

## Problemas constitucionales relativos a:

- Gobierno de la enseñanza
- Autonomía
- Coordinación

Texto aprobado por el  
**Grupo Autonomía**  
*Educadores por el cambio,*  
 a partir de borrador  
 de Roque Faraone

Noviembre de 2005

Los documentos de este grupo pueden solicitarse  
 a: [grupoautonomia@hotmail.com](mailto:grupoautonomia@hotmail.com)

Muchos colegas docentes de izquierda están interesados en incidir en el proceso de discusión y eventualmente en la elaboración de la ley de educación que se anuncia. Algunos de entre ellos piensan que hay que discutir primero y elaborar en forma adecuada los principios y pensar luego en las estructuras y las competencias de los órganos encargados de dirigir las distintas ramas y niveles, pero que la **formulación jurídica** corresponde a especialistas y que ésa será, necesariamente, una etapa ulterior.

Hay algo de verdad en esta concepción, pero también es cierto que las normas constitucionales vigentes establecen, por un lado, **marcos limitativos** que no se pueden traspasar sin reformar la Constitución y por otro lado ofrecen **garantías y seguridades** que limitan al legislador en beneficio de las tendencias autonomistas.

Yo no tengo suficiente competencia en materia jurídica, pero he advertido, mediante el estudio de parte de la bibliografía especializada que agregó y a través de consultas, algunos problemas que pasaré a señalar, después de transcribir los textos constitucionales directa e indirectamente pertinentes.

## **I.- Textos constitucionales directamente pertinentes con el gobierno de la enseñanza.**

### **Constitución-entes autónomos SECCION XI**

#### **DE LOS ENTES AUTONOMOS Y DE LOS SERVICIOS DESCENTRALIZADOS**

##### **CAPITULO I**

(Este Capítulo comienza con el art.185 y concluye con el 201; el Capítulo II está dedicado exclusivamente a la enseñanza y comienza con el art. 202 y sigue hasta el 205. Este último dice que algunos de los artículos del Capítulo I (relativo a **todos los Entes**) o parte de alguno de ellos **no son aplicables a los Ente autónomos de enseñanza**; ese problema se tratará al final)

##### **CAPITULO II**

Artículo 202.- La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos.

Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

*Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan.*

*La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.*

Artículo 203.- Los Consejos Directivos de los servicios docentes serán designados o electos en la forma que establezca la ley sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

*El Consejo Directivo de la Universidad de la República será designado por los órganos que la integran, y los Consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados, conforme a lo que establezca la ley sancionada por la mayoría determinada en el inciso anterior.*

Artículo 204.- Los Consejos Directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

*Dichos Consejos establecerán el Estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del Ente.*

Artículo 205.- Serán aplicables, en lo pertinente, a los distintos servicios de enseñanza, los artículos 189, 190, 191, 192, 193, 194, 198 (incisos 1º y 2º), 200 y 201.

## II.-Textos constitucionales indirectamente aplicables al legislar sobre el gobierno de la enseñanza

*Art.68.- Queda garantida la libertad de enseñanza.*

*La ley reglamentará la intervención del Estado al solo efecto de mantener la higiene, la moralidad y el orden públicos.*

*Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros o instituciones que desee.*

*Art. 69.- Las instituciones de enseñanza privada que suministren clases gratuitas a un número de alumnos y en la forma que determinará la ley, serán exoneradas de impuestos nacionales y municipales como subvención por sus servicios.*

*Art. 70.- Es obligatoria la enseñanza primaria. El Estado dispondrá lo necesario para su cumplimiento.*

*Art. 71.- Declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la*

*creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares.*

*En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos.*

## I.- El problema del número de "Consejos"

El art. 202 dice

*"La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos,"*

### A) Alcance del artículo.

Este artículo inequívocamente se está refiriendo a la totalidad de los servicios docentes que actualmente están a cargo de Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP) y de la Universidad de la República. La enumeración que realiza el artículo constitucional no dice nada de otras actividades **docentes** que se realizan en ámbitos ajenos a esos dos Entes autónomos indicados. Por ejemplo, a la enseñanza secundaria y superior que se brinda en el Ministerio de Defensa Nacional, o a la enseñanza **artística** que se realiza en algunas Intendencias municipales<sup>1</sup>, o a la **formación docente**

---

<sup>1</sup> Hubo dos sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que desestimaron recursos interpuestos por la Universidad de la República contra resoluciones de dos Intendencias de creación de cursos artísticos. Cfr. Pérez Pérez, A., *Los entes autónomos de*

de profesores de educación física en el Ministerio de Turismo y Deporte. Si el problema de la enseñanza **militar** (por ejemplo) puede ser discutido que quedara comprendido en el concepto de "enseñanza pública" por el argumento de que la enumeración que hace el artículo 202 **no la menciona en forma específica**, nada impide que la actual "enseñanza secundaria" militar sí lo esté. Es obvio, desde una perspectiva pedagógica elemental que el concepto de "enseñanza secundaria" alude a la cultura general generalmente brindada en la pubertad y adolescencia, por un lado y por otro que no es admisible que existan discriminaciones conducentes a la creación de estamentos antidemocráticos.

### B) Enseñanza "pública".

La segunda comprobación incontrovertible es que el artículo se refiere a la enseñanza **pública**, (no a toda la enseñanza que se brinda en el país). Desde cierto punto de vista esto es obvio: la Constitución, en su aspecto organizativo, regula a los diferentes organismos del Estado, no podría ser de

---

*enseñanza en la Constitución nacional*, Universidad de la República, Montevideo, 1990, pág. 306

otro modo. Pero como existen aberraciones jurídicas **vigentes**, como por ejemplo la Comisión Coordinadora de Educación creada por el art. 23 de la ley 15.739 ("de emergencia"), que atribuye a "instituciones privadas" (de enseñanza) competencias que corresponden a las públicas, conviene subrayar este aspecto del artículo constitucional. El art. 23 de la ley 15.739 dice:

*Artículo 23.- La Comisión Coordinadora de la Educación, establecida en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 202 de la Constitución se integrará con el Ministro de Educación y Cultura o en su defecto el Subsecretario; el Director Nacional de Educación Pública u otro miembro del Consejo Directivo Central; los Directores Generales de los Consejos desconcentrados de la Administración Nacional de Educación Pública u otros miembros de dichos Consejos que los representen; el Rector o en su defecto, el Vice-Rector y dos miembros del Consejo Directivo de la Universidad de la República; el Presidente de la Comisión Nacional de Educación Física u otro miembro de dicha Comisión que lo represente y dos representantes de los Institutos habilitados designados conforme a la reglamentación que dictará el Consejo Directivo Central*

1) Es decir que esa ley confiere a **"dos representantes"** de instituciones **privadas** (habilitadas por el Consejo Directivo Central) **de la ANEP**

facultades para deliberar e influir con su voto en la adopción de "recomendaciones" de coordinación para orientar decisiones de la Universidad de la República y de la ANEP.

Obsérvese: 1°) se delega en el CDC de la ANEP - sólo en éste - la **reglamentación** del modo de selección de algunos miembros que van a integrar un órgano que hará recomendaciones a la Universidad de la República; 2°) esos **representantes** lo serán de instituciones privadas lucrativas o no lucrativas, confesionales o no confesionales, conectadas con gobiernos extranjeros o no conectadas; 3°) todas esas instituciones deberán haber sido habilitadas previamente por el CDC de la ANEP, por lo cual serán verosímilmente instituciones de enseñanza secundaria o de primaria o de ambas, (dado que la ANEP no tiene competencias en la enseñanza superior, excepto la de formación docente).

No se entra a considerar la inconstitucionalidad que implica que esa Comisión esté integrada y además radicada en el Ministerio de Educación y Cultura. Aquí sólo se señala la aberración que implica la confusión entre enseñanza pública y enseñanza privada.

3) Este artículo 23 invoca al art. 202 de la Constitución, en la parte que dice:

*La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.*

Pero, desde luego, esa coordinación que la Constitución encomienda al Poder Legislativo ("la ley dispondrá") no puede pasar ciertos límites, fijados por la propia Constitución. Todo el Capítulo I de la Sección XI otorga amplias competencias autónomas a los Entes llamados, precisamente, Autónomos. Y los Entes autónomos del Capítulo II (los de enseñanza) son aún más autónomos que los restantes (Ver más adelante sobre **observaciones** a los Consejos y **destituciones** de Consejeros).

4) El art. 185 dice que "los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán **administrados...**

Mientras que el art. 202 dice: "La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística serán **regidas...**

Cuando la Constitución encomienda a esos "uno o más Consejos Directivos

Autónomos" determinadas competencias **en forma exclusiva**, resulta evidente que la "coordinación" - término impreciso en la normativa constitucional - debe ceder ante las competencias conferidas a texto expreso. Por ejemplo: cuando el art. 204 en su segundo inciso dice:

*Dichos Consejos establecerán el Estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 y 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del Ente,*

la Constitución está limitando al Poder Legislativo. Éste podrá establecer por ley "reglas fundamentales" que **no comprometan la especialización del Ente**. Dado que el concepto de "coordinación" no fue precisado por el constituyente, debe aplicarse el precepto anterior: la ley que fije normas de coordinación también **debe respetar la especialización del Ente**, y por tanto no puede **delegar** en un órgano radicado en el Ministerio de Educación y Cultura ninguna competencia propia (**legislativa**) que es indelegable.

Cuando se redactó la ley de Emergencia creando esta Comisión Coordinadora de Educación, el legislador tuvo

presentes las dificultades constitucionales, y por tanto los alcances de las resoluciones de la Comisión son sólo el de "recomendaciones" (no vinculantes).

No obstante, entre los cometidos aparece, en primer término:

Artículo 24.- Compete a la Comisión:

- 1º) *Proyectar las directivas generales de la política educacional del país.*
- 2º) *Coordinar la enseñanza pública mediante recomendaciones impartidas a los Entes.*

Mientras esté vigente la actual Constitución, ninguno de esos dos cometidos pueden ser atribuidos por ley a ningún órgano que no sean los "uno o más Consejos Directivos Autónomos" que establece el art.202 para "regir" la enseñanza pública.

**C) "uno o más Consejos Directivos Autónomos"**

Aparentemente, esta expresión no ofrecería problemas interpretativos. Sin embargo, sí los presenta. Como el 2do. inciso del artículo 203 menciona

específicamente a "la Universidad de la República" de ahí surge que **necesariamente** tiene que haber **un CDC** que "será designado por los órganos que la integran".

Conclusión: el "uno o más" debe traducirse así: si es "uno" ese "uno" no puede ser otro que el CDC de la Universidad de la República (comprendiendo a la totalidad del sistema educativo del país). Esta es casi la tesis del "Poder Educador" del Estatuto universitario del 35. Si, por el contrario, el "uno o más" pasa a ser dos, tres, cuatro, cinco (etc.) **uno de ellos**, necesariamente, deberá ser el CDC de la Universidad de la República.

Entonces, puestos a elucubrar fórmulas alternativas (intelectualmente provisionales) para someterlas previamente al marco jurídico constitucional, tenemos diversas hipótesis posibles:

**PRIMERA HIPÓTESIS:** Una ley que sustituya a la de "emergencia" de 1985.

**SEGUNDA HIPÓTESIS:** Una ley que sustituya a las dos existentes: la ley orgánica de la Universidad de 1958 y la ley de "emergencia" de la ANEP de 1985.

**TERCERA HIPOTESIS:** Una ley en lugar de la de "emergencia" y **modificaciones** a la de la Universidad.

**CUARTA HIPOTESIS:** Una ley en lugar de la de "emergencia" (de carácter orgánico) y una segunda ley **general de educación** con principios generales y normas de coordinación.

Naturalmente, puede haber variantes a esas cuatro hipótesis.

### **I. La primera hipótesis puede tener diferentes variantes:**

#### Variante "A"

**Primaria** **Secundaria** **Técnica** (como antes del 73)

Esta fórmula, que sólo tendría como fundamento volver al pasado predictatorial y reconstruir lo que fue la historia, tiene el inconveniente de no responder a la evolución de las instituciones educativas. Como ejemplos: en 1915, cuando se creó el Consejo de Enseñanza Primaria y Normal, no existían los Institutos Normales del interior.

En 1935, cuando se creó el Consejo de Enseñanza Secundaria, no existía el Instituto de Profesores Artigas (IPA).

#### Variante "B"

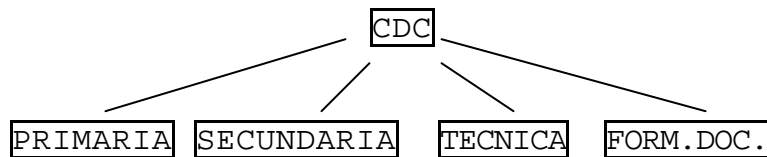
**Primaria** **Secundaria** **Técnica** **FORM.DOC.**

Esta fórmula, que sólo procura recoger la historia con una adaptación relativamente simple que reúne en un solo organismo toda la enseñanza normalista, presenta la dificultad de que aumenta el número total de CDC a cinco, generando un nuevo problema de coordinación. Tiene la ventaja de que aumenta el grado de autonomía de cada Ente, al partir de la base de que se alcanzará una integración de los CDC por vía electiva.

#### Variante C

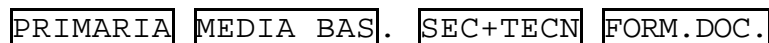
Para hacer frente a algunos de los problemas de coordinación, es muy probable que en la elaboración legislativa de esta variante surja la idea de organizar un CDC por encima de los cuatro Consejos mencionados, y en ese caso ese CDC, casi seguramente, aparecería **con una integración en su mayoría designada, no electa**, dando tal vez algunos cargos a delegados o incluso representantes de los Consejos desconcentrados,

que éstos sí, el gobierno (más la derecha) no tendría inconveniente en dejar los **electivos** (precisamente porque al ser desconcentrados tienen que ser dependientes del CDC).



Esta variante, si el poder político lograra una mayoría designada en lugar de electa, reduciría muchísimo el grado de autonomía deseable.

#### Variante D



Hay ventajas e inconvenientes en esta variante, pero este análisis sólo procura señalar los marcos jurídicos.

#### Variante E

Los servicios actuales de la ley de "emergencia":



Pasarían a constituir tres Entes autónomos, por tanto con tres CDC y la

formación docente pasaría a integrarse en la Universidad de la República, ¿como Facultad de Educación?

## II.- El problema de la autonomía

La Constitución tiene cláusulas especiales para la enseñanza. En el artículo 202, como se dijo, se establece que

*"La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos."*

Mientras que el art. 185 dice que los demás Entes Autónomos "serán administrados" por Directorios o Directores generales.

Aunque el Presidente del Consejo Directivo de la ANEP es denominado "Director General" por la ley 15.739, predomina el art.202 de la Constitución sobre la ley, pues ese artículo indica que **uno o más cuerpos colegiados** rigen a la enseñanza pública. Esto significa que lo mismo que ocurre con el Rector de la Universidad, el actual Director

General de Enseñanza de la ANEP, aunque representen al Ente respectivo, **no pueden tomar decisiones en nombre del Ente**. Quienes "rigen" a los dos Entes de enseñanza, son los **Consejos Directivos** respectivos.

Y ese mismo artículo agrega:

*“Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara”*

Esto significa que, si tomamos por ejemplo la Educación Física u otros servicios educativos que ahora están en la órbita de un Ministerio y se quisiera incorporarlos a la ANEP o a la Universidad, se necesitaría una mayoría especial en el Parlamento: dos tercios.

**Resumiendo:** En materia organizativa, la Constitución dispone varias restricciones: 1) el gobierno de la enseñanza tiene que ser colegiado 2) puede haber uno o más Consejos Directivos; 3) para incorporar otros servicios de enseñanza se precisan dos tercios de legisladores. Y lo que es obvio: se trata de uno o más **Entes autónomos**. No podrían ser

servicios descentralizados u otras figuras jurídicas.

### **La autonomía especial que establece la Constitución**

Los Entes autónomos de enseñanza tienen más autonomía que los restantes Entes autónomos. Este concepto, aunque es indiscutible de acuerdo con las normas constitucionales, no es suficientemente conocido, incluso en el campo docente. Se expresa por lo menos por cuatro modalidades:

1ª.) No sólo la Universidad tiene cláusulas especiales que aseguran que sus autoridades serán electas por profesores, estudiantes y egresados. Este principio de la elección por parte de los interesados en los servicios educativos la constitución lo extiende también a los otros, como **posibilidad:**

*“Los Consejos Directivos de los servicios docentes serán designados o electos en la forma que establezca la ley sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara” (art.203).*

Este artículo determina una mayoría especial (mayoría absoluta) que es inferior a los dos tercios reclamados

para incorporar, como entes autónomos, otros servicios o actividades industriales. Ninguno de los Entes autónomos industriales o comerciales tienen una disposición semejante, que prevea, específicamente, el carácter electivo de sus dirigentes. El art.189 lo prevé genéricamente, y fija otra mayoría especial: tres quintos.

2ª.) Los Entes de enseñanza, dice la constitución, intervienen en el proceso de la elaboración de las leyes "relativas a sus servicios":

*"Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan."(art. 202)*

A ninguno de los otros Entes autónomos se les reconoce este derecho a participar en el proceso de elaboración legislativa.

3ª) Tanto en el caso de la Universidad, con un Consejo Directivo **electo**, como en el caso de la ANEP, con un Consejo Directivo **designado**, la

Constitución dispone que sus miembros no podrán ser destituidos, salvo por ineptitud, omisión o delito o por la comisión de actos que afecten su honor o el de la institución a que pertenezcan.(Art.205, que excluye el 197 y limita la aplicación del 198). En cambio, los miembros de los Directorios de los Entes autónomos industriales o comerciales pueden **recibir observaciones** y ser **removidos** por desacuerdo con la orientación del Poder Ejecutivo.

4ª) Finalmente, los dos actuales Entes autónomos de enseñanza pueden presentar al Parlamento sus respectivos proyectos de presupuesto. El Poder Ejecutivo central, si no apoya esos presupuestos, envía su propuesta y el Poder Legislativo decide (art.220). Estas modalidades de **mayor autonomía constitucional** para la enseñanza reflejan una doctrina, y esa doctrina debe estar presente en la etapa de elaboración de la(s) leyes de educación.

### III.- Los problemas de coordinación

Los problemas de coordinación en un sistema nacional de educación son múltiples. En las dos páginas siguientes se intenta mostrar algunos de ellos: en la primera se señalan algunos problemas dentro del sistema planificado, y se indica en letras **redondas** aquéllos que afectan a más de un Ente autónomo y en letras  **cursivas** un par de problemas existentes dentro de un solo Ente autónomo. (Para relativizar el concepto de que la coordinación es un déficit exclusivamente interinstitucional)

### Bibliografía

Barbagelata, Anibal Luis, *Dictamen sobre el citado proyecto de ley en Comisión Permanente de la VIII Asamblea de Profesores de Enseñanza Secundaria. Materiales de estudio*, set. de 1969

Barbé Pérez, Héctor, *Los servicios de enseñanza y la ley orgánica de la Universidad*, L.J.U. t.38

Barbé Pérez, Héctor *Notas sobre Coordinación de la enseñanza*, en **Informe de la Comisión Permanente de la IX Asamblea de Profesores de Enseñanza Secundaria**, set. de 1971

Cassinelli Muñoz, Horacio, *Ciudadanía y enseñanza superior*, Rev.de D.J.A., t.61 p.94

Demichelli, Alberto, *Los Entes Autónomos, Régimen jurídico de los servicios públicos descentralizados*, Montevideo, 1924

Pérez Pérez, Alberto, *Los Entes Autónomos de enseñanza en la Constitución nacional*, Universidad de la República.De-

partamento de Publicaciones, Montevideo, 1990

Petit Muñoz, Eugenio, *El derecho de nuestra Universidad a darse su propio estatuto*, Editorial Ciencias, Montevideo, 1961

Petit Muñoz, Eugenio, *Historia sintética de la autonomía de la enseñanza media en el Uruguay*, en **Dos estudios sobre Autonomía**. Publicación de la Comisión Permanente de la VIII Asamblea de Profesores de Enseñanza Secundaria, junio de 1969.

Petit Muñoz, Eugenio, *Historia sintética de la autonomía de la enseñanza media en el Uruguay*, 2ª. edic, *corregida y aumentada*. Facultad de Humanidades y Ciencias, Montevideo, 1969

Prat, Julio A., *Los entes autónomos y los servicios descentralizados en la Constitución de 1967*, en Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, N° 19, Montevideo, 1967

Universidad de la República-Asamblea del Claustro Universitario. **Estatuto Universitario**. Informe y proyecto de la

*Asamblea General del Claustro*. Montevideo, Claudio García, 1935

Transcripción de fragmentos de la obra del Dr. Alberto Pérez Pérez (págs. 311 y sgts)

**159. El texto vigente: "uno o más Consejos Directivos autónomos"**. En las Constituciones de 1952 y 1967, que en este respecto son iguales, han desaparecido los dos argumentos de la tesis según la cual había un mínimo de entes autónomos necesarios constituido por los servicios enumerados en el texto constitucional. En efecto: el argumento del plural desaparece porque ahora se habla, con total claridad, de "**uno o más Consejos Directivos Autónomos**"; y el de "las dos 'y'", porque una de ellas (la que unía a "Primaria" y "Normal") desaparece, y la otra cambia de lugar, al agregarse a la enumeración a la enseñanza "Industrial y Artística".

El origen del primer cambio ("uno o más") está en el proyecto del Consejo Central Universitario<sup>21</sup>; el del segundo (relativo a las "y"), en el proyecto de la Asamblea del Claustro<sup>22</sup>. Fueron acep-

---

<sup>21</sup> ver *supra*, N°114-e

<sup>22</sup> ver *supra* N°118-c

tados por la Comisión de los 25 en su segunda etapa<sup>23</sup>. Pese a que Ferrer Serra entendía que no era necesario, porque el texto enumerativo anterior "*no significa el establecimiento en forma permanente de la separación de las diferentes ramas de instrucción en él mencionadas*"<sup>24</sup>.

Como se verá en el próximo párrafo, en las Constituciones de 1952 y 1967 hay un Ente Autónomo de Enseñanza realmente necesario: la Universidad de la República. Con esa salvedad previa, puede afirmarse que en la Constitución vigente son posibles las siguientes situaciones, con respecto al número de Entes Autónomos de Enseñanza:

- a) Que exista **uno solo**. Si es así, tendrá que ser la Universidad de la República.
- b) Que existan varios, pero **menos que las ramas de la enseñanza mencionadas en el Art. 202, inc. 1º**. Si es así, uno de ellos tiene que ser la Universidad de la República.
- c) Que existan **tantos como ramas de la enseñanza mencionadas en el Art. 202 inc. 1º**.
- d) Que existan **más Entes Autónomos que ramas de la enseñanza mencionadas en el**

---

<sup>23</sup> ver *supra*. N° 120-b-(1)

<sup>24</sup> ver *supra*. Nros 116-b y 119-b (2)

**Art.202, inc. 1º**. Ello puede ocurrir porque haya varios entes por cada una de esas ramas (con la salvedad de que la enseñanza superior no puede escindirse ni siquiera total o parcialmente de la Universidad, en lo que no sea enseñanza normal superior), o porque se han creado nuevos entes autónomos con uno o más de los "*demás servicios docentes*" a que alude el inc. 2º del Art. 202, o por ambas razones.

La decisión acerca del número de Entes Autónomos corresponde a la ley, dictada por el voto de las dos terceras partes del total de componentes de cada Cámara, por aplicación de los Art.189, inc. 1º - contenido en la remisión del Art.205, lo que hizo innecesario un agregado requiriendo esa mayoría para la "*segregación, agrupamiento o coordinación de los entes de enseñanza*"<sup>25</sup> - y 202, inc. 2º: el primero se refiere, en general, a la creación y supresión de entes autónomos; el segundo, al otorgamiento de autonomía a servicios docentes no enumerados en el inciso 1º del Art.202.

**160. Un verdadero Ente Autónomo necesario: la Universidad de la República.** Una de las modificaciones de más

---

<sup>25</sup> ver *supra*. N°120-b-(1)

importancia para la autonomía universitaria obtenidas a raíz de la movilización de toda la opinión pública vinculada a la cultura en 1951, es el Art.203, inc. 2° (205, inc. 2° en 1952), que dice así:

*"El Consejo Directivo de la Universidad de la República será designado por los órganos que la integran, y los Consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados, conforme a lo que establece la ley sancionada por la mayoría determinada en el inciso anterior".*

Mucho más allá de la importancia directa que tiene, al prescribir formas autonómicas de integración de los órganos universitarios, posee este artículo una trascendencia indirecta mucho más elevada, pues de él se infiere que la Universidad de la República debe existir como Ente Autónomo, y con dirección y cometidos garantidos, en sus líneas esenciales, por el texto constitucional.

Analícemos por orden estas afirmaciones:

**a) La Universidad de la República debe existir:** resulta obvio que si la Constitución menciona específicamente, por su nombre, a la Universidad de la

República, y prescribe reglas para su organización en forma permanente, la Universidad de la República habrá de existir mientras ese texto constitucional se encuentre en vigencia.

**b) Debe ser un Ente Autónomo:** no basta con que se mantenga a la Universidad de la República como nombre, aunque se varíe su organización administrativa, haciéndole depender jerárquicamente de otros institutos u órganos, pues según el texto constitucional ha de tener un "Consejo Directivo", órgano que por definición constitucional (Art. 202, inc. 1° y 2°) es autónomo. "Consejo Directivo", en la Constitución vigente, es sinónimo de jerarca de Ente Autónomo de Enseñanza; por lo tanto, donde hay un Consejo Directivo hay un Ente Autónomo de Enseñanza.

**c) Dirección propia y estructura desconcentrada:** la Constitución garantiza también la existencia de una desconcentración interna - porque la Universidad ha de tener "órganos" (unidades administrativas internas), que a su vez han de tener sus propios "Consejos" (pero no "Directivos"); y le garantiza una dirección propia, porque el Consejo Directivo no es designado desde fuera de la Universidad, sino que lo es "por los órganos que la integran".

**d) Cometidos esenciales mínimos:** todo lo antedicho quedaría privado de sentido y de importancia si la ley ordinaria pudiera retacear a voluntad cometidos a la Universidad de la República, transfiriéndolos a otros entes autónomos o a servicios descentralizados o jerarquizados. Pero ello es imposible, porque la Constitución ha utilizado palabras que tienen un significado universalmente reconocido y asentado en la evolución histórica, de tal modo que se sabe perfectamente que los cometidos esenciales, inseparables de la noción de Universidad, son la enseñanza superior y la investigación científica.

Como dijo con gran claridad Juan Andrés Ramírez en la sesión de la Cámara de Senadores de 20.VI.1928<sup>26</sup>:

*"En mi concepto, la autonomía de la autoridad que rige la gestión de un servicio, implica la autonomía del servicio mismo. Si la Universidad, según la Constitución debe estar organizada y dirigida por medio de un Consejo autónomo, la Universidad, con arreglo a la Constitución, debe ser considerada también como una institución autónoma.*

*Es cierto que la Constitución no*

*dice que la enseñanza secundaria y superior están encomendadas a la Universidad, pero no solamente por la leyes existentes, sino por los antecedentes universales, por la legislación del mundo entero, por la índole de la institución de que se trata, es evidente que esas ramas de la enseñanza, tienen que formar la institución conocida con el nombre de Universidad".*

La Enseñanza Secundaria le fue segregada en 1935, y - sin que ello implique aceptar el acierto de tal medida - es posible admitir que no corresponde al contenido universalmente aceptado de la Universidad. Por lo demás, cuando la expresión "Universidad de la República" pasó a integrar el texto constitucional, ya era un hecho establecido el que no formaba parte de la misma la enseñanza secundaria.

Pero en cambio están estrechamente unidos a la noción de universidad, de modo indisoluble, los cometidos de enseñanza superior e investigación científica.

Oportunamente se expuso el concepto de enseñanza superior, y se mencionaron

---

<sup>26</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, t.143 (1928), p.88

los demás cometidos que puede tener la Universidad<sup>27</sup>

Es necesario agregar que desde que la Constitución habla de "Universidad de la República" y no solamente de "enseñanza superior" (o "instrucción superior", como lo hacían las Constituciones que no mencionaban expresamente a la Universidad), no puede caber duda alguna de que también le están cometidas, y deben tener régimen autonómico, no sólo la investigación científica - racionalmente unida a la enseñanza superior -, sino, además, - como afirma Cassinelli Muñoz -, "*todos aquellos que sean inherentes, semánticamente, al concepto histórico de 'Universidad': la colación de grados universitarios, la habilitación para las profesiones científicas*"<sup>28</sup>

El fundamento de estas normas que garantizan el autogobierno de la Universidad radica, precisamente, en una exigencia derivada de la naturaleza de estos cometidos que debe cumplir. Como ha dicho Gaudemet,

*"la investigación científica, la enseñanza superior, la colación de*

---

<sup>27</sup> ver *supra*, N°156-c

<sup>28</sup> "Solicitud de la Universidad de la República" de 13.VIII.1963. *Rev. D.J.A.*, t.63 p.110

*grados exigen una libertad que conduce a sustraer a los universitarios a la influencia de las autoridades estatales"*<sup>29</sup>

En cuanto a la investigación científica, existe un caso jurisprudencial en el que la mayoría de la Suprema Corte de Justicia pareció haber tomado una posición distinta a la que aquí se defiende. Sin embargo, analizando el punto en mayor profundidad, es posible armonizar adecuadamente los distintos puntos de vista. Los hechos son los siguientes:

Los arts. 240 y 241 de la ley 13.032 de 7.XII.1961 dispusieron la creación, "bajo dependencia del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social" del "Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas" al que se le asignó el "cometido" de "*promover y estimular el desarrollo de las investigaciones en todos los órdenes del conocimiento*", y se le fijó una organización en la cual siete miembros eran designados por el Poder Ejecutivo, y los cuatro restantes por la Universidad de la República.

La Universidad de la República solicitó, por vía de acción, que tales

---

<sup>29</sup> Gaudemet, *L'autonomie des universités françaises* » Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1961, I, p.21

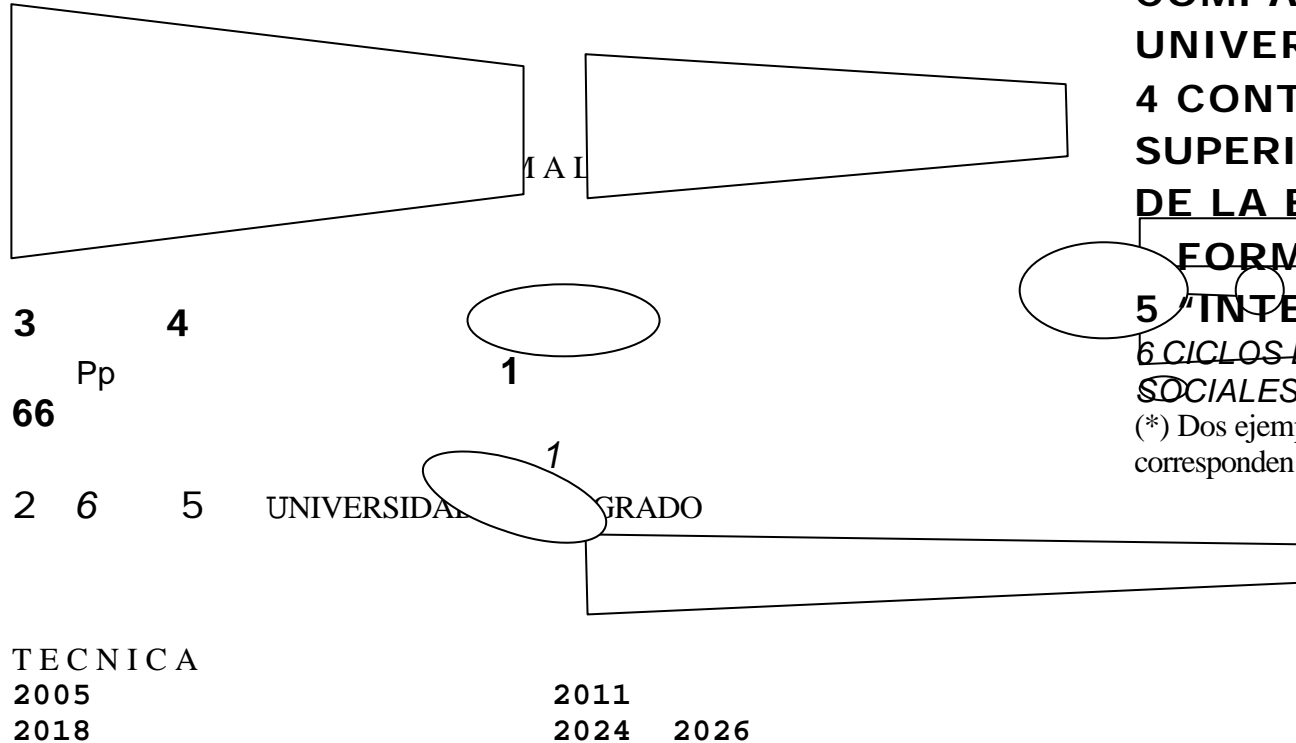
artículos fueran declarados inconstitucionales, en escrito redactado y firmado por el Dr. Horacio Cassinelli Muñoz, quien, luego de exponer el reseñado criterio acerca de los cometidos esenciales de una Universidad, agregaba que de allí no se desprendía "un monopolio absoluto" sobre tales cometidos, porque, aparte de que los mismos podían cumplirse privadamente (artículos 36 y 68 de la Constitución), podían también ser cumplidos por otras entidades públicas como accesorio o complemento íntimamente vinculado a otro cometido principal que no necesite ser autónomo o que no esté incluido entre los servicios inherentes a la Universidad de la República. Acompañaba, para justificar la esencial vinculación de la investigación científica con el concepto de Universidad, un exhaustivo estudio del Dr. Orestes Araújo sobre "La Misión Científica de la Universidad de la República", en el cual, partiendo de "la génesis y evolución de las Universidades", se demostraba, "a través de una compendiada inducción", la verdad de "la tesis de que la Universidad tiene como fines esenciales e inescindibles la enseñanza superior y la investigación científica". Sólo mediante el "tríptico misional **docente, científico**

**y culturizador"** inscrito en la mayoría de las leyes orgánicas universitarias<sup>30</sup>, "puede la Universidad cumplir sus misiones de conservar los conocimientos y la cultura adquiridos, transmitirlos y vulgarizarlos por medio de la docencia universitaria y de la extensión universitaria - dos fines distintos y un solo rubro - facilitar los medios e instrumentos necesarios para conservar, impartir y emplear conocimientos, aumentar el caudal de conocimientos y cultura mediante la investigación y los altos estudios y, finalmente, defender los conocimientos y la cultura que se hayan adquirido"

---

<sup>30</sup> Por ejemplo: Ley 12.549, de 16.X.1958

# ALGUNOS PROBLEMAS DE COORDINACION DENTRO DEL SISTEMA PLANIFICADO



- 1 PASAJE DE LA ESCUELA AL LICEO Y A LA ENSEÑANZA TÉCNICA\*
  - 2 "INTERFASE" (CULTURAL)
  - 3 POSIBILIDAD DE FORMACIÓN COMPARTIDA ENTRE ANEP Y UNIVERSIDAD
  - 4 CONTINUACION DE ESTUDIOS SUPERIORES POR PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN
  - FORMADOS EN LA ANEP
  - 5 "INTERFASE" (TÉCNICA)
  - 6 CICLOS BÁSICOS UNIVERSITARIOS EN CS. SOCIALES Y HUMANAS\*
- (\*). Dos ejemplos de problemas de coordinación que corresponden a un mismo Ente autónomo

## REFERENCIAS

**ALGUNAS OPCIONES DE  
COORDINACION EN LA  
UTILIZACION DE PERSONAL**

**Y DE RECURSOS MATERIALES**

- 1) **NORMAS ESTATUTARIAS (QUE NO AFECTEN LA ESPECIALIZACION DEL ENTE) QUE FACILITEN EL PASAJE DE UN ESCALAFÓN DOCENTE A OTRO**
- 2) **REVISION DE LAS NORMAS DE RETIRO (ÍDEM)**
- 3) **POSIBILIDAD DE REGIMEN DE DEDICACIÓN TOTAL COMPARTIDO**
- 4) **POSIBILIDAD DE CANJE DE RUBROS PRESUPUESTALES**
- 5) **UTILIZACION Y PLANIFICACIÓN EDILICIA CONJUNTA**

- 6) **PLANIFICACION Y UTILIZACION DE OTROS RECURSOS (LABORATORIOS, BIBLIOTECAS, ETC.) EN FORMA CONJUNTA**
- 7) **REFORMULACION DEL ACTUAL IMPUESTO DE PRIMARIA**
- 8) **DISPOSICION LEGAL QUE REFUERCE EL VALOR JURIDICO DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS**
- 9) **POSIBILIDADES DE QUE EN EL MARCO DE UNA POLITICA DE EDUCACIÓN-TRABAJO, ALUMNOS Y PROFESORES DE UN ENTE REALICEN EN CENTROS DOCENTES DE OTRO NIVEL TRABAJOS DE MEJORAMIENTO MATERIAL O DE EXTENSIÓN.**