

EDUCATIONIS MOMENTUM

Vol. 8, n.º 1, pp. 97-136, ISSN (impr.): 2414-1364; (online): 2517-9853
[https://doi.org/ 10.36901/em.v8i1.1500](https://doi.org/10.36901/em.v8i1.1500)

Régimen jurídico
de la educación universitaria privada en Uruguay

The Legal Regime of Private University
Education in Uruguay

Marcelo SHEPPARD GELSI
Universidad de Montevideo, Montevideo, Uruguay
mjsheppard@um.edu.uy
 <https://orcid.org/0000-0002-3155-7122>

Recibido: 2022.06.13

Aprobado: 2022.09.28

Resumen

El presente artículo analiza el régimen jurídico de la educación universitaria privada en Uruguay, examinando la relación entre Constitución y persona humana, la libertad cultural y de enseñanza, el principio de subsidiariedad y la autonomía universitaria. Al mismo tiempo hace un resumen de los instrumentos internacionales y leyes relativos a la enseñanza y a la educación en el país, para luego estudiar los conceptos de educación superior, terciaria y universitaria. Finalmente examina la normativa aplicable a la educación universitaria privada.

Palabras clave: educación, universidad privada, Constitución, libertad de enseñanza, Uruguay

Abstract

This article analyses the legal regime of private university education in Uruguay, examining the relationship between the Constitution and the human person, cultural and teaching freedom, the principle of subsidiarity and university autonomy. At the same time, it summarizes the international instruments and laws relating to teaching and education in Uruguay, and then surveys the concepts of higher, tertiary and university education. Finally, it examines the regulations applicable to private university education.

Keywords: education, private university, Constitution, academic freedom, Uruguay

1. Introducción

El presente artículo analiza el régimen jurídico de la educación universitaria privada uruguaya desde una mirada a los principios rectores reconocidos especialmente por la Constitución nacional, tratados internacionales ratificados e internalizados por Uruguay, por leyes y decretos.

En la sección primera se desarrolla la relación entre Constitución y persona humana. La segunda sección examina la libertad cultural y de enseñanza, mientras que la tercera sección aborda el principio de subsidiariedad y la enseñanza. La cuarta sección analiza la autonomía universitaria, con especial énfasis en la autonomía de la universidad privada. La sección quinta resume los instrumentos internacionales y las leyes relativas a la educación y, finalmente, la sexta sección elabora el concepto de educación superior, terciaria y universitaria, a la vez que analiza el marco jurídico vigente de la educación terciaria universitaria privada en Uruguay. En la última sección se realizan una evaluación crítica del régimen jurídico de la educación terciaria privada en Uruguay y algunas propuestas de reforma.

2. Constitución y persona

La Constitución uruguaya reconoce la importancia de la persona humana cuando en el artículo 72 establece que: «La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno».

Siempre que la Constitución se refiere a derechos y deberes se dirige a la persona humana, centro neurálgico de las normas que giran en torno a ella y sin la cual carecen de sentido. Como expresa claramente Gelsi Bidart, «referirse a derechos humanos parecería casi un “pleonasma” jurídico, pues no cabe hablar, en sentido estricto, sino de derechos que corresponden al hombre: a nadie más pueden atribuirse, ningún otro titular y no hay otro modo de calificar, por su pertinencia, a los derechos».¹

1 Adolfo Gelsi Bidart, *Cuestiones de cultura y enseñanza* (Montevideo: Amalio Fernández, 1974), 55-56.

La persona humana es centro del derecho, hacia ella debe dirigirse el Estado y a ella debe servir. Brito enseña que la persona humana es centro de configuración de atributos sustantivos y que la vida humana es el «contenido esencial» de todos los derechos y deberes que deben ser reconocidos por el Estado y obligan a todos los poderes públicos.² Rotondo y Martins sostienen acertadamente que el régimen jurídico uruguayo pone a la persona humana como centro de las instituciones sociales, poseyendo derechos fundamentales «porque provienen de la dignidad que le es inherente y a cuyo respecto el Estado efectúa un reconocimiento y establece procedimientos de garantía».³

En la misma línea, explica Gelsi Bidart, que la enumeración de los derechos es un elemento necesario para que la sociedad sea «verdaderamente humana», siempre reconociendo que la persona «ha de ser siempre sujeto y nunca objeto, para el mismo».⁴

La persona humana es digna, y debe ser respetada siempre y en todo lugar, especialmente por los distintos poderes del Estado. Brito enseña que:

[...] en este asiento de la realidad —vida vivible, perfectible— que el hombre es, se configura la dignidad humana. Desde ella resultan reclamos ontológicos (hábese de derechos y deberes). Desde la peculiaridad y notas —atributos entitativos— de la persona humana, se advierte su ser en una unidad que anuda a) vida, b) libertad personal, c) verdad, d) búsqueda de la preservación del ser individual [...] e) el ser alteridad y la custodia de la proyección de ese ser con otros [...] f) la atención a los deberes también inherentes a la persona humana.⁵

En el mismo sentido, para Real «la concepción del hombre como un valor en sí, de principio, acogido por el derecho, pero que no encuentra en el derecho

2 Mariano Brito, «Persona humana en internet», *Derecho Administrativo, su permanencia: Contemporaneidad-Prospectiva* (Montevideo: Universidad de Montevideo, 2004), 94-95.

3 Felipe Rotondo y Daniel Hugo Martins, *Régimen legal de la educación* (La Ley Uruguay, 2010), 25.

4 Bidart, *Cuestiones de cultura y enseñanza*, 56.

5 Brito, «Persona humana en internet», 95.

la fuente de su existencia y actividad ni el impulso motor, sino el límite de su esfera reservada».⁶

El ser humano es definido por la tradición aristotélico-tomista como animal racional dotado de las potencias de la inteligencia y la voluntad⁷. Esta concepción queda plenamente ratificada por el artículo 8 de la Constitución, que establece que «no se admite entre los ciudadanos más diferencias que los talentos —la inteligencia— y las virtudes — la voluntad»⁸. Maritain explica que el ser humano por tener raciocinio es capaz de abstraerse de los fenómenos sensibles para conocer el ser y «descubrir motivos superiores a insertar en el mundo una serie de actos que no resultan necesariamente de los antecedentes dados. El hombre, si quiere, puede representar su papel en el mundo: es una persona».⁹

Cajarville, explicando el artículo 72 de la Constitución, entiende que son «inherentes a la personalidad humana» aquellos derechos que corresponden al ser humano, «por el hecho de serlo»; sin depender de su actividad ni de la situación jurídica en la que se encuentran, «sino de su propia naturaleza, de lo que todos los hombres tienen de igual».¹⁰

Muy unido a la concepción de persona, de sus derechos y deberes se encuentra la noción de bien común, que puede ser definido como conjunto de condiciones

6 Alberto Ramón Real, *Estado de Derecho y humanismo personalista* (Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 1974); citado por Juan Pablo Cajarville, *Estudios en homenaje al Prof. Dr. Alberto Ramón REAL, dispuesto por el Consejo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay* (Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 1996), 475.

7 Aristóteles, *Política*, VII, 12, 1332 -b (Gredos, 1988), 435; Tomás de Aquino, *Suma Teológica* I, q. 82, a. 1, ad 2).

8 Héctor Barbe Pérez, *Proceso Educativo del Uruguay* (Montevideo: Ed. Barreiro y Ramos, 1981), 76.

9 Jacques Maritain, *Para una filosofía de la persona humana* (Santiago: Editorial Letras, 1938), 84; citado por Daniel Hugo Martins, *Principios Constitucionales* (Montevideo: Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Jornadas sobre el estado de Derecho, Educación y Laicidad, 1988), 102.

10 Cajarville, *Estudios en homenaje al Prof. Dr. Alberto Ramón*, 475.

de la vida social que ayudan al ser humano a la plena realización.¹¹ Durán Martínez explica que «el estado Constitucional de Derecho, está para el logro del bien común, es decir, para crear las condiciones de hecho necesarias para el desarrollo de la persona humana. En definitiva, El Estado, ser instrumental, está para facilitar el adecuado desarrollo de la persona humana».¹²

Al mismo tiempo, la Constitución expresa en su artículo 7 que: «Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general». Estos derechos surgen por el mero hecho de ser persona y no por ser concedidos por el Estado, que debe proteger la vida, el honor, la libertad, seguridad, trabajo y propiedad. El «interés general», en este caso, se identifica con el bien común antes mencionado, dado que un interés general que no cree condiciones necesarias para el desarrollo de la persona dejaría de ser interés general.

3. Libertad cultural y de enseñanza

La libertad cultural, reconocida en nuestro ordenamiento en los artículos 8, 68 y 72 de la Constitución, engloba la libertad de enseñar¹³ y de aprender,

11 Alasdair MacIntyre, «Theories of Natural Law in the Culture of Advanced Modernity», en *Common Truths: New Perspectives on Natural Law*, ed. Edward B. Mclean (Wilmington, Delaware: ISI Books, 2000), 109. Constitución Pastoral Gaudium Et Spes Sobre La Iglesia En El Mundo Actual, punto 26 en https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html (recuperado el 9 de junio del 2022).

12 Augusto Durán Martínez, «Principios rectores de la enseñanza y de la educación», *Transformaciones Actuales del Derecho Administrativo*, coord. Carlos Delpiazzo, (Montevideo: FCU, 2010): 207.

13 Según Mariano Brito y Héctor Frugone, *Régimen jurídico de la Educación y la Enseñanza en el Uruguay* (Montevideo, 1973), 14. «Enseñanza es expresar a alguien su propio saber, lo que se cree o lo que se entiende sobre algún punto y como contrapartida, recibir también esas opiniones y creencias, y Educación, desde el punto de vista sociológico, importa la trasmisión a determinados individuos, de los valores, las ideas, las normas, las maneras de concebir el mundo, de un grupo social [...] es incorporar a alguien a cierta tradición cultural, infundiéndole principios». En similar sentido, ver Carlos Delpiazzo, *Derecho Administrativo Especial*, volumen 2, 3.a edición actualizada y ampliada (Montevideo, 2017), 13.

como presupuestos exigidos por la libertad de acceder a la verdad.¹⁴ Por su parte, los artículos 68 a 71 y 202 a 205 refieren a enseñanza y el art. 41 a educación.

Como bien explica Gelsi Bidart, la libertad de enseñanza se inserta en la protección de la libertad de pensamiento, en «cuanto resulta necesario para poder enseñar libremente, poder pensar de manera libre».¹⁵ La libertad de enseñanza es uno de los principios fundamentales del régimen jurídico uruguayo y tiene su sustento «en la concepción de la persona humana adoptada por nuestro derecho positivo».¹⁶

El artículo 68 de la Constitución dispone que «queda garantida la libertad de enseñanza. La ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos. Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros e instituciones que desee».

Rotondo manifiesta que en la Constitución reconoce el derecho a enseñar y «a aprender en libertad», lo que comprende el pluralismo educativo «como expresión de la libertad de comunicación de pensamiento».¹⁷ Garantizar equivale a reconocer la existencia previa de la cosa garantizada, y por ello la Constitución no instituye la libertad de enseñanza, sino que la reconoce y la protege jurídicamente.¹⁸

La Constitución limita la intervención del Estado al mantenimiento de la convivencia a los solos efectos de mantener la higiene, moralidad, seguridad y orden públicos. Como bien dice Barbé Pérez, el ordenamiento jurídico «al mismo tiempo que reconoce la libertad de cultura, establece algunas limitaciones

14 Barbé Pérez, *Proceso Educativo del Uruguay*, 76. Conf. Felipe Rotondo, «Regulación de la enseñanza privada en el Uruguay», *Regulación de la actividad privada, en homenaje a Mariano Brito y Horacio Cassinelli Muñoz* (FCU, septiembre de 2015): 397. Conf. Augusto Durán Martínez, «Principios rectores de la enseñanza y de la educación», 208.

15 Bidart, *Cuestiones de cultura y enseñanza*, 238.

16 Barbé Pérez, *Proceso Educativo del Uruguay*, 76.

17 Felipe Rotondo, «Regulación de la enseñanza privada en el Uruguay», 399.

18 Durán Martínez, «Principios rectores de la enseñanza y de la educación», 208.

legítimas y prohíbe también algunas prohibiciones ilegítimas de esta libertad como puede ser el monopolio estatal de la enseñanza».¹⁹

Barbé Pérez, Martins y Durán Martínez coinciden en cuanto a que el contenido de la libertad de enseñanza supone esencialmente:

- a. La creación de institutos educativos con la forma jurídica que se desee y la designación libre de los docentes.
- b. La libre elección de los métodos, programas y orientación.
- c. La expedición de títulos o certificados de estudios.
- d. La aplicación efectiva de los conocimientos adquiridos, a través del reconocimiento de los títulos otorgados.²⁰

Por su parte, la importancia del artículo 68 de la Constitución se puede resumir, como bien comenta Durán Martínez, en las siguientes razones:

- a. Declara en forma amplia el derecho de los educandos a elegir para su enseñanza los maestros o instituciones que deseen.
- b. Obliga al estado a asegurar esa libertad de opción.
- c. Veda absolutamente el monopolio de la enseñanza en todos sus niveles y en todas sus manifestaciones [...].
- d. Limita al máximo la intervención del estado. La limita en cuanto a la forma y en cuanto al fin. En cuanto a la forma, la Constitución exige ley en sentido orgánico-formal, en cuanto fin, únicamente se admite al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y órdenes públicos.²¹

19 Barbé Pérez, *Proceso Educativo del Uruguay*, 78.

20 Barbé Pérez, 77; Martins, *Principios Constitucionales*, 104; Durán Martínez, «Principios rectores de la enseñanza y de la educación», 211.

21 Durán Martínez, 210.

Si bien el artículo 68 de la Constitución reconoce a personas menores o incapaces como titulares de la libertad de enseñanza, el derecho de los mayores está contenido en el artículo 72 de la Constitución.

Como se mencionó, uno de los contenidos de la libertad de enseñanza es la libertad de las instituciones de enseñanza privada de expedir títulos o certificados. Su valor surgirá de los contenidos y nivel de los estudios correspondientes.²² Como dice Durán, «la ley puede limitar la libertad de trabajo por razones de interés general, pero al hacerlo, no puede afectar la libertad de enseñanza... Si la ley exige título habilitante para el ejercicio de una profesión debe reconocer los títulos expedidos por las universidades privadas que cumplen acabadamente con los requerimientos jurídicos establecidos».²³

A modo de conclusión, Gelsi Bidart enseñaba que:

- a. La libertad de enseñanza es un bien a salvaguardar por la sociedad, para que todos los hombres, ya sea de los que se coloque en el plan de enseñar, como de quienes puedan requerir la enseñanza para sí, garantizándolos el poderlo hacer según sus propias orientaciones, sin imposiciones ni coacciones externas y con los solos límites de la salud, moral o seguridad públicas.
- b. Implica una igual consideración y posibilidad para todos los hombres, y para las instituciones que puedan formar al respecto, tanto en el contenido como en los métodos de la enseñanza, sin privilegios positivos ni prohibiciones o dificultades insuperables para unos y otros, incluso en el plano económico.
- c. La efectividad de ese respeto y de la libre elección de la empresa educativa o de enseñanza, supone asegurar a los representantes naturales de los menores, la realización directa de la enseñanza (comunidad educativa familiar) y la delegación parcial —integrándola en la tarea común educativa— en instituciones de enseñanza, no entregando el

22 Rotondo, «Regulación de la enseñanza privada en el Uruguay», 400.

23 Durán Martínez, 219.

hijo a éstas, sino integrándose, con el hijo, en las mismas, para proseguir la tarea educativa.²⁴

4. Principio de subsidiariedad y enseñanza

Como viene de decirse, la libertad de enseñanza debe ser reconocida por el Estado, y no debe ser monopolizada ni suprimida por este.²⁵ Estos dos corolarios son manifestaciones del principio de subsidiariedad.

La Constitución reconoce el principio de subsidiariedad en los artículos 68 a 70. Tal como señala Delpiazzo:

[...] corresponde señalar la subsidiariedad del quehacer estatal en la materia, consistente en garantizar el derecho de los padres y de las instituciones docentes (art 68), tutelar el derecho de todos a la enseñanza (art 70), promover la acción educativa mediante incentivos (art 69), crear instituciones docentes allí donde no lleguen las iniciativas populares y suplir éstas y a la familia cuando no cumplen —porque no pueden o por dejación de deberes— su misión educativa. Basta atender a los verbos (velar, proteger, garantizar, propender, proveer lo necesario) y sustantivos (auxilios compensatorios, subvención) utilizados por el constituyente en las disposiciones citadas y sus concordantes para reconocer el papel de fomento, protección, y supletorio que cabe al Estado en la materia, cuya actividad —como ocurre en todo servicio social— no excluye sino que complementa la actuación que desarrollan los particulares en ejercicio de derecho propio.²⁶

De acuerdo a Aguilera y Rodríguez:

[...] el principio de subsidiariedad, consiste, como su nombre lo indica (ayuda desde la reserva), en ayudar desde una instancia que no es la directamente responsable de lo que ocurre. Se trata de la ayuda que cada entidad superior ha de desempeñar respecto de las inferiores, siempre y cuando éstas no sean capaces de cumplir con sus obligacio-

24 Bidart, *Cuestiones de cultura y enseñanza*, 25.

25 Delpiazzo, *Derecho Administrativo Especial*, 15-16.

26 Delpiazzo, «Derechos de los padres en materia de enseñanza religiosa», *Revista de Derecho*, Año XIII, n.o 25 (Universidad de Montevideo, 2014): 17.

nes, cubrir sus necesidades, etc. Dicho de otra manera, se trata de que las instancias superiores estimulen y no suplanten las áreas de autonomía que pueden por sí mismos los inferiores ejecutar.²⁷

De acuerdo a los autores citados el principio de subsidiariedad tiene un aspecto restrictivo, en tanto dispone que la entidad de rango superior no debe realizar lo que puede hacer por sí sola la de rango inferior; también tiene un aspecto positivo en tanto fomenta la iniciativa privada; y a la vez tiene un aspecto supletorio, en tanto la entidad de orden superior debe suplir siempre que la entidad de rango inferior no pueda realizar la actividad por sí sola: «vivir este principio es necesario, para que cada hombre y (subsidiariamente) las entidades sociales desarrollen su propia personalidad, ejerzan libremente su creatividad y perciban el reconocimiento que merecen».²⁸

Rodríguez Arana y Gómez Pérez enseñan que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para que sea eficiente y que el Gobierno debe completar, no sustituir, la acción de las personas y de las familias.²⁹ Comparto la opinión de Rodríguez Arana en cuanto que, «el principio de subsidiariedad está en la entraña del Estado Social y Democrático de Derecho y confirma la idea de que el Estado, los poderes públicos, existen para servir al ciudadano, y no el ciudadano para el Estado».³⁰

En Uruguay, como dice Rotondo, el principio de subsidiariedad «no significa que el estado no intervenga sino que lo haga subsidiariamente en tareas

27 Antonio Millán Puelles, *Persona humana y justicia social* (Rialp, 1982), 135-154; citado por Juan Carlos Aguilera y Alfredo Rodríguez, «Principios de subsidiariedad y equidad en la gestión de las organizaciones educativas», <https://www.adeepra.org.ar/congresos/Congreso%20IBEROAMERICANO/POLITICASEQUIDAD/RLE2828Aguilera.pdf> (recuperado el 9 de junio del 2022).

28 Aguilera y Rodríguez, «Principios de subsidiariedad y equidad en la gestión de las organizaciones educativas», 1.

29 Rafael Gómez Pérez, «Aclarándose con la subsidiariedad», *Expansión* (1992): 2; citado por Jaime Rodríguez Arana, *Cuatro estudios de Derecho Administrativo Europeo. Derechos fundamentales, subsidiariedad, subvenciones y Administraciones Públicas* (Granada: Editorial Comares, 1999), 17.

30 Rodríguez Arana, 17.

que son de fomento, colaboración, y en su caso, suplencia, siendo el papel primerísimo de cada persona y familia».³¹

La faceta restrictiva del principio de subsidiariedad en materia de enseñanza es más intensa, ya que no se admite nunca el monopolio. En esta materia, el Estado debe ayudar a la actividad privada, sin desplazarla ni obstaculizarla.³²

Con respecto a la faz positiva del principio de subsidiariedad se debe mencionar el artículo 69 de la Constitución, que dispone que «las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios». La Constitución, por lo tanto, estimula la educación privada. En Uruguay, a diferencia de otros países como en España, el Estado no financia los sueldos de los profesores de los institutos privados.³³

Por último, el aspecto supletorio del principio de subsidiariedad se da por prestación de enseñanza gratuita estatal (art. 71 y concordantes de la Constitución).

5. Autonomía universitaria

La autonomía universitaria es la capacidad de la universidad de proteger su libertad académica, principalmente del poder político.³⁴ Bernasconi enseña que «la relación entre la libertad académica y la autonomía es una de medio a fin donde la autonomía es un medio para la protección de la

31 Felipe Rotondo y Daniel Hugo Martins, *Régimen legal de la educación* (La Ley, 2010), 28-29.

32 Durán Martínez, «Principios rectores de la enseñanza y de la educación», 220.

33 Juan José Guardia Hernández, «Conciertos educativos y régimen de copago en España: Entre la ficción y la realidad», <https://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1512785> (recuperado el 9 de junio del 2022).

34 Jorge Landinelli, «Alcances de la autonomía universitaria en Uruguay: continuidades, perturbaciones y cambios», *La autonomía universitaria: una mirada latinoamericana*, comps. Antonio Villar y Antonio Ibarra, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe [UDUAL] (México D.F.: Impresos Condor, 2014), 1. Andrés Bernasconi, «Autonomía Universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad», *Pág. Educ.* vol. 7, n.o 2 (Montevideo, nov. 2014): 1.

libertad intelectual», de modo que brinda una garantía a los profesores e investigadores de que la libertad de enseñanza se mantendrá inalterada.³⁵

Aquí cabe una distinción entre autonomías. La primera, llamada genérica, es la que surge del derecho de asociación y que tienen todas las asociaciones, clubes, centros y universidades privadas. Las últimas, además, están bajo el amparo de la libertad de enseñanza, lo que refuerza la independencia frente al poder político. Por su parte, la autonomía especial es aquella que deriva de la función propia y exclusiva de su conocimiento; en el ámbito universitario, se aplica a las universidades creadas por el Estado y que funcionan bajo su potestad.³⁶

En Uruguay, tanto la Udelar como la UTEC son entes autónomos y, por tanto, tienen autonomía especial con rango constitucional. Sin embargo, que la Udelar y la UTEC tengan consagrada su autonomía a través de la creación de un ente autónomo, no significa que las universidades privadas no sean autónomas. Como se dijo antes, por el mero hecho de ser universidades deben poder ejercer la libertad académica con autonomía de los poderes políticos. Como todas las libertades, estas pueden ser limitadas por ley por razones de interés general.

¿Cuál es el contenido, entonces, de la autonomía universitaria? De acuerdo a la International Association of Universities (IAU), el principio de autonomía puede definirse como «el necesario grado de independencia de interferencia externa que la Universidad requiere respecto a su organización interna y gobierno, la distribución interna de recursos financieros y la generación de ingresos de fuentes no públicas, la contratación de su personal, la fijación de las condiciones de estudio y, por último, la libertad de enseñanza e investigación».³⁷

35 Bernasconi, «Autonomía Universitaria en el siglo XXI».

36 Ibid. Antonio Abruña, Víctor Baca y Álvaro Zegarra, «Algunas ideas para el estudio de la autonomía universitaria en el ordenamiento peruano», *Revista de Derecho*, vol.1 (Universidad de Piura, 2000): 9-57.

37 IUA Policy Statement, «Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility» (abril 1998), https://www.iau-aiu.net/IMG/pdf/academic_freedom_policy_statement.pdf (recuperado el 9 de abril del 2022. Bernasconi, «Autonomía Universitaria en el siglo XXI».

¿Qué nivel de autonomía reconoce el Decreto 104/14 a las universidades privadas? El artículo 11 del Decreto 104/14 establece que «esos estatutos consagrarán un régimen que permita a la institución ejercer, dentro del marco legal y reglamentario vigente, las siguientes atribuciones con plena autonomía institucional y académica (subrayado mío):

- a) Reformar sus estatutos, definir sus órganos de dirección y de asesoramiento, decidir su integración y forma de designación o elección de sus integrantes, y establecer sus funciones.
- b) Elegir sus autoridades.
- c) Crear carreras de grado y posgrado.
- d) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad.
- e) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente.
- f) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes.
- g) Otorgar grados académicos y títulos.
- h) Designar y remover a su personal.
- i) Administrar sus bienes y recursos.
- j) Impulsar y participar en emprendimientos que favorezcan el desarrollo académico.
- k) Mantener relaciones de carácter educativo, científico y artístico con instituciones del país y del extranjero.

Sin embargo, el mismo decreto establece que las instituciones deberán solicitar reconocimiento para los cambios de planes (art. 5), nuevas ofertas de grado y postgrado (art. 5), nuevas sedes (art. 7); solo podrán asumir la naturaleza jurídica de asociaciones y fundaciones (art. 10).

Si bien la autonomía tiene sus límites (y debe ser regulada por ley por razones de interés general), sería conveniente a los efectos de reconocer y efectivizar la autonomía de las universidades privadas, que aquellas más consolidadas puedan, por ejemplo, modificar los planes de estudio u ofrecer ofertas de postgrado sin la necesidad de transitar el proceso de evaluación de pares, cumpliendo sí con los controles formales que ejerza el Área de Educación Superior del Ministerio de Educación y Cultura.

6. Instrumentos internacionales y leyes relativos a la educación

En el ámbito internacional, Uruguay ha ratificado e internacionalizado los siguientes instrumentos, los cuales reconocen la libertad de enseñanza, la libertad de los padres para garantizar la educación religiosa y moral que esté de acuerdo a sus convicciones, derecho de toda persona a la educación, derecho al desarrollo de la personalidad, entre otros.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948). Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, art. 26.³⁸
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1949), art. 12.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N.º 13.751 de 11/7/69), art. 18.4.

38 En cuanto a la importancia de los Convenios Internacionales de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia entendió que:

«[...] comparte la línea de pensamiento según la cual las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos se integran a la Carta por la vía del artículo 72 por tratarse de Derechos inherentes a la Dignidad Humana que la comunidad internacional reconoce en los pactos. En este sentido Real enseña que, en nuestro Derecho, es clarísima la recepción constitucional del jusnaturalismo personalista, recepción que emana de conjugar los artículos 72 y 82 de la Carta. Este acogimiento expreso de la esencia humanista del jusnaturalismo liberal convierte a sus elevadas finalidades en principios generales de Derecho positivo, de trascendencia práctica de los que no puede prescindir la sistematización técnico jurídica».

Alberto Ramón Real, «El Estado de Derecho», *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture* (Montevideo, 1957), 604. Suprema Corte de Justicia, sentencia 365/2009 del 19 de octubre del 2009.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N.o 13.751 de 11/7/69), arts. 10, 13.
- Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (Ley N.o 17.724 de 3/5/04), art. 5.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N.o 15.737 de 08/03/85), art. 4.
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Ley N.o 16.137 de 28/09/90), art. 28.
- Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (Ley N.o 18.270 de 19/4/08), art. 22.
- El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.o 17.823 de 7/9/04), arts. 7, 19, 110c).
- Ley General de Educación N.o 18.437 de 12/12/08 y Ley de Urgente Consideración N.o 19889 de 14/07/20, arts. 1, 2 y 3.

7. Concepto de enseñanza superior, terciaria y universitaria

Como señala Rotondo, la Constitución alude a la enseñanza superior en los artículos 71, 76, 202, 251, sin que surja su caracterización.³⁹ Cassinelli Muñoz entendió que:

[...] hay que buscar el concepto en los tratadistas de la teoría de la educación, pues la Constitución no trae una definición normativa que imponga un apartamiento del significado técnico de la expresión. Según las doctrinas más recibidas, los caracteres esenciales de la enseñanza superior tocan tres aspectos: en primer lugar, la necesidad de una preparación cultural media para su buen aprovechamiento; en segundo lugar la preponderancia de los aspectos intelectuales de los estudios; en tercer lugar, la orientación hacia la capacitación del estudiante para la creación independiente, o sea para la solución de los problemas que aparezcan en el ejercicio profesional o en la inves-

39 Rotondo, «Regulación de la enseñanza privada en el Uruguay», 401.

tigación desinteresada y que no encuadren en esquemas de rutina ya estudiados.⁴⁰

Gelsi Bidart señalaba que:

[...] la enseñanza superior debe realizarse teniendo en consideración el fin formativo de la enseñanza, para el hombre en general que además será profesional; y que en base a la clase comunidad que actúa en conjunto bajo la dirección del profesor, con acceso individual a las fuentes y construcción en equipo, en la clase, de los temas respectivos, dando preferencia al «diálogo socrático» sobre la mera exposición del profesor o de los alumnos.⁴¹

La ley 16.736 de 29/10/84 dispone que «se reserva el uso de la denominación “universidad” o sus derivados, así como atribuir carácter “superior” a la enseñanza que impartan y aplicar a los títulos y certificados que expidan las denominaciones “licenciatura”, “maestría”, “magister” y “doctor”, o sus derivados, a las instituciones privadas cuyo funcionamiento hubiera sido autorizado de conformidad con las normas vigentes». En forma similar, el Decreto 104/14, cuando regula el reconocimiento de carreras terciarias no universitarias, establece que estas no podrán «utilizar la denominación “Universidad” o sus derivados, de atribuir carácter “superior” a la enseñanza que impartan, y de aplicar a los títulos que expidan las denominaciones referidas en el artículo 21 de este decreto».

De estos artículos se desprende que, a los efectos de la regulación de la educación terciaria privada, el término «superior» hace referencia a los niveles más altos de la enseñanza y de alguna manera se la asemeja a la enseñanza universitaria.⁴²

40 Horacio Cassinelli Muñoz, «Ciudadanía y enseñanza superior», *Revista DJA T* 61, n.o 4, 94.

41 Bidart, *Cuestiones de cultura y enseñanza*, 362.

42 Felipe Rotondo expresa que la «educación superior» no se identifica con educación universitaria en la Constitución, citando el artículo 76 que refiere que los profesores de educación superior no requerirán ciudadanía para ejercer dicha profesión. Felipe Rotondo, «Instrumentos Jurídicos del Sistema Educativo Uruguayo con inclusión de la nueva ley N° 18.437», *Revista de Derecho*, número 15 (Universidad de Montevideo, 2009): 85. Sin embargo, a los efectos de la regulación de la educación

En cuanto a la educación terciaria, ella no aparece en la Constitución, como bien señala Rotondo.⁴³ Se debe acudir a la Ley General de Educación N.o 18.437 de 12/12/08 en su artículo 29 modificado por la Ley de Urgente Consideración N.o 19889 para encontrar una definición: «(De la educación terciaria).- La educación terciaria es aquella que requiere como condición de ingreso haber finalizado la educación media superior o acreditar los saberes y competencias correspondientes. Puede o no ser de carácter universitario».

Por su parte el Decreto 104/014 de 28/4/14 establece en su artículo 1: «Se considera enseñanza terciaria la que, suponiendo por su contenido que sus estudiantes hayan aprobado la educación media superior en instituciones públicas o privadas habilitadas, en el país o en el extranjero, o tengan formaciones equivalentes, profundiza y amplía la formación en alguna rama del conocimiento». Está garantizada la libertad de enseñanza terciaria, conforme a lo dispuesto por el artículo 68 de la Constitución de la República. En todas las instituciones de enseñanza terciaria se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos (Constitución, artículo 71).

Asimismo, respecto a la definición de educación universitaria, la Ley General de Educación establece en su art. 30 que: «(De la educación terciaria universitaria).- La educación terciaria universitaria será aquella cuya misión principal será la producción y reproducción del conocimiento en sus niveles superiores, integrando los procesos de enseñanza, investigación y extensión. Permitirá la obtención de títulos de grado y postgrado».

La ley orgánica de la Universidad de la República establece que sus fines son:

Art. 2. Fines de la Universidad. - La Universidad tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y el ejercicio de las demás funciones que la ley le encomiende. Le incumbe, asimismo, a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas y contri-

universitaria privada, entiendo que la ley citada y el Decreto 104/14 asimilan la educación superior a la universitaria.

43 Rotondo, «Regulación de la enseñanza privada en el Uruguay», 401.

buir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno.⁴⁴

El artículo 2 del Decreto 104/014 indica que:

[...] a los efectos del artículo 1 del Decreto-Ley N° 15.661, de 29 de octubre de 1984, se considera universitaria la enseñanza terciaria que por su rigor científico y profundidad epistemológica, así como por su apertura a las distintas corrientes de pensamiento y fuentes culturales, procure una amplia formación de sus estudiantes que los capacite para la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido, integrando esa enseñanza con procesos de generación y aplicación del conocimiento mediante la investigación y la extensión de sus actividades al medio social.

El artículo 4 del Decreto 104/014 entiende que es: «Universidad: institución que realiza actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines orgánicamente estructuradas en Facultades, Departamentos o unidades académicas equivalentes. Utilizarán la denominación “Universidad”».

Por último, con respecto a la palabra *universidad*, Newman entiende que «la universidad logra su objetivo no a través de reglas escritas, sino por sagacidad, sabiduría y paciencia; investigando profundamente cada tema y por una vigilante represión a cualquier agresión. Lo que un imperio es en la historia política, es una universidad en la esfera de la filosofía y la investigación. Es el más alto protector de todo conocimiento y ciencia, de hecho y principio, de indagación y descubrimiento, de experimento y especulación».⁴⁵

44 Ley N.º 12.549 de 16/10/1958 - D.O. 29/10/1958.

45 John Newman, «Christianity and Scientific Investigation: A Lecture Written for the School of Science, 1855», citado por Mónica Luque, *La Idea De Universidad. Estudios sobre Newman, Ortega y Gasset y Jaspers*, <https://dedona.files.wordpress.com/2015/10/la-idea-de-universidad-estudios-sobre-newman-ortega-y-gasset-y-jaspers.pdf> (recuperado el 9 de junio del 2022).

En resumen, se puede afirmar que:

- a) La educación superior no está definida por la Constitución, sin embargo, se puede establecer que la ley N.º 16.736 y el Decreto 104/014, a los efectos de la regulación de la educación terciaria privada, asimilan la educación superior a la educación universitaria.
- b) La educación terciaria está definida por el pasaje del estudiante por etapas previas de aprendizaje (educación media superior) o haber obtenido competencias correspondientes, y es aquella que profundiza en algún saber.
- c) La educación universitaria es aquella que produce conocimiento en niveles superiores integrando la enseñanza, investigación y extensión, permitiendo la obtención de títulos de grado y postgrado.

8. Marco jurídico vigente de la educación universitaria privada

La ley madre que regula la educación universitaria privada es el Decreto Ley N.º 15.661 de 29/10/84, que dispone:

- a) Que 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.
- b) Que los títulos a que se refiere el artículo anterior tendrán, una vez registrados, idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República Oriental del Uruguay, e independientemente de estos.

El artículo 380 de la ley N.º 16736 señala que:

Se reserva el uso de la denominación “universidad” o sus derivados, así como atribuir carácter “superior” a la enseñanza que impartan y aplicar a los títulos y certificados que expidan las denominaciones “licenciatura”, “maestría”, “magister” y “doctor”, o sus derivados, a las instituciones privadas cuyo funcionamiento hubiera sido autorizado de conformidad con las normas vigentes. El Poder Ejecutivo y el Ministerio de Educación y Cultura podrán ejercer, respecto a las institucio-

nes infractoras de esta disposición, cualquiera sea su naturaleza jurídica, las potestades que respectivamente les confiere el Decreto-Ley N° 15.089, de 12 de diciembre de 1980.

La Ley General de Educación N.º 18.437 solo remite al Decreto Ley N.º 15.661 y no regula en forma orgánica a la educación superior.

Uruguay no cuenta con un sistema único de educación superior. Las universidades estatales (Universidad de República Oriental del Uruguay y Universidad Tecnológica) se rigen en forma autónoma por sus respectivas leyes orgánicas (Udelar: Ley N.º 12.549, UTEC: Ley N.º 19.043) y las universidades privadas por el Decreto Ley N.º 15.661.

El Decreto 104/014 viene a modificar el decreto reglamentario de dicha ley, el decreto 308/95.

Por Ley N.º 19852 de 29/12/2019 se creó el Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET), aunque a septiembre de 2022 no ha comenzado a funcionar. En los hechos, entonces, Uruguay no está acreditando carreras a nivel nacional. Muchas universidades, sin embargo, presentan sus carreras a acreditación bajo el régimen de ARCU-SUR.

8.1. Desarrollo de la universidad privada en Uruguay

El subsistema privado universitario en el Uruguay está formado por cinco universidades. La primera en autorizarse fue la Universidad Católica del Uruguay, a través del decreto 343/984 en 1984. La Universidad ORT fue reconocida en 1996, la Universidad de Montevideo en 1997, la Universidad de la Empresa en 1998, la Universidad CLAEH en 2017.

Como dice Landinelli:

Recién en 1984 se produjo por decreto del Poder Ejecutivo el reconocimiento oficial de la primera universidad privada del país, la Universidad Católica del Uruguay, sin que existiera entonces un cuerpo de disposiciones jurídicas que definieran pautas generales para la estructuración y funcionamiento de esa clase de instituciones y permitieran hacer operativo en la esfera de la educación superior el consuetudina-

rio precepto constitucional de libertad de enseñanza. Ese vacío legal se procuró subsanar una década después con el Decreto 308/95 de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada, el que estableció requisitos formales, exigencias y reglas para la aceptación, habilitación y contralor por parte del Poder Ejecutivo de los establecimientos universitarios no estatales.⁴⁶

8.2. Competencia sobre el control de la enseñanza terciaria privada

Sin embargo, una vez que el Poder Ejecutivo reglamentó el Decreto Ley N.º 15.661 de 29/10/84 a través del Decreto 308/95 de 11/08/95, la Universidad de la República, entendiendo que el control de la enseñanza terciaria privada era de su competencia, impugnó dicho acto administrativo.

El primer argumento de la Udelar fue el de la autonomía. Citando a Cassinelli entendía que:

[...] la tradición uruguaya en la materia incluye en el ámbito competencial de la Universidad oficial la habilitación de establecimientos privados, y precisamente los liceos habilitados por la Universidad de la República en la época en que la Universidad de la República incluía la enseñanza secundaria y preparatoria además de la superior, esto es, hasta 1935. La «especialización» del ente Universidad de la República se redujo a la enseñanza superior, pero no solamente en cuanto a la labor de la enseñanza directa en clase, sino también en los demás aspectos que suponen la misma especialización: y en particular la determinación de los planes de estudios, de los requisitos para obtener títulos profesionales y académicos de nivel superior, la determinación y el control de cumplimiento de los requisitos académicos que deba cumplir una institución privada para que los cursos sean equiparados a los oficiales, etc... Es universitario lo que está comprendido [...] entre los cometidos de la Universidad de la República. Este último sentido representa el mínimo esencial de atribuciones que la ley no puede

46 Jorge Landinelli, «Notas sobre la regulación de la educación terciaria en Uruguay», *Debate Universitario* (ISSN en línea 2314-1530): 81.

poner a cargo de organismos ajenos a la Universidad, sin incurrir en inconstitucionalidad en razón de contenido.⁴⁷

Para Udelar la ley N.º 2.078, del 25 de noviembre de 1889, refleja la tradición histórica reconociendo a esta la competencia en cuanto a la habilitación de los establecimientos privados de enseñanza secundaria y superior, normativa vigente. Esta norma, no habría sido derogada expresamente ni tácitamente por el decreto ley N.º 15.661.⁴⁸

El Poder Ejecutivo expresó que el decreto impugnado no era ilegal en tanto solo se limita a reglamentar el decreto ley N.º 15.661. Al mismo tiempo, afirmó que la ley N.º 2.087 fue derogada en forma tácita por las normas que crearon el Consejo Nacional de Educación Secundaria (ley N.º 9523) y posteriormente por las que crearon el CONAE (ley N.º 15.739), y que la ley Orgánica de la Universidad de la República nada dice sobre la facultad para habilitar títulos de educación terciaria y tampoco hace referencia a la ley N.º 2.078, lo que infiere que la misma quedó derogada y que es ajena a los cometidos del Ente las habilitaciones de los referidos institutos, lo que dejó en manos del legislador establecer primero la posibilidad de su existencia y, segundo, quién la habilitaría y controlaría, lo que hizo a través del decreto ley N.º 15.661.⁴⁹

El TCA con voto conforme de todos sus integrantes desestimó la demanda anulatoria entendiendo lo siguiente:

1. El decreto cuestionado, de acuerdo al artículo 168 numeral 4 de la Constitución y lo dispuesto por el decreto N.º 15.661 constituye un típico acto reglamentario.
2. El decreto reglamentario no exorbita las pautas o parámetros del decreto ley N.º 15.661.

47 «Recurso interpuesto por la Universidad de la República al decreto 308/995», *Revista de Derecho Público*, número 8 (FCU, 1995): 132.

48 Ibid.

49 «Resultados de la Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo: Sentencia N.º 960», *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo VI (26 de noviembre de 1997): 101 y ss.

3. EL Tribunal comparte los argumentos del Informe del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, especialmente cuando señala que la fundación y funcionamiento de establecimientos universitarios están amparados por la libertad de enseñanza de la Constitución.
4. La especialidad de los entes de enseñanza radica en la actividad de enseñar en las distintas ramas y no en constituirse en un mecanismo de control.
5. No puede reputarse que esta ilegitimidad derive de la inconstitucionalidad de la misma, ya que la Suprema Corte de Justicia, único órgano competente para ello, no ha sido reclamada procesalmente para expresarse al respecto.
6. El decreto ley en cuestión derogó la ley N.º 2.078 por ser normas notoriamente inconciliables.⁵⁰

8.3. El Decreto 104/014

Luego de varios años de existencia del decreto 308/95, el Poder Ejecutivo lo modificó a través del nuevo Decreto 104/14.

Como explica Landoni Couture:

El tema de la regulación de las universidades privadas estuvo en la agenda pública durante el proceso de debate educativo que precedió la aprobación de la Ley General de Educación N° 18.437 del año 2008. Dicha norma, si bien no cambió el régimen vigente, estableció en una disposición transitoria, la obligación del Poder Ejecutivo de enviar un proyecto de ley que «...establezca procedimientos adecuados, técnicamente diseñados y que ofrezca garantías a las instituciones y a la sociedad, para la autorización, el reconocimiento y el seguimiento de las instituciones privadas de educación terciaria». Años después, y no por ley, se ha dado respuesta a este requerimiento normativo... Ante la falta de avances en la aprobación parlamentaria del proyecto

50 «Resultados de la Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo: Sentencia N.º 960».

de creación de la Agencia de Acreditación, el Ministerio de Educación aprovechó un cambio en la integración del órgano asesor del Ministerio para la aprobación de instituciones y carreras privadas, el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) en el año 2013, para promover una modificación del marco regulatorio existente. La reforma se procesó, inicialmente, en dicho ámbito. Con posterioridad, se concretó un espacio de diálogo y negociación entre el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y el Ministerio de Educación y Cultura, que llegó a un conjunto de acuerdos que se consagraron en el nuevo marco regulatorio (Decreto 104/14).⁵¹

El Decreto 104/014 está diseñado en 8 capítulos: Capítulo I. De la enseñanza terciaria universitaria y no universitaria: conceptos y principios generales; Capítulo II. De la autorización para funcionar y del reconocimiento de instituciones de enseñanza terciaria universitaria y no universitaria; Capítulo III. De la naturaleza jurídica y de los estatutos de las instituciones de enseñanza terciaria; Capítulo IV. De la solicitud de autorización para funcionar y de reconocimiento de nivel académico; Capítulo V. De los títulos profesionales; Capítulo VI. Del consejo consultivo de la Enseñanza privada; Capítulo VII. Disposición transitoria. El capítulo I fue tratado en la sección 7.

8.3.1. De la autorización para funcionar y del reconocimiento de instituciones de enseñanza privada universitaria y no universitaria

El capítulo II recaba los requisitos necesarios para obtener la autorización para funcionar y del reconocimiento para funcionar. El artículo 3 dispone que será el Poder Ejecutivo el encargado de autorizar a funcionar, en cumplimiento del decreto ley 15.661, siempre que la institución cumpla con los requisitos formales y sustanciales previstos en la norma.

8.3.2. Tipos de instituciones terciarias autorizadas

De acuerdo a los artículos 4 y 5 hay distintos tipos de instituciones autorizadas: a) universidad, b) instituto universitario y c) institución de enseñanza no universitaria. La diferencia entre universidad e instituto universitario se

51 Pablo Landoni Couture, «El prolongado parto de la Educación Superior Privada en Uruguay», *Debate Universitario* (ISSN en línea 2314-1530), 84.

da en la cantidad de áreas disciplinarias no afines que abarca. Mientras que la universidad abarca tres o más, el instituto universitario abarca menos de tres, y al menos una carrera completa de grado, una maestría o un doctorado. Por su parte, los institutos de enseñanza terciaria no universitaria pueden impartir enseñanza y expedir títulos de nivel no universitario, y deberán cumplir con ciertos requisitos de extensión de sus programas.

8.3.3. Alcance de la autorización para funcionar y del reconocimiento del nivel académico

El artículo 6 del decreto establece que la autorización para funcionar alcanza a la institución y a la sede o sedes incluidas en la solicitud inicial o en las solicitudes de inclusión posteriores, que cumplan con los requisitos formales y sustanciales contenidos en el decreto.

La solicitud de reconocimiento del nivel académico de nuevas carreras se debe presentar, ante el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), seis meses antes de la fecha del comienzo del dictado de la carrera. En caso que se omitiera este requisito, esto impedirá que se reconozcan los estudios cursados en los seis meses posteriores a la presentación. Si la institución decide iniciar la carrera antes de la resolución del MEC, esta deberá comunicarlo públicamente. En caso que el MEC no se expidiera en un año o más, se les concede a los estudiantes el derecho a completar la carrera como fue presentada y a registrar los títulos correspondientes, de manera que el estudiante no se vea perjudicado por una omisión del MEC.

Este artículo es una de las más importantes modificaciones al decreto 308/95. Garibaldi entiende que:

El nuevo decreto incorpora un nuevo ordenamiento para la iniciación de las carreras. Según el decreto anterior, las instituciones podían iniciar sus carreras y luego solicitar su autorización. Ahora, las instituciones deberán realizar la solicitud seis meses antes de iniciar la carrera. Al mismo tiempo la administración tiene un año desde el comienzo de la carrera para expedirse y de no hacerlo quienes hubieran iniciado los estudios podrán culminarlos y sus títulos serán registrados. Este es un aspecto sustancial que evita situaciones complejas como las que se han vivido en el pasado con carreras que son aprobadas luego de años de dictadas y cuando no eran recono-

cidas se produjeron importantes inconvenientes para los estudiantes. Este fue uno de los temas de mayor intercambio y de debate... Pero asimismo es una exigencia importante para las instituciones, del momento en que deberán planificar con tiempo la apertura de nuevas carreras y cumplir con los requisitos en el tiempo establecido y obtener resolución dentro de esos plazos ya que una parte de los atrasos en las resoluciones era atribuible a demoras de las instituciones en brindar toda la información. Este aspecto es uno de los cambios sustanciales que ofrece garantías al MEC, a las instituciones, a la sociedad y muy especialmente a los estudiantes.⁵²

Por su parte, Díaz Maynard sostiene que la citada nueva disposición: «Evita conflictos frecuentes y situaciones enojosas de grupos de estudiantes que habiendo iniciado una carrera podían quedar en una situación incierta de difícil solución. Por otra parte, en la medida que el CCETP ha acertado mucho el tiempo de resolución de las nuevas propuestas, podrán cumplirse los plazos establecidos para que se expida la administración».⁵³

Este artículo fue, junto con el 28, dos de los artículos que generaron polémica en el seno del CCETP. Como dice el actual presidente del CCETP Claudio Williman, luego de una negociación con el MEC se llegó a una solución consensuada en la redacción del actual artículo 6.⁵⁴

8.3.4. Nuevas sedes

El artículo 7 dispone que:

Las nuevas sedes de las instituciones autorizadas deberán ser sometidas a un proceso de autorización de la forma que establece el artículo 6°

52 Luis Garibaldi, «Consensos que habilitan y desafían», *Debate Universitario* (ISSN en línea 2314-1530): 76-77.

53 Álvaro Díaz Maynard, «Hacia una cultura de la evaluación», *Debate Universitario* (ISSN en línea 2314-1530): 70.

54 Claudio Williman, «20 Años Después: Un Nuevo Decreto de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada», *Debate Universitario* (ISSN en línea 2314-1530): 93. Asimismo comenta: «Sin duda esto fue otro avance muy importante, que obliga al Ministerio a tener un Área de Educación con capacidades y recursos (humanos y financieros) como para poder cumplir en tiempo y forma con los trámites de reconocimiento y da tranquilidad a las instituciones universitarias sobre las carreras impartidas y los estudiantes inscriptos».

del presente decreto. Se consideran sedes de las instituciones terciarias o universitarias los espacios físicos donde se desarrollan actividades de investigación o enseñanza presenciales o virtuales, con autonomía de gestión académica o administrativa. El dictamen de autorización de sede hará mención de las carreras y títulos reconocidos para ser ofrecidos en la sede que se autoriza.

Garibaldi explica las razones de la inclusión de esta nueva disposición: «La instalación de nuevas sedes constituyó un aspecto conflictivo en años anteriores ya que el Decreto 309/2002 no lo establecía en forma clara, lo que permitió que algunas instituciones instalaran sedes sin la necesaria autorización del MEC. Este cambio normativo permite asegurar la calidad de la educación en cualquier parte del territorio nacional».⁵⁵

8.3.5. Revocabilidad de la autorización para funcionar como institución terciaria y del reconocimiento de nivel académico de las carreras

El artículo 8 establece que la autorización para funcionar se otorga inicialmente en forma provisoria por cinco años. En este tiempo, podrán ser revocados «por apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento» o «por incumplimiento de los planes y programas de desarrollo presentados». Una vez vencidos los cinco años, la autorización para funcionar únicamente podrá ser revocada «por apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento o por manifiesta inadecuación superveniente de la enseñanza impartida a la evolución científica, técnica o artística ocurrida».

El mencionado Decreto Ley dispone que faculta al Ministerio de Educación y Cultura para aplicar sanciones a las asociaciones civiles y fundaciones que incurran en infracciones a las normas legales, reglamentarias o estatutarias a través de: a) observaciones, b) apercibimiento, c) multa y d) cancelación de la personería jurídica.

55 Garibaldi, «Consensos que habilitan y desafían», 76.

8.3.6. *De la naturaleza jurídica de los estatutos de instituciones de enseñanza terciaria*

El artículo 10 del decreto dispone que:

Las instituciones de enseñanza terciaria que pretendan la autorización para funcionar (artículo 3º) o el reconocimiento de nivel académico (artículo 5º) deberán estar constituidas *como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro, con personería jurídica*. A tal efecto, la resolución aprobatoria de estatutos y de reconocimiento de personería jurídica, o aprobatoria de reforma de estatutos, según corresponda en cada caso, se dictará conjuntamente con la autorización para funcionar como institución terciaria, previo cumplimiento de todos los trámites requeridos por ambos actos jurídicos. Además de las disposiciones comunes a las entidades de su naturaleza, sus estatutos deberán prever: a. Órganos de dirección administrativa y académica y procedimientos de designación de sus integrantes, la mayoría de los cuales deberán ser ciudadanos naturales o legales, o bien contar con una residencia en el país no inferior a tres años. b. Fines, objetivos y misión de la institución.

Durán Martínez es muy crítico de esta disposición, ya en su redacción del artículo 9 del decreto 308/95:

También resulta inconstitucional el artículo 9 del decreto 308/995 de 11 de agosto de 1995, en cuanto establece que las instituciones de enseñanza terciaria que pretendan autorización para funcionar o reconocimiento del nivel académico deberán estar constituidas como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro, con personería jurídica, es una exigencia irracional. Como se ha dicho, la libertad de enseñanza implica no sólo el derecho de fundar instituciones de enseñanza, sino también el de adoptar la forma jurídica más conveniente a su objetivo. No hay entonces ninguna razón para que se prohíba la adopción de una forma comercial.⁵⁶

En el mismo sentido, Martins entiende que «la libertad de enseñanza comprende la libertad de aprender y la libertad de enseñar, y como

56 Durán Martínez, «Principios rectores de la enseñanza y de la educación», 215.

consecuencia de ello la libertad de establecer institutos privados de enseñanza, aun con carácter comercial». ⁵⁷

En este caso, también está en juego la libertad de comercio. Como dice Rotondo, «los institutos privados se forman en virtud del ejercicio de la libertad de enseñanza pero, también, implican el ejercicio de la libertad de trabajo y comercio (art. 36), en tanto exista actividad de intermediación entre profesores y estudiantes, y de la libertad de asociación (art. 39)». ⁵⁸

Por lo dicho, entendemos que de acuerdo al artículo 7 de la Constitución, la libertad (específicamente la libertad de comercio y trabajo, art. 36 de la Constitución) solo puede ser limitada por ley por razones de interés general. En este caso, se está limitando la libertad de comercio de instituciones privadas, por decreto y no por ley, por lo cual se trata de una disposición inconstitucional por violación del artículo 7 de la Constitución.

8.3.7. Requisitos de los estatutos de las instituciones terciarias

El artículo 11 prevé los requisitos que deben tener las instituciones terciarias que quieran ser reconocidas por el Poder Ejecutivo.

La relevancia de este artículo está en las atribuciones de plena autonomía institucional y académica que reconoce el decreto. Como dice Fernández, por primera vez en el derecho uruguayo se explicitan elementos de autonomía para las instituciones reconocidas. ⁵⁹

8.3.8. De la solicitud de autorización para funcionar y de reconocimiento de nivel académico

De acuerdo al artículo 12 se debe acompañar, a los efectos de obtener la autorización o el reconocimiento del nivel académico, una serie de documentos tales como los estatutos, sus antecedentes en actividades de enseñanza, datos personales de los integrantes de los órganos de dirección, proyecto

57 Martins, *Principios Constitucionales*, 443.

58 Rotondo, «Instrumentos Jurídicos del Sistema Educativo Uruguayo», 85.

59 Julio Fernández, «Comentarios sobre el decreto 104/2014», *Debate Universitario* (ISSN en línea 2314-1530): 73.

institucional, carreras ofrecidas, personal docente, personal de apoyo, bibliotecas, laboratorios o equipos técnicos, vinculaciones interinstitucionales existentes, servicios de información y comunicación interna, planta física disponible, número de aulas y oficinas, inventario inicial y balances; acreditación de un patrimonio suficiente, plan financiero institucional, plan de desarrollo en un plazo de cinco años, procedimiento de reválidas.

También se dispone que, para solicitar autorización de nuevas sedes, además de cumplir con algunos de los requisitos del propio artículo, los integrantes de los órganos de dirección administrativa y académica de las sedes residan en la región y dispongan de una alta dedicación horaria y contar con un porcentaje inicial del 10 % de su personal docente que resida en la región (art. 12b).

En este caso, del artículo 12b se vuelve a limitar la libertad de trabajo sin ley habilitante, por lo que resulta inconstitucional por violación del artículo 7 de la Constitución, tal como afirma Claudio Rama.⁶⁰

El artículo 13 indica que la información sobre las carreras ofrecidas incluirá los datos siguientes: a) Pertinencia y objetivos de la carrera; b) Plan de estudios: objetivos, orientaciones metodológicas, asignaturas, duración total, carga horaria global y por asignatura, sistema de previaturas, perfil esperado del egresado; c) Programa analítico de cada asignatura; d) Bibliografía básica de cada asignatura; e) Director o responsable académico de la carrera; f) Docentes de cada asignatura; g) Régimen de evaluación de los estudiantes; h) Régimen de asistencia de los estudiantes.

8.3.9. Modalidades educativas no presenciales

Una de las modificaciones más destacadas del decreto es el artículo 14 que dispone que:

[...] en las carreras o asignaturas, una modalidad educativa a distancia, semipresencial o equivalente, se deberá informar sobre los siguientes aspectos: 1. Docentes encargados de curso y tutores virtuales con capacitación en el dictado de cursos de su especialidad en esta modalidad. 2. Expertos en sistemas de información en condiciones de gestionar la

60 Claudio Rama, «Un nuevo decreto de regulación sobre la educación terciaria privada», *Debate Universitario* (ISSN en línea 2314-1530): 91.

plataforma u otros espacios virtuales donde se alojarán los cursos, y de sostener la tarea de los docentes, tutores y estudiantes, con sistemas de evaluación y seguimiento acorde a cursos virtuales. 3. Entornos virtuales disponibles, accesibles y adecuados al nivel académico.

Como dice Garibaldi: «El nuevo Decreto incorpora la modalidad de educación a distancia de una carrera (total o parcial) que cada vez más se incorpora en las ofertas educativas de las instituciones. La regulación de la Educación Superior Privada [...] constituye una actualización imprescindible, estableciendo condiciones para la presentación de solicitudes que deberán incorporar información acerca de los tutores, las plataformas y los entornos virtuales».⁶¹

8.3.10. Requisitos del personal docente de carreras universitarias

Según el artículo 15 del decreto el personal docente deberá cumplir, a los efectos de la autorización o del reconocimiento, con diferentes requisitos de acuerdo a las distintas carreras ofrecidas.

En los casos de competencia notoria, como dice Rotondo, esta deberá ser avalada por evaluadores del CCETP.⁶²

8.3.11. Actualización de información

El artículo 17 del decreto regula los requisitos de actualización de información «durante el lapso inicial de cinco años, en dos ocasiones, la primera a los dos años y la siguiente antes del vencimiento del período inicial. Posteriormente la información actualizada se brindará al MEC cada tres años». Tal como recalca Díaz Maynard: «Se facilita la actualización de información de las instituciones, incrementando los plazos requeridos para dicha actualización. Incluye, en el caso de las instituciones reconocidas como universidades o institutos universitarios con más de 20 años de antigüedad, llevar el plazo de información de tres a cinco años».⁶³

61 Garibaldi, «Consensos que habilitan y desafían», 76.

62 Rotondo, «Regulación de la enseñanza privada en el Uruguay», 409.

63 Maynard, «Hacia una cultura de la evaluación», 71.

En similar sentido, Garibaldi destaca que:

[...] el Decreto racionaliza los tiempos para que las instituciones presenten información, evitando la sobrecarga de trabajo administrativo tanto para las instituciones como para el Ministerio. En este sentido, la innovación más importante es que incluye una nueva temporalidad para las instituciones que ya cuentan con veinte años de existencia, exigiéndoles que informen cada cinco años y no cada tres como las instituciones autorizadas con menos de ese tiempo. Esto constituye un reconocimiento al desarrollo de la educación terciaria privada que tiene una historia relativamente corta en Uruguay.⁶⁴

8.3.12 *De los títulos profesionales*

8.3.12.1 *Concepto y validez de título profesional.* De acuerdo al artículo 19 del decreto: «A los efectos de los artículos 1° y 2° del Decreto-Ley N° 15.661 de 29 de octubre de 1984 y del artículo 380 de la Ley N° 16.736 de fecha 5 de enero de 1996 se entiende por título profesional el que acredita haber cursado con aprobación en instituciones universitarias, los estudios correspondientes a una carrera universitaria completa de carácter científico, técnico o artístico, incluyendo las que carecen de propósitos utilitarios inmediatos».

Por su parte, el artículo 20 dispone que los títulos profesionales otorgados por instituciones privadas solo serán válidos cuando la otorgante haya sido autorizada para funcionar como institución universitaria por el Poder Ejecutivo y hayan sido registrados ante el MEC. Cumplidos tales requisitos, esos títulos tendrán idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República y otras universidades públicas, independientemente de estos.

8.3.12.2 *Niveles y títulos profesionales.* Los artículos 21 y 22 regulan los niveles y títulos profesionales. Diaz Maynard explica que por el nuevo decreto (104/14), «se complementan las características de los diferentes niveles de posgrado y se introducen los conceptos de Maestrías Académicas y Maestrías Profesionales, con sus correspondientes definiciones. (Art. 21). La revisión y actualización de definiciones y requisitos en los

64 Garibaldi, «Consensos que habilitan y desafían», 77.

posgrados, constituía una necesidad impostergable, pues la mayoría de las propuestas que hoy llegan al CCETP, corresponden a posgrados».⁶⁵

Garibaldi comenta que:

El anterior decreto no establecía criterios para la instalación de postgrados de manera diferenciada de las carreras de grado. Esto originó un sinnúmero de inconvenientes en la medida en que el sector privado ha tenido una creciente participación en este tipo de propuestas. De manera ilustrativa basta señalar que a comienzos de 2014 el sector privado ofrecía 98 carreras de grado y 113 de postgrado, lo que demuestra la relevancia que estas últimas están teniendo en la órbita privada. El nuevo decreto incluye una diferenciación entre maestrías académicas y profesionales, criterios específicos para el personal docente de los postgrados y condiciones para los tutores de las tesis tanto de maestría como de doctorado. La introducción de estos criterios permite asegurar la de calidad de las propuestas recogiendo la experiencia en la materia.⁶⁶

El artículo 21 dispone los niveles de los títulos profesionales correspondientes a los estudios universitarios de los siguientes niveles, de: 1) Licenciatura universitaria / 2200 horas de clase o actividades supervisadas en 4 años. 2) Especialización: carrera de posgrado con carga horaria, incluirá al menos 300 horas de clase o actividades educativas supervisadas. 3) Maestría o máster: carrera de posgrado con carga horaria, incluirá 500 horas de clase o actividades educativas supervisadas (incluyendo el trabajo final). Las mismas pueden ser académicas (orientadas al trabajo científico con trabajo final: tesis) o profesionales (orientadas a una profesión con trabajo final: proyecto, plan de negocios, estudio de caso o tesis). 4) Doctorado: carrera de posgrado que constituye el nivel superior de posgrado en un área de conocimiento.

8.3.13 Criterios de ingreso y revalidas

El artículo 23 regula las condiciones de ingreso, siendo estas haber aprobado la educación media superior en instituciones públicas o privadas habilitadas. Las instituciones en forma excepcional pueden admitir «formaciones

65 Maynard, «Hacia una cultura de la evaluación», 77.

66 Garibaldi, «Consensos que habilitan y desafían», 76.

equivalentes», siempre que cuenten y que se demuestre que poseen la formación necesaria para seguir con aprovechamiento los cursos terciarios.

8.3.14 Del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada

Como viene de decirse, el nuevo decreto tiene su génesis en la actividad del Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada (CCETP). Los artículos 26 a 32 del decreto regulan sus cometidos y actividad.

El CCETP del Ministerio de Educación y Cultura tendrá como cometido asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Educación y Cultura en las solicitudes de autorización para funcionar como institución terciaria (artículos 3 y 5) y en las solicitudes posteriores de reconocimiento de nivel académico de nuevas carreras (art. 6) y en la revocación de los respectivos actos (art. 8), así como en las solicitudes de autorización de nuevas sedes (art. 7). El Consejo Consultivo podrá también proponer las modificaciones que entienda convenientes al régimen establecido en el presente decreto (art. 26).

El artículo 27 dispone que el CCETP está integrado por ocho miembros designados por el Poder Ejecutivo —ciudadanos de destacada trayectoria académica que no ocupen cargos en órganos de dirección en instituciones de enseñanza terciaria públicas o privadas—. Tres de los miembros serán designados a propuesta de la Universidad de la República, dos a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura, uno a propuesta de la Administración Nacional de Educación Pública y dos a propuesta de las instituciones universitarias autorizadas a funcionar como tales. Los miembros del CCETP permanecen tres años en sus cargos, actúan con autonomía técnica en el desempeño de sus funciones y su permanencia no está condicionada al mantenimiento de la confianza de los proponentes.

Sería conveniente un cambio regulatorio en cuanto a la conformación del CCETP, de manera que estuviera mejor balanceado, dado que no se entiende por qué la Udelar tiene más miembros que el MEC o que las universidades privadas. No dudo que la presencia de miembros de Udelar enriquece el consejo, pero entiendo que habría que balancearlo mejor.⁶⁷

67 Conf. Fernández, «Comentarios sobre el decreto 104/2014», 74.

Por su parte, el artículo 28 designa al presidente del CCETP a un miembro propuesto por el MEC o la Udelar. Por lo dicho anteriormente, entiendo que el presidente debería ser propuesto por el MEC o por el consejo de rectores de universidades privadas.

Para emitir su dictamen, el CCETP podrá requerir los asesoramientos y peritajes que estime pertinentes y designará uno o más evaluadores a tal efecto.

Se entiende como evaluador al experto destacado cuya trayectoria le otorga un grado de autoridad en la materia, a nivel profesional o académico, suficiente como para emitir juicios de valor con independencia de criterio y solidez técnica. Los asesores, evaluadores o peritos se comprometerán a mantener la confidencialidad de la información recibida, asesoramientos y peritajes que se produzcan. El CCETP deberá comunicar a la institución peticionante, las designaciones que realice para los asesoramientos correspondientes. La institución tendrá un plazo de 5 días hábiles para presentar objeciones formales, debidamente fundamentadas, a tales designaciones. Cuando se trate de una autorización para funcionar como institución universitaria privada, requerirá necesariamente la opinión de la Universidad de la República, que deberá expedirse dentro del plazo de sesenta días contados a partir del requerimiento formal con agregación de antecedentes. Transcurrido ese plazo, podrá prescindirse de su opinión.

Los pronunciamientos del CCETP —que debe sesionar con al menos cinco miembros— son preceptivos, pero no vinculantes. Cuando el dictamen contuviera objeciones a la solicitud formulada, se dará vista de lo actuado a los solicitantes.

Evacuada la vista, las actuaciones volverán al CCETP que emitirá un segundo dictamen teniendo en cuenta los elementos aportados por los interesados, así como los que resultaren de otros asesoramientos que pueda haber recabado el Ministerio de Educación y Cultura. Si el órgano decisor se apartara del criterio del CCETP, deberá hacer constar en la parte expositiva de la resolución los fundamentos por los cuales adopta decisión divergente. (Artículo 30).

El artículo 31 dispone que si el CCETP no emite el dictamen dentro del plazo de 120 días corridos a partir del día en que fue sometido a su consideración,

el órgano decisor puede resolver prescindiendo de su opinión. El artículo 32 dispone la publicidad de los dictámenes del CCETP.

De acuerdo a la experiencia de sus protagonistas, y al resultado de cómo fueron tomadas las resoluciones del CCETP, se ve como un órgano valioso y que en parte es responsable de la actualización del Decreto 104/14.⁶⁸

9. Evaluación crítica del régimen jurídico de la educación universitaria privada en Uruguay y propuestas de reforma

El régimen jurídico de la educación superior uruguaya está muy bien cimentado en la Constitución de la República, que reconoce derechos inherentes a la persona humana, centro y raíz del ordenamiento jurídico, siendo la persona siempre sujeto y nunca objeto del Derecho.

Asimismo, y acertadamente la Constitución reconoce, pero no consagra, la libertad de enseñanza, principio fundamental de nuestro ordenamiento jurídico. La libertad de enseñanza supone esencialmente la libertad de establecer institutos de enseñanza, designando libremente a los docentes. Implica libertad de elección de programas, métodos, y orientación conveniente. Al mismo tiempo reconoce la libertad de los padres y tutores de elección de instituciones que prefieran y la libertad de dichas instituciones de expedir títulos y certificados. La libertad de enseñanza veda en forma absoluta el monopolio de la enseñanza en todos sus niveles, incluida la universitaria. La Constitución limita la intervención del Estado, en tanto para intervenir solo lo puede hacer a través de una ley y en cuanto al fin solo se admite a los efectos de mantener la convivencia: higiene, moralidad, seguridad y orden públicos.

68 Maynard, quien fue presidente del CCETP, señala: «Corresponde señalar, que esa Comisión, integrada por dos universitarios propuestos por el MEC, dos por la Universidad de la República y uno por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas, en seis años de trabajo, no registró ni una sola resolución producto de la votación, todas fueron aprobadas por el acuerdo unánime de sus integrantes. Predominó pues la preocupación por mejorar la calidad de la enseñanza superior del país y se fue formando, durante el trabajo conjunto, una concepción nacional de la evaluación. Esa experiencia, ha influido muy positivamente en el funcionamiento del CCETP», «Hacia una cultura de la evaluación», 69.

De la misma manera, la Constitución en forma adecuada consagra el principio de subsidiariedad, que dispone que se «ayude desde la reserva» y supone un triple aspecto: a) restrictivo de no injerencia o respeto de la iniciativa privada, b) positivo: fomento de la actividad privada y c) suplencia: debe llegar donde la estructura social de orden inferior no llegue. El aspecto restrictivo supone la veda al monopolio, el aspecto positivo, la exoneración impositiva (art. 69 de la Constitución) y el aspecto supletorio: la prestación de enseñanza gratuita estatal (art. 71 y concordantes de la Constitución).

Al mismo tiempo, Uruguay, con una clara vocación internacionalista, ha internalizado instrumentos que reconocen la libertad de enseñanza, en el entendido de la relevancia que esta libertad tiene en el ordenamiento jurídico uruguayo centrado en la persona humana.

Las universidades estatales tienen, acertadamente, una autonomía consagrada en la Constitución y en sus leyes orgánicas, mientras que la autonomía de las universidades privadas surge del principio constitucional de libre asociación, reforzada por la libertad de enseñanza, también reconocida por la Constitución.

Uruguay tiene un sistema de enseñanza superior público y privado, regulado por distintas normas. El sistema público tiene el fundamento de su actividad y cometidos por las leyes orgánicas de Udelar y UTEC, mientras que el sistema privado se rige básicamente por el Decreto Ley N.º 15.661 y el Decreto 104/04 y sus modificativos.

Propuestas de reforma

En base a lo expuesto en este trabajo, entiendo pertinente reformar el Decreto 104/14 en forma parcial. Tal como reconoció el Consejero Garibaldi en ocasión de la redacción del art. 17 del Decreto 104/014, que estableció un acortamiento de los plazos para la actualización de información a universidades con más de 20 años de antigüedad, es hora de reconocer la trayectoria de las universidades privadas y dar paso a un reconocimiento mayor de su autonomía. El argumento original de que el sistema universitario privado era muy joven y debía obtener reconocimiento del MEC para muchas de sus actividades dejó de tener la legitimidad que pudo detentar en la década de los noventa.

En primer lugar, a los efectos de reconocer una mayor autonomía de las universidades privadas, sería conveniente dejar en manos de las universidades los cambios de planes de estudios, en tanto la fijación de las condiciones de estudio son reconocidas internacionalmente por asociaciones de universidades como un elemento constitutivo de la autonomía universitaria (art. 5).⁶⁹

Del mismo modo, entiendo que se podría dar mayor autonomía a las universidades para el reconocimiento de los programas de postgrado (art. 5). El reconocimiento de la calidad de los programas podrá darse a través de la acreditación regional o internacional de los mismos.

En segundo lugar, y en atención a la libertad de enseñanza y de comercio, reconocidos por la Constitución, creo conveniente derogar el requisito de que las instituciones de enseñanza privada deban ser constituidas como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro. En todo caso, la forma de regular un derecho debería ser a través de una ley establecida por razones de interés general y no a través del decreto.

En tercer lugar, creo pertinente derogar el requisito de residencia del personal docente en la región de la sede respectiva. Se trata de una limitación a la libertad de trabajo realizada a través de un decreto, por lo que viola el artículo 7 de la Constitución.

En cuarto lugar, y luego de 38 años desde la primera norma que regulara la educación terciaria privada, creo conveniente cambiar la conformación del Consejo Consultivo de la Educación Terciaria Privada (art. 27 del Decreto 104/014). Actualmente una universidad pública, Udelar, designa tres miembros, mientras que dos miembros son designados por las instituciones universitarias autorizadas. Si bien la Udelar fue durante mucho tiempo la única universidad de Uruguay, y por ello la preponderancia en el diseño del CCETP, actualmente el sistema público cuenta con dos universidades y el sistema universitario privado en Uruguay tiene un desarrollo considerable, que se refleja en las acreditaciones regionales e internacionales de sus carreras y en sus posiciones de los rankings internacionales de universidades. Creo que el correcto balance debería ser que

69 Ver IUA Policy Statement, «Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility», nota 38.

las universidades autorizadas designaran a tres miembros, mientras que las universidades públicas a dos.

En quinto lugar, algo parecido sucede con la designación del presidente del CCETP, que actualmente recae en una persona designada por el MEC o por Udelar. Entiendo por lo antes mencionado, que la presidencia debería ser designada por el MEC o por las universidades autorizadas.

Por último, quiero destacar que el Decreto 104/14 se negoció en el ámbito del CCETP y logró un consenso de forma tal de incluir aspectos relevantes, antes inexistentes en el decreto 308/95, como los nuevos requisitos para iniciar las carreras (art. 6), nuevas sedes (art. 7), nuevas atribuciones autonómicas (arts. 11 y 12), modalidades educativas no presenciales (art. 14), requisitos del personal docente de carreras universitarias (art. 15), actualización de información (art. 17), regulación de niveles y títulos profesionales, incorporación de maestrías académicas y profesionales (arts. 21 y 22), criterios de ingreso y reválidas (arts. 23 y 24). Todo esto mejoró mucho el funcionamiento del sistema.

En conclusión, el régimen jurídico de la educación universitaria privada en Uruguay está muy bien cimentado tanto en la libertad de enseñanza y de educación como en el principio de subsidiariedad, reconocidos ambos por la Constitución de la República. La autonomía universitaria general está también reconocida por la Constitución en la libertad de asociación, y ha obtenido cierto reconocimiento explícito a través del Decreto 104/14. Entiendo que es hora de dar un paso más y reconocer aún más la trayectoria y desarrollo de las universidades privadas en Uruguay, reformando algunos de los artículos del Decreto 104/014 y conseguir así mejorar el funcionamiento del sistema.