

**CUATRO DOCUMENTOS OFICIALES DEL  
CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL DE LA  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**

**\* CONCEPTO DE UNIVERSIDAD**

(Aprobado en general el 2 de abril de 1990., Resumen aprobado en particular el 8 de mayo de 1990)

**\* CONCEPTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA TRADICIÓN NACIONAL**

(Aprobado el 2 de abril de 1990)

**\* EXPEDICION DE TÍTULOS**

(Aprobado el 14 de agosto de 1990)

**\* INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACION SUPERIOR**

(Aprobado el 14 de agosto de 1990)

## CONCEPTO DE UNIVERSIDAD

Cuando se rastrea diacrónicamente y desde sus orígenes la evolución de las universidades de Occidente, hallamos que, a pesar de la multiplicidad de formas con que se han adaptado a diferentes circunstancias históricas, existen elementos comunes que permiten distinguir aquellas instituciones realmente merecedoras de esa denominación.

### El pensamiento crítico

En la sociedad occidental la universidad ha sido, esencialmente, un ámbito destinado a la reflexión a propósito del conocimiento: el pensamiento crítico -el “arte de la crítica”, decía el filósofo FICHTE en 1810- es el centro neurálgico de su actividad; sin su presencia ninguno de los aspectos sustanciales de su quehacer: la docencia superior, que ha sido una constante en la historia de las universidades, o la investigación científica, tardíamente incorporada, son suficientes por sí mismas para justificar el uso del término “Universidad”, si no constituyen una consecuencia natural y lógica de aquel rol social de máxima trascendencia.

### Cuatro aspectos de una misma realidad

Dentro de este contexto puede afirmarse que, a partir de la creación de la Universidad de Berlín en 1810 -modelo de la moderna universidad occidental-, la generación, la transmisión, la aplicación y la crítica del conocimiento, constituyen aspectos indisolubles de la realidad universitaria.

La función crítica implica una profunda reflexión a propósito del conocimiento, la propia universidad y la sociedad de la cual ella forma parte. Reflexión que brota desde una doble vertiente axiológica: epistemológica, obviamente, pero también ética, especialmente en lo que tiene que ver con el uso social del conocimiento.

En tal sentido es que el concepto de universidad conserva, aún hoy, toda su frescura y tiene plena vigencia, pues no existe ninguna otra institución que se le aproxime en el cumplimiento de sus objetivos.

La Universidad -por lo menos como propósito o como tendencia- no debe ser comprendida como una mera instancia educativa, como una simple institución de enseñanza superior: su función educativa -formación de científicos, profesionales y técnicos- es, como se dijo más arriba, una consecuencia natural de aquellas funciones más generales que la definen.

La Universidad genera, transmite, aplica y critica el conocimiento. Si resigna alguno de estos cometidos, desnaturaliza su sustancia. Pero, en particular, si renuncia a la generación o a la crítica, compromete gravísimamente su real carácter universitario.

### Autonomía y participación

Es evidente que la sustancia del concepto de Universidad está en las funciones y no en la forma institucional que se adopte; pero no es menos evidente que el marco institucional puede ser determinante en cuanto a la eficacia con que aquellas funciones se cumplan.

Ellas exigen un particular clima de libertad intelectual, de pluralidad y abierta confrontación de las ideas, que sólo es posible cuando los actores disfrutan de la más amplia autonomía y de reales posibilidades de participación institucional.

Tal clima, en la sociedad contemporánea, sólo es concebible apoyado en normas y procedimientos democráticos y participativos, nutriéndose de la más amplia libertad de opinión, discusión y crítica y fundado en una autonomía cuyo límite sólo habrá de fijarlo la compatibilidad con el interés general.

La autonomía y la participación de los órdenes -en particular docentes y estudiantes- en las cuestiones académicas y de gobierno, son características tradicionales, inseparables del concepto de Universidad, particularmente vivas en América Latina y con una muy profunda y antigua raíz en el Uruguay.

La fórmula clásica: “Universitas magistrorum et scholarium” (corporación de maestros y estudiantes), es la expresión concisa y acabada de esta particular forma de concebir la Universidad, que se ha conservado intacta a través del tiempo. En nuestro medio, la incorporación del orden de los egresados al gobierno universitario, pretende agregarle una proyección social que enriquezca aún más su contenido.

Dardo REGULES (1), en 1920, proclamaba:

“El estatuto constituyente de la Universidad, y su reforma, es de incumbencia de una Asamblea especial integrada por todos los poderes académicos.

Así se organizaban las Universidades desde su fundación en la Edad Media. Las Universidades de París, de Salamanca, de Bolonia, de Oxford, etc., se organizan según esta pauta. La Universidad del tipo napoleónico es la Universidad administrativa. Sólo cuando la Universidad es una oficina pública de la misma jerarquía que una administración de rentas o un instituto de pesca, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo dictan el Estatuto y organizan todos los poderes académicos.

La verdadera Universidad no puede existir así. Sus bases son, como se está viendo: unidad, autonomía, libertad, democracia.” (pág. 82)

### La amplitud gnoseológica

Por otra parte, la trascendencia social, política, económica, filosófica y ética que encierra el concepto de Universidad, exige que coexistan en su seno las más diversas áreas del saber humano; por lo menos como objetivo, cuando las circunstancias no fueran propicias para concretar esa necesaria pluralidad.

Afirmaba Antonio M. GROMPONE en su “Pedagogía Universitaria”(2):

“La Universidad en abstracto, en el momento actual, tiene como finalidad la investigación, enseñanza y divulgación de la ciencia y de las disciplinas intelectuales en su totalidad y la formación profesional que corresponda.

Comprende la totalidad del saber y de la técnica de su tiempo, aunque por razones circunstanciales o de posibilidad sólo realice una parte de aquel contenido, al que tiende como una aspiración ideal.

.....  
“(...)el concepto de universidad, y, desde luego, de enseñanza superior está reñido con la formación de especialistas que no contemplen la especialidad como una forma de actividad dentro del complejo cultural de su época.” (pág. 156 - 157)

Y Alfredo PALACIOS, en una de sus brillantes intervenciones en el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, en 1926, decía (3), invocando a GUYAU:

“De la misma manera que las circunvoluciones cerebrales, dice GUYAU, se repliegan sobre sí mismas y llegan a formar el órgano del pensamiento, las diversas ciencias debe relacionarse y reunirse en un solo haz. Las Facultades convergen en la Universidad para formar el gran órgano de la ciencia.” (pág. 34)

La idea de unidad académica implícita en el concepto de Universidad, significa asumir la unicidad de la ciencia y del conocimiento todo, como presupuesto de cualquier formación superior, más allá de profesionalismos o especializaciones; y la exigencia de abarcar un amplio espectro gnoseológico que asegure una presencia equilibrada de las distintas ramas del conocimiento, en armonía con esa noción irrenunciable de unicidad.

En particular, es importante que los aspectos humanísticos y sociales se hallen integrados a cualquier formación universitaria, especialmente en el campo de las ciencias exactas y naturales, revitalizando el papel de la Universidad como único ámbito capaz de compendiar y armonizar ambos planos de la actividad intelectual.

Así como el concepto de Universidad implica el de comunión académica en el plano de las personas -“Universitas magistrorum et scholarium”-, encierra, también, el de “unidad en la pluralidad del conocimiento”: “Universitas literarum” (corporación o conjunto de todas las ciencias). No puede hablarse de Universidad allí donde sólo se cultiva una parcela muy limitada del saber humano.

Universitas magistrorum et scholarium y Universitas literarum son dos caras inseparables de una misma realidad; anverso y reverso, mutuamente condicionados.

## Resumen

La exposición precedente ha procurado señalar, escuetamente, aquellas características que se entienden imprescindibles para definir el perfil de una institución que, en el mundo contemporáneo, aspira a ser reconocida como Universidad.

A manera de compendio, podríamos intentar su enumeración, en forma muy abreviada:

\* Constituir, ante todo y sobre todo, un ámbito destinado al cultivo del conocimiento -en la más vasta acepción imaginable- y a la reflexión crítica a propósito del mismo y de su uso social; reflexión que aplica a sí misma y a la sociedad de la cual forma parte, en un permanente proceso de intercambio, transformación y enriquecimiento mutuos.

\* Integrar armónicamente la docencia superior a la generación y a la aplicación del conocimiento, priorizando siempre la formación plena del ser humano respecto a la exclusiva preocupación por aspectos técnicos específicos.

\* Mantener, desde una perspectiva laica y científica, una permanente actitud crítica -tanto en el plano epistemológico como en el ético- en el desempeño de sus funciones.

\* Desarrollar su gestión en un marco de autonomía y coparticipación, que asegure, mediante procedimientos democráticos, la presencia de los órdenes en las instancias universitarias.

\* Abarcar una amplia pluralidad de áreas del conocimiento tendiendo -como objetivo ideal- a integrarlas en una síntesis superior.

(1) REGULES, Dardo, “Idealidades de la Enseñanza”, vol. I, ed. Poder Legislativo, 1989.

(2) GROMPONE, Antonio M., Pedagogía Universitaria”, Universidad de la República, 1963.

(3) PALACIOS, Alfredo, “Universidad y Democracia”, ed. MNR, Bs. As., 1984.

## CONCEPTO DE EDUCACION SUPERIOR EN LA TRADICION NACIONAL

La Constitución de la República se refiere, en su Art. 202, a la “Enseñanza Pública Superior” y otro tanto hace la Ley Orgánica N° 12.549, en su Art. 2°, cuando confiere a la Universidad de la República el monopolio de la “enseñanza pública superior”.

En ninguna parte de ambos textos se define el sentido preciso del término “superior”.

### Opciones

A este respecto puede decirse que caben dos opciones:

“En una amplia acepción, la enseñanza superior puede ser entendida como tal en el sentido de que requiere -o debería requerir- un nivel de madurez y comprensión más elevado que el exigible para el acceso a otros niveles educacionales o, más sencillamente, en el sentido de que sucede en el tiempo a otros ciclos de enseñanza necesariamente previos.” (1)

Si se adoptase el segundo criterio, la cuestión se resuelve muy sencillamente, pues, desde este punto de vista, resulta “superior” todo estudio que, en general, exija doce años de formación previa. Esta sería para UNESCO la única condición para definir el nivel considerado -indistintamente- como “superior” o “terciario”; UNESCO optó por este criterio por razones de simplicidad, a los efectos de fijar patrones comparativos de aplicación universal. Coincide con el uso corriente del término “superior” en países de tradición anglosajona como los EEUU.

Posteriormente, en la CINE (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, publicada en 1976), UNESCO prescinde del término “superior”, limitándose a establecer categorías dentro del nivel terciario, haciendo referencia al carácter universitario o no, de los estudios.

El sentido de las expresiones “nivel primario” o “nivel secundario” es indiscutible y del dominio público. No debe serlo menos el de “nivel terciario” que, obviamente, no puede referirse a otra cosa que al nivel que sucede al secundario.

Usos atípicos, como el que la primitiva Ley de Educación (Ley Sanguinetti, N° 14.101) le diera a la expresión “tercer nivel”, para caracterizar al segundo ciclo de la enseñanza secundaria, no merecen ser tenidos en cuenta sino como excepciones que confirman una regla de aplicación general. (Recordemos que el rector Maggiolo, en ocasión de discutirse el texto de la ley, impugnaba este uso por entender que inducía a confusión y contrariaba los criterios de UNESCO, ya ampliamente aceptados en ese entonces.

### Nuestra realidad

El término “superior”, en nuestro medio, parece históricamente asociado a un criterio que podríamos calificar de “clásico”, que implica connotaciones de calidad que no permiten su reducción mecánica a lo simplemente “terciario”.

Sin embargo, el hecho de no haber existido en el Uruguay, durante mucho tiempo, otros estudios post secundarios fuera de los universitarios, tendió a que se considerase como equivalentes, o poco menos, lo terciario, lo superior y lo universitario, pero en un sentido opuesto al de UNESCO: en lugar de reducir lo “superior” a lo “terciario”, de hecho se jerarquizó lo “terciario” al identificarlo con categorías mucho más ricas en contenido.

Podría pensarse, entonces, que “superior”, “terciario” y “universitario” fueran, de hecho, denominaciones intercambiables, dada la inexistencia de otros estudios postsecundarios que exigiesen distinciones más precisas.

### Sentido clásico

El uso tradicional en Occidente del término “superior” tiene que ver, sin duda, con las ideas expresadas por FICHTE cuando, con motivo de la fundación de la Universidad de Berlín en 1810 -paradigma de la moderna universidad occidental-, señalaba las diferencias existentes entre los distintos niveles de la educación:

“(…) a la escuela inferior le corresponda la práctica del instrumento general de todo entendimiento, el idioma, y del edificio científico, la armazón y esqueleto general del material disponible, sin crítica; mientras que el colegio superior recibe como propiedad exclusiva el arte de la crítica, la diferenciación entre lo verdadero y lo falso, entre lo útil y lo inútil, y el subordinar lo menos importante a lo importante; por lo que la primera se convertiría en escuela del uso científico del intelecto, con mera capacidad de asimilación o de memoria; el último, en escuela del uso del intelecto como capacidad de apreciación.” (2)

Compártase o no esta tajante distinción, está claro que el componente cualitativo que impregna el término “superior”, lo diferencia, por algo más que una simple ubicación cronológica, de los otros niveles educacionales.

Lo “superior”, para FICHTE, prácticamente se identifica con lo “universitario”, pues, en todo momento, el filósofo está refiriéndose a características propias de los estudios que deben cursarse en una Universidad.

### Nivel superior y carácter universitario

Los estudios de nivel universitario -o “superior”, según esta perspectiva clásica- se caracterizan por su rigor, su profundidad epistemológica, su ubicación en un entorno gnoseológico particularmente extenso y rico. Ello les hace trascender el estrecho marco de un tema puntual y les confiere fisonomía propia.

La Universidad, por su naturaleza, es el marco más apropiado para los estudios superiores. Como muy bien lo expusiera Antonio M. GROMPONE en su “Pedagogía Universitaria” (3), la Universidad “(…) es una institución social que organiza la enseñanza superior” (pág. 17), insertándola armónicamente -decimos nosotros- en el conjunto de sus funciones naturales: la creación, la transmisión y la crítica del conocimiento, indisolublemente ligadas entre sí, enriqueciéndose mutuamente y abarcando todas las dimensiones imaginables.

Esto no excluye, sin embargo, la posibilidad de que una institución no universitaria pueda brindar estudios de carácter “superior”, en todo equiparables a los que se realizan en una Universidad.

Lo que no quiere significar, desde luego, que por esa sola circunstancia tal institución pueda aspirar a ser reconocida como Universidad, si no satisface, además, otras exigencias que van mucho más allá del mero dictado de cursos de nivel “superior” o “universitario”.

En ese contexto los estudios profesionales de carácter universitario -que satisfacen los requisitos de amplitud y hondura anotados más arriba-, revisten, sin duda, la calidad de “superiores”, al lado de aquellos que tienen que ver “(...) con el pensamiento original, con la producción, con la cultura superior no interesada (...)” (4), vale decir, con el cultivo no utilitario del conocimiento, condición que, según Vaz Ferreira, debería distinguir aquellos estudios realmente merecedores de la calificación de “superior”.

Esta distinción de carácter teleológico, que pone el énfasis más en la intención que preside los estudios que en su contenido, fue compartida por los autores del “Proyecto de Estatuto Universitario”, de la Asamblea General del Claustro de 1935, que separaban la enseñanza “profesional” de la “superior” propiamente dicha, considerándolas categorías netamente diferenciables, incluso susceptibles de ser regidas por consejos independientes.

No fue éste, sin embargo, el criterio generalmente aceptado, habiendo predominado la idea de que la enseñanza profesional de nivel universitario debe considerarse incluida dentro del concepto de “superior”.

Grompone, en la obra citada, intentó definir con cierta precisión este concepto amplio de enseñanza superior, destacando, en particular, aquellos aspectos que permiten diferenciarla sustancialmente de los niveles anteriores.

Decía, por ejemplo:

“(...) la enseñanza superior es la última etapa de un proceso de formación educacional que se origina en la enseñanza secundaria o en el taller y culmina con la formación técnica, científica o intelectual.” (pág. 57)

“En los dos primeros (nivel primario y secundario) se trata de adaptar a la mentalidad del niño o adolescente, conocimientos que permitan una visión del mundo y le den instrumentos para una preparación posterior; el último (nivel superior) debe ofrecer ya la preparación para utilizar directamente los conocimientos, es decir que, aunque no se forme un creador de ciencia, se adquiera la capacidad para comprender en su pureza los principios fundamentales de la ciencia o de la investigación intelectual. Se trata, en una palabra, de enseñar conocimientos tales como se aceptan por una mentalidad científica o intelectual(...)”(pág. 104)

Se trata de “(...) formar espíritus que puedan continuar por sí mismos la profundización y extensión de los conocimientos especializados.” (pág. 104)

“(…) la enseñanza superior intenta crear ciencia o conocimientos intelectuales, inicia para la investigación en ese dominio, divulga los conocimientos y, generalmente es, además de lo indicado, una escuela de formación profesional para todas las actividades técnicas que se fundamentan en las corrientes científicas o intelectuales.” (pág. 61)

Refiriéndose específicamente a la enseñanza profesional, manifestaba:

“La característica de una profesión científica o intelectual, que corresponde a la antigua profesión liberal, está en que se ha creado una aptitud o capacidad para la solución de problemas, que se ha enseñado a pensar y a trabajar utilizando los conocimientos científicos puros(…)” (pág. 87)

“La enseñanza superior no constituye un adiestramiento para ejercer actividades, porque es una formación espiritual.” (pág. 82)

“(…) tiende a metodizar el modo de adquirir una aptitud o capacidad técnica que se fundamente en un conocimiento científico o intelectual, capacidad de trabajo que exige el dominio de una ciencia.” (pág. 81)

Una preparación profesional de nivel superior, debe abarcar “(…) un conjunto de disciplinas básicas que forman el fundamento de la técnica; la aplicación de esas disciplinas a técnicas determinadas y la práctica profesional.” (pág. 189)

Esto corresponde a “(…) los tres fundamentos de la formación educacional superior: pensamiento científico o intelectual al nivel del progreso humano que sirve de base a la especialización, para quitarle a ésta el carácter de adiestramiento mecánico y, finalmente, la posibilidad de realización práctica. (pág. 109)

Todo lo opuesto a un simple adiestramiento, que recurre a “(…) un modo de aplicación automático de los conocimientos, sin que haya una comprensión de la naturaleza y fundamentos de la técnica que se aplica.” (pág. 75)

Reforzando esa idea: “(…)si bien el centro de Enseñanza Superior forma especialistas, esta formación no significa un adiestramiento porque debe tender a que surjan hombres con autonomía y capacidad de pensamiento, con la inventiva o imaginación científica, que puedan resolver, no problemas que ya se les han presentado, sino aquellos nuevos para los cuales se requiere que adopten una solución en virtud de su aptitud para pensar por sí y de un modo científico o racional.

La primera preocupación consiste en determinar qué conocimientos son esenciales a toda formación científica o intelectual aunque no correspondan a la especialización elegida.

El pensamiento humano tiene una unidad de formación y de principios que son necesarios en la adquisición de la capacidad para alcanzar la especialización sin que la especialización devore al hombre.” (pág. 102)

Puede decirse, por lo tanto, que el sentido que se le ha dado en nuestro medio -por lo menos en forma predominante- a la expresión “enseñanza superior”, coincide con el criterio clásico, ampliamente explicitado por FICHTE, quien, prácticamente, identificaba lo superior con lo universitario.

De acuerdo con lo que hemos visto, podría decirse que las características principales de los estudios superiores, serían las siguientes:

1. Son de carácter terciario, según la acepción obvia del término -oficializada por UNESCO-: exigencia de haber completado los ciclos primario y secundario (habitualmente doce años de estudios previos).

2. Dicho requisito se fundamenta, no sólo en la necesidad de una formación y un acopio informativo previos, sino también de un nivel de madurez y juicio personal acorde con la profundidad y el carácter eminentemente reflexivo de los estudios.

3. La Universidad es el ámbito más propicio para los estudios superiores, pues en ella se dan naturalmente las condiciones más adecuadas para su desarrollo. No obstante, no es rechazable a priori la hipótesis de que estudios de similar nivel puedan ser cursados en otras instituciones, de carácter no universitario.

4. Los estudios superiores pueden ser de carácter puramente científico, filosófico, etcétera, sin propósitos utilitarios inmediatos, o de carácter profesional, dirigidos, estos últimos, a la formación de expertos en la aplicación concreta de los conocimientos adquiridos. En ambos casos, se comparte la exigencia de una amplia formación que sirva de base a las distintas especializaciones y faculte para un manejo creativo y no mecánico, de aquellos conocimientos.

Amplio espectro gnoseológico y profundización epistemológica que permita un acceso siempre crítico a las fuentes, son atributos sustanciales de los estudios superiores.

5. Esta acepción de “superior” no coincide con la simplificación originalmente introducida por UNESCO al identificar “superior” con “terciario”. Sin embargo, UNESCO renuncia posteriormente al uso del término “superior” y, en la CINE, se limita a establecer un nivel “terciario”, subdividido en tres categorías, a saber:

- a. Enseñanza terciaria que conduce a un título NO equivalente a un primer título universitario.
- b. Idem que conduce a un primer título universitario o su equivalente.
- c. Idem que conduce a un segundo título universitario o a otros posteriores, o a sus equivalentes (postgrados).

Resulta evidente que el uso que hemos hecho del término “superior”, no colide con el esquema de la CINE, sino que, más bien, lo complementa: la enseñanza superior abarcaría las categorías 2 y 3 del nivel terciario, ambas correspondientes a los estudios de carácter “universitario” -cúrsense o no en universidades propiamente dichas-.

La legislación uruguaya

Cuando el término “superior” aparece en nuestra legislación, resulta -por lo menos a primera vista- curiosamente acotado. Esto nos obliga a un examen retrospectivo de la legislación, en procura de esclarecer el sentido de esa aparente restricción.

La Ley No. 1825, del 14 de julio de 1885 (Vázquez Acevedo), en su Art. 10 dice expresamente:

“La enseñanza superior tendrá por objeto habilitar para el ejercicio de las profesiones científicas.”

De acuerdo con esto el concepto de educación superior resulta acotado por tres condiciones restrictivas: terciaria (porque el Bachillerato es requisito previo), universitaria (porque es la Universidad de la República la encargada de dictarla) y profesional; quedando excluidos, aparentemente, aquellos aspectos que, para muchos, constituyen la parte más noble y desinteresada de la educación superior.

Si nos retrotraemos a los propios orígenes de la Universidad de la República, tratando de rastrear el sentido original del término “superior”, nos encontraremos con que éste recién aparece en la Ley de 1885, que acabamos de mencionar:

\* En la Constitución del “Instituto de Instrucción Pública” -cuerpo supletorio de la Universidad- creado en 1847, se habla solamente de “enseñanza secundaria y científica”.

\* En el “Plan de Estudios y Reglamento para la Universidad de la República”, puesto en vigencia en 1849, se habla de “enseñanza científica y profesional” (además de la secundaria).

\* A partir de la ley Vázquez Acevedo (1885) se introduce el término “superior”, que luego se mantendrá: en la ley No 2078 del 25 de noviembre de 1889, se hace referencia a los estudios “secundarios y superiores”; la Ley Orgánica de 1908 (Williman) se refiere, en su Art. 13, a la “enseñanza secundaria y superior”.

A la luz de nuestros conceptos actuales todo esto parece insólitamente restrictivo. Es evidente que cien o más años atrás, los términos “ciencia” y “profesión” tenían una latitud mucho mayor que la actual.

Así, por ejemplo, en el propio texto de la Ley Larrañaga de 1833 (primer documento fundacional) se hace referencia a la creación de cátedras de “Ciencia Sagrada”.

Por otra parte, el término “profesional” tiene mucho que ver con los cometidos originales de las primitivas universidades, una de cuyas misiones importantes era la de formar los funcionarios eclesiásticos y civiles que la sociedad de la época requería.

La formación teológica era, desde este punto de vista, también una formación “profesional” y “científica”, que tenía objetivos precisos de aplicación, tan claros como los de una licenciatura en Leyes.

El propio Grompone, en la obra citada, refiriéndose a las universidades medievales, nos habla de la “formación profesional en Teología, Derecho, Medicina.”(pág. 82)

Puede entenderse, entonces, que en el Reglamento de 1849, dentro del marco de la “enseñanza científica y profesional”, se incluya una Facultad de Teología junto a las de Jurisprudencia, Ciencias Naturales, y Medicina, Cirugía y Farmacia.

Debemos admitir, por lo tanto, que el sentido que para la época tenían esos términos era más amplio que el que hoy les atribuimos, pudiendo equiparárselo, sin mayor esfuerzo, al de “enseñanza superior” en la acepción que hemos venido discutiendo.

El término “científico” poseía una significación genérica referida al conocimiento sistematizado, distinta a la que hoy es común a partir del desarrollo de las modernas ciencias experimentales.

Podríamos agregar, por otra parte, que si la ley Vázquez Acevedo hubiese sido tan restrictiva como aparenta, la creación de la Facultad de Humanidades y Ciencias, en 1945, dentro del espíritu de su principal gestor, hubiese sido imposible, por oponerse al mandato del legislador.

### Resumen

1. Para nuestro medio, el concepto de “educación o enseñanza superior”, no puede ser reducido al de un simple nivel “terciario”, por mera ubicación cronológica respecto a niveles anteriores.
2. Debe ser entendido como un nivel de máximo rigor y profundidad epistemológica, que trasciende el marco de un tema puntual, para inscribirlo en un contexto gnoseológico de mayor amplitud; y que reclama del estudiante un grado de madurez y una capacidad de reflexión netamente “superiores” a los requeridos por otras categorías de estudios.
3. En este sentido, la “enseñanza superior” debe ser considerada como equivalente a “enseñanza universitaria”, haciendo abstracción de que los estudios se lleven a cabo o no en una Universidad propiamente dicha.

---

—

(1) Ares Pons, Jorge, “El concepto de Universidad”, Gaceta Universitaria No 1, (año 1988).

(2) La cita de FICHTE está tomada de su “Plan razonado para erigir un establecimiento de enseñanza superior, que esté en conexión adecuada con una academia de ciencias”, versión castellana de Editorial Sudamericana, 1959.

(3) Grompone, Antonio Miguel, “Pedagogía universitaria”, Universidad de la República, 1963.

(4) Vaz Ferreira, Carlos, “Misión de la Universidad”, 1930.

## EXPEDICION DE TITULOS

Uno de los problemas más complejos que plantea la existencia de instituciones privadas de educación superior, es el de sus títulos: potestad para conferirlos, validez, etcétera.

Para clarificar el tema, es conveniente discriminar varios aspectos:

1. Libertad de enseñanza.
2. Potestad para establecer y conferir títulos.
3. Carácter habilitante.

### 1. Libertad de Enseñanza

Entendemos preferible no considerar aquí este punto, postergando su discusión para cuando se examine la problemática general de las instituciones de educación superior.

Aquí daremos por lícita la existencia de tales instituciones, dentro del contexto del art. 68 de la Constitución, sin entrar a considerar la naturaleza y el grado del contralor que, por razones de interés público, el Estado debe ejercer sobre ellas.

### 2. Potestad para establecer y conferir títulos

En el informe que la Comisión Central de Educación (CCE) elevara al Consejo Directivo Central (CDC) en abril de 1988 (Distr. 224/88) se decía:

“Nada parece obstar a la libre expedición de títulos que acrediten una cierta competencia técnica. Tal acreditación sólo compromete la responsabilidad de la institución que los otorga y sus consecuencias reales se derivarán del prestigio y la confiabilidad que la institución posea, sin perjuicio de que pueda configurarse alguna figura delictiva, si se observa una notoria contradicción entre la preparación brindada y la competencia pretendida.”

Si se afirmara que esos títulos acreditan la culminación de un ciclo de estudios superiores o simplemente terciarios, sin que se hubiese requerido el cumplimiento de las dos instancias previas -primaria y secundaria- podría, sin duda, impugnarse se expedición.

El carácter terciario, por natural y obvio, es algo objetivo que no puede dar lugar a mayor polémica, aunque no exista ningún texto legal que lo defina; formalmente, sólo se apoya en convenciones de UNESCO de aceptación generalizada.

Por el contrario, la condición de “superior”, como categoría especial dentro de lo terciario, resulta de más difícil precisión, debiéndose recurrir a una exégesis histórica para fijar un perfil tradicional -ya que no legal- aplicable a nuestro medio.

La postura que, en su momento, sostuvo la CCE, colide con la posición asumida por la Dirección General de Servicios Jurídicos (DGSJ), cuando, en la página 34 de su

informe sobre “ASPECTOS JURIDICOS de la ENSEÑANZA SUPERIOR en el URUGUAY” (Distr. 1116/89) afirma que:

“En el ámbito de la enseñanza superior sólo la Universidad de la República fue autorizada para establecer o instituir títulos (L. 12.549 art. 21, e); y en consecuencia, para conferirlos u otorgarlos.”

Se introduce aquí una sutil distinción -que no había tenido en cuenta la CCE- entre “establecer” y “conferir” títulos; como consecuencia de la cual, si una institución privada crease una nueva carrera -no existente en la Universidad de la República-, expedición, salvo que la universidad la autorizase a conferirlo, hipótesis aparente tampoco viable, según la interpretación de la DGSJ.

La CCE llegó, en su momento, a una conclusión diferente, porque siempre entendió que las competencias del CDC, señaladas en el art. 21 de la Ley Orgánica, afectaban exclusivamente el ámbito de su monopolio constitucional y legal: la “enseñanza superior pública”; y, por lo tanto, “... establecer títulos y certificados de estudio” no podía considerarse una potestad extrapolable a todo el universo de la educación superior, por lo menos en el marco del ordenamiento legal vigente.

En consecuencia, tampoco resultaría aceptable la limitación para “conferir” títulos, sobre todo cuando este punto ni siquiera es mencionado específicamente en el art. 21 y se plantea solamente como consecuencia necesaria de una interpretación muy particular de los alcances de la ley N° 12.549.

Desde la perspectiva que adoptó la CCE, parecería no tener sentido separar del concepto de libertad de enseñanza el de libertad para expedir títulos que acrediten la enseñanza impartida. La CCE no creyó que esa distinción cupiera dentro del ordenamiento legal vigente. Pero tampoco consideró que, por razones de interés el monopolio absoluto en materia de establecimiento y expedición de títulos superiores.

Otra cosa muy diferente es la validez de tales títulos desde el punto de vista de su reconocimiento por el Estado como habilitantes para determinado ejercicio profesional o su equiparación con los títulos conferidos por la Universidad oficial.

Creemos que, en estas cuestiones, no se han delimitado claramente dos campos que, por lo menos en teoría, son perfectamente discernibles:

\* El de las instituciones privadas de educación superior que no aspiren a ser habilitadas por el Estado, ni a que sus títulos sean validados oficialmente o declarados equivalentes a los de la Universidad de la República.

Nosotros entendemos que el ordenamiento legal vigente no se opone a su funcionamiento autónomo, sin más limitaciones que las que el art. 68 de la Constitución establece por razones de higiene, moralidad, etc.

De igual modo, entendemos que tampoco se opone a que puedan expedir títulos, como simple acreditación de competencia técnica, aunque sin pretensión de carácter habilitante alguno.

\* El de las instituciones privadas que desean jerarquizarse socialmente y obtener el reconocimiento oficial de sus títulos, equiparándolos, en lo posible, a los de la Universidad de la República.

Para estas instituciones es que el Estado debe organizar un sistema de habilitación y reconocimiento o reválida, que le permita supervisar adecuadamente su funcionamiento y la calidad de los títulos expedidos -ya sea que los otorgue la propia institución o lo haga la universidad oficial-.

A nuestro juicio, este tipo de instituciones que voluntariamente solicitan la intervención estatal, son las afectadas por el régimen legal vigente en materia de habilitaciones.

Nos parece que, sin necesidad de instaurar un régimen de monopolio absoluto, existen mecanismos jurídicos de orden general, aptos para afrontar las situaciones de perjuicio al interés público que pudieran producirse a partir del funcionamiento totalmente libre de instituciones no habilitadas.

### 3. Carácter habilitante

En lo que sigue, utilizaremos transcripciones casi literales del punto cuarto del informe de la CCE, mencionado más arriba, con el agregado de comentarios y ampliaciones particularmente referidos al informe de la DGSJ.

Corresponde distinguir entre la libertad de enseñar, la libertad de expedir títulos en general y la posibilidad de expedir los llamados “títulos habilitantes”. La Constitución de la República, en su artículo 36, establece la libertad de “trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes.” La exigencia de un título como requisito para el desempeño de una función, pública o privada, es una limitación de esa libertad, o sea una excepción al principio general. Los títulos que expide la Universidad (según algunos deberían llamarse diplomas) no son, en rigor, habilitantes, como dice su propio texto; acreditan una suficiencia técnica que es uno de los requisitos para el ejercicio de una profesión, junto con otros, como la inscripción en una matrícula, el juramento o una edad mínima. El título es, pues, una condición necesaria pero insuficiente, cuando a la simple acreditación de competencia debe sumarse la habilitación expresa para el ejercicio profesional, regulado por normas que el Estado dicta por razones de interés público (leyes, decretos, disposiciones ministeriales o municipales; particularmente las referidas a las profesiones vinculadas a la salud, al derecho y a la arquitectura). El decreto-ley N° 15.661, que discutiremos más adelante, soluciona estos problemas de un modo expeditivo, suprimiendo de un plumazo todas las restricciones legales que pudieran afectar a los títulos expedidos por las universidades privadas.

Dentro del marco constitucional vigente y a la luz de lo dispuesto en las leyes N° 1.825 (1885), N° 2.078 (1889) y N° 12.549 (Ley Orgánica de 1958), puede afirmarse que, en principio, más allá de la libertad genérica para la expedición de títulos que acrediten competencia técnica, los títulos requeridos para los ejercicios profesionales

que necesiten habilitación expresa, también podría expedirlos cualquier institución de educación superior.

Esta afirmación parece contradictoria con lo dispuesto en el Art. 2º de la Ley Orgánica de 1958 que señala, entre los fines de la Universidad de la República:

“(…) la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas (…)”

Sin embargo, la ley N° 1.825, además de expresar taxativamente el actual precepto constitucional que se refiere a la libertad de enseñanza, declara, en su Art. 1º:

“Toda persona natural o jurídica puede fundar establecimientos de enseñanza secundaria y superior (…)”

Definiendo luego (Art. 10) las características de la enseñanza superior:

“La enseñanza superior tendrá por objeto habilitar para el ejercicio de las profesiones científicas.”

De acuerdo con esto, la competencia que la Ley Orgánica de 1958 confiere a la Universidad de la República, debería entenderse en relación con su carácter de ente encargado de la “enseñanza pública superior” (Art. 1º) y no como excluyente de la que pudiera corresponder a cualquier otro organismo de enseñanza superior privada, de acuerdo a lo establecido en la ley de 1885, vigente en todos sus aspectos no modificados por la legislación posterior.

Por lo cual, a criterio de la CCE, cualquier establecimiento de enseñanza superior podría emitir títulos potencialmente habilitantes para el ejercicio profesional.

No obstante, este principio general va a encontrar una primera restricción en el Art. 17 de la ley N° 1.825, al determinar esta que:

“Los títulos a que se hace referencia en el Art. 15, serán los únicos que habilitarán para el desempeño de cargos públicos que requieran conocimientos científicos o de tareas parciales de carácter público: pero solamente después de llenadas las formalidades que exigen las leyes para el ejercicio de las profesiones respectivas.”

El mencionado Art. 15 se refiere a los títulos expedidos por las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales, Medicina o Matemáticas, que constituían, en ese momento, junto con la Enseñanza Secundaria, la Universidad de la República.

Por lo tanto, para el caso de la función pública, solamente los títulos de la Universidad de la República poseerían carácter habilitante, no existiendo, en cambio, restricción alguna para la actividad privada.

Pero debe tenerse en cuenta, sin embargo, que aún para los títulos expedidos por la universidad estatal, la calidad habilitante está, de hecho, conferida por leyes especiales que cubren un amplio espectro profesional y se complementan con diversas disposiciones de menor jerarquía.

A este respecto, cabe citar las leyes: 1.825 (Derecho), 5.530 (Agronomía), 5.353 (Arquitectura), 8.865 (C. Económicas), 5.353 (Ingeniería y Agrimensura), 9.209 (Medicina), 8.252 (Odontología), 8.394 (Química y Farmacia), 7.240 y 8.953 (Veterinaria).

Sería en virtud de estas leyes (creación de facultades y reglamentación de ejercicios profesionales), que la calidad habilitante quedaría reservada a los títulos otorgados por la Universidad de la República, puesto que ellas se refieren exclusivamente a esos títulos y no consideran la posible existencia de títulos habilitantes de otra procedencia.

Dentro de la legislación examinada habría, sin embargo, un camino que permitiría, a una institución privada, acceder a la condición habilitante real.

Sería el previsto en el Art. 6 de la ley N° 2.078, por el cual los estudiantes de institutos privados pueden ser equiparados a los de la universidad oficial, si se cumplen determinados requisitos. En este caso sería la universidad oficial la que otorgaría los correspondientes títulos, cosa que la ley no dice pero que se presume de su contexto.

Otro camino relativamente sencillo, pero que exigiría una mínima complementación legal, podría consistir en autorizar al Consejo Directivo Central a dispensar a los títulos otorgados por otras instituciones nacionales de educación superior, un tratamiento similar al previsto para la revalidación o el reconocimiento de títulos extranjeros, haciendo uso de las competencias que señala la Ley Orgánica de los incisos f) y g) del Art. 21:

“f) Establecer las condiciones de admisión de toda clase de títulos profesionales y certificados de estudio extranjeros, previo informe de la respectiva Facultad y con sujeción a los tratados internacionales concertados por la República.

g) Revalidar esos títulos y certificados con exclusión de toda otra corporación y con sujeción a los tratados internacionales concertados por la República”

Si se considerasen aplicables dichas normas, sería evidente que, por lo menos para el caso de títulos habilitantes para el ejercicio profesional –a los que se refiere el Art. 2° de la Ley Orgánica-, el reconocimiento o la revalidación por la Universidad de la República, sería la condición sine qua non para la adquisición del carácter habilitante.

Siendo esto así, ninguna otra institución podría expedir títulos habilitantes o, a lo sumo, solamente títulos que acreditasen estudios realizados, requiriéndose su revalidación por la universidad estatal para adquirir carácter habilitante.

Podría no ser necesaria ninguna complementación legal, si se compartiera el criterio expuesto por la DGSJ en la Conclusiones (5, 6 y 7) del informe citado (pág. 41 y 42)

Allí se sostiene la tesis de que cuando ciertos cometidos legales pasan a regularse por reglamentos autónomos emitidos por el propio ente, éste tiene competencia para modificar per se el ordenamiento original. En cuyo caso la

Universidad de la República tendría potestad para fijar normas que le permitiesen revalidar títulos nacionales de instituciones privadas de educación superior, por extensión de lo establecido en la Ley Orgánica para los extranjeros.

Vale la pena transcribir la argumentación jurídica:

“5.- La legislación nacional, originada a fines del siglo XIX (L. 2.078, está vigente porque: a) no fue derogada expresa ni tácitamente por los textos constitucionales que le sucedieron, ni por otras normas legales posteriores; b) así se consideró públicamente tanto por la Universidad de la República, como por el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, en los informes que precedieron a la sanción de la Ley 12.549.

6.- Más aún, a partir de la reforma constitucional de 1917, y en especial desde 1952, se produjo un verdadero descongelamiento del rango normativo de la Ley 2.078 –especie de deslegalización por mandato constitucional- pasando a regularse esa materia por medio de reglamentos autónomos emitidos por la Universidad de la República, por medio de los cuales podrá innovar, estableciendo normas contrarias o derogatorias del ordenamiento originario –tal como ocurre en materia del Estatuto de sus funcionarios- todo lo cual, dentro del ámbito propio de su especialización:

7.- En estos casos, no es necesario exigir el dictado de actos, ni esperar pronunciamientos jurisdiccionales tendientes a reconocer la competencia propia y excluyente que se posee; alcanza con ejercerla, mediante la emisión de actos regla y subjetivos correspondientes, necesarios para el cumplimiento de los fines y cometidos respectivos.”

Sin embargo, el decreto-ley N° 15.661, del Consejo de Estado, promulgado el 29.10.84 y convalidado por el parlamento democrático, determina:

“1º) Los títulos profesionales que otorguen las Universidades Privadas, cuyo funcionamiento haya sido autorizado por el Poder Ejecutivo, para su validez deberán ser registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura, que organizará el Registro correspondiente:

2º) Dichos títulos tendrán, una vez registrados, idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República Oriental del Uruguay, e independientemente de éstos.”

La ley Vázquez Acevedo (1885), estableció condiciones para que los cursos particulares de nivel secundario pudieran ser equiparados a los cursos oficiales (Art. 34, inc. 17).

A su vez, la ley de 1889 estableció requisitos válidos tanto para el nivel secundario como para el nivel terciario.

El decreto-ley N° 15.661 parece ignorar esos antecedentes al reconocer títulos que culminan estudios superiores realizados sin contralor oficial, admitiendo, de hecho, una equiparación de los mismos que no se compadece con las exigencias de la ley de 1889, ni con el más elemental sentido común. Vale la pena llamar la atención sobre el

hecho de que la ley de 1889 se refería a la equiparación de los estudiantes, en tanto que el decreto-ley N° 15.661 equipara títulos, sin hacer referencia alguna a la condición de los estudiantes o a la forma de evaluar sus conocimientos.

Existiría, pese a todo lo dicho, cierta instancia de contralor, no muy clara, si se considera vigente el decreto del Poder Ejecutivo N° 343/984, del 22 de agosto de 1984, por el cual se autoriza el funcionamiento de la universidad “Dámaso Antonio Larrañaga”. Dicho decreto, previo al decreto-ley N° 15661, se refiere en sus considerandos a un régimen de “(...) habilitación o reconocimiento que asegure la eficiencia de la enseñanza que se presta, ajustándola a las normas mínimas que prescribe el Estado, atendiendo a las exigencias de la enseñanza oficial en esa área (...)” (Considerando VII)

Sin embargo, esa preocupación no se traduce en la parte resolutive del decreto, que solamente establece:

“Artículo 1°. Autorízase el funcionamiento de la Universidad Católica del Uruguay, “Dámaso Antonio Larrañaga”.”

Artículo 2°. El mencionado instituto deberá solicitar ante el Ministerio de Justicia la concesión de la personería jurídica correspondiente.

Artículo 3°. Reconócese sus planes de estudios y programas presentados para las carreras de Filosofía, Psicología, Medios de Comunicación Social y Servicio Social por su razonable equivalencia con los planes y programas de las correspondientes carreras de la Universidad de la República.

En caso de modificación de dichos planes de estudios y programas, los mismos serán aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura previo informe de la Universidad de la República.”

Como puede observarse, es el órgano político Ministerio de Educación y Cultura (MEC) el que reconoce planes y programas y determina si existe o no razonable equivalencia con los de la Universidad de la República, sin perjuicio de consultarla en caso de modificación de los planes y programas ya reconocidos.

De todos modos, si se entiende, como lo afirma la DGSJ en su informe, que el Poder Ejecutivo es incompetente para establecer normas en materia de habilitación y reconocimiento de títulos, la Universidad de la República estaría en condiciones de establecer su propia normativa al respecto, fijando requisitos para la habilitación de instituciones de enseñanza superior y para el reconocimiento de sus títulos<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> El decreto-ley N° 15.661 podría conservar su vigencia –a pesar de su carácter superfluo- si se armonizase con el resto del orden jurídico uruguayo, de tal modo que el requisito registral allí dispuesto, quedase subordinado al cumplimiento previo de lo que otras normas legales y las ordenanzas de la Universidad de la República establezcan, en materia de requisitos para la equiparación de títulos.

En este sentido, la argumentación jurídica parece contundente, resultando oportuno transcribir algunos párrafos (pág. 18 y 19) del informe:

“5.- En el derecho positivo uruguayo “la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos”; (C. art. 202 inc. 1º) pero en la actualidad sólo existen dos: la Universidad de la República (C. art. 203, inc. 2º y Ley 12.549) ente autónomo necesario y la Administración Nacional de Enseñanza Pública, ente autónomo contingente (Ley 15.739).

6.- Ello supone que en lo “relativo a sus servicios”, tanto la Universidad de la República como la Administración Nacional de Enseñanza Pública actúan con el grado máximo de descentralización no territorial admitido por la Carta magna, lo que les permite gozar de un ámbito de especialización infranqueable, tanto por parte del Poder Ejecutivo, como por parte del Poder Legislativo.

7.- En consecuencia, todo lo relacionado con la actividad estatal: habilitaciones, inspecciones y controles, inclusive respecto de las instituciones de enseñanza privada, y en lo que a los aspectos docentes se refiere, esenciales para su existencia y funcionamiento, corresponde exclusivamente a los Entes Autónomos docentes.

8.- Al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Educación y Cultura, u otras dependencias centralizadas, sólo pueden asignárseles competencias residuales no referidas –aunque conexas- a la materia docente; como por ejemplo, aspectos vinculados con la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden público (C. art. 68 inc. 2º).

9.- Tanto la legislación universitaria vigente (...) (no derogada por las constituciones de 1918, 1934, 1942, 1952 y 1966, ni por la legislación posterior), como la ley de emergencia N° 15.739 de 28.3.85 (Orgánica de la ANEP arts. 13, N° 13 y 14 y 14, N° 11) otorgan competencia expresa para la autorización, supervisión, fiscalización, visita, etc. de instituciones docentes privadas, en las ramas respectivas; atribuciones coherentes con el texto constitucional y prevalentes respecto de las competencias ministeriales en materia de educación y enseñanza establecidas en su redacción actual, por el D. 407/985 de 31.7.85 (art. 1º, N° 1º a 6º inclusive). Las referidas atribuciones ministeriales deben entenderse, sin perjuicio de las competencias de principio de los entes docentes en la especialización constitucional y legal relativa a sus servicios.

10.- En su mérito, la normativa vigente, en los dos grados superiores de valor y fuerza (constitución y legislación) no ofrece dudas respecto a que, la habilitación o autorización de funcionamiento, la supervisión, fiscalización, las visitas y demás formas de intervención estatal en el ámbito de acción de las instituciones docentes privadas, corresponde a los Entes Autónomos docentes, en la especialidad propia de sus servicios. Por todo lo cual, los trámites de habilitación y control realizados hasta la fecha ante el Ministerio de Educación y Cultura, son nulos por incompetencia absoluta del organismo interviniente.

11.- A juicio del suscripto toda institución privada que pretenda obtener autorización estatal de funcionamiento, debe recurrir a uno de los dos Entes Autónomos docentes

existentes en el país, únicos competentes para otorgar tales habilitaciones y efectuar los restantes controles de rigor; constituyendo una verdadera herejía jurídica pretender reducirlos a meros órganos de asesoramiento del Ministerio respectivo.”

Otra opción, respecto al carácter habilitante de los títulos de instituciones privadas –en el fondo similar a la adoptada por el decreto-ley N° 15.661-, es la esbozada por J. Jiménez de Aréchaga en una conocida conferencia de 1961 sobre el tema “Universidad oficial y Universidad privada”.

Entendiendo que la condición habilitante para el ejercicio profesional es competencia del Estado y no del propio ente docente, J. Jiménez de Aréchaga sostiene que sólo la ley podría confiar a una institución privada la potestad de conferir títulos que tengan ese carácter, del mismo modo que son leyes especiales las que se lo confieren a los títulos de la Universidad de la República.

Sin embargo, considera arriesgado que se conceda ese privilegio a una institución que no hubiese demostrado su solvencia con una sólida trayectoria previa; en una primera etapa, opina, los títulos deberían estar a cargo de la Universidad oficial –por lo menos cuando se trate de carreras paralelas a las oficiales-.

Jamás debería asumir esa función un Ministerio, órgano de carácter estrictamente político.

## Conclusiones

1. Nada parece obstar a la libre expedición de documentos (títulos, certificados, diplomas) que pretendan acreditar cierta competencia técnica, sin perjuicio de que, por las vías legales correspondientes, pueda impugnarse tal pretensión, si se entiende que el nivel o el carácter de los estudios en que se apoya, no la justifican.
2. El carácter habilitante para el ejercicio de profesiones universitarias reguladas por ley, está reservado, en nuestro régimen jurídico, a los títulos que expide o revalida la Universidad de la República.
3. Por lo tanto, los títulos que expidan las instituciones privadas sólo podrán adquirir ese carácter si se equiparan a los de la Universidad de la República.
4. Bajo los distintos regímenes constitucionales que la nación se ha dado, explicitados por la ley ordinaria y complementados por una práctica administrativa constante y pacífica, siempre ha sido –hasta la vigencia del decreto-ley N° 15.661- la Universidad de la República el órgano idóneo para reconocer, revalidar o equiparar títulos de nivel superior, permitiéndoles, de este único modo, acceder al carácter habilitante previsto en las leyes respectivas.
5. Tradicionalmente no ha existido otro órgano del Estado –fuera de la Universidad de la República- con competencia para el reconocimiento, reválida o equiparación de esos títulos.

Lo establecido en el decreto-ley N° 15.661 podría conservar su vigencia si se armonizase con el resto del orden jurídico uruguayo, de tal modo que el requisito registral allí dispuesto, quedara subordinado al cumplimiento previo de lo que otras normas legales y las ordenanzas de la Universidad de la República establecieran en materia de requisitos para la equiparación de títulos.

## INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En el informe elevado al Consejo Directivo Central (CDC) por la Comisión Central de Educación (CCE) en abril de 1988 (Distr. No 224/88) se analizaban exhaustivamente, en el punto tercero, los antecedentes legales sobre el tema.

En lo que sigue utilizaremos parte de su contenido en forma casi literal.

### Antecedentes Jurídicos

En la ley No 1825 del 14 de julio de 1885 (Vázquez Acevedo), se contempla la necesidad de controlar el funcionamiento de los institutos privados de enseñanza secundaria, a los efectos de su equiparación con los oficiales, pero no se dice nada acerca de los establecimientos privados de educación superior (Art. 34, inc. 17), los cuales, sin embargo, desde marzo de 1848 estaban sujetos al contralor del Instituto de Instrucción Pública -creado por decreto del 13 de setiembre de 1847- al que correspondía, dentro de sus atribuciones provisionales “como cuerpo supletorio de la Universidad”<sup>21</sup>:

“1º. La inspección jeneral de la enseñanza SECUNDARIA Y CIENTIFICA establecida por la ley de 8 de junio de 1833, y reglamento de estudios aprobado por las HH. Cámaras de 30 de Junio de 1837.

2º. Determinar las condiciones a que deban ajustarse, para que valgan como de curso público, los estudios SECUNDARIOS Y CIENTIFICOS que se hagan en establecimientos particulares.

3º. Conceder o negar habilitación para el mismo efecto, a tales Establecimientos, tomando en el primer caso todas las garantías que juzgue necesarias”.

En la ley N° 2.078 del 25 de noviembre de 1889, en cierto modo dando sustancia a lo dispuesto en el decreto de 1847, se determinan condiciones específicas para la equiparación de los estudiantes de institutos particulares de educación superior a los estudiantes matriculados en la universidad oficial, señalándose, entre otros requisitos, los de utilizar los planes y programas oficiales y rendir los exámenes ante tribunales de la universidad estatal (Art. 6º). Obviamente, aunque no esté dicho, los títulos serían otorgados por la universidad oficial, tanto el de Bachiller como los correspondientes a los estudios superiores.

En el Art. 10º de la misma ley se establece la posibilidad de inspección -por parte de los decanos de la universidad oficial- de los establecimientos privados, a los efectos de verificar que se hallen en condiciones de dictar los cursos correspondientes.

### Campo de aplicación

---

<sup>21</sup> (1) El “Plan de Estudios y Reglamento para la Universidad de la República”, recién sería establecido al año siguiente, por decreto del 2 de octubre de 1849.

La CCE entendió, en todo momento, que las condiciones fijadas legalmente para la habilitación de los establecimientos y el reconocimiento de los títulos, sólo eran aplicables a aquellas instituciones que, voluntariamente, aspirasen a obtener el aval oficial, sin perjuicio de la posible existencia de otras instituciones que operasen autónomamente, sujetas sólo al contralor constitucional de sus condiciones de higiene, moralidad, etcétera (art. 68, Constitución de la República).

Esto ha sido tradicional en los otros niveles de la enseñanza, donde la habilitación persigue fines de jerarquización social y validación de los estudios frente a los institutos oficiales, pero no constituye una condición obligatoria a la que deban someterse todas las instituciones docentes.

En el excelente informe elevado al CDC por la Dirección General de Servicios Jurídicos (DGSJ) (Distr. 1116/89), sobre “Aspectos Jurídicos de la Enseñanza Superior en el Uruguay”, el Dr. Biasco parece entender, en cambio, que, por razones de interés social, todas las instituciones de enseñanza superior están obligadas a funcionar dentro de un régimen de contralor y habilitación oficiales, que deberá estar a cargo de la Universidad de la República.

Se comparte totalmente la opinión vertida en dicho informe (pág. 3), respecto a que:

“(…) la enseñanza es un servicio social del Estado en el que convergen un complejo de derechos (de enseñar, de aprender, de opinar, de empresa de enseñanza, etc.), deberes (de aprender, de educarse o formarse, etc.), garantías (respecto al goce de las libertades respectivas) y obligaciones (ajuste y adecuación a los fines, objeto y medios prioritariamente sociales -“interés general”- del servicio); de cuño constitucional y legal (pero también con proyecciones internacionales); de naturaleza jurídica compleja: individual (en cuanto a sus protagonistas: docentes, estudiantes, instituciones), pero radicalmente social en cuanto a sus fines (formación permanente y generalizada de los integrantes del cuerpo social), objetivos y medios.”

Sin embargo, se considera excesivamente limitante del concepto de libertad de enseñanza, la hipótesis de que no puedan existir instituciones no sujetas a más restricciones que las de orden general previstas en la Constitución.

Todas las limitaciones, contralores, condiciones restrictivas, debe entenderse, a nuestro juicio, como aplicables sólo a aquellos establecimientos que voluntariamente solicitan el reconocimiento oficial.

### Vigencia de la legislación

Sobre la vigencia de la legislación mencionada más arriba, cabe transcribir íntegramente algunas de las conclusiones a que arriba el informe de la DGSJ, en sus páginas 41 y 42:

“5.- La legislación nacional, originada a fines del siglo XIX (L. 2078), está vigente porque: a) no fue derogada expresa ni tácitamente por los textos constitucionales, que le sucedieron, ni por otras normas legales posteriores; b) así se consideró públicamente tanto por la Universidad de la República, como por el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, en los informes que precedieron a la sanción de la ley 12.549.

6.- Más aún, a partir de la reforma constitucional de 1917, y en especial desde 1952, se produjo un descongelamiento del rango normativo de la Ley 2078 -especie de deslegalización por mandato constitucional- pasando a regularse esa materia por medio de reglamentos autónomos emitidos por la Universidad de la República, por medio de los cuales podrá innovar, estableciendo normas contrarias o derogatorias del ordenamiento originario -tal como ocurre en materia del Estatuto de sus funcionarios- todo lo cual, dentro del ámbito propio de su especialización.

7.- En estos casos, no es necesario exigir el dictado de actos, ni esperar pronunciamientos jurisdiccionales tendientes a reconocer la competencia propia y excluyente que se posee; alcanza con ejercerla, mediante la emisión de los actos regla y subjetivos correspondientes, necesarios para el cumplimiento de los fines y cometidos respectivos.”

#### La legislación de la dictadura

El decreto-ley N° 15.661 y el decreto N° 343/984, originados durante la dictadura, que atribuyeron al Ministerio de Educación y Cultura potestades para la habilitación de universidades privadas y el reconocimiento de sus títulos, fueron exhaustivamente analizados en nuestro informe sobre “Expedición de Títulos”, al cual nos remitimos.

Aquí nos limitaremos a transcribir nuevamente los argumentos expuestos en el informe de la DGSJ (pág. 18 y 19) procurando demostrar la incompetencia del Poder Ejecutivo para actuar en un campo que se considera privativo de los órganos especializados previstos constitucionalmente, en nuestro caso, la Universidad de la República:

“5.- En el derecho positivo uruguayo “la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos”; (C, art. 202 inc. 1º) pero en la actualidad sólo existen dos: la Universidad de la República (C. art. 203, inc. 2º y Ley 12.549) ente autónomo necesario y la Administración Nacional de Enseñanza Pública, ente autónomo contingente (Ley 15.739).

6.- Ello supone que en lo “relativo a sus servicios”, tanto la Universidad de la República como la Administración Nacional de Enseñanza Pública actúan con el grado máximo de descentralización no territorial admitido por la Carta Magna, lo que les permite gozar de un ámbito de especialización infranqueable, tanto por parte del Poder Ejecutivo, como por parte del Poder Legislativo.

7.- En consecuencia, todo lo relacionado con la actividad estatal: habilitaciones, inspecciones y controles, inclusive respecto de las instituciones de enseñanza privada, y en lo que a los aspectos docentes se refiere, esenciales para su existencia y funcionamiento, corresponde exclusivamente a los Entes Autónomos docentes.

8.- Al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Educación y Cultura, u otras dependencias centralizadas, sólo pueden asignárseles competencias residuales no referidas -aunque conexas- a la materia docente; como por ejemplo, aspectos vinculados con la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos (C. art. 68, inc. 2°).

9.- Tanto la legislación universitaria vigente (...) (no derogada por las constituciones de 1918, 1934, 1942, 1952 y 1966, ni por la legislación posterior), como la ley de emergencia N° 15.739 de 28.3.85 (Orgánica de la ANEP arts. 13, N° 13 y 14, y 14, N° 11) otorgan competencia expresa para la autorización, supervisión fiscalización, visita, etc. de instituciones docentes privadas, en las ramas respectivas; atribuciones coherentes con el texto constitucional y prevalentes respecto de las competencias ministeriales en materia de educación y enseñanza establecidas en su redacción actual, por el D. 407/985 de 31.7.85 (art. 1°, N° 1° a 6° inclusive). Las referidas atribuciones ministeriales deben entenderse, sin perjuicio de las competencias de principio de los entes docentes en la especialización constitucional y legal relativa a sus servicios.

10.- En su mérito, la normativa vigente, en los dos grados superiores de valor y fuerza (Constitución y legislación) no ofrece dudas respecto a que, la habilitación o autorización de funcionamiento, la supervisión, la fiscalización, las visitas y demás formas de intervención estatal en el ámbito de acción de las instituciones docentes privadas, corresponde a los Entes Autónomos docentes, en la especialidad propia de esos servicios. Por todo lo cual, los trámites de habilitación y control realizados hasta la fecha, ante el Ministerio de Educación y Cultura, son nulos por incompetencia absoluta del organismo interviniente.

11.- A juicio del suscripto toda institución privada que pretenda obtener autorización estatal de funcionamiento, debe recurrir a uno de los dos Entes Autónomos docentes existentes en el país, únicos competentes para otorgar tales habilitaciones y efectuar los restantes controles de rigor; constituyendo una verdadera herejía jurídica pretender reducirlos a meros órganos de asesoramiento del Ministerio respectivo.”

No obstante, no puede omitirse la mención de un documento discrepante, emanado del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, elevado al Consejo de dicha Facultad y al CDC, con posterioridad a la fecha de elaboración de este informe en su primera redacción.

En dicho documento, si bien no se concuerda con la tesis de la potestad constitucional sostenida por la DGSJ, se considera conveniente que la Universidad de la República sea el ente estatal encargado de fijar los niveles mínimos que deben satisfacer los institutos privados de educación superior.

## La Universidad está omisa

Ateniéndose a la argumentación transcripta más arriba -en caso de compartir los fundamentos expuestos por la DGSJ-, sólo cabría concluir que la Universidad de la República debería establecer, con urgencia, la normativa que le permitiera cumplir eficazmente su función de organismo competente para habilitar el funcionamiento de instituciones privadas de educación superior y determinar las condiciones para la expedición, el reconocimiento o la reválida de sus títulos.

Sin embargo, aún sosteniendo esta postura, por razones de conveniencia que tienen que ver con la propia imagen social de la Universidad y con las complicaciones académicas y administrativas que le acarrearía asumir su papel de contraloría, podría ser recomendable la creación de un ámbito mixto, con participación de otros agentes, para cumplir esas tareas. Y, a la vez, encargarse de la regulación de su funcionamiento, siguiendo pautas similares a las establecidas en la mayoría de los países occidentales, incluyendo los latinoamericanos.

## Conclusiones

1. Existen amplios antecedentes jurídicos e históricos, en nuestro país, sobre contralor y habilitación por el Estado de instituciones privadas de educación superior.
2. Desde la creación de la Universidad de la República, la preocupación por el punto ha sido permanente; en particular, el reglamento del “Instituto de Instrucción Pública” (1848) y la ley N° 2.078 (1889) han sido muy explícitos al respecto.
3. La legislación sobre el tema no pudo ser considerada en desuso por el simple hecho de no haberse aplicado durante muchos años, en virtud de la inexistencia de instituciones privadas de nivel superior.
4. En informes previos a la sanción de la Ley Orgánica de 1958, la Universidad de la República y el Ministerio de Instrucción Pública y Seguridad Social, reconocieron expresamente la vigencia de la ley N° 2.078, aconsejando su actualización para ponerla a tono con la realidad del momento.
5. La exégesis jurídica y la práctica nacional muestran claramente que la potestad para la habilitación y fiscalización de las instituciones privadas de enseñanza -en todos los niveles-, ha estado tradicionalmente reservada a los organismos oficiales especializados, previstos constitucionalmente (entes autónomos de la enseñanza).
6. Los requisitos establecidos legalmente para cumplir con ese cometido, son aplicables a aquellas instituciones que aspiren a obtener el reconocimientos oficial de su actividad. Aquellas que no lo soliciten expresamente, estarán sujetas solamente al contralor constitucional de sus condiciones de higiene, moralidad, etc. (art. 68).

7. La idoneidad para reconocer o no el carácter universitario de las instituciones privadas de nivel terciario, es propia de la Universidad de la República por su condición de órgano del Estado especializado en la educación de nivel superior.
8. Es necesario revisar y ajustar a las necesidades actuales la normativa vigente relativa a los establecimientos privados de educación superior, de tal modo que quede claramente establecido el carácter preceptivo de la participación de la Universidad de la República en la habilitación, control y expedición de títulos de dichas instituciones.