

Montevideo, 26 de enero de 2010

**DICTAMEN N° 294**

**INSTITUCION:** Instituto Universitario Maldonado- Punta del Este

**ASUNTO:** Consideración del Dictamen N° 293

**Antecedente.**

El Instituto Universitario Maldonado Punta del Este (IUPE) dio respuesta a la vista relativa al Dictamen N° 293 del Consejo Consultivo de Enseñanza Privada de fecha 8 de diciembre de 2009, emitido con motivo de la consulta realizada por el Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura en cuanto a la pertinencia de la aplicación del artículo 7° del Decreto 308/995.

**Cuestiones liminares.**

1. El artículo 1° de los estatutos presentados al Ministerio de Educación y Cultura por la autodenominada “Asociación Universitaria Maldonado-Punta del Este”, para su aprobación y reconocimiento de la personería jurídica establece ***“créase una asociación civil sin fines de lucro que se regirá por los presentes estatutos y por las leyes y reglamentos aplicables, cuya sede será en el Departamento de Maldonado”***.
2. La nombrada persona jurídica solicitó autorización para funcionar y reconocimiento de carreras, amparándose en las disposiciones del **Decreto 308/995**, y ha expedido títulos profesionales al amparo del **Decreto Ley 15661**.
3. La citada Asociación ha solicitado autorización para dictar carreras reconocidas en sedes radicadas en los Departamentos de Rivera, Treinta y Tres, Durazno y Cerro Largo en el marco normativo del **Decreto 309/002**.

4. **El art. 22 del Decreto 308/995** determina la creación, en el Ministerio de Educación y Cultura, del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) y sus cometidos, entre los cuales está el proponer las modificaciones que entienda convenientes al régimen establecido en el decreto. Por su parte el **art. 25** le da potestades para requerir los asesoramientos y peritajes que estime pertinentes para emitir su dictamen.
5. **El artículo 7 del Decreto 308/995** refiere a la revocabilidad de la autorización para funcionar y del reconocimiento de nivel académico, y en su inciso final remite al Decreto Ley N° 15.089 que establece la policía administrativa de las Asociaciones Civiles y fundaciones por parte del Ministerio de Educación y Cultura: ***“Lo establecido en este artículo será sin perjuicio de lo dispuesto por el Decreto Ley N° 15.089 de 12 de diciembre de 1980.”***
6. La Ley General de Educación, **Ley N° 18.437** de 12 de diciembre 2008, en su art. 82 establece: ***“La educación terciaria privada se regirá por lo establecido en el Decreto Ley 15.661, de 29 de octubre de 1984, y sus decretos reglamentarios”***.
7. El artículo 14 de la citada Ley N° 18.437 determina: ***“El Estado al definir la política educativa nacional promoverá que la educación sea concebida como un bien público y que la cooperación internacional sea coadyuvante a los fines establecidos en el artículo precedente. No se suscribirá acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización”***

#### **Exposición sintética de algunos antecedentes.**

La administración trató, de todas las formas permitidas por las normas, que la institución cumpliera con la normativa vigente y ajustara su actuación a ella de acuerdo con sus cometidos de *“regulación de la enseñanza privada”* (Decreto 574/974 en la redacción dada por el Decreto 407/985), incluida audiencia concedida por el CCETP el 11/XII/2007 (Acta N° 96) a los directivos del instituto, Dr. Adolfo Gutiérrez Sosa (Presidente de la Asociación Civil), Dr. José Luis Mendizábal (Director General Académico), Esc. Víctor Moldes (Decano Facultad de Derecho) y Cr. Gonzalo Mora Rivas (Decano Facultad de Ciencias Económicas).

Se ilustra a vía de ejemplo algunas actuaciones:

### **1. Sede Treinta y Tres (Exp. 2002/4702).**

17/XII/2002 la institución presenta Actualización de Información. El Área de Educación Superior (AES) ante las carencias solicita presentación de la información requerida en el art.11 del Dec. 308/995.

9/V/2003 IUPE no aporta información solicitada, no obstante considera que deben ser aprobadas las modificaciones comunicadas.

19/V/2004 se notifica que la Directora de Educación reitera el pedido de información solicitado. El mismo día se archivó, sin que surja del expediente quien dispuso su archivo, y sin la información reiteradamente solicitada.

### **2. Sede Rivera (Exp. 2005/5199).**

4/X/2005 IUPE comunica la apertura de la sede declarando que comenzó a funcionar 1/IV/2005 no se ajustó al art. 3 del Dec. 309/002 que exige comunicación inmediata.

20/XII/2005 la Dirección de Educación establece *“Dicha sede no ha sido autorizada por el Ministerio”. “La institución debe presentar toda la información necesaria para su autorización de acuerdo a lo solicitado por el Dec. 308/995, incluyendo el listado de carreras y los planes de estudio correspondientes (...)”*

21/I/2006 se notifica.

9/II/2006 la vista fue evacuada reconociendo la omisión.

24/IV/2006 AES constata que la información no es completa y que mayormente el cuerpo docente no cumple con el art. 13 del Dec. 308/995.

25/V/2006 se solicita información de acuerdo a Art. 11 y 13 del Dec. 308/995.

9/II/2007 el IUPE proporciona información, constatándose que no se ajusta a lo solicitado.

### **3. Sede Durazno (Exp. 2006/2059 y 2006/3924).**

5/V/2006 la institución comunica apertura de dicha Sede y adjunta documentación.

11/V/2006 el informe señala que la documentación es escasa, y con insuficiencias.

15/V/2006 se solicita información complementaria.

27/VII/2006 IUPE presenta información complementaria y del respectivo estudio se reitera observación de insuficiencias.

#### **4. Sede Melo (Exp. 2008-11-0001-1779)**

3/IV/2008 IUPE presenta información a efectos de autorización ministerial.

31/VII/2008 informe de AES, Lic. Corbo señala omisiones y solicita agregar totalidad de información exigida por normativa vigente.

20/X/2009 en cumplimiento de Resolución de la Dirección de Educación se realiza visita de verificación a la sede.

8/V/2009 Ministra de Educación y Cultura dicta resolución no accediendo a la solicitud de autorización presentada, disponiendo constatar por parte de la Dirección de Educación el cumplimiento de lo dispuesto en la misma.

15/V/2009, se notifica a la institución.

5/VIII/2009 Director de Educación dispone la realización de la constatación ordenada por la citada Resolución Ministerial, lo cual es comunicado al Director General Académico Dr. José Luis Mendizábal.

7 y 8/VIII/2009 se cumple la visita de verificación ordenada por la Ministra, frustrándose la realización de entrevistas en virtud de prohibición por parte del Dr. Gutiérrez Sosa. No obstante se constata que en la sede se están dictando cursos de 1º y 2º año correspondientes a carreras de Abogacía y Notariado.

30/XI/2009 el Director de Educación establece entre otros múltiples incumplimientos del Instituto el *"incumplimiento a la Resolución Ministerial N° 425/09 por la cual no se accede a la solicitud de autorización para el funcionamiento de su sede en la ciudad de Melo"*

#### **5. Informes y otras actuaciones respecto a Sedes.**

30/III/2007 AES en su informe asevera que *"Como resulta de los expedientes referidos en los antecedentes, el requerimiento de la información fue evadido una y otra vez, por la Institución en forma contumaz"*, sugiriendo a la Dirección de Educación la aplicación del art. 6 del Dec. 309/002 intimando a la institución infractora, bajo apercibimiento de las máximas sanciones.

Setiembre /2008 el Director de Educación comunica que en oportunidad de la presentación del informe trianual de la institución se considerarán especialmente los aspectos referentes al tratamiento que la institución ha dado a las recomendaciones realizadas por los evaluadores Gerpe y Martínez así como los aspectos señalados en el Dictamen 254 del CCETP.

19/XI/2009 AES produce documento respecto a Actualización de Información del IUPE (2006, 2007,2008) del que surge que:

29/X/2008 IUPE presenta información 2006/2008.

7/XI/2008 luego de informe preliminar se solicita envíe ampliación de información.

28/XI/2008 IUPE entrega ampliación.

23/XII/2008 culmina estudio constatando omisiones.

13/II/2009 IUPE presenta nueva ampliación de información.

26/II/2009 se le solicita, fundamentando nuevamente, información que se omitió. Posteriormente se realiza reunión con Dr. José Luis Mendizábal y Esc. Carlos Rodríguez Sosa quienes se comprometieron a entregar material solicitado, existiendo compromiso desde la Institución de aclarar diversos aspectos del plantel docente.

En el informe de AES de 19/XI/2009 citado se resume:

Abril/2009 frente a la ausencia de respuesta y de acuerdo al Art. 6 del Dec. 309/002 se intima presentación de información solicitada.

Junio/2009 IUPE presenta información parcial y se le otorga plazo perentorio de 10 días para presentar información solicitada.

Setiembre/2009 la Dirección de Educación reitera bajo apercibimiento de tenersele por desistida la presentación de la actuación y recomienda la aplicación de sanciones.

Octubre/2009 evacuan sólo y parcialmente informe contable, pero en relación a aspectos académicos no se presenta ninguna información adicional ni se fundamentan los cambios realizados. Concluye el citado informe *“En resumen a la fecha de este informe la institución no ha completado la presentación de actualización 2006-2008 de acuerdo a lo establecido en el Decreto 308/995”, “ni ha cumplido con los compromisos asumidos”*.

5.1. 20/XII/2008 Informe del evaluador institucional Arq. Ernesto Domínguez considera que las características generales de las sedes presentan una actividad educativa, que en el estado actual no conforma una integral propuesta universitaria.

5.2. Noviembre/Diciembre/2008 el Evaluador de la carrera de Doctor en Derecho, Prof. Dr. Arturo Caumont, visita sedes Treinta y Tres, Rivera y Durazno e informa: *“Pero ello no significa que la posesión de entidades universitarias en el interior estén autolegitimadas y autojustificadas por el sólo hecho de su radicación extramuros de la Capital. El dato de la ubicación geográfica no reemplaza en absoluto el ideal de excelencia que es prevalente a cualquier otra consideración y es insusceptible de desplazarse del centro de la atención paradigmática con que es necesario abordar la implementación de servicios de educación universitaria”*.

### 5.3. Títulos correspondientes a sedes no autorizadas (Exp. 2009/3492)

Diciembre/2007. Dr. José Luis Mendizábal en representación del IUPE solicita, en virtud de que el AES detectó presentación de títulos de estudiantes de sedes no autorizadas para su registro que *“por única vez y sin que sienta precedente”* la Dirección de Educación *“acepte inscribir los títulos de los alumnos que acceden a la calidad de Doctor en Derecho y que han cursado sus estudios en la Sede de Treinta y Tres”*.

28/XII/2007 el Director de Educación responde *“la autorización para funcionar de las sedes de Treinta y Tres, Durazno y Rivera (...) está en curso en el Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada...”* y que *“ha resuelto registrar los títulos de estos estudiantes, solicitando a ustedes que previamente nos envíen la nómina completa de los mismos, de forma de restringir el registro únicamente a ellos...”*

6/III/2008 el IUPE envía la nómina de 7 personas y se procede al registro respectivo.

6. (Exp. 2008-11-00001-7292) se remiten informes al CCETP a efectos de recabar opinión, a solicitud del Director de Educación, en relación a si se configura la situación prevista en el art. 7 del Decreto 308/995.

### **Consideraciones respecto a la evacuación de la vista.**

1. La premisa básica de la vista consiste en afirmar **el carácter irrestricto de la libertad de enseñanza** tal como la consagra el *Art.68 de la Constitución de la República*.
2. En consecuencia toda la normativa vigente que pretenda aplicarse a la regulación del funcionamiento de la enseñanza terciaria privada atentaría contra dicha libertad (vg. *Decreto Ley 15.661, Decreto Ley 15.089, Decretos 308/995 y 309/002, Ley N° 18.437*).
3. De acuerdo con lo anterior, para la institución parecería lícito negarse a aceptar la aplicación de esa normativa y cumplir o no con los requisitos que ella exige, cuando lo considerara adecuado y conveniente para sus fines.
4. La institución omite decir que nada le impide dictar la enseñanza que considere adecuada, sin más intervenciones del Estado que las previstas en el Art. 68 de la Constitución, pues este artículo no obstaculiza la libre creación de instituciones, ni el dictado de sus cursos o el otorgamiento de sus títulos. Obviamente, sin que ello suponga reconocimiento o autorización por parte del Estado y por vía de consecuencia,

en tal supuesto no se podrá amparar en el Decreto Ley 15.661 respecto a validez y efectos jurídicos de títulos profesionales que otorgue.

5. La institución (IUPE) que busca obtener ese reconocimiento por parte del **Estado**, se somete, por iniciativa propia a las exigencias de la normativa, aunque al mismo tiempo, la califica como inconstitucional.

6. El IUPE se ampara en esa normativa, pero al solo efecto de la obtención del reconocimiento, puesto que luego la rechaza y no la cumple en virtud de su supuesta inconstitucionalidad y de una *“ingerencia”* (sic) indebida de los órganos de contralor. Esta afirmación constituye el corno de toda su argumentación y se destruye por sí sola.

7. A propósito de lo anterior, transcribimos la opinión del **Dr. Francisco Falcao, Ex-Presidente del CCETP**, en nota dirigida al **Ex- Ministro Leonardo Guzmán**:

*“El más elemental sentido común -o el “buen sentido”, como decía el Dr. Vicente Mora Rodríguez, y con razón- rechaza la incongruencia de que una institución reconocida por el Estado, ofrezca carreras que culminan con titulaciones cuyo objetivo académico y las exigencias de duración, contenido y nivel de la plantilla docente deben responder a criterios que son internacionalmente de recibo, sin que ese mismo Estado –que autorizó el uso de esas denominaciones y al que, a través de las normas vigentes se le ha adjudicado el papel de garante y regulador en materia de educación pública y privada- pueda verificar si se satisfacen o no los mínimos requisitos académicos implícitos en tales denominaciones.”* (8 de setiembre de 2004)

8. La validación por el **Estado** de los títulos que se otorguen, implica que éste asume responsabilidad en cuanto a la calidad, profundidad y nivel de las carreras evaluadas. La habilitación y el reconocimiento de las instituciones privadas y de sus carreras exige, por lo tanto, además de la evaluación inicial, un posterior seguimiento que permita verificar el mantenimiento de las condiciones existentes en el momento de iniciarse los trámites ante el **Poder Ejecutivo**.

9. Las afirmaciones de la vista sobre cuestiones concretas son de un nivel de inconsistencia e incongruencia tal, que no merecerían ser tenidas en cuenta.

Por ejemplo, no es de recibo sostener que el **informe Martínez - Gerpe** es una *“etapa conclusiva”* (sic) (y, suponemos que, por lo tanto, debería quedar excluido de toda consideración actual), porque no se atendió su sugerencia de una *“intervención”*, o

afirmar que dado el tiempo transcurrido su información (de carácter técnico) ha quedado invalidada.

Entender que la etapa penal en curso en la **Justicia de Maldonado** ha quedado cerrada para el **MEC**, porque investigó la documentación interna de la institución y encontró tal cúmulo de irregularidades que dieron lugar a la aplicación de la multa máxima prevista en el **Decreto Ley 15.089**, acto con el cual debían clausurarse las actuaciones, es mezclar deliberadamente dos ámbitos absolutamente ajenos. La sanción penal es autónoma de la sanción administrativa.

Quitarle trascendencia a la conducta habitual y reiterada de la institución de falsear su identidad ante instituciones extranjeras, comprometiendo la imagen académica del país, o entregar oficialmente documentación falsa referida a las plantillas docentes de sus carreras, es pretender minimizar una conducta éticamente incompatible con la relevancia que debería enaltecer a una institución educacional.

Se afirma que todos los hechos que de alguna manera comprometen al **IUPE** son “no relevantes” y que hay una “*clara inadecuación e inidoneidad*” (sic) de los medios “coercitivos” utilizados para perjudicarlo, en virtud de un claro designio persecutorio por parte del **MEC** y/o del **CCETP**.

A falta de argumentos convincentes se constata una abusiva utilización de expresiones grandilocuentes -inclusive con errores ortográficos - y con una notoria falta de respeto hacia las personas que a lo largo de todo el proceso han actuado como evaluadores.

**10.** En su vista la institución (pág.2) ofrece “(...) **la apertura de una etapa simultánea de conversaciones bilaterales, con vista a la suscripción de un “convenio-marco”, que tenga por objeto el ajuste de aquellos aspectos académico-docentes y de organización administrativa del instituto, que han sido cuestionados por la Dirección (...). Y añade que “(...) a la brevedad agregaremos como prueba un programa de ajuste académico docente y de administración a desarrollar en el mediano plazo.”**

Tal propuesta se entiende que corresponde sea rechazada. La misma sólo significa un nuevo recurso para seguir funcionando e incorporando nuevos estudiantes, lo que aumentaría las dificultades para tomar cualquier medida en el futuro. Durante más de diez años el **IUPE** ha logrado con éxito proyectar hacia delante el cumplimiento de sus obligaciones.

Del informe del **Dr. Passarini** extraemos al respecto:

**“(...) un elemento repetitivo en todos los informes analizados, es el hecho de la distancia que existe entre lo que la institución declara que va a realizar ya sea en**

**su plan de desarrollo, sus reglamentos, sus solicitudes de reconocimiento o autorización, y lo que luego efectivamente realiza; (...); (...) todos los estudios evidencian que la institución se compromete a tomar medidas o realizar modificaciones que finalmente no se cumplen (...).**

11. El anunciado “**convenio-marco**” mencionado en el numeral anterior fue presentado en documento adicional a la vista el 13/01/10. El mismo plantea fundamentalmente un enroque de autoridades, sin duda todas ellas partícipes responsables del caos institucional que hoy hace crisis. Desde hace por lo menos diez años se hace creer a los estudiantes y a sus padres que el instituto brinda una real formación universitaria, cuando todas las evaluaciones han mostrado que el **IUPE** ni siquiera cumple con las exigencias de calidad que establece en sus propios reglamentos, por ej., el referente a la selección de los docentes. No existen planteles docentes integrados y estables, su dedicación es insuficiente para el cumplimiento adecuado de las funciones universitarias. Se funciona como en una institución liceal con profesores y estudiantes “visitantes”. Gran proporción de los docentes carecen de experiencia previa en docencia e investigación de nivel universitario. Se ha negado a los evaluadores el acceso a documentación vinculada a la personería jurídica de la institución o al cumplimiento de los requisitos que establecen los decretos **308/995** y **309/002**. Ha existido un permanente escarnio hacia el **Área de Educación Superior** y el **CCETP**, inventando pretextos para solicitar plazos para atender todas las observaciones hechas. (Ver cita del **Dr. Passarini** en el numeral anterior). En lo que respecta a las sedes, la institución ha reconocido que las dificultades para incorporar docentes idóneos (ver **Vista del IUPE** sobre el informe de los evaluadores **Martínez - Gerpe**) la ha llevado a que ella misma manifieste que:

**“Ello ha conducido necesariamente a la delegación del dictado de los cursos en recursos menos calificados desde el punto de vista docente.”**

Vale decir “**o ésto que se está haciendo o nada**” lo que, por cierto, es por lo menos una afirmación falaz, puesto que con los recursos tecnológicos hoy disponibles, pueden dictarse cursos de real nivel universitario. Desde luego, se requieren inversiones importantes que la institución sustituye (y lo reconoce) por cursos de calidad incierta.

Sobre estos temas, el documento prácticamente no se pronuncia, a pesar de que son los temas capitales en lo que tiene que ver con el nivel académico de la institución, de sus carreras y de los títulos que expide.

En cambio, hace una mención a que “**se le dará mayor participación a los órganos de asesoramiento académico estatutariamente establecidos**”, reconociendo tácitamente que durante diez años estos órganos de coparticipación, que constituyen

el *meollo vital de una institución realmente universitaria*, en la práctica nunca funcionaron, como lo han afirmado reiteradamente los evaluadores del MEC.

Queda claro que después de todas las oportunidades que se le han dado a la institución para corregir errores, insuficiencias y violaciones de la normativa vigente, se ha llegado al límite de lo admisible.

### **CONCLUSIONES:**

1. La institución voluntariamente ha aceptado regirse por las leyes y reglamentos aplicables a las Asociaciones Civiles sin fines de lucro, al Decreto Ley 15.661, Decretos 308/995, 309/002 y, en general, al marco normativo que regula el sistema de enseñanza terciaria privada.
2. La institución ha reconocido las infracciones cometidas, no obstante minimizarlas, proponiendo "*conversaciones bilaterales*". Este ofrecimiento es contradictorio con el reiterado desconocimiento de las potestades del Consejo y del Ministerio en el contralor de las instituciones privadas de enseñanza terciaria.
3. Se ratifica la recomendación de retiro de la autorización y el reconocimiento de nivel académico de la institución, fundamentado en el artículo 7° del Decreto 308/995. No es pertinente jurídicamente su tipificación como sanción. Sin perjuicio de la aplicación de sanciones por la remisión que el propio art. 7° hace al Decreto-Ley15.089.

El Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada por mayoría de presentes, Jorge Ares Pons, Graciela Bianchi, Alvaro Giusto (alt) Jaime Sztern y Fernando Miranda; consideran que las alegaciones y probanzas ofrecidas por la institución, que se desarrollan en la evacuación de la vista conferida en virtud del Dictamen N° 293 o en los dictámenes anteriores de este Consejo, no son de recibo, ya que dicho Dictamen se encuentra razonablemente fundado en su cuerpo y en los antecedentes respectivos. La mayoría de los integrantes del CCETP ratifican in totum ante la **Dirección General de Educación**, las recomendaciones oportunamente elevadas. Los Consejeros Néstor Da Costa y Pablo Da Silveira se abstienen de votar. Se adjunta fundamentación de la abstención del Consejero Pablo Da Silveira.

Estando ausente la Consejera Alma Bolón, por encontrarse en el exterior del país, ha manifestado por correo compartir, de manera fundamentada, los criterios del presente Dictamen.

La Consejera Cristina Vázquez puso verbalmente de manifiesto su acuerdo con la postura de la mayoría del CCETP.

Jorge Ares Pons  
Presidente