



Proyecto de Ley sobre Universidades Estatales Discusión ante Senado, segundo trámite constitucional¹

N° 21/2018

PROYECTO DE LEY SOBRE UNIVERSIDADES ESTATALES

Actual estado de discusión del proyecto de ley al 18/01/18

El proyecto de Ley sobre Universidades Estatales ([Boletín N° 11.255-04](#)), ingresado el martes 06 de junio de 2017 al Senado de la República (*cámara de origen*), mediante Oficio 090-365 de 2017 [fue retirado del Senado](#), con fecha 13 de julio de 2017. Este retiro fue informado en [cuenta de la Sesión 31° Especial](#) de lunes 17 de julio de 2017.

Con fecha 17 de julio de 2017, se ingresó nuevamente el proyecto de Ley Sobre Universidades del Estado ([Boletín 11.329-04](#)) a la Cámara de Diputados, pasando esta a ser la *cámara de origen*. El mismo día se da cuenta [del proyecto en la Sesión Especial 47ª/365](#) y pasa a la [Comisión de Educación](#) y [de Hacienda](#), en lo pertinente. A su vez, se hace presente la urgencia calificada de “suma”.

El día 23 de noviembre, se dio cuenta del mensaje que retira y hace presente presente la urgencia suma. Luego, el 27 de noviembre, pasó a sala y se dio cuenta del [Primer Informe de la Comisión de Hacienda](#) sobre el proyecto.

Con fecha 30 de noviembre de 2017, se retira y se hace presente la urgencia para su discusión inmediata; el 5 de diciembre, se retira y hace presente la urgencia simple; finalmente, el 14 del mismo mes, se retiró y se hizo presente la urgencia suma.

A fecha 20 de diciembre de 2017, se discutió el Proyecto en Sala aprobándose en general y votándose en particular. En virtud de lo anterior, se remite el Oficio N°13.655 a la Cámara Revisora (Senado), dando paso al segundo trámite legislativo, en las Comisiones de Educación y Cultura, y de Hacienda.

Oficio N° 13.655 que contiene texto finalmente aprobado por la Cámara y despachado al Senado ([documento](#))

En la misma fecha indicada, el Senado da cuenta del proyecto, pasando a la Comisión de Educación y Cultura, y a la Comisión de Hacienda. Posteriormente, con fecha 2 de enero de 2018, la Sala del Senado aprobó [por 14 votos a favor, 10 en contra y una abstención](#), que el Proyecto de ley fuese analizado conjuntamente por la Comisión de Educación y Cultura, y la Comisión de Hacienda.

En [Sesión de 3 de enero, la Comisión conjunta](#), conociendo por primera vez del proyecto, inició el estudio de éste, escuchando la presentación de la Ministra de Educación, Sra. Adriana Delpiano Puelma, y la exposición de los Rectores: Sr. Ennio Vivaldi, Aldo Valle, Darcy Fuenzalida, Juan Manuel Zolezzi y Patricio Sanhueza.

Ver Sesión ([link](#))
Ver Presentación Ministerio de Educación ([link](#))
Ver Presentación Rector Ennio Vivaldi ([link](#))
Ver Presentación Rector Aldo Valle ([link](#))
Ver Presentación Rector Darcy Fuenzalida ([link](#))
Ver Presentación Rector Juan Manuel Zolezzi ([link](#))

¹ El presente documento de trabajo (versión 18.01.2018) fue elaborado por el Área Jurídica del Senado de la Universidad de Chile y la Dirección de Extensión de la Facultad de Derecho. Comentarios: gustavo.fuentes@u.uchile.cl

En el mismo día, mediante [Mensaje N° 1047-365](#), el ejecutivo retira y hace presente la discusión inmediata del proyecto.

En [Sesión de 4 de enero](#), la Comisión Conjunta consideró el proyecto y recibió a diversas asociaciones con el objetivo de continuar con su análisis. Se escuchó a: el Sr. Nelson Carrasco, Presidente (S) de la Asociación de Académicos USACH; Sra. Beatriz Gómez, representante de la Asociación de Académicos UTEM; Sra. Betsy Saavedra, Presidenta de la Federación Nacional de Profesionales y Técnicos de Universidades Estatales (FENAPTUECH); Sra. María Cristina Castro, Presidenta de la Federación Nacional Funcionarios Universidades Estatales de Chile (FENAFUECH); Sr. Carlos Gómez, Presidente de la Federación de Asociaciones de Académicos de las Universidades del Estado de Chile (FAUECH); Sr. Alfonso Mohor, Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), y vocero de la CONFECH; Sr. Felipe Juica, Director del Centro de Estudios, y Juan Pablo de la Torre, Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Santiago (FEUSACH).

Ver noticia sobre la sesión ([link](#))

Ver Presentación de CONFECH ([link](#))

Ver Presentación de Asociaciones de Académicos de las Universidades estatales ([link](#))

Ver Presentación FENAPTUECH ([link](#))

En una nueva [Sesión el día 8 de enero](#), la Comisión Conjunta escuchó la presentación de los invitados a la instancia, quienes expresaron su parecer en torno a temas específicos del proyecto.

i. Gobierno.

Oscar Garrido (ex rector Universidad de Talca), resalta la importancia de un gobierno y administración eficiente al recibir recursos públicos y cumplir un fin social. Considera desastroso el proyecto de ley en esta materia al establecer un cogobierno, lo cual no garantizaría la eficiencia, pues no asegura la elección del más apto, sino por el contrario, da pie a las intervenciones políticas dentro de la universidad.

Concluye que es sumamente exigente respecto a condiciones que deben tener algunos de los futuros miembros del Consejo Superior, pero no pasa lo mismo con los representantes no académicos y estudiantiles.

Oswaldo Garay (contralor interno de la UMCE), respecto al mecanismo de elección de rector, en la forma propuesta, considera que es atentatorio a la triestamentalidad y autonomía universitaria en su faz administrativa, proponiendo que la forma de elección sea determinada por los estatutos de cada universidad. Tampoco está de acuerdo con la presidencia del Consejo Superior, toda vez que a su juicio demuestra la desconfianza del legislador en la capacidad decisoria de los miembros de la comunidad universitaria.

Por su parte, el Sr. Javier Núñez Errázuriz (Senador Universitario Profesor Asociado de la Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile), concluye que no es claro que el modelo de gobernanza propuesto efectivamente potencie el funcionamiento, desempeño y productividad de las universidades estatales, pues, considera que se va en la dirección contraria a las tendencias actuales en Gobernanza Universitaria (acotar atribuciones de Senados, y fomentar atribuciones de un órgano superior, con relevante influencia del Estado/Gobierno y de actores externos). Agrega que el Consejo Universitario tiene atribuciones para elegir 6 de los 8 miembros (exceptuando al Rector) del Consejo Superior, lo cual sería excesivo. Propone órganos independientes, elegidos por procedimientos separados. Además, se permite un porcentaje excesivo a la participación de miembros no académicos en el Consejo Universitario, muy superior a la evidencia comparada en universidades competitivas, y mayor al actual Senado de la U. de Chile (25%), por tanto, propone acotar el mínimo de académicos a 25%.

Aldo González (Departamento de Economía, Universidad de Chile), presenta, como propuestas al Consejo Superior, que haya mayor equilibrio entre miembros internos y externos. Respecto a estos últimos, la designación presidencial debiese ser desfasada a los períodos presidenciales, con aprobación del parlamento e imposibilidad de remoción discrecional.

ii. Gestión.

Desde Contraloría General de la República, se identificaron como problemas:

1. La indicación presentada por el ejecutivo que establece que la rendición del aporte institucional para la gratuidad sólo se hará ante la Superintendencia de Educación Superior; toda vez que es la Contraloría la institución llamada al control de los recursos públicos, independiente de la institución que los reciba.
2. Específicamente, respecto al proyecto para Universidades del Estado, destaca como problemático la exención del trámite de toma de razón del artículo 38 inciso final, pues considera que las entidades públicas exentas de este trámite son las que presentan mayores problemas por malas prácticas, errores y conductas contrarias a la probidad administrativa. Además, que agravará y diferirá el problema hacia las auditorías. En este mismo sentido se manifiesta Osvaldo Garay (contralor interno UMCE), pues el sustituir la toma de razón por un trámite posterior de control, es peligroso, toda vez que los fondos ya habrán egresado de las arcas universitarias.
3. En el mismo proyecto de ley, considera que el artículo 32, referido a compras públicas, evita el control y transparencia en la contratación con recursos públicos.

En sentido contrario se manifestó el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Pablo Ruiz-Tagle, quien destacó que, entre las medidas particulares del Proyecto, exista la idea de crear un régimen jurídico especial para la gestión administrativa y financiera de las Universidades Estatales. Este régimen especial comprende, entre otras normas, los artículos 31 a 37 del Proyecto relativas a los contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, la exclusión de los convenios celebrados con el Estado, facilitar la licitación privada o trato directo y la ejecución y celebración de actos y contratos, exención de tributos y especificación de los actos sujetos a la toma de razón ante la Contraloría General de la República, sin excluir en ningún caso el control a posteriori de Contraloría por medio de auditorías.

Considera, que estas normas hacen realidad una demanda muy sentida y necesaria para las Universidades Estatales y es una piedra angular del Proyecto que se refleja en sus ideas matrices, porque permite mejorar la eficiencia en el trabajo de las Universidades Estatales en condiciones de igualdad con las instituciones de educación superior privadas, que aunque reciben recursos públicos no están sujetas al trámite de toma de razón de sus resoluciones ante la Contraloría General de la República. Se trata de hacer verdaderamente operativo, en este ámbito, los principios de igualdad constitucional y no discriminación.

Ver Sesión ([link](#))

Ver Presentación de Pablo Ruiz-Tagle Vial ([link](#))

Ver Presentación de Oscar Garrido ([link](#))

Ver Presentación de Diego Durán ([link](#))

Ver Presentación de Aldo González ([link](#))

Ver Presentación de Javier Núñez ([link](#))

Ver Presentación de Osvaldo Garay ([link](#))

Ver Presentación del Contralor General de la República ([link](#))

Con fecha 9 de enero de 2018, el Ejecutivo retira y hace presente la discusión inmediata del proyecto de ley.

En la [Sesión del día 10 de enero](#), la Comisión Conjunta aprobó en general el proyecto, por 8 votos a favor y 2 abstenciones.

La senadora Ena Von Baer argumentó su abstención indicando que se encuentra de acuerdo con la segunda parte del proyecto que, a su parecer, corresponde a la regulación de la organización de las Universidades Estatales, sin embargo, rechaza dos partes del proyecto: (i) no está de acuerdo con la diferencia de principios entre el proyecto de Educación Superior y el de Universidades Estatales, especialmente con la autonomía universitaria que se consagrará solo en el segundo, siendo que es evidentemente un cimiento transversal de las instituciones universitarias (cabe aclarar que la autonomía universitaria también se consagra como principio en el proyecto de Educación Superior), y; (ii) considera una discriminación arbitraria la existencia de un fondo por ley para las Universidades Estatales y no así para las privadas, especialmente las tradicionales, cuyo financiamiento quedaría sujeto a la ley de presupuesto anual.

El senador Ignacio Walker, si bien vota a favor de la idea de legislar, indica que hubiese preferido una Ley General de Educación Superior, aunque comprende la especificidad regulatoria que demandan las universidades del Estado.

En sesiones de fecha [11](#) y [12](#) de enero de 2018, las Comisiones unidas votaron el proyecto en particular, elaborando un informe con el detalle de la votación y un esquema comparado que contiene el texto final que será discutido y votado en general y particular por la Sala del Senado.

Ver Sesión de 11 de enero ([link](#))

Ver Informe de votación en particular en la Comisión Unida ([link](#))

Ver Comparado del texto de proyecto a discutir en la Sala del Senado ([link](#))

Con fecha 10 de enero de 2018, el Ejecutivo retira y hace presente la discusión inmediata del proyecto de ley.

Con fecha 16 de enero de 2018, el Ejecutivo retira y hace presente la discusión inmediata del proyecto de ley.

El miércoles [17 de enero, en sesión de sala del Senado \(N° 81 Especial\)](#) se aprobó en general el texto del proyecto de ley propuesto por la Comisión Conjunta por 26 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones y 0 pareos.

A su vez, se realizó la votación en particular, ratificándose, en primer lugar, los artículos unánimemente aprobados por las Comisiones Unidas.

En segundo lugar, se aprobó un acuerdo de votación que contempló 4 bloques, los cuales obtuvieron los siguientes resultados:

- i. Artículos de quórum orgánico constitucional: artículos 2, 3, 13, 16, 17, 20, 21, inciso segundo, 23, 25, 28, inciso final, 29, 41, 43, 53 y 56, inciso final.
Votación: 26 a favor, 0 en contra, 0 abstenciones y 0 pareos.
- ii. Artículo de quórum calificado: artículo 63.
Votación: 22 a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.
- iii. Artículos de quórum simple: artículos 4, 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 22, 27, 33, 34, 35, 39, 40, 42, 46, 52, 54, 55, 56 inciso 1, 57, 58, 59, 60, 61, 62 N°s 1, 2, 4, 5, 6 y 7; 63, 1 y 7 transitorios.
Votación: 27 a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.

Algunos senadores expresaron su preocupación por la modalidad de financiamiento de las nuevas instituciones estatales, indicando que para aprobar el fondo de fortalecimiento, requerían el compromiso del Ejecutivo para con ellas, ya que ciertamente necesitarían mayores recursos para su implementación óptima. En sentido positivo se expresó el Ministro de Hacienda, que se encontraba presente en a sesión.

iv. Votación separada:

- Artículo 51 inciso 2 y 62 N°3: se aprueba con 17 votos a favor, 9 en contra, 2 abstenciones y 1 pareo.

En esta votación, la controversia trató sobre la relación entre el aumento de matrícula y la regulación de la gratuidad. Conforme a esta última, todos los planteles universitarios pueden aumentar su matrícula hasta un 2,7% respecto del último proceso de admisión. Por su parte, el proyecto excepciona de dicho máximo a las Universidades Estatales, pudiendo superarlo si el Ministerio de Educación y de Hacienda aprueban el informe que justifica fundadamente la medida.

La senadora Ena Von Baer argumenta su voto en contra indicando que implica una discriminación arbitraria entre los planteles estatales y privados, ya que las normas de gratuidad se aplicarían distintamente a cada tipo de institución, pues solo las universidades estatales podrían superar el porcentaje máximo de aumento de matrícula. En el mismo sentido se expresaron los senadores Allamand y Pérez, enfatizando en las universidades privadas tradicionales, que han cumplido una función pública históricamente.



El senador Juan Pablo Letelier considera que es una norma moderada y que en este punto se evidencian las diferencias de opinión estructural sobre las instituciones estatales, puesto que justamente lo que pretende el proyecto es fortalecer a sus universidades, las cuales históricamente han estado más atadas legalmente que las privadas.

El senador Carlos Montes responde a Ena Von Baer señalando que las universidades estatales deberán solicitar fundadamente el aumento de matrícula, siendo visado por el Ejecutivo, por lo cual no es correcto indicar que estaríamos en presencia de un beneficio arbitrario para este tipo de planteles, en desmedro de los privados. A mayor abundamiento, expresa que con un universo de estudiantes de 1.300.000 la posibilidad de crecer es limitada, por lo que en la práctica la consecuencia de la medida será la transformación de la composición de los planteles estatales, que podrán recibir a mayor cantidad de estudiantes.

El senador Jaime Quintana defiende el articulado toda vez que es una necesidad de Chile aumentar la matrícula para las estatales, ya que se requieren profesionales en muchas áreas, siendo un deber tanto de las instituciones como del Estado ofrecer más vacantes. Este proyecto estaría lejos de ser un trato preferente para las universidades estatales, ya que solo fortalece algunos ámbitos, como es correcto considerando las políticas de educación superior en otros Estados. El 2007, un 48,4% de los estudiantes postulantes pusieron como 1° preferencia universidades estatales no alcanzando matrículas en ellas. Hoy la matrícula pública en Chile es de un 16% cuando a nivel OCDE es de 69% y en E.E.U.U. 73%. Fortalecer no es discriminar, es priorizar. En el mismo sentido se expresó el senador Pizarro.

Alejandro Guillier enfatiza en que no se vuelva a atrás en la discusión alegando discriminación arbitraria, porque ya se había acordado que las universidades estatales necesitaban un estatuto particular en razón de tener una función y roles distintos a las instituciones privadas, en particular la obligación de servir a las necesidades del país.

- Artículo 60: se aprueba con 22 votos a favor, 2 en contra, 0 abstenciones y 1 pareo.

Senadores de la bancada Chile Vamos consideran que el fondo de fortalecimiento a las universidades estatales es una medida que discrimina arbitrariamente a los planteles privados, toda vez que (i) no se indica cómo se financiará y (ii) históricamente se les ha reconocido a las universidades privadas el rol de colaboras de los planteles estatales, pudiendo optar a fondos fiscales, del cual quedan excluidas en este proyecto.

La bancada de la Nueva Mayoría justificó la medida señalando que se trata de un fondo que no tiene otro objetivo más que fortalecer a los planteles estatales, en razón de su rol al servicio del país.

El mismo día 17 de enero, se remitió oficio N° 35 a la Cámara de Diputados, en virtud del cual, el Senado da cuenta de la aprobación del proyecto de ley con las modificaciones que se señalan, dando lugar al Tercer trámite Constitucional.

Ver Sesión en sala ([link](#))

Ver detalle de la votación ([link](#))

Ver Oficio del Senado a Cámara de Diputados ([link](#))

Ver noticia ([link](#))

Finalmente, con fecha 18 de enero, la Cámara de Diputados da cuenta del oficio remitido.

Lo que viene

Con fecha 16 de enero de 2017 se retira y hace presente la *discusión inmediata* del proyecto, lo que implica que tanto su discusión y votación en la Cámara deberá quedar terminada en el plazo de 6 días, en virtud del [artículo 74](#) de la Constitución Política de la República y el [art. 27](#) de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Estando el proyecto de ley en tercer trámite constitucional, corresponde ahora, que éste vuelva a la Cámara Revisora (Cámara de Diputados), quien debe pronunciarse sobre el mismo texto, con las modificaciones realizadas en el Senado.

Procedimiento Constitucional de la Formación de la Ley

- i) En el caso del proyecto de Ley sobre Universidades Estatales, fue originado mediante Mensaje N° 090-365, asignándosele el Número de [Boletín 11.329-04](#).

Primer Trámite Constitucional:

- ii) El proyecto llegó a la cámara de origen (Diputados) donde pasó a la Comisión de Educación, para un estudio del texto.
iii) *Discusión general:* ocurre cuando la comisión informa a la Sala, donde todos los parlamentarios votan para aprobar o rechazar la “*idea de legislar*” ante la eventualidad de que sea rechazada por la comisión. En caso de ser aprobado, se pasa a la discusión en particular en la misma comisión.
iv.i) Si se aprueba, el proyecto vuelve a la comisión y se estudia en detalle.
iv.ii) Si se rechaza, el proyecto no puede presentarse sino hasta dentro de un año.
iv) *Discusión particular:* una vez estudiado el proyecto por parte de la Comisión, se envía a la Sala de la Cámara donde se analizar y se vota cada artículo del texto.

Segundo Trámite Constitucional

- v) El proceso es igual que el primer Trámite Constitucional (la cámara revisora estudia el proyecto en comisiones y se vota en sala, tanto en general como en particular).
vi) Si el proyecto se aprueba, se envía al Presidente de la República.
vii) El Presidente firma el proyecto, y se convierte en ley, entrando en vigencia al publicarse en el Diario Oficial, salvo disposiciones transitorias.

Tercer Trámite Constitucional (eventualmente si la Cámara Revisar hace cambios al proyecto, enviándose a la Cámara de origen para que se aprueben).

- viii) La Cámara de origen revisa y aprueba los cambios de la Cámara revisora.
ix) La Cámara de origen podría no aprobar los cambios: en ese caso ambas cámaras en conjunto generan un texto nuevo.

Para conocer en detalle el Procedimiento Constitucional de la Formación de la Ley, ver el siguiente [diagrama](#).

Otros proyectos relacionados con Educación Superior (fuente: [BCN](#))

- Proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior ([Boletín N° 10.783-04](#))
- Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología ([Boletín N° 11.101-19](#))
- Proyecto de Ley que Modifica la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, a fin de excluir de su aplicación a la Universidad de Chile y al Hospital Clínico José Joaquín Aguirre, en lo que respecta a los convenios que celebren ([Boletín N° 10.782-05](#))
- Proyecto de ley establece régimen de protección para las embarazadas que cursen estudios de educación superior, y para los estudiantes del mismo nivel que sean madres, padres o se encuentren a cargo del cuidado personal de un menor de edad ([Boletín N° 10.911-04](#))
- Proyecto de ley Elimina el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, estableciendo nueva regulación transitoria para el año 2017 ([Boletín N° 11.257-04](#))

Ver [anteriores Informativos](#) sobre proyecto Universidades Estatales
Observatorio Legislativo de la Reformas en Educación Superior
www.reformauniversitaria.cl