

Montevideo, 8 de setiembre de 2004

**Sr. Ministro de Educación y Cultura**  
**Dr. Leonardo Guzmán**  
**Presente**

---

De mi mayor consideración:

Por nota elevada al que suscribe el 24 de agosto de 2004, el integrante del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, Ing. Juan Carlos Doyenart, solicita que el Consejo reconsidere el Dictamen N° 141, del 16 de marzo de 2004, en el cual se resolvió comunicar a las instituciones universitarias reconocidas y a las que aspiren a serlo, que las carreras de posgrado deben seguir la misma tramitación que la usual para las carreras de grado. Vale decir que deben ser presentadas ante el Consejo para su evaluación.

Por las razones que se exponen a continuación se entiende que corresponde confirmar el referido dictamen –tal vez ampliado en su contenido–, desde que él no hace sino **explicitar lo que debe entenderse es el criterio que surge muy claramente del contexto del Dec.308/995 y, en particular, de varios artículos del mismo.**

El decreto expresa que **“la notoria proliferación de instituciones privadas que ofrecen públicamente enseñanza post-secundaria hace aconsejable establecer, en la misma oportunidad, un régimen que permita otorgar un reconocimiento oficial de calidad a aquellas que acrediten ante el MEC el adecuado nivel académico de la enseñanza impartida y de los títulos que expidan.”** (Considerando III)

Es por eso que se ha establecido un mecanismo de autorizaciones para instituciones privadas de enseñanza terciaria, que incluye la definición de qué se considera enseñanza “universitaria” (Art.2) y de dos tipos de instituciones (universitarias y no universitarias). (Art.4)

El Art.6 dispone que esa autorización para funcionar como institución **universitaria** y el reconocimiento del nivel académico de instituciones terciarias **no universitarias**, **“referirán a las carreras, incluidas en la solicitud inicial o en las solicitudes de inclusión posteriores”**, que cumplan los requisitos formales y sustanciales contenidos en el presente decreto. El párrafo segundo de ese Art.6 dispone que las solicitudes referidas a nuevas carreras de las instituciones autorizadas, **“deberán presentarse para su autorización ante el MEC”**.

De este párrafo, no puede sino deducirse que para la inclusión de nuevas carreras las instituciones autorizadas deberán solicitar necesariamente la autorización del MEC.

Por otro lado, esas instituciones, en el trámite de autorización para funcionar y de reconocimiento del nivel académico en su caso, deben presentar al MEC documentación e información sobre una serie de datos que el Art.11 enumera, entre los cuales figuran, en su numeral 5), las **“carreras ofrecidas”** y en el numeral 7), el personal de apoyo y servicios complementarios a la tarea docente, **“acorde a la oferta de carreras prevista”**.

Resulta evidente qué, en la medida en que se modifique esa oferta, deberá reiterarse la presentación de toda la documentación requerida por el Art.11, y por el Art.12, que a su vez regula la información que debe darse sobre dichas carreras: plan de estudios, programa analítico, etc.

El Art. 380 de la ley 16.736 reserva el uso de ciertas denominaciones tales como **“licenciatura”**, **“maestría”**, **“magister”**, **“doctor”**, y sus derivados, **“a las instituciones privadas cuyo funcionamiento hubiera sido autorizado de conformidad con las normas vigentes”**.

Cabría interpretar, como parece hacerlo el Ing.Doyenart, que luego de la autorización, dichas instituciones **podrían utilizar libremente esas denominaciones** sin someterse al escrutinio de ningún organismo oficial que verificase que las respectivas carreras satisficieran mínimos requisitos académicos,

compatibles con el significado natural y obvio de esos términos. Tal interpretación choca frontalmente con el espíritu que inspira la legislación y la reglamentación del tema, claramente expuesto en el ya citado Considerando III del Dec.308/995 y que se plasma en sus disposiciones.

Para el Dec.308/995, que contiene las normas que regulan el funcionamiento de las instituciones privadas, todos los estudios que culminan con las titulaciones citadas, constituyen **“carreras”**, no estableciéndose distinción alguna entre carreras de **“grado”** y de **“posgrado”**.

(El término **“post-grado”** sólo se menciona en el ap. c) del inciso 3 del Art. 10, que alude a la atribución de las instituciones universitarias de: **“crear carreras de grado y post-grado”**.).

La expresión **“carreras ofrecidas”** abarca todas las ofertas formativas que conducen a un primer grado universitario (**licenciatura**) o que culminan con un título de grado superior (posgrados lato sensu o stricto sensu: **especialización, maestría, doctorado**) tal como señala el Art.19 al mencionar los títulos que correspondieran, según la **“carrera universitaria completa”** que se hubiera cursado.

No está previsto un tratamiento diferencial para las carreras de primer grado universitario y las correspondientes a grados posteriores. En consecuencia, si se admite que las primeras deben ser sometidas a evaluación por el Consejo Consultivo, otro tanto deberá admitirse para las segundas. Del propio contexto del Dec. 308/995 se desprende claramente que no fue intención del Poder Ejecutivo sustraer del ámbito del Consejo Consultivo el examen de aquellas carreras universitarias que se incorporaran a posteriori de la presentación inicial (fuesen de grado o de posgrado). En el **Art. 6** se hace mención expresa del plazo disponible para la presentación de nuevas carreras y de la consecuencia que tendría el no cumplimiento de lo allí dispuesto. Por otra parte, el **Art. 15**, al exigir la actualización de la información establece la obligación de verificar periódicamente que se siguen cumpliendo **todos** los requisitos exigidos en el **Capítulo IV** para la tramitación inicial, entre los cuales se encuentra la presentación de todas las **“carreras ofrecidas”** (**Arts. 11 y 12**; en particular inc. 5 del Art. 11).

Lo que se ha querido es, precisamente, someter a las instituciones privadas a la supervisión del MEC, a fin de asegurar el cumplimiento de los **“requisitos mínimos necesarios para reconocer a cierta enseñanza la calidad de “universitaria”** (Considerando II). Y mal se podría asegurar ese **mínimo** de calidad por parte del MEC, si nada menos que los nuevos cursos o, en particular, las **“carreras de posgrado”**, escapan a esa supervisión, como pretende la nota del Ing.Doyenart. No se trata, por cierto, de un control o supervisión que pueda quedar en manos de los **“consumidores”** o de los servicios respectivos, similar al control de calidad de los productos alimenticios, a cargo de los servicios municipales (ordenanzas bromatológicas).

El Dr. Juan Pablo Cajarville, en informe que se adjunta, entiende que la no presentación de nuevas carreras universitarias al Consejo Consultivo, tendría como consecuencia **“(…) por un lado, que los títulos expedidos no llegarían a tener “idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República Oriental del Uruguay”, como prevén el Decreto-Ley N° 15.661 art 2° y el Decreto N° 308/995 art.18; y por otro, que podría llegar a configurarse un “apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para (el) otorgamiento (de la autorización para funcionar)” que ameritara su revocación, conforme al art. 7° del Decreto N° 308/995.”**

**“La autorización para funcionar otorgada por el Poder Ejecutivo supone el cumplimiento de requisitos formales y sustanciales (Decreto N° 308/995, art.3°), y está preceptivamente precedida de un examen del personal docente, personal de apoyo y servicios complementarios, bibliotecas, laboratorios o equipos técnicos, planta física, número de aulas y oficinas, elementos todos que serán evaluados en su relación con “la oferta de carreras prevista (Decreto N° 308/995, art. 11). Esa preceptiva valoración y la pauta de evaluación establecida serían flagrantemente frustradas en su finalidad, si luego la relación de adecuación de todos esos factores a la oferta de carreras se viera alterada por la vía del agregado de nuevos estudios –“carreras”- de post-grado.”**

Si las instituciones privadas autorizadas deben cumplir los requisitos que derivan de la legislación y su reglamentación para poder ser **“autorizadas”** a brindar enseñanza terciaria (universitaria o no) y, por ende, presentar las **“carreras ofrecidas”** en su solicitud inicial (Arts. 3 y 11), y también las que ofrezcan luego, mediante la solicitud de inclusión de **“nuevas carreras”** (Art.6), **parece por demás arbitrario concluir que la inexistencia de una prohibición expresa contenida en el Dec.308/995, habilita a esas**

## **instituciones a dictar “carreras” de grado o posgrado sin presentarlas al MEC.**

Es sabido que la interpretación de las normas jurídicas pasa , en primer lugar, por el sentido natural y obvio de las palabras o términos utilizados (Código Civil, Art.18), según el uso general de las mismas palabras -de acuerdo al sentido que a esos términos les da el idioma y, en su caso, el sentido que le den los que profesan la misma ciencia o arte, a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso (C.C., Art.19)-. Y para interpretar una expresión “oscura” de la ley bien se puede recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su sanción (si se trata de una ley o, incluso, de un decreto reglamentario (C.C.,Art.17).

De modo que la afirmación de que no existe norma prohibitiva expresa que impida a las instituciones ofrecer y prestar carreras de grado o posgrado al margen del contralor del MEC, carece de todo fundamento razonable y socava directamente todo el mecanismo de regulación estructurado por el Dec.308/995, contradiciendo expresamente no sólo lo que resulta de los considerandos del propio decreto –en cuanto marcan la intención de toda la regulación sancionada- sino también, como se ha visto, las propias disposiciones del decreto.

El criterio que inspira la objeción en examen implica o supone que **todo lo no expresado o textualmente limitado respecto a la actividad de las instituciones privadas de enseñanza terciaria, está permitido**. Este criterio lleva a exigir que toda norma de derecho positivo que, por razones de interés público, limita alguna actividad de las personas garantizada por la Constitución (Art.7), debe no sólo expresar lo autorizado, sino también y expresamente, lo no autorizado. Y que lo que no esté comprendido en esa nómina de prohibiciones es permitido. Ese criterio hace trizas las normas de interpretación de las leyes , incluidas en el Título Preliminar del Código Civil. Su aceptación haría saltar de sus tumbas a Francois Geny y a Nicolás Coviello.

Las “**libertades**” establecidas en el mencionado Art.7 implican, todas ellas, su regulación a los efectos de su ejercicio concreto. Así, por ejemplo, la “**libertad de trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes**”, están amparadas para toda persona que quiera ejercitarlas (Art.36 de la Constitución), de igual modo que la libertad de asociarse o de reunirse (Arts. 38 y 39 de la Constitución).

El Art. 68 de la Constitución dice: “**Queda garantida la libertad de enseñanza. La ley reglamentará la intervención del Estado al solo efecto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos.**” No obstante, y a pesar de la amplitud con que la Carta ha regulado el derecho a la enseñanza, el Decreto-Ley 15.661, de 23 de octubre de 1984, ha fijado algunos límites al ejercicio de aquella libertad. Primero, en cuanto a la validez de los títulos profesionales de las universidades privadas, que sólo serán válidos cuando los otorguen instituciones “autorizadas” por el Poder Ejecutivo y, segundo, cuando esos títulos sean registrados ante el MEC, que organizará y llevará el respectivo Registro (Art. 1).

Quiere decir que esas libertades no son absolutas e irrestrictas sino que cuando su ejercicio puede afectar el interés general, existen regulaciones que las acotan. Puede instalarse un comercio, pero siempre habrá algún tipo de regulación que, en general, tendrá finalidades impositivas o contralores sobre el producto vendido o sobre el lugar a instalarse; o sobre el personal, ejercido por los organismos de previsión social o el Ministerio del Trabajo,etc.

¿En qué consiste la libertad de enseñanza? En su libre ejercicio, pero sometido a controles **que garanticen que el derecho a la educación, concebido como derecho humano fundamental, no es una mera abstracción, sino que obliga a que quien la imparte respete y cumpla con mínimos requisitos de idoneidad y calidad**. No parece admisible, pues, que tratándose de impartir “enseñanza” la regla sea la libertad total.

Parece lógico y razonable examinar el “ámbito” legal y reglamentario fijado por el Estado para el ejercicio de determinada “libertad” , para que en función de lo que surge literalmente de ese “marco” y también del “espíritu” que lo informa o inspira, poder interpretar la forma y los alcances de la libertad de enseñanza.

Resulta claro, entonces, que si lo que se ha querido y buscado es asegurar el cumplimiento de requisitos mínimos de calidad en la enseñanza a impartir, el control debe ejercerse cada vez que se plantea una carrera nueva, sea de grado o de posgrado –y esto lo dice expresamente el Dec. 308/995, aunque no sea

precisamente con estas palabras (Arts. 6 ,11y12).

El más elemental sentido común -o el “buen sentido”, como decía el Dr. Vicente Mora Rodríguez, y con razón- rechaza la incongruencia de que una institución reconocida por el Estado, ofrezca carreras que culminan con titulaciones cuyo objetivo académico y las exigencias de duración, contenido y nivel de la plantilla docente deben responder a criterios que son internacionalmente de recibo, sin que ese mismo Estado –que autorizó el uso de esas denominaciones y al que, a través de las normas vigentes se le ha adjudicado el papel de garante y regulador en materia de educación pública y privada- pueda verificar si se satisfacen o no los mínimos requisitos académicos implícitos en tales denominaciones.

También se ha dicho en alguna nota de los miembros del Consejo designados a propuesta de las instituciones privadas de enseñanza universitaria, que las interpretaciones jurídicas escapan totalmente a los cometidos de dicho órgano. Cabe señalar, sin embargo, que, en cuanto a los “cometidos” del Consejo Consultivo, es éste –en todo caso y en ausencia de reglamentación respectiva- el que ha de definir cuáles son esos cometidos, sobre la base de que **todo órgano público tiene naturalmente –y debe tener- todos aquellos cometidos que le permitan ejercitar con la mejor aptitud y eficacia la función específica que se la ha otorgado al creársele, lo que tradicionalmente en Derecho Público se ha definido como la teoría de los “poderes implícitos”.**

Aprovechando la oportunidad que brindan estos cuestionamientos parecería conveniente, a juicio de este Consejo Consultivo, sugerir al Sr.Ministro, en el ámbito del último párrafo del Art.22 del Dec. 308/995 –a fin de aclarar definitivamente el tema examinado en este informe- , incluir o agregar al Art. 19 de dicho decreto, una frase de este tenor:

**“ Todas las carreras universitarias de grado o posgrado (Art.10, lit. d) ofrecidas actualmente o a ofrecer en el futuro por las instituciones privadas autorizadas, que culminen con la expedición de alguno de los títulos enumerados en este artículo, sin excepción alguna, deberán ser presentadas ante el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria privada, para su aprobación.”**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Dr. Francisco Falcao

Presidente del Consejo Consultivo de

Enseñanza Terciaria Privada

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

[illegible]