad de los postulantes, quienes deberán ser egresados de la enseñanza media o tener estudios equivalentes, que les permitan cumplir las exigencias objetivas de tipo académico. El ingreso y promoción de profesores e investigadores a la carrera académica se hará tomando en cuenta su capacidad y aptitudes.

El personal académico es libre de desarrollar las materias conforme a sus ideas dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes.

Los estudiantes universitarios tienen derecho a expresar sus propias ideas y escoger, en cuanto sea posible, la enseñanza y tuición de los profesores que prefiera.

4. *La oscura y larga noche*

El 11 de septiembre de 1973 Chile sufrió un golpe de Estado. La Junta Militar que asumió el gobierno, a través de un Decreto Ley, se atribuyó para sí los poderes legislativo, ejecutivo y constituyente, y en ejercicio de tales poderes introdujo importantes modificaciones al régimen jurídico de las universidades estatales.

Fue así como tempranamente, a través de Decretos—Leyes, el gobierno de las universidades chilenas fue encomendado a *Rectores-Delegados* —muchos de ellos militares—, quienes asumieron en plenitud las funciones y atribuciones que los estatutos de las distintas corporaciones otorgaban a sus órganos superiores. Del mismo modo, se declaró “en reestructuración” a las universidades chilenas y, en razón de ello, se facultó a los *Rectores-Delegados* para crear, modificar o suprimir las unidades académicas de las universidades y designar, remover o destituir al personal académico.

Ahora bien, en ejercicio de la potestad constituyente, la Junta Militar de Gobierno, en 1976, dictó el Acta Constitucional N° 3, relativa a las garantías y derechos fundamentales, que reemplazó el Capítulo respectivo de la Carta de 1925, y que obvió referirse a las universidades y a su autonomía, omisión que finalmente reiteró la Constitución de 1980.

Durante la década de los años 80's, diversas normas legales fueron reconociendo a las universidades autonomía —las que veremos en el capítulo siguiente—, pero que en realidad, al consultar tal cantidad de excepciones o normas transitorias, la hicieron, en la práctica, ilusoria durante ese periodo.

Durante la década de los años 90's, con el arribo de la democracia, la autonomía universitaria empezó a adquirir realidad. Ello se manifestó primeiramente en el reconocimiento del autogobierno universitario y la generación democrática de sus autoridades superiores. Es así como, en este contexto, la ley N° 19.305, de 1994, modificó los estatutos de todas las universidades estatales en materia de elección del rector, estableciendo que su elección se haría, mediante votación, por los académicos pertenecientes a las tres más altas jerarquías. A finales de esa década, además, el Gobierno de aquél entonces impulsó un proyecto de ley marco de las universidades estatales, que pretendió establecer un régimen jurídico común a todas ellas, iniciativa que, por las diferencias y particularidades de cada una de ellas, finalmente, no prosperó.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.

Pues bien, ahora vamos a pasar revista a las normas que constituyen el marco normativo de la universidad estatal en Chile y, en especial, de la Universidad de Chile.

1. *Constitución de 1980*

La Constitución de 1980 nada dice, al menos expresamente, sobre las universidades y su autonomía. Ello podría llevar a concluir que su regulación es de resorte exclusivo del legislador, el cual dispondría al respecto de la mayor discrecionalidad y que, por tanto, podría incluso establecer un régimen claramente atentatorio a la autonomía de las universidades, en especial de las estatales. Pues bien, a mi juicio ello no es así, lisa y llanamente, porque si bien es cierto que no hay una norma expresa sobre el particular en la Constitución actualmente en vigor, no lo es menos que el Estatuto de Garantías Constitucionales, antes referido y extractado en lo medular, sí la consultaba, y en términos bastante amplios, y en aplicación al *principio de no retroceso de derechos y garantías* —entre las cuales incluyo no sólo las personales sino que también las institucionales— sostengo que dicho Estatuto en lo que se refiere a la autonomía universitaria aún tiene vigor. Cabe destacar que recientemente el Tribunal Constitucional ha concluido lo mismo, esto es, que la autonomía universitaria tiene reconocimiento en sede constitucional, pero a partir de una interpretación extensiva de algunos preceptos de la Constitución vigente, como veremos en el capítulo siguiente.

2. DFL N° 1, de 1981, del Ministerio de Educación

En 1981, se dictó este DFL N° 1, sobre universidades, que en lo medular, dispuso lo que sigue:

Art. 1°.- La Universidad es una institución de educación superior, de investigación, raciocinio cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades de país, al más alto nivel de excelencia.

Art. 2°.- Corresponde especialmente a las universidades:

- a) Promover la investigación, creación, preservación y transmisión del saber universal y el cultivo de las artes y de las letras;
- b) Contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país, de acuerdo con los valores de su tradición histórica.
- c) Formar graduados y profesionales idóneos, con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades.
- d) Otorgar grados académicos y títulos profesionales reconocidos por el Estado, y
- e) En general, realizar las funciones de docencia, investigación y extensión que son propias de la tarea universitaria.

Art. 3.- La Universidad es una institución autónoma que goza de libertad académica y que se relaciona con el Estado a través del Ministerio de Educación

Art. 4°.- Se entiende por autonomía el derecho de cada universidad a regir por sí misma, en conformidad con lo establecido en sus estatutos, todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.

La autonomía académica incluye la potestad de la universidad para decidir por sí misma la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio.

La autonomía económica permite a la universidad disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes.

La autonomía administrativa faculta a cada universidad para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y leyes.

Art. 5°.- La libertad académica incluye la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, cumpliendo los requisitos establecidos por la ley, y la de buscar y enseñar la verdad conforme con los cánones de la razón y la ciencia.

Art. 6°.- La autonomía y la libertad académica no autoriza a las universidad para amparar ni fomentar acciones o conductas incompatibles con el orden

jurídico ni para permitir actividades orientadas a propagar, directa o indirectamente, tendencia político partidista alguna.

Estas prerrogativas, por su esencia misma, excluyen el adoctrinamiento ideológico político, entendiendo por tal la enseñanza y difusión que excedan los comunes términos de la formación objetiva y de la discusión razonada, en las que se señalan las ventajas y las objeciones más conocidas a doctrinas o punto de vista.

Art. 7.- Los recintos y lugares que ocupen las universidades en la realización de sus funciones no podrán ser destinados ni utilizados para actos tendientes a propagar o ejecutar actividades perturbadoras para las labores universitarias. Corresponderá a las autoridades universitarias velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior y arbitrar las medidas necesarias para evitar la utilización de dichos recintos y lugares para actividades prohibidas en el inciso precedente.

3. DFL N° 153, de 1981, del Ministerio de Educación, Estatuto de la Universidad de Chile

Los estatutos de cada universidad estatal en Chile, se contienen en un DFL de 1981, todos ellos impuestos por el Gobierno Militar. Así, por ejemplo, el DFL 153, de 1981, del Ministerio de Educación, contiene el Estatuto de la Universidad de Chile, norma que fue cuestionada, esencialmente, en cuanto al régimen de gobierno universitario instituido: marcadamente jerárquico y sin participación de todos los estamentos de la Universidad, al excluir de él a los funcionarios y alumnos.

4. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza

Esta ley de 1989, se refiere en varios artículos a las universidades en términos análogos al DFL N° 1 antes señalado. Reconoce expresamente la autonomía de las de las universidades —ya sean públicas o estatales— en los siguientes términos:

Art. 75.- Se entiende por autonomía el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.

La autonomía académica incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma como se cumplan sus funciones

de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio.

La autonomía económica permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes.

La autonomía administrativa faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes.

V. NOVEDADES DEL AÑO 2007

El año 2007 fue un muy buen año para la universidad estatal en Chile y en especial para la Universidad de Chile. Ello porque durante el año 2007 se aprobó un nuevo Estatuto para esa Corporación —el cual probablemente sea replicado, en lo sucesivo, para las restantes universidades estatales—, y, además, por la dictación de un fallo del Tribunal Constitucional —Rol 523— que ha reconocido plenamente su autonomía.

1. *Nuevo Estatuto de la Universidad de Chile*

Este nuevo Estatuto es sin duda muy importante, pues, probablemente él sea el parámetro que se considere para la adecuación que se realice, en lo sucesivo, a los estatutos de las otras universidades estatales. Entre las grandes innovaciones por él introducidas merecen destacarse al menos dos:

A. *Misión de la Universidad.*

Este nuevo estatuto establece con mayor precisión que el anterior, la misión que le asiste a la Universidad de Chile, poniendo de relieve su carácter público y nacional. Sobre el particular preciso es extraer sus primeros cuatro artículos:

Artículo 1º. La Universidad de Chile, Persona Jurídica de Derecho Público Autónoma, es una Institución de Educación Superior del Estado de carácter nacional y público, con personalidad jurídica, patrimonio propio, y plena autonomía académica, económica y administrativa, dedicada a la enseñanza superior, investigación, creación y extensión en las ciencias, las humanidades, las artes y las técnicas, al servicio del país en el contexto universal de la cultura.

Artículo 2º. La generación, desarrollo, integración y comunicación del saber en todas las áreas del conocimiento y dominios de la cultura, constituyen la misión y el fundamento de las actividades de la Universidad, conforman la complejidad de su quehacer y orientan la educación que ella imparte.

La Universidad asume con vocación de excelencia la formación de personas y la contribución al desarrollo espiritual y material de la Nación. Cumple su misión a través de las funciones de docencia, investigación y creación en las ciencias y las tecnologías, las humanidades y las artes, y de extensión del conocimiento y la cultura en toda su amplitud. Procura ejercer estas funciones con el más alto nivel de exigencia.

Artículo 3º. Asimismo, corresponde a la Universidad contribuir con el desarrollo del patrimonio cultural y la identidad nacionales y con el perfeccionamiento del sistema educacional del país. En cumplimiento de su labor, la Universidad responde a los requerimientos de la Nación constituyéndose como reserva intelectual caracterizada por una conciencia social, crítica y éticamente responsable y reconociendo como parte de su misión la atención de los problemas y necesidades del país. Con ese fin, se obliga al más completo conocimiento de la realidad nacional y a su desarrollo por medio de la investigación y la creación; postula el desarrollo integral, equilibrado y sostenible del país, aportando a la solución de sus problemas desde la perspectiva universitaria, y propende al bien común y a la formación de una ciudadanía inspirada en valores democráticos, procurando el resguardo y enriquecimiento del acervo cultural nacional y universal.

Artículo 4º. Los principios orientadores que guían a la Universidad en el cumplimiento de su misión, inspiran la actividad académica y fundamentan la pertenencia de sus miembros a la vida universitaria, son: la libertad de pensamiento y de expresión; el pluralismo; y la participación de sus miembros en la vida institucional, con resguardo de las jerarquías inherentes al quehacer universitario. Forman parte también de estos principios orientadores: la actitud reflexiva, dialogante y crítica en el ejercicio de las tareas intelectuales; la equidad y la valoración del mérito en el ingreso a la Institución, en su promoción y egreso; la formación de personas con sentido ético, cívico y de solidaridad social; el respeto a personas y bienes; el compromiso con la institución; la integración y desarrollo equilibrado de sus funciones universitarias, y el fomento del diálogo y la interacción entre las disciplinas que cultiva.

B. Democratización del gobierno universitario.

El nuevo Estatuto de la Universidad de Chile democratiza el gobierno universitario al incorporar un nuevo órgano, el Senado Universitario, en el cual tienen representación sus tres estamentos: académicos, funcionarios y alumnos. Sobre este nuevo órgano preciso es extractar los siguientes dos artículos:

Artículo 24. 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.

(...)

El Senado Universitario, en cuanto órgano representativo de la comunidad universitaria, estará integrado, además del Rector que lo preside, por 36 miembros, de los cuales 27 serán académicos, 7 estudiantes y 2 representantes del personal de colaboración. Los integrantes del Senado Universitario serán elegidos por sus respectivos pares, en la forma que establezca el Reglamento que se señala en el siguiente inciso. En todo caso, a lo menos un tercio de los miembros académicos deberá ser elegido por todo el cuerpo académico de la Universidad y los otros dos tercios por los académicos de las respectivas unidades académicas, según establezca el Reglamento.

Artículo 25. Corresponderá al Senado Universitario:

a) 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, 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.

(...)

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;

c) Ratificar el proyecto de presupuesto anual de la Universidad, sus modificaciones y las pautas anuales de endeudamiento aprobados previamente por el Consejo Universitario. Si el Senado Universitario estima que dicho proyecto no está en concordancia con las políticas de desarrollo que hubiere establecido previamente, dispondrá de un término de 10 días hábiles, a contar de su presentación, para formular observaciones fundadas, que no podrán implicar un aumento del presupuesto. Si no se presentaren observaciones dentro de ese plazo, el presupuesto se tendrá por aprobado. En caso contrario, se constituirá una comisión presidida por el Rector e integrada por tres miembros del Senado

y tres del Consejo que, en un término de 5 días hábiles a contar de la presentación de las indicaciones, resolverá sobre los puntos controvertidos. Si no lo hiciera dentro del plazo establecido, resolverá el Rector refiriéndose únicamente a aquellas observaciones en que la comisión no haya logrado acuerdo;

d) Pronunciarse, de conformidad con este Estatuto, sobre la propuesta del Rector aprobada por el Consejo Universitario, relativa a enajenación o gravamen de activos de la Universidad cuando corresponda a bienes raíces o a bienes que, sin ser inmuebles, hayan sido previamente declarados de especial interés institucional, de acuerdo a reglamento;

e) Pronunciarse, de conformidad con este Estatuto, acerca de la contratación y suscripción de empréstitos y obligaciones financieras, cuando corresponda, de acuerdo con las pautas anuales de endeudamiento. En todo caso, se requerirá la opinión previa del Senado Universitario cuando el plazo de la deuda sobrepase el período del Rector en ejercicio;

f) Aprobar la estructura orgánica de la Universidad y sus modificaciones, que le proponga el Rector, previo pronunciamiento del Consejo Universitario. En caso que el Rector considere que existen diferencias sustantivas entre el pronunciamiento del Consejo y lo aprobado por el Senado Universitario, deberá convocar una comisión, que integrará y presidirá, compuesta además por tres miembros del Consejo y tres del Senado, designados por dichas instancias, respectivamente, la cual resolverá. Si dicha comisión no lograre acuerdo en el plazo de 10 días hábiles, resolverá el Rector. Si la proposición en definitiva fuere rechazada, no podrá presentarse nuevamente sino una vez transcurrido un año desde que tal resolución fuere adoptada;

g) Aprobar las propuestas de creación, modificación o supresión de títulos profesionales o grados académicos que le presente el Rector, previo pronunciamiento del Consejo Universitario. En caso que el Rector considere que existen diferencias sustantivas entre el pronunciamiento del Consejo y lo aprobado por el Senado Universitario, se resolverá de acuerdo al procedimiento establecido en la letra precedente;

(...)

El ex—Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar, al promulgarlo, sostuvo sobre este nuevo Estatuto: “la voluntad de los universitarios y universitarias es nuevamente ley de la república”, y agregó que él da cuenta de “un largo proceso de recuperación de las libertades que fueron arrebatadas a las universidades en 1973”, razón por la cual la Universidad de Chile “recupera completamente el derecho a plantearse con autonomía su forma de organización, las atribuciones de las autoridades que las dirigen y las normas relativas a la participación de sus miembros”. Por su parte, el ex—Rector Luis Riveros

sostuvo: “es la primera universidad del Estado que elimina de su historia los estatutos que dejó la dictadura militar” y “retoma su senda interrumpida a partir del año 1981 con la intervención militar y el estatuto (instaurado) que imponía una universidad autoritaria y vertical, pero limitada en sus capacidades y potencialidades de desarrollo”, “porque hoy no hay manera de hacer universidad sin participación, especialmente de los estudiantes”.

2. Autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Durante el año 2007 el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse, al conocer un requerimiento de inaplicabilidad —control concreto de constitucionalidad de la ley—, sobre el alcance de la autonomía de la Universidad de Chile. Me refiero al requerimiento rol N° 523, caratulado *Parra y otros con Rector de la Universidad de Chile*.

El caso, en síntesis, fue el siguiente: los cargos servidos por varios funcionarios de la universidad —docentes de un Liceo Experimental dependiente de ella— fueron suprimidos por el Rector a través de un decreto universitario. Los afectados recurrieron de protección —amparo— ante la Corte de Apelaciones de Santiago por considerar que tal actuación era ilegal y arbitraria puesto que, a su juicio, no había norma legal que consultara tal facultad al Rector, y más aún, de existir una norma que así lo dispusiera —o una que así fuera interpretada—, sostuvieron, sería inconstitucional, ya que conforme a la Carta Fundamental pueden suprimirse cargos sólo a través de una ley de iniciativa del Presidente de la República⁹. En tanto que el Rector expuso que una norma legal —del Estatuto de la Corporación— expresamente le consulta la facultad de suprimir cargos y que, a mayor abundamiento, ella no era sino que una manifestación de la autonomía universitaria¹⁰.

Estando pendiente el referido recurso de protección, los recurrentes interpusieron requerimiento de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional —acción que busca inaplicar una norma para un caso concreto, ya que de serlo —aplicada— produciría efectos contrarios a la Constitución—. Su correcta

⁹ Este precepto constitucional señala:

Art. 65, inciso 4, N° 2: Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva —de ley, nota nuestra— para:

N° 2.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales o semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado, suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

¹⁰ El precepto legal impugnado fue el siguiente:

Art. 12. Al Rector le corresponde:

h) nombrar al personal académico y administrativo de la universidad conforme a la planta que apruebe previamente,

resolución exigía a dicha Magistratura determinar si, tal como sostenían los requirentes, de ser eventualmente aplicado por la Corte de Apelaciones en el caso concreto la norma legal que invocó el Rector para la supresión de cargos, producía o no efectos contrarios a la Constitución, en específico, si violentaba el precepto constitucional que previene que sólo a través de una ley de iniciativa del Presidente de la República pueden suprimirse los cargos públicos.

El Tribunal Constitucional en un muy buen fallo en lo medular señaló:

Undécimo: Que los preceptos legales impugnados por el requirente, en el caso de ser aplicados en la gestión pendiente, en el sentido que autorizan al Rector de la Universidad de Chile para suprimir cargos, no pueden producir efectos contrarios a la Constitución, toda vez que esa facultad constituye una manifestación inherente de la autonomía universitaria, tal como se explicará;

Duodécimo: Que, en efecto, la autonomía que singulariza a las universidades, ya sean públicas o privadas, se explica por el trascendental rol que éstas cumplen en la sociedad. Dicha autonomía difiere de cualquiera otra que sea reconocida por el ordenamiento jurídico, toda vez que, por la propia naturaleza de estas instituciones, dicha autonomía, sin llegar a ser ilimitada o absoluta, es una de las más amplias de todo nuestro sistema institucional, razón por la cual bien puede ser calificada como máxima o extensiva.

Como se aprecia, en opinión del Tribunal Constitucional, la interpretación del precepto legal impugnado en el sentido que confiere al Rector de la Universidad de Chile la facultad para suprimir cargos de la Corporación no produce efectos contrarios a la Carta Fundamental, lisa y llanamente, porque tal atribución no es sino que manifestación de la autonomía que singulariza a las universidades.

Interesante es destacar este último punto, ya que el fallo advierte que la “autonomía singulariza a las universidades”, o sea, a juicio de esta Magistratura una universidad sin autonomía, lisa y llanamente no es universidad. Del mismo modo, lo que se infiere de lo anterior, en opinión de esta Magistratura no hay diferencias entre la autonomía de una universidad privada y la autonomía de una universidad estatal. De ello concluye, a su vez, que la autonomía de las universidades estatales es una de las más amplias del sistema institucional chileno y por ello no duda en calificarla de máxima o extensiva.

Del mismo modo preciso es observar que en otra parte del fallo, el Tribunal Constitucional entra a determinar si la autonomía universitaria tiene o no reconocimiento en la Constitución de 1980, y concluye que sí. Ello, porque

la autonomía universitaria debe entenderse, señala, implícita en la norma que reconoce y ampara la autonomía de los cuerpos intermedios, ya que las universidades incluso las públicas tienen tal calidad. Complementando el razonamiento anterior, dicha Magistratura expresa que la autonomía universitaria tiene, además, reconocimiento implícito en la libertad de enseñanza, que sí consagra expresamente la Constitución de 1980, pues la autonomía universitaria no es más que la garantía institucional o la fase institucional de dicha libertad.

VI. CONCLUSIONES

A modo de conclusión puedo señalar lo que sigue:

I.- En Chile, el régimen jurídico de las universidades es consustancial a ellas, razón por la cual no es admisible hacer distinciones en función de su carácter público o privado. De ello se sigue que la autonomía de las universidades estatales debe entenderse en términos tan amplios como aquella que detentan las universidades privadas, de ahí que recientemente el Tribunal Constitucional haya expresado que ésta constituye una de las autonomías más amplias del sistema institucional chileno, razón por la cual la ha calificado como máxima o extensiva.

II.- En el caso de la Universidad de Chile, su gobierno, conforme lo establece su nuevo Estatuto, tiende democratizarse, en cuanto se ha consultado un nuevo órgano superior, como lo es el Senado Universitario, y en el cual tiene participación los tres estamentos de ésta: académicos, funcionarios y alumnos; reforma que, probablemente, se replicará en el futuro cercano en los nuevos Estatutos de las restantes universidades estatales que se dicten en reemplazo de aquellos heredados del Gobierno Militar.

III.- Por último, el fundamento basal de la autonomía universitaria, entendida en términos máximos o intensivos, sin importar si éstas son públicas o privadas, se halla, a mi juicio, en la función que ellas sirven en relación a la verdad: buscarla y enseñarla, ya que ésta —la verdad— es sin duda la piedra angular del Estado Constitucional, en el cual todos los órganos del Estado deben buscarla, observarla y respetarla, tal

como certeramente lo ha observado el profesor Peter Häberle en su reciente libro “Verdad y Estado Constitucional”¹¹.

¹¹ Häberle, Peter, *Verdad y Estado Constitucional*, México, UNAM, 2006.