

Volumen 6 - Número 3 - Julio/Septiembre 2019

REVISTA INCLUSIONES

REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

ISSN 0719-4705

Homenaje a

Javier Carreón Guillén

MIEMBRO DE HONOR COMITÉ INTERNACIONAL

REVISTA INCLUSIONES

CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

CUERPO DIRECTIVO

Directores

Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda

Universidad Católica de Temuco, Chile

Dr. Francisco Ganga Contreras

Universidad de Los Lagos, Chile

Subdirectores

Mg. Carolina Cabezas Cáceres

Universidad de Las Américas, Chile

Dr. Andrea Mutolo

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Editor

Drdo. Juan Guillermo Estay Sepúlveda

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Editor Científico

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

Editor Brasil

Drdo. Maicon Herverton Lino Ferreira da Silva

Universidade da Pernambuco, Brasil

Editor Europa del Este

Dr. Alekzandar Ivanov Katrandhiev

Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

Cuerpo Asistente

Traductora: Inglés

Lic. Pauline Corthorn Escudero

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Traductora: Portugués

Lic. Elaine Cristina Pereira Menegón

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Sr. Felipe Maximiliano Estay Guerrero

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Carolina Aroca Toloza

Universidad de Chile, Chile

Dr. Jaime Bassa Mercado

Universidad de Valparaíso, Chile

Dra. Heloísa Bellotto

Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dra. Nidia Burgos

Universidad Nacional del Sur, Argentina

Mg. María Eugenia Campos

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Francisco José Francisco Carrera

Universidad de Valladolid, España

Mg. Keri González

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Pablo Guadarrama González

Universidad Central de Las Villas, Cuba

Mg. Amelia Herrera Lavanchy

Universidad de La Serena, Chile

Mg. Cecilia Jofré Muñoz

Universidad San Sebastián, Chile

Mg. Mario Lagomarsino Montoya

Universidad Adventista de Chile, Chile

Dr. Claudio Llanos Reyes

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Dr. Werner Mackenbach

Universidad de Potsdam, Alemania

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín

Universidad de Santander, Colombia

Ph. D. Natalia Milanesio

Universidad de Houston, Estados Unidos

Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Ph. D. Maritza Montero

Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Eleonora Pencheva

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Rosa María Regueiro Ferreira

Universidad de La Coruña, España

Mg. David Ruete Zúñiga

Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

Dr. Andrés Saavedra Barahona

Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

Dr. Efraín Sánchez Cabra
Academia Colombiana de Historia, Colombia

Dra. Mirka Seitz
Universidad del Salvador, Argentina

Ph. D. Stefan Todorov Kapralov
South West University, Bulgaria

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Comité Científico Internacional de Honor

Dr. Adolfo A. Abadía
Universidad ICESI, Colombia

Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Martino Contu
Universidad de Sassari, Italia

Dr. Luiz Alberto David Araujo
Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Dra. Patricia Brogna
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Horacio Capel Sáez
Universidad de Barcelona, España

Dr. Javier Carreón Guillén
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Lancelot Cowie
Universidad West Indies, Trinidad y Tobago

Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar
Universidad de Los Andes, Chile

Dr. Rodolfo Cruz Vadillo
Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

Dr. Adolfo Omar Cueto
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Dr. Miguel Ángel de Marco
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Emma de Ramón Acevedo
Universidad de Chile, Chile

Dr. Gerardo Echeita Sarrionandia
Universidad Autónoma de Madrid, España

Dr. Antonio Hermosa Andújar
Universidad de Sevilla, España

Dra. Patricia Galeana
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Manuela Garau
Centro Studi Sea, Italia

Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg
Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia
Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos

Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez
Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia

José Manuel González Freire
Universidad de Colima, México

Dra. Antonia Heredia Herrera
Universidad Internacional de Andalucía, España

Dr. Eduardo Gomes Onofre
Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

Dr. Miguel León-Portilla
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel Ángel Mateo Saura
Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España

Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros
Diálogos em MERCOSUR, Brasil

+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández
Universidad del Zulia, Venezuela

Dr. Oscar Ortega Arango
Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut
Universidad Santiago de Compostela, España

Dr. José Sergio Puig Espinosa
Dilemas Contemporáneos, México

Dra. Francesca Randazzo
Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

Dra. Yolando Ricardo

Universidad de La Habana, Cuba

Dr. Manuel Alves da Rocha

Universidade Católica de Angola Angola

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza

Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

Dr. Miguel Rojas Mix

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades
Estatales América Latina y el Caribe*

Dr. Luis Alberto Romero

CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig

Dilemas Contemporáneos, México

Dr. Adalberto Santana Hernández

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Juan Antonio Seda

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva

Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso

Universidad de Salamanca, España

Dr. Josep Vives Rego

Universidad de Barcelona, España

Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Comité Científico Internacional

Mg. Paola Aceituno

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

Ph. D. María José Aguilar Idañez

Universidad Castilla-La Mancha, España

Dra. Elian Araujo

Universidad de Mackenzie, Brasil

Mg. Romyana Atanasova Popova

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Ana Bénard da Costa

Instituto Universitario de Lisboa, Portugal

Centro de Estudos Africanos, Portugal

Dra. Alina Bestard Revilla

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el
Deporte, Cuba*

Dra. Noemí Brenta

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Rosario Castro López

Universidad de Córdoba, España

Ph. D. Juan R. Coca

Universidad de Valladolid, España

Dr. Antonio Colomer Vialdel

Universidad Politécnica de Valencia, España

Dr. Christian Daniel Cwik

Universidad de Colonia, Alemania

Dr. Eric de Léséulec

INS HEA, Francia

Dr. Andrés Di Masso Tarditti

Universidad de Barcelona, España

Ph. D. Mauricio Dimant

Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

Dr. Jorge Enrique Elías Caro

Universidad de Magdalena, Colombia

Dra. Claudia Lorena Fonseca

Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dra. Carmen González y González de Mesa

Universidad de Oviedo, España

Ph. D. Valentin Kitanov

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Luis Oporto Ordóñez

Universidad Mayor San Andrés, Bolivia

Dr. Patricio Quiroga

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Gino Ríos Patio

Universidad de San Martín de Porres, Per

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. Vivian Romeu

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. María Laura Salinas

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

Dr. Stefano Santasilia

Universidad della Calabria, Italia

Mg. Silvia Laura Vargas López

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

Dra. Jaqueline Vassallo

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Dr. Evandro Viera Ouriques

Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez

Universidad de Jaén, España

Dra. Maja Zawierzeniec

Universidad Wszechnica Polska, Polonia

Editorial Cuadernos de Sofía

Santiago – Chile

Representante Legal

Juan Guillermo Estay Sepúlveda Editorial

Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:





REX



UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Universidad de Concepción



BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

RÉGIMEN FINANCIERO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

FINANCIAL REGIME OF STATE UNIVERSITIES

Lic. María Loreto Velásquez Muñoz

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile
maria.velasquez.m@pucv.cl

Fecha de Recepción: 23 de abril de 2019 – **Fecha Revisión:** 03 de mayo de 2019
Fecha de Aceptación: 04 de abril de 2019 – **Fecha de Publicación:** 10 de junio de 2019

Resumen

Este artículo reflexiona sobre las dificultades que presenta la coexistencia entre la naturaleza jurídica de las Universidades Estatales, la normativa aplicable a ellas, especialmente en sus aspectos financieros, y, finalmente, la idea de autonomía económica. Primeramente, se da un tratamiento orgánico a la normativa existente sobre el particular y, a continuación, se analiza la dificultad que surge al realizar una interpretación armónica entre dichas normas de derecho público con la figura de autonomía financiera o económica. Lo anterior, permitirá observar que la autonomía universitaria se encuentra altamente restringida, en lo que a administración financiera se refiere, dejando en desventaja a este tipo de instituciones en un sistema como el chileno.

Palabras Claves

Universidades Estatales – Autonomía Universitaria – Autonomía Económica – Límites

Abstract

The present article is a reflection on the difficulties presented by the coexistence of the legal nature of Public Universities, the regulations applied to them, especially in financial aspects, and lastly, the idea of economical autonomy. Firstly, the existing regulation on the particular is given an organic treatment and, next, an analysis on the difficulty emerging when performing a symmetrical interpretation of the abovementioned regulations of public law alongside with the figure of financial or economic autonomy. All this, allows the observation that university autonomy is highly restricted in terms of financial administration, putting this type of institutions within a system as the Chilean system in disadvantage.

Keywords

Public Universities – University Autonomy – Economic Autonomy – Limits

Para Citar este Artículo:

Velásquez Muñoz, María Loreto. Régimen financiero de las Universidades Estatales. Revista Inclusiones Vol: 6 num 3 (2019): 257-270.

Universidades Estatales como integrantes de la Administración del Estado

El artículo 1º de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, no define que es la Administración del Estado¹, sino que en su inciso segundo se limita a realizar una mención de los órganos que la integran. De esta forma, el legislador nacional ha optado por una definición orgánica o subjetiva de Administración.

El citado inciso segundo dispone que esta estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

En dicho contexto, y a propósito de las universidades estatales, principalmente en relación a la manera en que se compatibilizan las ideas de su naturaleza jurídica y la autonomía propia que caracteriza a este tipo de entidades, la reiterada jurisprudencia de la Contraloría General de la República (en adelante la Contraloría)² ha señalado que estas constituyen servicios públicos que integran la Administración del Estado, en los términos aludidos por el inciso segundo del artículo 1º, de manera que se encuentran sujetas a un régimen de derecho público en su organización y actividad jurídica, entre otros aspectos.

Luego, los incisos primero y segundo del artículo 1º de la Ley Nº 21.094, sobre Universidades Estatales, dictada durante el año 2018, les define como:

“instituciones de Educación Superior de carácter estatal, creadas por ley para el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión, vinculación con el medio y el territorio, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia, al desarrollo sustentable e integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura.

Estas instituciones universitarias son organismos autónomos, dotados de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que forman parte de la Administración del Estado y se relacionan con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Tendrán su domicilio en la región que señalen sus estatutos.”³

Así, las universidades del Estado, al ser jurídicamente organismos autónomos creados por ley para el cumplimiento de funciones de educación superior, requieren un tratamiento de derecho público diferenciado que facilite y agilice su gestión institucional⁴.

De lo enunciado, podemos concluir que este tipo de establecimientos de educación superior forman parte de la Administración, sin embargo, no hay dudas acerca

¹ Julio Pallavicini Magnère, Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo, Tomo III, Ley Nº 18.575 Interpretada. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Santiago de Chile: Thompson Reuters, 2012), 2.

² Contenida, entre otros, en los dictámenes de la Contraloría General de la República N.ºs. 8.576, de 1989; 679, de 1992 y 47.500, de 2004.

³ Ley Nº 21.094, de 2018. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1119253>

⁴ Mensaje de la Ley Nº 21.094, de parte de la Presidenta de la República de Chile. Disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7545/>

de las particularidades que revisten las mismas, siendo las más relevantes aquellas que dicen relación con la autonomía universitaria.

Autonomía Universitaria

La Constitución de 1925 (con la modificación introducida por la Ley de Reforma Constitucional N° 17.398, de 9 de enero de 1971), en lo que pertinente, previno en el inciso 10 de su N° 7 del artículo 10, que:

“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 puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país”⁵.

Sin embargo, en la Constitución de 1980 no se reconoce expresamente este concepto, sino que se deduce a partir de que algunos tipos de universidades son un cuerpo intermedio de la sociedad. Del mismo modo, se asume como garantía institucional integrante de los derechos educacionales, en particular, de la libertad de enseñanza.⁶ De esta forma, una de sus fuentes de reconocimiento es la autonomía de los grupos intermedios, la que es garantizada por la Constitución en miras a que puedan perseguir sus fines específicos.⁷

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha sentenciado que:

“la autonomía universitaria, *en tanto autonomía máxima o extensiva* [énfasis original], comprende al menos tres aspectos esenciales y ligados indisolublemente: el académico, el económico y el administrativo. El primero dice relación con la potestad para determinar la forma en que deben realizar sus funciones fundamentales de docencia, investigación y extensión. A su turno, la autonomía económica apunta a la potestad soberana de determinar la forma en que se distribuye su presupuesto para cumplir sus fines esenciales. Por último, *la autonomía administrativa dice relación con la facultad para organizar su funcionamiento interno de manera eficiente para satisfacer adecuadamente sus servicios* [énfasis original]”⁸.

A este respecto, el citado Tribunal ha concluido:

“tanto la autonomía económica como administrativa que la ley le confiere al establecimiento de educación superior (artículo 104, Ley General de Educación) está subordinada al cumplimiento de los estatutos y de la ley... No obstante, el contenido esencial de la autonomía universitaria dice relación con su ámbito académico. Allí hay un núcleo relativo a la cautela del proyecto institucional, ideario del centro o programa educativo, no importando cómo se denomine, que da cuenta de las obligaciones

⁵ Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=131386>

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, causa Rol N°2.731, de 26 de noviembre de 2014, cons. 27°.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, causa Rol N°2.731...cons. 28°.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitución de Chile, causa Rol N°2.252, de 10 de septiembre de 2013, cons. 33°.

esenciales que asume la institución de educación superior para ejercer su derecho a otorgar educación;”⁹

Siguiendo la misma línea, la Contraloría ha sostenido que aquélla corresponde al derecho de cada establecimiento de educación superior para regirse a sí mismo de conformidad con lo dispuesto en sus estatutos.¹⁰

Ahora bien, el artículo 2º de la Ley N° 21.094, prevé, en el sentido comentado, que las universidades del Estado gozan de autonomía académica, administrativa y económica.

En cuanto a la autonomía económica, que es la que nos interesa para efectos del presente artículo, el inciso cuarto del mismo artículo 2º indica que esta autoriza a las universidades del Estado a disponer y administrar sus recursos y bienes para el cumplimiento de su misión y de sus funciones, sin la intervención de autoridades u órganos públicos ajenos a la universidad. Con todo, el ejercicio de esta autonomía no exime a las universidades de la aplicación de las normas legales que las rijan en la materia.

Sobre el particular, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría ha precisado que la autonomía económica consiste en reconocer a las entidades de que se trata las facultades suficientes en la administración de los recursos financieros para el cumplimiento de sus funciones¹¹.

De lo referido, se concluye que la máxima expresión de autonomía en las entidades universitarias del Estado se da en el aspecto académico, encontrándose su autonomía administrativa y económica sujeta limitada por el principio de juridicidad, lo que pone de relieve la necesidad de conocer el marco normativo aplicable, cómo este se relaciona entre sí con las ideas bases del sistema educativo y cómo afecta este el actuar de este tipo de centros de educación.

Administración Financiera de las Universidades Estatales

La administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos del Estado. Para tal efecto, se distinguen entre los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos¹².

Las normas y principios a las cuales está sujeta se encuentran contenidos en la Constitución y especialmente en el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, entre los que destacan el principio de legalidad del gasto, la anualidad, la reserva legal, la universalidad, unidad, la estabilidad presupuestaria, no afectación de los tributos a fines determinados y publicidad.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, causa Rol N°2.731...cons. 30°.

¹⁰ A vía ejemplar, los dictámenes N°s. 679, de 1992; 42.257, de 2009 y 38.766, de 2012, de la Contraloría General de la República de Chile.

¹¹ En este sentido los dictámenes N°s. 20.421, de 1985; 24.218, de 2002 y 40.713, de 2004 de la Contraloría General de la República de Chile.

¹² Artículo 1º Decreto Ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda de Chile, Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6536>

Pero, en lo que respecta a la administración financiera de las universidades estatales, cabe señalar que por los artículos 29 del Decreto Ley N° 3.529, de 1980, del Ministerio de Hacienda -Normas Complementarias de Administración Financiera y de Incidencia Presupuestaria- y 6° de la Ley N° 18.224, las normas sobre la materia, contenidas en el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, no les son aplicables, con excepción de los artículos 29 y 44 de dicho texto -sobre traspaso a rentas generales de la Nación de las utilidades netas que arrojen balances patrimoniales anuales de las instituciones que señala y necesidad de requerir autorización al Ministerio de Hacienda para actuaciones que puedan comprometer en cualquier modo el crédito público-.

Lo expuesto, trajo como consecuencia inmediata que las materias de que se trata fueran abordadas por diferentes leyes, de forma que no se encuentran en un texto orgánico, ocasionando un desorden en su estudio.

Por ello, seguiremos el esquema dado por el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, el cual habla de sistema de administración financiera, pues reconoce un conjunto interrelacionado de procesos o subsistemas ordenados y coordinados entre sí formando un todo, concebido para cumplir con determinados objetivos¹³.

Estos objetivos tienen que ver con lo prescrito en el artículo 1° de la Constitución Política, en el sentido que “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común”.

Desde el punto de vista económico esto se cumple proveyendo de servicios públicos básicos, redistribuir el ingreso nacional, regular la economía a través del manejo de variables macroeconómicas, actuar en la producción y provisión de bienes y/o servicios por razones estratégicas o de bien común y establecer un marco jurídico para regular la actuación de los agentes económicos.

Para seguir el orden entregado por el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, abarcaremos los subsistemas: Presupuestario, Administración de Fondos -como tema especial trataremos el crédito en las universidades estatales-, Contabilidad y de Control.

Presupuestario

En el Sector Público, el Subsistema Presupuestario está conformado por un programa financiero de mediano plazo y por el presupuesto anual, siendo solo este último una herramienta en el caso de las universidades estatales, pues el primero no aplica en este caso, pues es una herramienta macroeconómica.

El presupuesto anual es un cálculo previo de ingresos y egresos, unidos a un programa de acción elaborado por la universidad para coordinar la asignación de sus recursos disponibles a la obtención de sus metas y objetivos dentro de un periodo de un año.

¹³ Ministerio de Hacienda, Administración Financiera del Estado (Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda, s.d.), 10.

Este supone el cumplimiento de las siguientes etapas: Formulación, Discusión, Aprobación, Ejecución y Control.

Según lo contemplado en el inciso segundo del artículo 50 de la Ley N° 18.591, para efectos de la elaboración de los presupuestos universitarios, los Ministerios de Educación Pública y de Hacienda, debían reglamentar mediante decreto supremo estas normas generales. Lo anterior, se materializó en la dictación del Decreto N° 180, de 1987, del Ministerio de Hacienda, que Fija Norma para la Presentación de Presupuestos, Balances de Ejecución Presupuestaria e Informes de Gestión de las Instituciones de Educación Superior que indica.

El artículo 4° del mencionado Decreto N° 180, dispone, en lo pertinente, que el presupuesto inicial de las entidades de educación superior del Estado debe ser aprobado por la autoridad u organismo competente que establezcan los respectivos estatutos orgánicos, sometido a la tramitación que corresponda en la Contraloría.

Posteriormente, el artículo 12 de la Ley N° 21.094, establece que el gobierno de las universidades del Estado será ejercido a través de los siguientes órganos superiores: Consejo Superior, Rector y Consejo Universitario.

El artículo 13 define al Consejo Superior como el máximo órgano colegiado de la universidad. Le corresponde definir la política general de desarrollo y las decisiones estratégicas de la institución, velando por su cumplimiento, de conformidad a la misión, principios y funciones de la universidad. Los estatutos de cada universidad podrán establecer una denominación distinta para el máximo órgano colegiado.

Por su parte, el artículo 17, letra d) señala que el Consejo Superior tendrá entre sus atribuciones el aprobar el presupuesto y sus modificaciones, debiendo pronunciarse, a lo menos, semestralmente sobre su ejecución.

De las normas enunciadas, podemos advertir que la formulación y discusión del presupuesto se da en conformidad a los estatutos orgánicos de cada universidad pública, siendo esta una manifestación de su autonomía, correspondiendo, en todo caso, siempre al Consejo Superior -o quien cumpla sus funciones de acuerdo a su normativa interna independiente de su denominación- el aprobarlo.

El acto administrativo que sancione el presupuesto será dictado por el Rector, quien tiene la calidad de jefe superior del servicio según lo previsto en el artículo 20 de la Ley N° 21.094, y este está sometido al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría, en razón de lo indicado en el número 8.1 de la resolución N° 1.600, de 2008 (norma que se replica en el numeral 11.1 de la resolución N° 7, de 2019, de dicha institución autónoma, que deja sin efecto la citada resolución N° 1.600 a partir del 1 de julio de 2019).

Los decretos o resoluciones que dispongan modificaciones al presupuesto inicial, también se encuentran sujetos a este control preventivo de legalidad.

Ahora, según lo señalado en el inciso primero del artículo 50 de la Ley N° 18.591 -requerimiento que es reiterado en el artículo 4° del Decreto N° 180, de 1987-, el presupuesto anual se debe publicar en un diario de circulación regional antes del 31 de marzo de cada año.

Resulta del caso precisar, que las actualizaciones que se efectúen al citado presupuesto deben considerar las modificaciones que, a su vez, determine la autoridad competente respecto de las asignaciones de transferencias establecidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año, que afecten directamente las estimaciones de los ingresos presupuestarios por parte de las entidades de educación superior beneficiarias -por ejemplo- del Aporte Fiscal Directo, Fondo de Desarrollo Institucional, becas, gratuidad, subsidios, entre otras, todo ello con la finalidad de mantener la debida consistencia entre los ordenamientos presupuestarios del organismo otorgante y la institución receptora, respectivamente¹⁴.

Administración de Fondos

El proceso de administración de fondos se relaciona con el manejo y obtención de los recursos financieros de las universidades estatales, como de su posterior distribución y control de acuerdo a las necesidades de las obligaciones que hayan sido determinadas en su presupuesto.

En este proceso, cobra gran importancia la idea de autonomía económica o financiera.

Precisado lo anterior, se ha estimado que la autonomía económica importa, desde luego, la posibilidad de regular el cobro de sus acreencias, las modalidades para el pago de los aranceles que adeuden lo estudiantes, así como todo lo relativo a la percepción de los recursos que integran su patrimonio para emplearlos en el cumplimiento de sus objetivos¹⁵. Ello fue previsto expresamente en el artículo 39, letra b), de la Ley N° 21.094. Asimismo, en la autonomía de que gozan aquellas instituciones de educación superior, conforme a la preceptiva legal que las rigen y, en la circunstancia de que el artículo 29 del Decreto Ley N° 3.529, de 1980, del Ministerio de Hacienda, las marginó, entre otras entidades, de la aplicación de:

"las normas sobre la materia, contenidas en el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, han quedado excluidas de manejar sus fondos en la Cuenta Única Fiscal, y, en general, de la aplicación de las disposiciones del citado cuerpo legal, de manera que no le es aplicable el sistema de control financiero contemplado en los artículos 51 y siguientes que entregan facultades al efecto a la Contraloría General"¹⁶.

Sin perjuicio de lo reseñado, debemos recordar que esta autonomía económica no importa una discrecionalidad, en términos tales que faculte al ente autónomo para marginarse del principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la Ley N° 18.575.

En este sentido, por ejemplo, rige a los órganos de la Administración el principio de legalidad del gasto, que implica, entre otros aspectos, que todo acto que involucre un desembolso debe consignar la ubicación presupuestaria de la fuente de financiamiento que lo respalda, imputación que a su vez debe atender a la naturaleza del egreso.

¹⁴ Oficio N° 1.518, de 2019, de la Contraloría General de la República, que Imparte Instrucciones a las Entidades de Educación Superior del Estado sobre el Ejercicio Contable Año 2019.

¹⁵ Dictamen N° 40.713, de 2004 de la Contraloría General de la República de Chile.

¹⁶ Dictámenes N°s. 9.003, de 2004 y 39.584, de 1997, de la Contraloría General de la República de Chile.

De esta manera, si bien los rectores cuentan con atribuciones para administrar su patrimonio, distribuir su presupuesto y dictar las normas sobre ejecución del mismo, el ejercicio de tales prerrogativas no puede alterar la esencia de ciertos conceptos financieros¹⁷, que están relacionados con las normas específicas que regulan el presupuesto y la contabilidad, como son, el nombrado decreto N° 180, el oficio N° 60.820, normativa de la Comisión para el Mercado Financiero sobre estados financieros, entre otros.

Otro límite a la autonomía comentada es la exigencia de una atribución legal expresa en materia de condonación¹⁸.

De la Deuda Pública de las Universidades Estatales

El artículo 63, N° 7, de la Constitución Política, establece que son materias de ley aquellas que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos.

Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Al ser las universidades estatales organismos integrantes de la administración descentralizada del Estado, quedan afectas al citado artículo. La circunstancia de que gocen de autonomía para disponer de sus recursos, no se contraponen al criterio expuesto, toda vez que tal capacidad de gestión económica debe encuadrarse dentro de marcos constitucionales y legales vigentes.

De acuerdo al literal c) del artículo 17 de la Ley N° 21.094, es función del Consejo Superior aprobar las políticas financieras y la contratación de empréstitos señalados en las pautas anuales de endeudamiento.

En este contexto, dicho organismo deberá precisar, en primer término, la finalidad específica a que se destinarán los recursos que se obtengan, en cumplimiento de la exigencia derivada del artículo 63, N° 7, de la Constitución Política, como, asimismo, determinar las condiciones máximas de contratación, referentes al monto de endeudamiento, plazo de amortización, intereses y otros gastos.

En consecuencia, a proposición del Rector, el Consejo Superior -o el órgano que cumpla sus funciones independiente de su denominación- debe resolver acerca de la contratación de los empréstitos, para cuyo efecto adoptará el pertinente acuerdo, en el que habrá de precisar, en primer término, la finalidad específica a la que se destinarán los recursos que se obtengan, como, asimismo, deberá determinar las condiciones máximas de contratación, referentes al monto del endeudamiento, plazo de amortización, intereses y otros gastos.

La autorización legal para este tipo de actuaciones, por regla general, viene contenida en la ley de presupuestos de cada año, la que además ha previsto los últimos periodos que la contratación de los empréstitos que se autorizan a las universidades

¹⁷ Dictamen N° 52.933, de 2012 de la Contraloría General de la República de Chile.

¹⁸ Dictamen N° 9.904, de 2015 de la Contraloría General de la República de Chile.

estatales no estará sujeta a las normas de la Ley N° 19.886 y su reglamento. En todo caso, las universidades deberán llamar a propuesta pública para seleccionar la o las entidades financieras que les concederán el o los empréstitos.

El artículo 41, letra g), de la comentada Ley N° 21.094, dispuso que estén exentas del trámite de toma de razón las operaciones de endeudamiento o créditos por montos inferiores a 10.000 unidades tributarias mensuales, siempre que no comprometan el patrimonio de la institución a través de hipotecas o gravámenes.¹⁹

Una vez celebrado el contrato de préstamo, es menester considerar que el o los instrumentos que den cuenta del endeudamiento contraído, deberán ser remitidos a la Contraloría para su refrendación, con arreglo a lo prescrito en el artículo 13 de Ley N° 10.336, independiente del monto de la operación.

Lo anterior, pues la refrendación fue reconocida normativamente con anterioridad al Decreto Ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, por lo que no responde sólo a un criterio contable o financiero, sino que constituye el ejercicio de una potestad pública, que otorga validez jurídica a los documentos representativos de deuda pública y que cuando el legislador ha querido sustraer a alguna entidad de tal trámite, lo ha dispuesto expresamente, tal como acontece con el artículo 22 del Decreto Ley N° 3.529, de 1980, del Ministerio de Hacienda, sobre normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria, con respecto a las empresas estatales y las empresas, sociedades o instituciones, en las que el Estado o sus empresas tengan aportes de capital. Dicha excepción que debe interpretarse restringidamente y, por tratarse de normas de derecho público, no puede extenderse por analogía²⁰.

Contabilidad

Corresponde al conjunto de normas, principios y métodos de registro que tienen por fin informar y controlar los ingresos, gastos, costos y demás operaciones económico-financieras del Estado.

Si bien, y como hemos visto las entidades de educación superior se encuentran excluidas de la aplicación del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, la Contraloría ha entendido que eso no limita en modo alguno sus facultades sobre la materia, lo que antes de la publicación de la ley N° 21.094, debió ser zanjado a través de su jurisprudencia administrativa.

En este contexto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 98 de la Carta Fundamental, le corresponde a la Contraloría, entre otras funciones, llevar la contabilidad general de la Nación, labor que abarca a todos los servicios y entidades de que se vale el Estado para el cumplimiento de sus fines, entre los cuales, por cierto, se incluyen las entidades de educación superior del Estado²¹.

¹⁹ Esto se constituye en una excepción a lo previsto por la resolución N° 1.600, de 2008, de la Contraloría General, que no estableció monto para dicho control. Resolución disponible en <https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/1888043/Resoluci%C3%B3n+N%C2%B0+1.600/08825a7d-975e-464b-931d-042f38731e89>

²⁰ Dictamen N° 69.738, de 2010 de la Contraloría General de la República de Chile.

²¹ Dictámenes N°s. 16.950 y 19.848, de 1983, 19.448 y 26.819, de 1984 y 22.858, de 1989 de la Contraloría General de la República de Chile.

En cuanto al desarrollo del cometido contable a que se ha hecho referencia, resulta dable manifestar que el rol que le cabe cumplir a esa Entidad Superior de Control reviste un carácter básicamente normativo, que se traduce en el establecimiento de las pautas generales o criterios de uniformidad para el adecuado registro o procesamiento de los diversos hechos económicos -transacciones- susceptibles de ser expresados en términos monetarios. Todo ello, inmerso en una concepción de sistema, fundamentado en la teoría contable de general aceptación, con una estructura que posibilite satisfacer los requerimientos de información del o los usuarios interesados en conocer la gestión de la entidad de que se trate²².

Por otra parte, en virtud del artículo 50 de la Ley N° 18.591, deben ceñirse en cuanto a la formulación, aprobación e información presupuestaria, a las normas del Decreto de Hacienda N° 180, de 1987, que fija precisamente, el reglamento sobre estas materias. Asimismo, los distintos rubros de ingresos y gastos determinados y conceptualizados en el clasificador presupuestario aprobado por el citado Decreto de Hacienda N° 180, de 1987, deben encontrar su reflejo o equivalencia en el plan de cuentas que se adopte en el sistema contable respectivo.

Lo indicado fue recogido en el artículo 35 de la Ley N° 21.094, pues establece que las universidades del Estado deberán llevar contabilidad completa de sus ingresos y gastos, conforme a principios de contabilidad generalmente aceptados, siguiendo las orientaciones de la Contraloría.

Ahora bien, el artículo 2° de la Ley N° 20.044, Establece Facultades en Materias Financieras para las Universidades Estatales, previno que:

“a contar del 1 de enero del año 2006, las universidades estatales deberán publicar sus balances generales y demás estados financieros debidamente auditados. Para este solo efecto, la forma, contenido y oportunidad de publicación de los estados financieros, serán idénticos a los contenidos en el artículo 76 de la Ley N° 18.046. No será aplicable, para estos efectos, lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 3° de la Ley N° 18.045”²³.

La interpretación armónica de las diversas obligaciones expuestas, llevó a concluir que las universidades estatales debían registrar sus hechos económicos conforme a la normativa establecida en el oficio circular N° 60.820, de 2005, de la Contraloría, sobre Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación. Por su parte, para efectos de cumplir con lo establecido en la Ley N° 20.044, que obligó a las entidades de Educación Superior a preparar y presentar estados financieros auditados, de acuerdo a las normas establecidas por la Superintendencia de Valores y Seguros, debían efectuarse las adecuaciones y ajustes necesarios para permitir dar cabal cumplimiento al precepto legal y, al mismo tiempo, hacer posible que los saldos informados en los estados financieros que se presentaren guardaran la debida concordancia con los registros contables de la Universidad²⁴.

²² Dictamen N° 29.990, 1993 de la Contraloría General de la República de Chile.

²³ la Ley N° 20.044, Establece Facultades en Materias Financieras para las Universidades Estatales de Chile.

²⁴ Oficio N° 53.066, de 2006, de la Contraloría General de la República de Chile.

La publicación de los estados financieros de las universidades estatales, se hará con no menos de 10 ni más de 20 días de anticipación a la data en que se celebre la sesión del órgano colegiado superior del respectivo plantel, la cual, conforme a las reglas consignadas en los artículos 56, N° 1, y 58, N° 1, de la Ley sobre Sociedades Anónimas, aplicables en la especie, deberá necesariamente efectuarse dentro del cuatrimestre siguiente a la fecha del balance pertinente²⁵.

Control Financiero

Corresponde a todas aquellas acciones encaminadas a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos de que dispone el Estado, constatando, principalmente, el acatamiento a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. La responsabilidad de llevar este control recae en la Contraloría.

El hecho de que el artículo 6° de la Ley N° 18.224 haya excluido a las universidades de la aplicación del Decreto Ley de Administración Financiera del Estado, no ha alterado las potestades de que está investida la Contraloría General por la Constitución Política de la República y su ley orgánica, en materias de control financiero y jurídico²⁶.

Relación entre los Centros de Formación Técnica Estatales y las Universidades Estatales

La Ley N° 20.910, por la que se crean quince Centros de Formación Técnica Estatales (CFT), establece en el artículo 5° que los centros se vincularán con una universidad del Estado acreditada institucionalmente de acuerdo a la Ley N° 20.129 o el instrumento que la reemplace y esta vinculación tendrá, al menos un carácter docente y curricular.

A su vez, el artículo tercero transitorio, señala que cada CFT estatal, será tutelado y acompañado por una universidad del Estado hasta que el respectivo centro obtenga la acreditación institucional. Agrega, que para estos efectos se entenderá por tutela la labor de asesoría y apoyo que tiene por objeto fomentar y fortalecer la mejora y el desarrollo de las capacidades académicas, administrativas y financieras del CFT tutelado, y que, con todo, el CFT gozará de plena autonomía por el solo ministerio de la ley.

Conforme a lo anterior, la Contraloría concluyó en su oficio N° 14.905, de 2018, que los CFT son entidades de educación superior, que gozan de autonomía financiera, tutelada por una universidad hasta su acreditación, con la finalidad, entre otras, de fomentar y fortalecer la mejora y el desarrollo de las capacidades administrativas y financieras del CFT, apoyando y asesorando en la implementación de los respectivos mecanismo, por lo que se deben regir por la misma normativa presupuestaria y contable que se aplica a las universidades estatales, antes indicadas.

²⁵ Dictamen N° 44.321, 2007 de la Contraloría General de la República de Chile.

²⁶ Los dictámenes N°s.29.990 y 19.448, de 1993 y 1984, respectivamente, de la Contraloría General de la República de Chile.

Conclusiones

No es posible predicar que existan dos posturas al momento de definir la naturaleza jurídica de las universidades del Estado: estas forman parte de la Administración del Estado, toda vez que son servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, según lo previsto en el artículo 1° de la Ley N° 18.575. Al tener personalidad jurídica y patrimonio propio, estas son descentralizadas.

La premisa anterior trae diversas consecuencias, especialmente en el manejo de sus aspectos económicos y financieros.

Tampoco existen dudas que la autonomía institucional es uno de los componentes característicos de este tipo de instituciones, y que comprende, según la ley, tres aspectos: académico, administrativo y económico.

Luego, según lo sentenciado por el Tribunal Constitucional, el máximo nivel de autonomía se encuentra a nivel académico, estando los otros dos limitados por la ley y los estatutos propios de cada uno de estos grupos.

En tal sentido, excluir a estas entidades públicas de la aplicación del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, no implicó que se provocara un silencio legislativo en materia de administración financiera y que se les diera libertad en este aspecto, sino que, por el contrario, las numerosas reglas jurídicas que regulan este asunto fueron abordadas por diversos cuerpos normativos, lo que ha traído en muchas ocasiones, conflictos e incertezas para las actuaciones de estos organismos.

Por un lado, el legislador ha intentado eliminar ciertos obstáculos para que estas puedan actuar en el mercado en igualdad con aquellos centros educacionales privados, y por otro lado, se les ha seguido ciñendo fuertemente al régimen entregado por las normas de derecho público, especialmente en su ámbito financiero.

Un ejemplo de ello, es el hecho de que en materia de presentación de estados financieros se les haya sujetado a las reglas entregadas por la actual Comisión para el Mercado Financiero -tal como las universidades privadas- y por otro, se tengan que sujetar a las instrucciones dadas por la Contraloría en esta materia, lo que implica un doble trabajo de elaboración de información.

Por otra parte, se han eximido del control de legalidad las operaciones de endeudamiento o créditos por montos inferiores a 10.000 unidades tributarias mensuales, siempre que no comprometan el patrimonio de la institución a través de hipotecas o gravámenes, pero por otro, ningún bono u otro documento representativo de deuda pública será válido sin la refrendación del Contralor General, por lo cual ésta debe efectuarse independiente de la cuantía de la operación.

Asimismo, si bien los rectores cuentan con atribuciones para administrar su patrimonio, distribuir su presupuesto y dictar las normas sobre ejecución del mismo, el ejercicio de tales prerrogativas no puede alterar la esencia de ciertos conceptos financieros.

Debido a lo explicado, la tensión existente en materias financieras en las universidades estatales, requiere de un esfuerzo más importante por parte del legislador

en orden a desarrollar orgánicamente estos aspectos, dando mayor certeza en el actuar de las mismas. De no hacerlo, puede implicar que estas no cumplan su real objetivo como organismos del Estado: estar al servicio de las personas y promover el bien común.

Bibliografía

Libros

Pallavicini Magnère, Julio. Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo, Tomo III, Ley N° 18.575 Interpretada. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Santiago de Chile: Thompson Reuters. 2012.

Ministerio de Hacienda. Administración Financiera del Estado. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda. s.d.

Jurisprudencia Judicial

Sentencia del Tribunal Constitucional, causa Rol N°2.731, de 26 de noviembre de 2014.

Sentencia del Tribunal Constitución, causa Rol N°2.252, de 10 de septiembre de 2013.

Jurisprudencia Administrativa

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 16.950, de 1983.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 19.848, de 1983.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 19.448, de 1984.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 26.819, de 1984.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 20.421, de 1985.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 8.576, de 1989.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 22.858, de 1989.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 679, de 1992.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 29.990, de 1993.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 39.584, de 1997.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 24.218, de 2002.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 9.003, de 2004.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 40.713, de 2004.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 47.500, de 2004.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 44.321, de 2007.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 42.257, de 2009.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 69.738, de 2010.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 38.766, de 2012.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 52.933, de 2012.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 9.904, de 2015.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 14.905, de 2018.

Otras fuentes

Mensaje de la Ley N° 21.094.

CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.