

INSTRUMENTOS JURÍDICOS DEL SISTEMA EDUCATIVO URUGUAYO CON INCLUSIÓN DE LA NUEVA LEY N° 18.437

FELIPE ROTONDO

Profesor Titular de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo

Principales aspectos contenidos en la Constitución de la República, Normas internacionales, Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley General de Educación, No. 18.437 de 12-XII-2008, Estatuto del Funcionario Docente de la ANEP. Normativa sobre habilitación o autorización de instituciones privadas.

I) CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

1. Las personas, el Derecho y el Estado

El ordenamiento jurídico uruguayo tiene a la persona humana como el centro de todas las instituciones sociales, entre ellas las políticas. La persona humana posee derechos que son *fundamentales* porque provienen de la dignidad que le es inherente y a cuyo respecto el Estado efectúa un reconocimiento y establece procedimientos de garantía.

Ello surge claro de lo previsto por la Constitución en su art.7, el cual consagra el “derecho a la protección en el goce” de derechos de fondo, preexistentes, que ella no otorga.

El citado art.7 abre la Sección II de la Constitución, relativa a “Derechos, deberes y garantías”, la cual se cierra con el art.72, que 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”.

De esta manera los principios generales atinentes a la personalidad humana y a esa forma de gobierno son de aplicación inmediata y deben guiar a una interpretación expansiva del respeto de la dignidad del ser humano y de las libertades¹.

2 Libertad cultural

El art.8° de la Constitución establece que no se admiten entre las personas otras diferencias que las provenientes de los talentos y las virtudes, o sea de la inteligencia y de la voluntad.

Por lo mismo, se exige “la libertad de la cultura; en cuanto cultura, relacionada directamente con la inteligencia; en cuanto libertad, relacionada directamente con la voluntad”²; se trata del “derecho que tiene todo hombre de alcanzar la verdad”; “que algo sea verdadero no justifica que se imponga, sino que deben darse las posibilidades para que la persona pueda, libremente, acordar o no con lo que se le propone como verdadero (...)”³.

1 A ello coadyuva el art.332 que establece que los preceptos constitucionales “que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”-

2 Héctor Barbé Pérez. Los servicios de enseñanza y la ley orgánica de la Universidad. Mdeo.1959,p.9

3 Héctor Barbé Pérez. La prestación de la enseñanza por los particulares de acuerdo a los preceptos constitucionales. Apartado de La Justicia Uruguaya. Mdeo. 1974, p.7.

3. Titularidad de la libertad cultural. Roles de familia, sociedad, Estado

El Capítulo II de la Sección II de la Constitución regula los “derechos sociales”.

Considera a la familia como “la base de nuestra sociedad”, art. 40; agrega que “El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad”.

Por su parte el art. 41 establece que “el cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres (...)”, lo que reitera el art. 6° de la ley No. 18.437.

El art.12.4 del Pacto de San José de Costa Rica, aprobado por ley No.15.737 de 8-III-1985, especifica que “los padres, y su caso, los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, aprobada por la ley 16.137 de 28-IX-1990, prevé: art.14.1, que “los Estados parte respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”, art. 14.2, que ellos “respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades”; art. 28.1 que se reconoce “el derecho del niño a la educación”⁴.

Por su parte, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, aprobada por ley 18.270 de 19-IV-2008, art. 22, establece que “Los jóvenes tienen derecho a la educación” y los Estados Parte “reconocen su obligación de garantizar una educación integral, continua, pertinente y de calidad”. Ese derecho incluye “la libertad de elegir el centro educativo y la participación activa en la vida del mismo”.

Por todo ello la elección de los maestros o instituciones es un derecho de los padres y, si se trata de un mayor de edad corresponde a la propia persona, según los principios del art.72 ya que ella es el primer agente y protagonista de la educación.

El Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 17.823 de 7-IX-2004), art. 7, establece que “la efectividad y protección de los derechos de los niños y adolescentes es prioritariamente de los padres o tutores –en su caso– sin perjuicio de la familia, la comunidad y el Estado”; que éste “debe actuar en las tareas de orientación y fijación de políticas generales (...), coordinando las actividades públicas y privadas” y “en casos de insuficiencia, defecto o imposibilidad de los padres y demás obligados, deberá actuar preceptivamente (...)”.

Su art. 19 prevé como principio básico el del “fortalecimiento de la integración y permanencia de los niños y adolescentes en los ámbitos primarios de socialización: la familia y las instituciones educativas”.

A su vez, los padres o responsables tienen la “obligación de inscribir al niño o adolescente en un centro de enseñanza o programas educativos o de capacitación y observar su asistencia o aprendizaje” (art. 119 “C”).

El rol del Estado existe y se reconoce, teniendo que poner “el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres o sus representantes legales, cuya preocupación fundamental será el interés superior del niño, tienen obligaciones y derechos comunes en lo que respecta a su crianza y desarrollo” (art. 14)⁵.

Emerge en la materia el principio de subsidiariedad, que no significa que el Estado no intervenga, sino que lo haga subsidiariamente, en tareas que son de fomento, colaboración y, en su caso, suplencia, siendo el papel primerísimo el de cada persona y la familia⁶.

4 De acuerdo con el art.1, “se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

5 De acuerdo con el art. 119 antes citado, el Juez puede “imponer, en protección de los derechos de los niños o adolescentes”, el cumplimiento de la obligación de inscripción aludida.

6 Juan P. Cajarville Peluffo. Quehacer del Estado y actividad privada Estado-Administración. Su reforma en el presente FCU Mdeo. 2005 entiende que en materia social, “los papeles que la Constitución impone al Estado son total y absolutamente coherentes con el principio de subsidiariedad”, p. 17 y sigs.

4. Libertad de enseñanza: principio. Relación con otras libertades

El art. 68 de la Constitución establece:

“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 o instituciones que desee”.

Se reconoce⁷, pues, el derecho a enseñar y –a la vez – a aprender, en libertad, lo que supone variedad de caminos y orientaciones, un pluralismo educativo, como expresión concreta de la libertad de comunicación del pensamiento.

De acuerdo con lo expuesto, ley *no* puede establecer monopolio a favor del Estado o de particulares en la actividad de enseñanza.⁸; existe, por otro lado, un vínculo con la libertad de comunicación del pensamiento (art. 29).

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).

5. Régimen de la enseñanza

La Constitución establece determinadas (de)limitaciones a la libertad de enseñanza, como surge del citado art. 68.

También asigna un *papel al Estado* en la materia, el cual es, en primer lugar, de apoyo a las personas y familias, a fin de que puedan cumplir con sus propios derechos-deberes.

Se considerarán los siguientes aspectos:

5.1 Formación del carácter moral y cívico

“En todas las instituciones docentes”, sean públicas o privadas, “se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos” (art.71 inc.2). Se trata de un contenido ideológico “claramente delimitado”, que resulta “del contexto cultural en que constitucionalmente se desarrolla: el contenido en las Secciones I, II y III de la Constitución”⁹, “en suma, “los valores y principios propios de una concepción humanista que afirma la persona humana como ente en sí, libre, dotado de un espíritu racional, (...)”¹⁰.

Justino Jiménez de Aréchaga expresa que *“(...) el Estado democrático, en cuanto docente, en cuanto organizador de enseñanza, debe defender y explicar los dogmas en los cuales se funda”, que son base de su concepción cultural*¹¹.

7 En la Constituyente de 1934 se dijo que “la primera parte de este artículo tiene por objeto evitar que se creyera que la libertad no existía en el país”. Por lo mismo, se la garantiza.

En cuanto a los aspectos objeto de control, por ejemplo el decreto de 13-III-1848 refería al “fin único de que no se enseñe (en las escuelas privadas) nada que sea contrario a la moral y a los principios constitucionales de la República”.

8 Enrique Sayagués Laso. Tratado de Derecho Administrativo T.I, p.78 expresa que “el cumplimiento de estos servicios constituye en los tiempos actuales un cometido natural del Estado; pero la intervención estatal no excluye la actuación de los particulares, quienes pueden también moverse en ese campo ejerciendo un derecho propio, dentro de los límites que fijen las leyes”

9 Esas Secciones se denominan, respectivamente “De la Nación y su soberanía”, “Derechos, deberes y garantías” y “De la Ciudadanía y del sufragio”.

10 Mariano R. Brito y Héctor Frugone Schiavone. Régimen jurídico de la Educación y de la Enseñanza en el Uruguay. Mdeo. 1973, p.17.

11 Justino Jiménez de Aréchaga. La Constitución Nacional T.II, Mdeo s/f, p.99-100.

5.2 Valores públicos del art. 68

El Estado puede intervenir, por ley (garantía formal) a fin de mantener los valores a que alude el art.68 ya citado: *mantener la higiene, moralidad, seguridad y orden públicos en el ámbito de la educación privada*¹².

No se trata, pues, de imponer planes y programas, métodos, requisitos para los docentes, etc. ni de prohibir o censurar la enseñanza de determinadas creencias filosóficas o religiosas u orientaciones del saber¹³.

Por otra parte, los institutos privados de enseñanza pueden expedir diplomas y títulos, cuyo valor surgirá no de cuestiones formales sino de los contenidos y del nivel de estudios impartidos.

La ley No. 18.437, art. 11, luego de reiterar el precepto constitucional citado y con referencia al Estado, agrega que –asimismo – *“promoverá la calidad y pertinencia de las propuestas educativas”*.

Al tratarse de una actividad de *promoción*, no implicará una intervención imperativa, la cual lesionaría la libertad del art. 68, al comprenderse valores no incluidos en esa disposición.

5.3 Ejercicio de profesiones

La ley puede exigir título habilitante para el ejercicio de profesiones y también fijar, *“por razones de interés general, condiciones para la admisibilidad” de los mismos*, *“los que podrán ser emitidos por instituciones públicas o privadas”*^{14/15}.

También la ley puede exigir condiciones para que los certificados que un instituto privado expida permitan cursar estudios de un nivel superior. No se trata de exigir a ese instituto el mismo plan oficial, la copia de programas, sino realizar un reconocimiento controlado de la capacidad adquirida, a través de la verificación previa y concomitante de los cursos, planes seguidos, idoneidad del personal, confiriéndose –así – *“validez oficial” a los estudios allí cumplidos*¹⁶.

En materia de enseñanza, en ningún caso, la normativa puede exigir el otorgamiento de un acto administrativo de *concesión*, porque éste supone que el particular no tiene un derecho propio y, en esta materia, ese derecho existe.

5.4 Obligatoriedad

La Constitución, art.70, la prevé con relación a *la enseñanza primaria y la media, industrial o agraria*¹⁷.

12 Daniel H. Martins, Principios constitucionales sobre la enseñanza, en La enseñanza pública y privada en el Uruguay. AMF Mdeo. 1973, p. 50 subraya que sólo se trata de “mantener esos valores”, o sea “afirmar lo existente”, logrando la efectiva vigencia de valores que son “relativos y dependerán de la circunstancia histórica en que se aprecien (...)”. También remarca el carácter público de aquéllos.

13 En la Constituyente de 1934 como en la discusión del proyecto que se plebiscitó en 1980 se pretendió agregar el control estatal de la “eficiencia técnica”, pero en ella misma también se advirtió que ese control privaría a esta libertad de lo que es su esencia.

14 Daniel H Martins, op.cit., p.40. Carlos E. Delpiazzo. La habilitación de profesionales universitarios en Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República N°14-2ª.serie, Mdeo. 1990, p.78

15 El Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, en informe del 20-V-1990, expresó que “la consagración de esa exigencia, así como los requisitos que deben cumplirse para obtener los mentados títulos y la atribución de otorgarlos –o de controlarlo s- a una u otra entidad o persona, es cuestión ajena –aunque vinculada a la enseñanza en sí misma”. Rev. Derecho Público N°8 Mdeo. 1995, p.129.

16 Términos del art. 1 de la Ordenanza No.14 del CODICEN de la ANEP sobre institutos privados habilitados, prácticamente idénticos a los del decreto de 13-III-1848 que daba al Instituto de Instrucción Pública el cometido de fijar las condiciones “a que deben sujetarse los establecimientos privados para que valga, como en la escuela pública, la instrucción recibida en ella”. Felipe Rotondo. Libertad de enseñanza, coordinación y habilitación, Cuadernos de la Facultad de Derecho de la UDELAR, 2ª. Serie No.7 Mdeo. 1988, pág.107.

17 La ley 17.015 de 20-X-1998 estableció la obligatoriedad de la educación inicial para los niños de 5 años. La ley 18.154 de 9-VII-2007 dispuso que “son obligatorias la educación inicial para los niños de 4 y 5 años de edad, la educación primaria y los tres primeros años de educación media”. La ley 18.437, art. 7º dispone que es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de 4 y 5 años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior; deroga expresamente la No. 18.154. Corresponde tener en cuenta, también, a ley 18.213 de 5-XII-2007, que declara obligatoria la enseñanza de la educación física en las escuelas de enseñanza primaria de todo el país, lo que rige a partir de 2009.

La obligación constitucional puede verificarse en cualquier institución, pero no existe libertad de no aprender hasta ese nivel; la adquisición de este deberá acreditarse si se pretende proseguir estudios del nivel siguiente, en instituciones oficiales o habilitadas.

La ley 18.437 de 12-XII-2007, art. 7º prevé que “Los padres, madres, o responsables legales de niños, niñas y adolescentes, tienen la obligación de inscribirlos en un centro de enseñanza (...)”.

Ante ello, ¿sería jurídicamente correcto que el nivel obligatorio, por ejemplo, inicial y primario, se cumpliera en el hogar del menor, mediante docentes de la mejor calidad., si bien ello podría no servir para la inserción social de aquel? No lo parece a la luz de la norma constitucional.

El precepto legal tiene, entonces, el concepto de que la “obligatoriedad implica el de educación común, es decir, una educación que (...) esté regulada por criterios académicos que garanticen una homogeneidad de calidad, aunque las metodologías de enseñanza sean diferentes” (términos de la parte expositiva de la Resolución 2 Acta 38/1999 del CODICEN).

5.5 Exoneración impositiva

Las instituciones de enseñanza privada están “exoneradas” de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios (art.69), reconociéndose la trascendencia de su actividad^{18/19}.

La actitud de colaboración del Estado se impone, pues, por mandato constitucional²⁰.

Los organismos estatales de enseñanza gozan de esa inmunidad impositiva, lo cual se infiere de los textos constitucionales y ha sido declarado por la ley²¹.

6. Enseñanza a cargo del Estado

El Estado desarrolla cometidos docentes.

El art. 202 de la Constitución, en su primer inciso, alude a “la Enseñanza pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística”, niveles que se rigen por una o más entidades autónomas.

Se trata de actividades cuya prestación está impuesta al Estado, por mandato constitucional, y desde ese punto de vista, le son sustantivas²².

En la clasificación tradicional de Sayagués Laso sobre cometidos estatales configura un cometido social, dirigido a beneficiar a la comunidad, en especial a quienes no pueden –por sí – atender su obligación de adquirir cierto nivel de estudios.

18 Desde 1967 no se exige para dicha exoneración el suministro de clases gratuitas a un número de alumnos en la forma que debía determinar la ley; a esa solución se arribó como “transacción” con el planteo que propiciaba disponer que “la ley establecerá el sistema de repartición proporcional de subsidio escolar en el ciclo de la enseñanza primaria para escuelas privadas”. H. Barbé Pérez, en Aspectos administrativos en la reforma constitucional uruguaya Mdeo.1967, p.79-80, comenta que en esa reforma se oscureció la tendencia a lograr la gratuidad de la enseñanza, específicamente en el sector privado. Ello se explica en tanto el art.71 de la Carta declara la utilidad social de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física. Se estima que de allí no surge un imperativo carácter gratuito, por lo que la ley 16.226 de 29-X-1991, art.407 facultó a la Universidad de la República “a cobrar una matrícula a sus estudiantes que se hallen en condiciones económicas de abonarla”.

19 La ley 12.276 de 10-II-1956, art. 38 declaró que las exoneraciones impositivas establecidas por el art. 69 de la Constitución comprenden a todos los tributos, gravámenes o contribuciones que se impongan por el Estado o los Municipios, con excepción de las tasas por servicios solicitados voluntariamente por el contribuyente y las contribuciones de mejoras por pavimento. Sobre exoneración interesa la ley 16.226, art. 448 (exonera a las instituciones privadas que tienen como fin único o predominante la enseñanza o la práctica o la difusión de la cultura y se inscriben en el MEC o en ANEP) y el decreto 166/008 de 14-III-2008 (requiere que se trate de organización colectiva con multiplicidad de medios materiales y humanos necesarios, estructura organizativa y bases metódicas o sistemáticas de educación; se entiende que la “organización colectiva” no impide que titularidad de la institución recaiga en una persona física).

20 El Proyecto de Constitución para la Provincia Oriental, datado presuntamente de 1813, Cap.V, art.5 preveía que “será una Ley precisa para el Poder Legislativo y demás Magistrados (...) fomentar y levantar todos los seminarios para las Ciencias, Artes, aulas de Gramática, Filosofía, Matemáticas y Lenguas; fomentar las sociedades públicas y privadas e instrucciones para la promoción de la agricultura, comercio, oficios”.

21 Ley 16.226 de 29-X-1991, art.463; para la ANEP, ley 16.736 de 5-I-1996, art.578, que refiere a todo tributo, con excepción de aportes patronales con cargo al Rubro 1 “Cargas legales sobre Servicios Personales”.

22 Criterio y terminología del art. 17 del decreto 186/996 de 16-V-1996, reglamentario de la ley 16.736 de 5-I-1996.

6.1 Autonomía

Los niveles referidos están necesariamente a cargo de una o más entidades con *descentralización autonómica*, forma jurídica que viene a constituir un “paralelo” de la libertad de enseñanza para cuando el cometido lo cumple una institución oficial²³.

Otras actividades docentes no exigen esa autonomía: su organización dependerá de la ley (inciso 2° del art. 202 de la Constitución). Es el caso de la enseñanza militar y policial del orden, a cargo de institutos dependientes del Poder Ejecutivo a través de los Ministerios de Defensa Nacional e Interior respectivamente²⁴.

6.2 Entes Autónomos de enseñanza

Actualmente existen dos, la Universidad de la República (UR) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)²⁵.

La primera está especialmente nominada en la Constitución (art. 203: “El Consejo Directivo de la UR será designado por la órganos que la integran, y los Consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados” conforme a la respectiva ley, que sigue siendo la No.12.549 de 29-X-1958).

7. Régimen de los Entes Autónomos de enseñanza

7.1 Dictado de normas

En tanto autónomos, dictan su propio ordenamiento jurídico y las reglas técnicas en el ámbito de su especialidad, sin estar sujetos a jerarquía de ninguna otra autoridad.

Las reglamentaciones más importantes que dictan son llamadas Ordenanzas por las respectivas leyes orgánicas.

La autonomía tiene dos motivos, uno “político”, el de “restringir la actividad del Ejecutivo central” y otro, “técnico”, el de “organizar administraciones especiales para fines especiales”²⁶.

7.2 Coordinación

La autonomía va acompañada de la coordinación. El art. 202 inciso final de la Constitución establece que “la ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”, la cual va más allá de una coordinación orgánica.

La ley “deberá tener como contenido la definición de los fines de la enseñanza y proveer los medios para que la acción de los distintos entes (...) resulte armónica ya sea definiendo sus cometidos, (...), facultando los contactos y estableciendo los servicios comunes que sean necesarios”²⁷.

Se volverá sobre el tema, al tratar la Ley de Educación vigente, la cual (ley No. 18.437, art. 47) alude al principio de coordinación del “sistema nacional de educación pública”.

23 La ley 18.437, art. 46 refiere al principio de autonomía del “sistema nacional de educación pública”.

24 La ley 18.437, art 105 prevé que “La educación policial y militar, en sus aspectos específicos y técnicos estará a cargo” de esos Ministerios, y que “Los aspectos curriculares se regirán por los mismos criterios que los niveles educativos correspondientes (...)”.

25 Hasta la ley 14.101 de 4-I-1973 existieron cuatro Entes Autónomos: la UR, el Consejo de Enseñanza Primaria y Normal, el de Enseñanza Secundaria y la UTU. Estos tres últimos pasaron a integrar por aquella ley el Consejo Nacional de Educación y luego, por la 15.739 de 28-III-1985, la ANEP.

26 Justino Jiménez de Aréchaga. La Constitución Nacional T.VII, p. 49. Mdeo. 2/f. Agrega que implica “el reconocimiento de la competencia privativa del Ente Autónomo para fijar las reglas técnicas a las cuales deberá ajustarse el funcionamiento del servicio especial que se le ha confiado” y que, por lo mismo, “la consagración constitucional de la autonomía, no solamente constituye un límite para la Administración Central, sino que limita, a la vez, los poderes del Parlamento”.

27 Alberto Pérez Pérez. Coordinación de la enseñanza Rev. Centro de Estudiantes de Derecho No.92, p.83.

7.3 Personalidad jurídica

Cada Ente de enseñanza es una persona jurídica de derecho público estatal, con su propio patrimonio, regido y administrado por sus autoridades según la ley respectiva.

La ley 18.437, art. 52 refiere a la ANEP como “ente autónomo con personería jurídica creado por la ley 15.739 de 28-III-1985”; dada la calidad de persona posee patrimonio, tiene bienes (arts. 55 y 56 de la ley vigente, la cual en su art. 57 expresa que su patrimonio se compone de los recursos y partidas presupuestales, proventos que perciba por la venta de productos de sus centros educativos, etc.

7.4 Autonomía financiera

Esta es delineada por la ley, con el control del Tribunal de Cuentas.

Cada Ente tiene *iniciativa presupuestal*, de acuerdo con el art. 220 de la Carta:

su presupuesto se aprueba mediante ley (integra el Presupuesto nacional) y es quinquenal, sin perjuicio de las modificaciones indispensables que pueden producirse conjuntamente con las Rendiciones de Cuentas (art. 214 inciso final de la Constitución).

El proyecto del Ente de enseñanza, tal como este lo propuso, debe llegar al Poder Legislativo, con las (posibles) alternativas que plantee el Poder Ejecutivo. En esta situación y en base a la iniciativa del Ente, el Legislativo puede aprobar mayores gastos que los que el Ejecutivo proponga, debiéndose prever los recursos con los cuales atender dichos gastos.

7.5 Órgano jerarca

El órgano jerarca (máximo) de cada Ente de enseñanza es necesariamente *colegiado*, lo que surge de la denominación constitucional de *Consejos Directivos Autónomos* (arts. 202-204).

En el caso de la UR el art. 203 inciso 2 recibe el co-gobierno de los sectores involucrados para los Consejos de sus “órganos”, con lo que quiso referir a las Facultades: elección por docentes, estudiantes y egresados.

La ley asigna las competencias de los Consejos Directivos, sin perjuicio de que les corresponde establecer “el Estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los arts. 58 a 61” (de la Constitución) “y las reglas fundamentales que establezca ley, respetando la especialización del Ente”, según dispone el art. 204 de aquella.

El Estatuto constituye un *Reglamento autónomo*, dictado por el órgano jerarca en virtud de esa disposición constitucional; la materia estatutaria, relativa a las normas de los funcionarios no es (totalmente) privativa del Ente, ya que la ley puede fijar “reglas fundamentales”, pero en ello deberá respetar la “especialización” propia del Organismo autónomo.

7.6 Normas estatutarias previstas en la Constitución

De acuerdo con lo visto en el apartado anterior, son aplicables los arts. 58 a 61 de la Constitución, según los cuales:

a) Los funcionarios de los Entes estatales “están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo queda prohibida toda actividad ajena al función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie”. También prohíbe la constitución de agrupaciones con fines proselitistas que usen denominaciones de reparticiones públicas o que invoquen el vínculo funcional. (art.58).

b) El Estatuto del Funcionario que apruebe el respectivo Consejo Directivo tiene como “base fundamental” la de que “el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario” (art.59).

c) Respecto de estos Entes, tendrá atribuciones el Servicio Civil a fin de “asegurar una administración eficiente”, art. 60.

Los funcionarios *presupuestados serán de carrera*, salvo los cargos que la ley los declare políticos o de particular confianza.

Los funcionarios *presupuestados son inamovibles*, por lo cual para destituirlos *se requerirá causal comprobada*, aspecto que precisa la Ley de Educación en el caso de la ANEP. *No se necesita, en cambio, venia del Senado o de la Comisión Permanente del Poder Legislativo*, porque no son funcionarios de la Administración Central.

d) En cuanto a los funcionarios de carrera, *“el Estatuto establecerá las condiciones de ingreso a la Administración, reglamentará el derecho a la permanencia en el cargo, al ascenso, al descanso semanal y al régimen de licencia anual y por enfermedad; las condiciones de la suspensión o del traslado; sus obligaciones funcionales y los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten (...)”* (art.61).

7.7 Aplicación de disposiciones generales

7.7.1 Art. 205 de la Constitución

Hace aplicables, *“en lo pertinente”*, a los distintos *“servicios de enseñanza”* ciertas disposiciones del Capítulo I de la Sección XI, a saber:

a) **Art. 189:** *Para crear o suprimir nuevos Entes de Enseñanza se requieren los 2/3 de votos del total de componentes de cada Cámara del Poder Legislativo.*

A su vez, ley por 3/ 5 de esos votos puede declarar electiva la designación de los miembros de los Consejos, *“determinando en cada caso las personas o los Cuerpos interesados en el servicio, que han de efectuar esa elección”*.

En el caso de la UR esto último está regulado por el art. 203 de la propia Constitución para los Consejos de sus Facultades según se señaló en el apartado 7.5, disposición que –además– la hace un Ente “necesario”; esa disposición remite a la ley, aprobada por mayoría absoluta de votos de los componentes de cada cámara, para la forma de integración (mediante designación o elección) de los Consejos Directivos.

b) **Art.190:** Los Entes estatales y, por tanto, los de enseñanza, están regidos por el principio de especialidad, según el cual sólo pueden actuar en los asuntos o materias que la normativa le fija (*“no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes”*).

Se rigen por dicho principio y no por el de libertad, inherente a las personas físicas.

Todos los actos jurídicos que emitan siempre deben estar dirigidos al desarrollo de sus cometidos, a dicho “giro”.

La disposición agrega que los Organismos no podrán *“disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales”*.

La corrección de los “fines” a los que se destinan “sus recursos” se apreciará según la “normalidad” de sus actividades, la cual incide en los negocios o actos jurídicos que realizan²⁸.

c) **Art.191:** Los Entes de Enseñanza *“publicarán periódicamente estados que reflejen claramente su vida financiera”*, de acuerdo con la ley y con visación del Tribunal de Cuentas.

d) **Art.192:** Los miembros de los Consejos Directivos cesan *“cuando estén designados o electos, conforme a las normas respectivas, quienes hayan de sucederlos”*.

Regula además, básicamente, *el régimen de suplencias y prevé, que “podrán ser reelectos o designados” para otro órgano jerarca de Organismos descentralizado “siempre que su gestión no haya merecido observación del Tribunal de Cuentas, emitida por los menos por cuatro votos conformes de sus miembros”*

e) **Art.193:** Los Consejos cesantes deben rendir cuentas de su gestión al Poder Ejecutivo, previo dictamen del Tribunal de Cuentas.

f) **Art.194:** *“Las decisiones definitivas”* de los Entes de Enseñanza *“sólo darán lugar a recursos o acciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o el Poder Judicial”*, según lo que dispone la Constitución o las leyes.

Tales decisiones *no* son objeto del recurso administrativo de anulación para ante el Poder Ejecutivo, a diferencia de lo que sucede con las de los Servicios Descentralizados, los que están sometidos a la “tutela administrativa” ejercida por ese Poder (art. 317 de la Constitución).

No hay ningún órgano ajeno al Ente que pueda corregir o modificar sus actos en vía administrativa.

28 Juan P. Cajarville Peluffo. La descentralización: su estado constitucional y posibilidades de su regulación legal. Anuario de Derecho Administrativo T. XII-2006, p.11 y sigs. expresa: “La normalidad de que se trata no puede ser exclusivamente la resultante de las normas legales, porque entonces ‘las actividades normales’ no serían sino las del ‘giro que preceptivamente les asignen las leyes’ y la segunda frase del artículo sería redundante, innecesaria. (...) El de normalidad es entonces –como en el caso de ‘buen padre de familia’, ‘buen comerciante’ o ‘buena administración’ – uno de los llamados por la doctrina conceptos jurídicos indeterminados, cuyo contenido no puede delimitarse exhaustivamente a priori y en abstracto, sino caso por caso y acudiendo a criterios de valoración generalmente aceptados”.

g) **Art.198 incisos 1 y 2.:** El Poder Ejecutivo puede *destituir* a los miembros de los Consejos Directivos con venia de la cámara de Senadores, en caso de *“ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenezcan”*.

No se aplican los incisos 3 y 4 de ese art. 198 ni el art. 197, lo que revela que los Entes de Enseñanza son los que tienen una *mayor autonomía* entre todos los Organismos descentralizados en sentido amplio: el Ejecutivo no puede reemplazar interinamente a los Consejeros cuya venia para la destitución tramite ni puede observar los actos de los Entes de Enseñanza²⁹.

h) **Art. 200:** Los miembros de los Consejos Directivos *“no podrán ser nombrados para cargos ni aun honorarios, que directa o indirectamente dependan”* del Organismo, si bien los Consejeros de los servicios de enseñanza *“podrán ser reelectos como catedráticos o profesores y designados para desempeñar el cargo de Decano o funciones docentes honorarias”*.

La inhabilitación dura hasta un año luego del cese, salvo para funciones docentes.

Tampoco podrán *“ejercer simultáneamente profesiones o actividades que, directa o indirectamente, se relacionen con la Institución a que pertenecen”*, con la excepción de las funciones docentes.

i) **Art. 201:** Los miembros de los Consejos Directivos de enseñanza, *“para poder ser candidatos a Legisladores, deberán cesar en sus cargos por lo menos doce meses antes de la fecha de la elección”*; *“la sola presentación de la renuncia fundada en esta causal, determinará el cese inmediato del renunciante en sus funciones”*.

7.7.2 Prohibición de actos políticos

Es aplicable el art. 77 ordinal 4º: Los miembros de los Consejos Directivos, como *“directores de un Ente Autónomo”*, no pueden formar parte de *“comisiones o clubes políticos, suscribir manifiestos de partidos, autorizar el uso de su nombre y, en general ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto”*.

No se considera incluida en esas prohibiciones, la concurrencia *“a los organismos de los partidos que tengan como cometido específico el estudio de programas de gobierno, legislación y administración”*.

7.8 Leyes relativas a servicios de enseñanza

“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. 203 inciso 3).

Por lo cual para el trámite de estas leyes rige la Sección VII de la Constitución, pero su elaboración tiene la particularidad anotada: por lo menos deberán ser oídos en dos oportunidades, por parte de las Comisiones de cada Cámara.

7.9 Denominación de centros de enseñanza

Esta denominación, al considerarse como *concesión de “hombres públicos a los grandes servicios”* (art. 85 ordinal 13 de la Constitución), se efectúa por ley.

²⁹ La autonomía de los Entes docentes es *“menos incompleta”* o *“su descentralización se acerca más a la ‘plenamente autónoma’* Ademar Sosa, *Autonomía de los Entes de la Enseñanza en el Uruguay*. Mdeo. 1969, p.59.

Alberto Pérez Pérez. *Los Entes Autónomos de la Enseñanza en la Constitución Nacional*. UR 1990, p. 387-390, entiende que la destitución del art. 198 es aplicable sólo a los Consejeros que hubiere designado el Poder Ejecutivo; tiene en cuenta que el art. 205 se remite a esas otras disposiciones, *“en lo pertinente”*.

La específica remisión hecha a los incisos 1º y 2º del art. 198 y el contexto de la normativa constitucional (que permite miembros con otra forma de designación o elección) no llevan a compartir tal criterio.

Ella no se requiere para la denominación de aulas o locales similares³⁰.

7.10 Controles constitucionales

La Constitución establece los siguientes controles respecto de los Entes docentes:

A) Parlamentario: previsto por los arts. 118 a 121: pedido de informes y llamado a Sala.

El primero se hace al Ministerio respectivo (Educación y Cultura), el cual lo tramitará ante el Ente.

En el llamado a Sala del art. 119, la Cámara llama al respectivo Ministro, el que podrá requerir la asistencia conjunta de un representante del Consejo del Ente.

B) del Poder Ejecutivo, lo que ya fue tratado en el apartado 7.7 "g".

C) Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que puede anular los actos administrativos emanados de los órganos de estos Entes, si violan una regla de derecho o se dictaron con desviación de poder (art. 309).

Ello ante demanda introducida por el titular de un derecho o un interés directo, personal y legítimo violado; ese titular tiene que haber agotado previamente la vía recursiva (véase apartado 7.7 "f").

D) Del Poder Judicial, competente para juzgar en general la conducta de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

E) del Tribunal de Cuentas, en lo relativo a la actividad financiera (arts. 211(B, C, E, D), 212, 213, etc. de la Constitución y normas complementarias del TOCAF).

8. Laicidad

La Constitución no refiere expresamente a este principio, pero surge implícito de lo estatuido por disposiciones ya mencionadas, en especial su art. 72 (citado en apartado 1), complementado por otras como el art. 5³¹ o el art. 58, citado en 7.6 "a", que prohíbe en los lugares y las horas de trabajo *"toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie"*

"El Estado no adopta una religión ni adhiere a una corriente de pensamiento filosófico; frente a ellas, es neutral. Ello deriva de su ser propio con un ámbito de actividad propia que concierne al interés general de la sociedad, por lo que su competencia –en grandes rasgos– es la protección de los derechos, el mantenimiento del orden público y la promoción del bienestar (mediante variadas formas de mayor o menor intervención según cada sector, la época y la sociedad determinadas)".

*También que "su neutralidad no implica desconocer ni rechazar los hechos sociales y las instituciones sociales concernientes al ejercicio de la libertad religiosa, con el límite del orden público"*³².

*"La educación democrática debe ser incuestionablemente laica en sus contenidos y procedimientos, de modo de no constituirse en un instrumento del poder coyuntural, sino de la autorrealización de los ciudadanos. Se trata de una educación que, respetando la conciencia de cada protagonista de la misma, le brinde las posibilidades de acceder a todas las ideas, sin exclusiones dogmáticas, y discernir libremente según su propio modo de pensar"*³³.

30 La Resolución 2 Acta 10 dictada por el CODICEN el 13-III-1995 estableció que "las denominaciones de aulas o salones así como la colocación de placas recordatorias o conmemorativas, bustos, etc. en dependencias de esta Administración, que no constituyan homenajes nacionales, deberán ser dispuestas por el CODICEN, mediando propuesta fundada del respectivo subsistema o, en su caso, por el respectivo Consejo desconcentrado, previa autorización del órgano rector". En su parte expositiva tiene en cuenta el decreto 581/977, según el cual los Organismos descentralizados no pueden, salvo trámite que dispone, efectuar homenajes como los antes indicados durante el término de 10 años contados a partir del fallecimiento de la persona a homenajear. Si se hace por ley, esa limitación no rige.

31 "Todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna. (...)".

32 José Aníbal Cagnoni. Conceptos de laicidad y laicismo. Cuadernos de la Facultad de Derecho, 2ª Serie No. 7, cit, p.19.

33 Documento del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, cit por César I. Aroztegui, en Cuadernos citado en nota anterior, p.52.

II. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN: FINES, PRINCIPIOS, MENCIÓN DE ÓRGANOS (ley No.18.437 de 12-XII-2008, publicada en el Diario Oficial del 16-I-2009).

9. “Fines, orientaciones generales” de la educación

9.1 Derecho humano fundamental

Se declara de interés general “la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación”, al que se califica de “derecho humano fundamental”³⁴.

El Estado se compromete a garantizar y promover una educación de calidad, “a lo largo de toda la vida” (art. 1º), en su carácter de protagonista de primera línea (pero no exclusivo) del interés general.

9.2 “Bien público y social”

El art. 2º refiere a su carácter de “bien público y social” y marca el “fin” del “pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna”.

El bien referido involucra, pues, a cada ser humano: la educación contribuye al desarrollo de su personalidad en todas sus dimensiones.

Los titulares del derecho son los educandos³⁵. El bien “público” comprende así el de cada persona, es común a todos los integrantes de la comunidad y, por ello, es también social.

De esa manera, el art. 3º marca la “orientación” de la educación hacia “la búsqueda de una vida armónica e integrada a través del trabajo, la cultura, (...) el ejercicio responsable de la ciudadanía (...) la tolerancia, la plena vigencia de los derechos humanos, la paz, la comprensión entre los pueblos y las naciones”.

Un “marco de referencia fundamental” son los referidos derechos, art. 4º.

10. Principios de la actividad educativa

Las bases o piedras sillares de la educación *en general*, aparecen en los arts. 6º a 11:

a) Universalidad: todos los habitantes son titulares del derecho a la educación.

b) Obligatoriedad: se señaló en el apartado 5.4.

El art. 7º agrega que a los efectos de este principio, “se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica”.

c) Diversidad e inclusión educativa: en relación a “colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad”, para asegurar igualdad de oportunidades y su efectiva inclusión social, art. 8º.

a) Participación, dado que “el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes”, art. 9º.

b) Libertad de enseñanza: se la “garantiza” y se reitera lo previsto en el art. 68 de la Constitución. El art. 10 agrega que se “promoverá la calidad y pertinencia de la propuesta educativa”; véase apartado 5.2.

c) Libertad de cátedra: el docente, como profesional, “es libre de planificar sus cursos”, si bien debe realizar “una selección responsable, crítica y fundamentada de los temas y las actividades educativas, respetando los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio”, art. 11.

Su inciso 2º prevé que “los educandos tienen la libertad y el derecho de acceder a todas las fuentes de información y de cultura, y el docente el deber de ponerlas a su alcance”.

El respeto de los objetivos y contenidos de planes y programas de estudio, en el caso de la enseñanza privada (específicamente de la *no* habilitada) desarrollada en virtud del principio de libertad de enseñanza,

³⁴ Se utiliza el mismo énfasis con que el art. 47 de la Constitución lo hace para el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento, desde la reforma de 2004.

³⁵ “Los educadores como agentes de la educación deben formular sus objetivos y propuestas, y organizar los contenidos en función de los educandos de cualquier edad”, art. 5º

sólo puede implicar un deber del docente de acuerdo con su compromiso ante quien requiere la prestación de servicio educativo, sin perjuicio de lo previsto en el art. 5° de esta ley.

11. Principios de la “educación pública estatal”

El Capítulo IV del Título I de la ley alude a estos principios, que corresponden a un sector de la educación nacional, el público estatal. Ellos son:

a) Gratuidad: sin distinguir los niveles y para asegurar “*el cumplimiento efectivo del derecho a la educación y a la universalización del acceso y permanencia*” en el sistema educativo, art. 16.

b) Laicidad: a la que se hizo referencia en el apartado 8.

La ley 18.437, art. 17, expresa que este principio “*asegurará el tratamiento integral y crítico de todos los temas en el ámbito de la educación pública, mediante el libre acceso a las fuentes de la información y conocimiento que posibilite una toma de posesión consciente de quien se educa. Se garantizará la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias*”³⁶.

c) Igualdad de oportunidades o equidad.

El art. 18 impone al Estado brindar “*apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores en especial situación de vulnerabilidad*” y actuar “*de forma de incluir a las personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente, a los efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes (...)*”. También asegurar “*el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (...)*”.

12. Principios de la educación pública: continuación

El Capítulo I, Principios”, del Título III- *Sistema Nacional de Educación Pública*, comprende los de *autonomía y coordinación* que prevé la propia Constitución (ver apartados 6.1 y 7.2), así como el de *participación*.

Sobre este último, el art. 48 dice que “*La participación de los educandos o participantes, docentes, madres, padres o responsables y de la sociedad en general, en la Educación Pública, constituirá uno de sus principios básicos. Se promoverá el cogobierno en los ámbitos que corresponda, atendiendo los diferentes ámbitos y niveles educativos*”.

La ANEP debe promover “*la participación de toda la sociedad en la formulación, implantación y desarrollo de la educación en la órbita de su competencia*”, art. 53 “D”.

La ley concreta esta participación a través de diversos medios, entre ellos Consejos específicos que se tratan en el apartado 23.3.

13. “Órganos” del Sistema Nacional de Educación Pública

Con la referencia a órganos de este Sistema, el art. 49 comprende al Ministerio de Educación y Cultura, que es órgano de la persona jurídica Estado (Central) dependiente del Poder Ejecutivo; a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que es una persona jurídica con la calidad de Ente Autónomo (no un órgano) “*y demás entes autónomos de la educación pública estatal*” (el otro que existe hoy es la Universidad de la República).

La coordinación del Sistema la realiza la Comisión Coordinadora de la Educación Pública, art. 50.

36 La ley anterior, 15.739, establecía: art. 1° “La enseñanza-aprendizaje se realizará sin imposiciones ni restricciones que atenten contra la libertad de acceso a todas las fuentes de la cultura. Cada docente ejercerá sus funciones dentro de la orientación general fijada en los planes de estudio y cumpliendo con el programa respectivo, sin perjuicio de la libertad de cátedra en los niveles correspondientes”. El art. 2° que “Se garantizará plenamente la independencia de la conciencia moral y cívica del educando. La función docente obliga a la exposición integral, imparcial y crítica de las diversas posiciones o tendencias que presente el estudio y la enseñanza de la asignatura respectiva”.

14. Aspectos no orgánicos de la Ley

Esta prevé lineamientos que no tratan sobre la estructura orgánica de la ANEP u otros Organismos u órganos estatales relacionados con la enseñanza, pero que obviamente inciden en esta actividad.

14.1 De la “política educativa nacional”

El “objetivo fundamental” es que todos los habitantes “logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida (...), a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal”, art. 12.

El Estado, pues, *realizará* tales acciones o las *promoverá*, cuando se realicen por otros actores. Ese art. 12 agrega que el Estado articulará las políticas educativas con las de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico, etc.

En cuanto a los “fines”, el art. 13 comprende la promoción de la justicia, solidaridad, libertad, democracia, inclusión social, integración regional e internacional, la convivencia pacífica; el procurar que se adquieran aprendizajes que permitan “un desarrollo integral relacionado con aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a vivir juntos”; formar personas reflexivas, autónomas, no discriminatorias, protagonistas de la construcción de su comunidad; “propender al desarrollo de la identidad nacional desde una perspectiva democrática (...)”; “estimular la creatividad y la innovación artística, científica, tecnológica”; integrar el trabajo, “promoviendo la articulación entre el trabajo manual e intelectual”, etc.

Al alejar la educación de lo lucrativo y de su mercantilización, el art. 14, dispone que “no se suscribirá acuerdo o tratado alguno (...) con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente, signifiquen” tal consideración.

14.2 Sistema Nacional de Educación (denominación del Título II de la ley)

Es “el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida”, art. 20.

La “Educación Formal” es la “organizada en niveles y modalidades que conforman las diferentes etapas del proceso educativo, que aseguren su unidad y facilitan la continuidad del mismo”. Los niveles se desarrollan en varias disposiciones³⁷.

Tal organización supone coordinación, con la mira hacia el sujeto principal del sistema, el educando. Ella aparece, asimismo, a través del reconocimiento o reválida de conocimientos o créditos dentro de cada nivel educativo, para permitir la “movilidad horizontal” de los educandos, art. 23.

Con respecto a la Educación formal debe contemplar modalidades para el medio rural, personas con discapacidades, adultos, etc. En otra perspectiva, la educación a distancia, en línea o asistida, y la semipresencial.

Separadamente se trata de la Educación de Primera Infancia, que comprende el ciclo vital desde el nacimiento hasta los 3 años, art. 38. La parte orgánica a su respecto se regula en los arts. 96 y siguientes, que asimismo establecen los requisitos de los centros privados³⁸.

37 Los niveles figuran en el art. 22 y son: 0) Educación inicial (3, 4 y 5 años de edad); 1) primaria; 2) media básica, 3) media superior de hasta 3 años de duración (con tres modalidades: educación general, tecnológica y formación técnico profesional); 4) terciaria (sea de cursos técnicos no universitarios, superiores; formación en educación concebida como universitaria o universitaria, dirigida a la “producción y reproducción de conocimientos en sus niveles superiores”) y 5) educación de post grado (especialización diplomatura, maestría, doctorado). Los arts. 24 y sigs marcan el propósito e índole de cada nivel educativo.

38 Está a cargo del INAU (niños entre 0 y hasta 3 años); ANEP y MEC; este último, en cuanto a la supervisión de Centros privados (para niños entre 0 y 5 años) o públicos, no habilitados por la ANEP ni supervisados por el INAU. Dichos Centros deben tener un proyecto educativo y personal idóneo (Director responsable técnico, con título terciario relacionado, por lo menos la mitad de docentes egresados de estudios cuyos planes tengan más de 500 horas de duración, durante un año lectivo completo, etc.) para que sean “autorizados a funcionar”, arts. 103-104.

Se crea el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia, en el MEC; se lo trata en apartado 41.2.

También de la *Educación no formal*, dirigida a personas de cualquier edad en diversos ámbitos, capacitación laboral, promoción comunitaria, educación artística, lúdica, deportiva, etc., cuya articulación se promoverá para que “contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas”, art. 37. La parte orgánica a su respecto, se regula en los arts. 92 y siguientes³⁹.

Los “*conocimientos, habilidades y aptitudes alcanzados*” fuera de la educación formal “*que se correspondan con los requisitos establecidos en algún nivel educativo*” podrán ser *validados* para habilitar la continuidad educativa, lo que se inserta en una perspectiva de coordinación.

14.3 “Líneas transversales”

El Sistema Nacional de Educación en todas sus modalidades debe contemplar dichas líneas, art. 40, entre las cuales se encuentran las de Educación en Derechos Humanos; ambiental para el desarrollo humano sostenible; artística; científica; lingüística; para la salud; sexual; a través del trabajo; física, recreación y deporte, según “lineamientos” que establece esa disposición.

14.4 Centros Educativos

El concepto es el de “*un espacio de aprendizaje, de socialización, de construcción colectiva del conocimiento, de integración y convivencia social y cívica, de respeto y promoción de los derechos humanos*”, art. 41.

Se parte de la base de que es (debe ser) “un ámbito institucional jerarquizado, dotado de recursos y competencias, a los efectos de lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo”.

Cada centro tiene que tener dicho proyecto, en cuya formulación, seguimiento y evaluación, deben participar sus docentes además de promoverse la participación de (otros) funcionarios, padres y estudiantes.

El concepto aludido enfoca una unidad educativa de una cierta proyección, en la que –por ejemplo – no queda comprendida una persona física que desarrolle privadamente la docencia, en ejercicio (individual) de la libertad de enseñanza y de trabajo (arts. 68 y 36 de la Constitución).

Explícitamente se quiere fortalecer la gestión de los centros públicos, en los aspectos pedagógicos, de administración de personal y financiera; sobre esto último se dispone que esos centros dispondrán de “*fondos presupuestales para el mantenimiento del local, la realización de actividades académicas y proyectos culturales y sociales de extensión*”.

A los efectos de una actuación en la materia, corresponderá adoptar modalidades que coadyuven en ese sentido, ya que la norma supone un paso mayor que lo previsto por disposiciones de larga data, como las relativas al manejo de partidas destinadas a gastos menores o similares⁴⁰.

Se habilita a los centros a realizar “*convenios con otras instituciones*”, si bien “*con la autorización correspondiente*”.

39 Se crea el Consejo Nacional de Educación No Formal, en el MEC; se lo trata en apartado 41.1.

40 Ejemplo: Circular de Secundaria No 1793/986, que previó que esas partidas “podrán utilizarse para la adquisición de materiales y útiles, reparaciones menores, servicios de bajo importe, correspondencia y locomoción de funcionarios para cumplir cometidos liceales o de la oficina” y Circular 2314/997: con los “proventos” derivados de cantinas pueden adquirirse recursos didácticos o atenderse necesidades imperiosas de los estudiantes (alimentación, locomoción, vestimenta) o apoyarse actividades didácticas, “no pudiéndose destinar los mismos al pago de retribuciones personales ni a viáticos”.

III) ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP)

15. Organización

15.1. El Ente: normativa legal

La ANEP fue creada por la ley 15.739 de 28-III-1985 como persona jurídica de derecho público estatal y con naturaleza de Ente Autónomo, de acuerdo con la Constitución y la ley. La vigente es la No. 18.437 de 12-XII-2008, que derogó las siguientes disposiciones de aquella: arts. 1º a 4º (“Principios fundamentales”), 6º a 28 (todo lo relativo a la ANEP, cometidos, órganos, etc) y 44 a 50 (Disposiciones Transitorias). Quedó vigente el art. 5º, que precisamente creó ese Organismo con el carácter señalado (mediante la mayoría constitucional de 2/3 de votos del total de componentes de cada Cámara, no lograda para la nueva ley) y los arts. 29 a 43 que tratan sobre elecciones en la Universidad de la República, algunos de ellos modificados por la ley No.15.897 de 15-IX-1987.

15.2. Órganos fundamentales

Los instrumentos de actuación del Ente aparecen mencionados en el art. 54: son el Consejo Directivo Central (CODICEN) y los Consejos de Educación Inicial y Primaria; Educación Media Básica, Educación Media Superior y Educación Técnico Profesional (UTU).

15.3. Jerarca máximo

Lo es el Consejo Directivo Central (CODICEN).

Tiene cinco miembros, los que deben “poseer condiciones personales relevantes, reconocida solvencia y méritos acreditados en temas de educación” y haber actuado “en la educación pública por un lapso no menor a los diez años”⁴¹, art. 58.

Tres son designados por el Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, previa *venia* de la Cámara de Senadores⁴²; de entre ellos se nombra el Presidente del Consejo.

Estas designaciones deben hacerse al inicio de cada período de gobierno, momento en que cesan los designados anteriormente.

Los otros dos, “serán electos por el cuerpo docente del ente” en elección a cargo de la Corte Electoral a realizar en el año anterior a las elecciones nacionales; durarán 5 años en sus funciones, pudiendo ser reelectos por una vez (para otro período, deben mediar cinco años desde su cese)⁴³.

Los Directores Generales de los Consejos de Educación integran “de pleno derecho” el CODICEN, “con voz y sin voto”.

Existen asuntos que deben ser tratados con la presencia de esos Directores; en otros casos, estos pueden ser convocados por el CODICEN, art. 60.

Si se adopta una decisión sobre los primeros asuntos (definición de orientación general del nivel, homologación del plan de estudios, definición de proyectos presupuestales y aprobación de los estatutos de los

41 Se alude a la “educación pública” sin especificar el ámbito de la misma; en la ley 15.739 debía atenderse a que por los menos uno hubiera ejercido en Primaria, otro en Secundaria y otro en la Educación Técnico Profesional, o en los respectivos Institutos de formación docente. Los cinco eran designados por el Poder Ejecutivo, con *venia* del Senado.

42 La *venia* requiere 18 votos en el Senado; si no se otorga dentro de 60 días de recibida la solicitud, el Poder Ejecutivo puede formular nueva propuesta, o reiterar la anterior; en este segundo caso, alcanzan 16 votos.

43 El Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, entonces Ente Autónomo, según ley 9.523 de 11-XII-1935, tenía siete miembros: Director remunerado que designaba el Poder Ejecutivo, con *venia* del Senado y tres Consejeros honorarios, 1 designado por Primaria, 1 por la “Enseñanza Industrial” y 1 por el Consejo universitario (con lo que se pretendía una coordinación entre Organismos distintos) y tres electos por el Profesorado.

funcionarios) sin aquella presencia, existiría un vicio de procedimiento, ya que se parte de la base que la presencia implica oír de modo directo e inmediato la opinión del o de los Directores Generales sobre temas de los Consejos que presiden.

15.4 Los otros órganos (“Consejos de Educación”)

Los *Consejos de Educación Inicial y Primaria (CEIP)*, *Media Básica (CEM Básica)*, *Media Superior (CEM Superior)* y *Técnico Profesional-UTU*⁴⁴, tienen cada uno tres miembros, los que deben haber ejercido la docencia en la educación pública por un lapso no menor a 10 años, art. 65⁴⁵.

Dos miembros son designados por el CODICEN mediante cuatro votos conformes y fundados; si no se realiza la designación dentro de los 60 días de instalado el CODICEN, se requerirán 3 votos; uno de esos miembros, será el Director General del respectivo Consejo.

El tercer miembro “será electo por el cuerpo docente” dependiente del Consejo, en elección a cargo de la Corte Electoral que se realizará el año anterior a las elecciones nacionales.

Los Consejos de Educación Media Superior y Técnico Profesional *pueden “incorporar con voz y sin voto a un representante estudiantil del nivel, que no haya cumplido los 20 años de edad, electo por la Comisión Consultiva respectiva”*.

Otras condiciones de ese “representante” (por ejemplo de asistencia, escolaridad) así como las “características de su participación” serán “acordadas” por esos Consejos con tales Comisiones.

Aparece una fórmula sui generis: esas cuestiones emanan de un “acuerdo” entre un Consejo que es órgano de administración activa y una Comisión cuyo propio nombre revela que es consultiva. Lo que jurídicamente parecería adecuado es que se oyerá, preceptivamente, a la Comisión pero que la decisión proviniera de un acto unilateral del Consejo; cabe concluir que el “acuerdo” sería vinculante y el Consejo dictaría un acto formal que explicita el acuerdo⁴⁶.

15.5 Interinatos

En caso de “vacancia temporal por licencia o impedimento, o vacancia definitiva”, del Presidente del CODICEN o de los Directores Generales, “el CODICEN, por mayoría simple, designará a quien ocupe esa función” interinamente, hasta la reincorporación o designación, art. 68 (no se precisa que el interino sea designado entre los otros miembros del respectivo órgano).

15.6 Naturaleza de los Consejos de Educación

Los cuatro Consejos son *dependientes* del CODICEN, pero tienen cierto grado de *desconcentración* que les asigna la propia ley. Pueden actuar, además, en virtud de atribuciones que aquel les delegue especialmente: arts. 59 apartado “Q” y 63 P” de la ley 18.437 y 106 de la ley 16.134 de 24-IX-1990.

La dependencia anotada surge de la propia ley ya que el CODICEN conoce y resuelve el recurso jerárquico subsidiario interpuesto contra decisiones de tales Consejos de Educación (art. 59 “O”), también del propio nombre de Consejo Directivo.

44 El art. 62 lo llama “Consejo de Educación Técnica y Profesional (UTU)”:

45 No se exige que esa actividad haya sido cumplida en la respectiva rama. (la ley anterior lo exigía por lo menos para dos) ni se alude a sus condiciones personales o técnicas.

46 La “incorporación” aparece como facultativa de cada Consejo y dado que se trata de un “representante estudiantil”, la misma puede no entenderse pertinente para cuestiones que sean de pura administración.

15.7 Naturaleza de los cargos

Los cargos del CODICEN, por la naturaleza y jerarquía de este órgano, son cargos políticos.

En cuanto a los de los restantes Consejos la ley no les confiere ese carácter ni el de particular confianza⁴⁷, lo que resulta claro es que *no son cargos de carrera*.

La ley No. 16.050 de 22-VI-1989 asignó “*el régimen jubilatorio y de subsidio en su caso*” de los cargos de particular confianza a los miembros de los Consejos creados por la ley No. 15.739; en las normas oportunamente aprobadas por el CODICEN fueron incluidos en el Escalafón “R”, residual, sin perjuicio de una eventual opción por mantenerse en el Escalafón “H”-Docente.

15.8 Régimen jurídico de los miembros

La ley establece que “*terminado el ejercicio del cargo, los integrantes del CODICEN y de los Consejos tendrán derecho a ser restablecidos a la situación docente que ocupaban o tenían derecho a ocupar, en el momento de asumir sus funciones*” (art. 61 que reitera el 20 de la ley 15.739, sin usar la palabra desconcentración para los Consejos de Educación).

Todos los Consejeros “*tendrán las incompatibilidades establecidas en los arts. 200 y 201 de la Constitución de la República*”, disposiciones ya citadas (apartado 7.7).

El art. 61 agrega una prohibición: “*no podrán tener vinculaciones laborales o patrimoniales con instituciones de enseñanza privada ni desempeñar la función docente particular en la órbita de la educación básica y general*”, en iguales términos al art. 21 de la ley 15.739.

Se da una reiteración *sustancial* con lo previsto por los arts. 21 y 22 de esa ley⁴⁸.

Los arts. 200 y 201 de la Constitución refieren a los integrantes del órgano jerarca (máximo) de los Entes (en el caso, el CODICEN), pero las leyes los han hecho aplicables a los miembros de todos los Consejos⁴⁹.

Se trata de normas de conducta dirigidas al cumplimiento adecuado y recto de la función pública, a las que corresponde agregar las derivadas de la ley 17.060 de 23-XII-1998 y el decreto No. 30/003; en efecto, dicha ley especifica que será aplicable, entre otros, a los funcionarios públicos de los Entes Autónomos, como lo es la ANEP y obliga a efectuar declaración jurada de bienes e ingresos a autoridades tales como los “*miembros del CODICEN y de los Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico Profesional de la ANEP*”⁵⁰. También a quienes ocupan cargos de particular confianza (casos de los Secretarios General y Administrativo del CODICEN y los Secretarios Generales de los desconcentrados) y Gerentes o funcionarios de rango equivalente de Entes Autónomos.

47 La ley da este carácter a los cargos de Secretario General de todos los Consejos y Secretario Administrativo del CODICEN, arts. 59 “I” y 63 “I”, los que, por tanto, son designados y destituidos por el respectivo Consejo, conforme a lo dispuesto por el art. 60 inciso final de la Constitución. La nueva ley exige que el Secretario Administrativo del CODICEN y el Secretario General de cada Consejo hayan sido funcionarios “del ente por un lapso no menor a los diez años” (el término “ente”, corresponde a la ANEP, entre otros, arts. 52, 59 “J”, etc. de la misma ley).

48 El art. 22 aludía a la incompatibilidad “con la actividad de profesor particular de educandos reglamentados o libres, salvo las excepciones que determine la Ordenanza que al respecto dicte el CODICEN”. y entendía “por profesor particular” el que desempeñara “actividades docentes no fiscalizadas por la ANEP”. En la norma actual no se permiten excepciones por la vía de reglamentación pero, a la vez, se restringe la incompatibilidad a ciertos niveles.

49 Un punto interesante es que el art. 21 de la ley No. 15.739 había sido derogado (sin duda por error, por ley 16.226, art. 399), lo que llevó al reestablecimiento de la norma por la ley No. 16.736 de 5-I-1996, art. 581. Este hizo aplicables, también, a todos esos miembros el art. 77 ordinal 4° de la Constitución (prohibición de acto público o privado de carácter político, salvo el voto), con base en el ordinal 8° del art. 77. En la ley No 18.437 no se trata este tema, por lo cual cabe plantearse el mantenimiento de la prohibición para los miembros de los desconcentrados, en tanto no se deroga el citado art. 581.

50 Art. 11 “H” de la citada ley, en el texto dado por la No. 18.362 de 6-X-2008, art. 299; se ha agregado que la relación de cargos que efectúa “no variará por cambios legales o reglamentarios de denominaciones (...)”. La inclusión de cargos que realiza y esta frase interesan para incluir a los integrantes de los Consejos de Educación Inicial y Primaria y de Educación Media Básica y Media Superior.

16. Cometidos

16.1 Referencia genérica

Las tareas, elemento determinante de la competencia de la ANEP, son, básicamente, *prestar los servicios de la enseñanza pública estatal en los ciclos respectivos y controlar los de la enseñanza privada, específicamente la habilitada.*

También le corresponde la formación y el perfeccionamiento del personal docente, de modo transitorio, si se tiene presente lo dispuesto por el Título VI apartado "H" de la ley No. 18.437⁵¹.

16.2 Referencia legal

En la ley 18.437 estos cometidos aparecen a través de varias disposiciones, conjuntamente con la alusión a los *fines* que con aquellos se pretende lograr.

En efecto, el art. 53 le encomienda a la ANEP el cometido de *"elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación que el ente imparte"*; *"garantizar la educación en los diferentes niveles y modalidades educativas de su competencia (...)"*. El art. 59 "A", el *"promover un clima de participación democrática y propiciar (...) una reflexión crítica y responsable, en todo el ámbito organizacional"*, como criterio para toda actividad.

El art. 63 asigna a cada Consejo de Educación, el *"desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje correspondiente a su respectivo nivel educativo"*. El de Educación Técnico Profesional, tiene también el cometido de *"impartir cursos de capacitación laboral"* y *"producir bienes y servicios, con la participación de alumnos y docentes, en el marco de su actividad educativa"*, art. 64 "A" y B".

Por su parte el art. 63 "K" le asigna a cada Consejo desconcentrado, *"supervisar y fiscalizar los institutos de nivel educativo correspondiente (...)"*, luego de establecer que tiene la atribución de habilitarlos.

16.3 Atención en ciertos temas

En los ciclos de Primaria y Enseñanza Media procede *"priorizar en los programas curriculares"*, la conservación e higiene del medio ambiente, los temas de drogodependencia, familia y violencia familiar, salud e higiene sexual, seguridad vial, etc. (ley 17.296 de 21-II-2001, art.539), normativa que condice con la orientación y fines marcados por la Ley General de Educación en examen.

17. Poderes jurídicos

17.1 Naturaleza administrativa

Los órganos tienen poderes correspondientes a la función administrativa, los que, como sucede con respecto a todos los órganos públicos, se tienen para cumplir los deberes que se le asignan.

51 *"Hasta tanto no esté en funcionamiento el Instituto Universitario de Educación, se faculta al CODICEN de la ANEP a adoptar las decisiones que correspondan para mantener la continuidad de la formación y el perfeccionamiento docente a su cargo hasta el momento de aprobación de esta ley". Se entiende que esa facultad es un deber-poder de aquel órgano.*

17.2 Poderes jurídicos del CODICEN

Este órgano tiene los poderes inherentes a su calidad de jerarca (máximo) de un Ente Autónomo de enseñanza.

En ese sentido, el art. 59 de la ley en gran medida reitera preceptos constitucionales o trata de atribuciones naturales del jerarca de un Ente docente:

* Apartado "E": "Definir" (elaborar) el *proyectos de presupuesto y de rendición de cuentas* del Ente (art. 220 de la Constitución).

Se alude a un "*proceso de elaboración*", en el cual existirán "*propuestas*" de los Consejos de Educación respecto a su ámbito (art. 63 "F"), pero la iniciativa del proyecto a remitir en nombre del Ente, será del CODICEN.

También a que en ese proceso, se considerará "*las iniciativas de otros sectores de la sociedad*", sin que se precise cuáles y a qué efectos; se parte de la base que aquéllas corresponderán a cuestiones que se resuelven por vía presupuestal y que son del ámbito de la ANEP; no pueden, por otra parte, afectar la competencia constitucional del Ente.

* Apartado "G": "*Dictar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*"⁵².

Entre dichos reglamentos, se destaca:

Apartado "H", "*Aprobar los estatutos de los funcionarios docentes y no docentes del servicio, con las garantías establecidas en la Constitución de la República y en la presente ley*".

* Apartado "N": "*Establecer lineamientos generales para la supervisión y fiscalización de los institutos habilitados de educación inicial, primaria, media y técnico profesional*".

Se agrega que lo hace "*siguiendo los principios generales de la ley y los criterios establecidos por cada Consejo de Educación, con participación de representantes de las instituciones de educación privada*".

No se dice que se oiga la opinión de los Consejos desconcentrados y la de esas instituciones⁵³, pero el proceso a seguir supone que "*los lineamientos*" los aprueba el CODICEN según lo expresa el art. 63 "K". Este órgano deberá seguir los principios legales y tomar en cuenta los criterios de los Consejos de Educación, los que –a su vez– se formularán con la participación de los institutos privados, en lo que viene a ser un ejemplo de participación de sectores directamente involucrados pero ajenos formalmente al Organismo⁵⁴.

* Apartado "F": "*Representar al ente en las ocasiones previstas por el art. 202 de la Constitución, oyendo previamente a los Consejos respectivos en los asuntos de su competencia*".

Se revela aquí también su posición jerárquica: representa al Organismo en sus relaciones externas, específicamente en situaciones reguladas por la Constitución.

* Apartado "O": "*Resolver los recursos de revocación interpuestos contra sus actos, así como los recursos jerárquicos*".

* Apartados "C" e "I": Designar a los integrantes de los Consejos de Educación según lo visto en 15.4 (dos miembros de cada Consejo) y a sus Secretarios General y Administrativo (ver 15.7).

En tanto jerarca del Ente y respecto a sus propias dependencias, designar al personal, sea docente o no docente, por ejemplo en Formación y Perfeccionamiento Docente mientras se estructure y pongan en funcionamiento el Instituto Universitario de Educación (arts. 84, 85 y Título VI- "H").

* Apartados "J" y "K": "*Destituir por ineptitud, omisión o delito a todo el personal ("docente, técnico, administrativo, de servicio u otro")*, a propuesta de los Consejos respectivos cuando corresponda.

También a los miembros de estos Consejos, por las mismas causales y con las garantías del caso, sobre las cuales se volverá al tratar el Estatuto; en el de esos Consejeros se requieren cuatro votos conformes y fundados del CODICEN.

Este requisito, el de la de configuración de una causal y "*el previo ejercicio del derecho constitucional de defensa*", son garantías aplicables a los tres miembros, o sea que se incluye en esta norma al integrante electo.

52 En el art. 63 "G" se habla de Ordenanzas que tienen la naturaleza de reglamentos. Esta denominación también aparece en la Ley Orgánica Universitaria, y se utiliza con respecto a las reglamentaciones más relevantes emanadas del respectivo jerarca máximo.

53 La ley 15.739, art. 13 ord. 14 encomendaba al CODICEN el establecimiento de "normas y procedimientos de supervisión y fiscalización para los institutos habilitados, oyendo previamente la opinión del Consejo desconcentrado que corresponda, así como la de dichos institutos".

54 Claro que las normas que se aprueben se les van a aplicar como "administrados" especialmente calificados y directa y legítimamente interesados.

17.3 Poderes jurídicos del CODICEN: continuación.

El art. 59 le atribuye, además, los siguientes poderes:

*Apartado "B": *"Definir las orientaciones generales de los niveles y modalidades educativas que se encuentren en su órbita"*.

*Apartado "D": *"Homologar los planes de estudios aprobados por los Consejos de Educación"*⁵⁵.

Cada Consejo aprueba dichos planes (por supuesto, también los programas de asignaturas), y el CODICEN es competente para "homologarlos".

Homologar "es dar fuerza o firmeza a un acto, por un tercero. El juez homologa un acuerdo, es decir, que le da fuerza legal, y por tanto, obligatoria (...)"⁵⁶; si es así, los planes que cada Consejo "apruebe" (adopte) necesitarán esa homologación para su aplicación. El CODICEN apreciará si se siguió su orientación general.

*Apartado "L": *"Coordinar los servicios de estadística educativa del ente"*.

*Apartado "M": *"Conceder las acumulaciones de sueldos que sean de interés de la educación (...)"*.

* Apartado "Q": *"Delegar en los Consejos de Educación, por resolución fundada las atribuciones que estime conveniente. No son delegables las atribuciones que le comete la Constitución de la República y aquellas para cuyo ejercicio la presente ley requiere mayorías especiales"*.

Se da vocación delegatoria *solamente* a los Consejos de Educación, igual que lo hacía la ley 15.739 (arts. 13 ord. 19 y 14 ord. 14). El art. 106 de la ley 16.134 de 24-IX-1990 habilitó la delegación por parte de *"la autoridad máxima de los Organismos"* a que refiere el art. 220 de la Constitución (entre ellos el CODICEN de la ANEP), de *"las atribuciones que les asignen las normas legales cuando lo estimen conveniente para la regular y eficiente prestación de los servicios a su cargo"*, sin determinar en quién puede recaer la delegación.

De esta manera resulta viable delegar en otros delegatarios, siempre que la potestad se vaya a ejercitar en temas que, por su naturaleza, les corresponda.

El CODICEN ha delegado el ejercicio de numerosas atribuciones, en uso de la potestad delegatoria conferida por la legislación anterior.

* Apartado "P": *"Organizar o delegar la educación formal de personas jóvenes y adultas en los niveles correspondientes"*.

Mientras el apartado "Q" se refiere a poderes jurídicos del CODICEN, el "P" encara un cometido vinculado con el art. 35, según el cual la educación formal de esas personas *"tendrá como objetivo asegurar, como mínimo, el cumplimiento de la educación obligatoria a las personas mayores de quince años"*.

Lo encarga a ese órgano, pero habilita que se cumpla de otra manera – por "delegación" – en vez de hacerlo de modo directo; lo hará naturalmente por la vía de los Consejos de Educación que atienden los niveles obligatorios.

17.4 Consejos de Educación.

Los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Media Básica, Media Superior y Técnico Profesional son *"desconcentrados"* por la ley, aunque no se utilice este término como lo hacía la 15.739⁵⁷; comparada con ésta la ley 18.437 ha aumentado sus poderes jurídicos y, con ello, la desconcentración.

De acuerdo con el art. 63 les compete:

*Apartado "B": *La aprobación de los programas de estudio* y, ahora también *la aprobación de los planes de estudio*, si bien al CODICEN compete su *"homologación"*, según se indicó en 17.3.

Antes de la aprobación o modificación de planes y programas, debe consultarse a la respectiva Asamblea Técnico Docente (art. 70, véase apartado 24.4).

*"Apartado "G": *Realizar toda clase de nombramientos, reelecciones, ascensos y sanciones, así como otorgar licencias y designar el personal docente y no docente, (...)"*, art. 63 "G", mientras que en la ley anterior la potestad

55 En la ley 15.739, art. 13 ords. 1° y 2° y art. 14 ord. 3°, el CODICEN establecía "la orientación general" a que debían ajustarse los planes y programas y aprobaba los planes de estudio proyectados por los Consejos desconcentrados. Cada uno de éstos, aprobaba los programas de las asignaturas incluidas en los planes.

56 Rafael Bielsa. Los conceptos jurídicos y su terminología. Depalma. Buenos Aires, 1987, p. 112.

57 Así artículos 13 (ordinales 2°, 6°, 8°, 9°, 13, 19), 14, 16, etc.

de designación sólo refería al personal docente y proponía (no decidía) ascensos, sanciones, etc. (ley 15.739, art. 14 ordinal 7^o), sin perjuicio de que el CODICEN se lo delegara⁵⁸.

Igual que en esa otra ley esta competencia debe efectuarse “conforme al Estatuto del Funcionario y a las ordenanzas que dicte el CODICEN (...)”.

Esta disposición también prevé que pueden “dictar normas” en la materia de los funcionarios, con arreglo al Estatuto y a las ordenanzas.

*Apartado “C”: “Administrar los servicios y dependencias a su cargo”. *Apartado “E”: “Reglamentar la organización y el funcionamiento de los servicios a su cargo y adoptar las medidas que los mismos requieran”.

*Apartado “K”: “Habilitar, autorizar, supervisar y fiscalizar los institutos del nivel educativo correspondiente (...)”⁵⁹.

*Apartado “L”: “Conferir y revalidar certificados de estudio nacionales y revalidar certificados de estudio extranjeros en los niveles (...) a su cargo”.

Por su parte el art. 63 “M” contiene una norma amplia, al asignarles la adopción de “las resoluciones atinentes al ámbito de su competencia”, salvo aquellas que por la Constitución, la presente ley y las ordenanzas correspondan a los demás órganos⁶⁰.

17.5 Consejos de Educación: continuación.

Por vía de desconcentración o de delegación, según los casos, ya desde antes de la ley vigente estos Consejos están habilitados para otorgar acumulaciones de sueldos, reconocer antigüedad y pasaje de grado a docentes; declarar el cese por abandono de cargo o por ineptitud física o mental; aplicar sanciones hasta por seis meses de suspensión; efectuar trasposiciones entre créditos asignados a rubros de gastos, suministros e inversiones dentro del monto global asignado al respectivo Programa; otorgar licencia “sabática” (art. 98 del Estatuto Docente); otorgar prórrogas de actividad funcional; decretar el cese por no solicitud de prórroga de actividad docente o por edad avanzada (70 años y con causal jubilatoria), etc.

Cuando actúen por delegación, deben dejar constancia de ello en el respectivo acto, art. 134 de la Ordenanza No. 10 del CODICEN⁶¹.

17.6 Propuestas de los Consejos.

La ley les asigna también *actividad preparatoria* respecto de la del CODICEN y que no puede obviarse por parte de éste salvo que exista plazo para la respectiva actuación y no se eleve propuesta o proyecto alguno:

* Proyectar normas estatutarias “que crea necesarias para sus funcionarios (...)”, art. 63 “J”.

* Proyectar los presupuestos de sueldos, gastos e inversiones de su servicio y rendiciones de cuentas: art. 63 “F” (en este caso, existe plazo constitucional, arts. 220 y 214).

* Proponer destituciones, por causal y debida garantías, art. 63 “H”.

58 En muchos casos las potestades de los Consejos de Educación son propias de la jerarquía de sus respectivos ámbitos, lo que puede ser visto como la llamada “centralización derivada”.

59 En la ley 15.739 el otorgamiento de la habilitación era potestad del CODICEN, art. 13 ord. 13, sin perjuicio de la delegación.

60 Norma prácticamente igual al art. 14 ord. 13 de la ley No. 15.739

61 Dictada por el CODICEN el 2-XII-2004, Resolución No. 30 Acta 81, publicada en el Diario Oficial de 17-V-2005, que sustituyó a la aprobada el 14-XI-1991 que se publicó en ese Diario el 24-I-1992. Se adopta, con algunos ajustes, el decreto 500/991.

18. Presidente del CODICEN y Directores Generales

El Presidente del CODICEN⁶² y los Directores Generales de cada Consejo de Educación tienen las atribuciones del art. 67, básicamente en su calidad de presidentes y como *órganos ejecutivos*, entre ellas: presidir los Consejos respectivos, cumplir y hacer cumplir los reglamentos y resoluciones; representar al Consejo; autorizar gastos, dentro de los límites de la ley y las Ordenanzas⁶³; tomar *resoluciones urgentes*, dando cuenta a su Consejo, el cual “*podrá oponerse por mayoría de votos de sus componentes, debiendo fundar su oposición*”; adoptar las medidas de carácter disciplinario, dando cuenta al Consejo, inspeccionar el funcionamiento de reparticiones y tomar las medidas que correspondan.

19. Asambleas de docentes

El Título VII de la nueva ley, relativo al “*Estatuto del Docente y del Funcionario*” (no docente) comprende dos disposiciones, el art. 69 que incluye expresamente “*bases*” para dicho cuerpo normativo y el art. 70 que trata de estas Asambleas, sin decir que su establecimiento es, también, una de dichas bases a diferencia del art. 19 ordinal 8° de la ley No. 15.739.

Sustancialmente lo es, ya que atañe a los funcionarios docentes y permiten que éstos se expresen a través de formas institucionalizadas⁶⁴.

Las Asambleas serán tratadas más adelante, igual que otros órganos de origen legal.

20. Patrimonio

20.1 Existencia. Administración

La ANEP tiene patrimonio en tanto persona jurídica.

Al CODICEN compete su administración, salvo si los bienes están destinados a los Consejos de Educación, en cuyo caso corresponde a éstos, art. 55⁶⁵.

El art. 56 precisa que “*la adquisición y enajenación de bienes inmuebles a título oneroso, así como su afectación o gravamen*” requiere *resolución del CODICEN* por cuatro votos conformes, previa consulta a los desconcentrados si los bienes están destinados a estos. Las enajenaciones a título gratuito requieren la unanimidad de votos del CODICEN. En estos casos no resulta viable una delegación de atribuciones.

20.2 Integración

En términos del art. 68 del TOCAF, integran el patrimonio del Ente “*el derecho de dominio y los demás derechos reales sobre los bienes inmuebles, muebles y semovientes, así como los derechos personales que, por institución expresa de la ley o por haber sido adquiridos por el organismo*” son de su propiedad.

El art. 57 de la Ley 18.437 expresa que son ingresos de dicho patrimonio los recursos y las partidas presupuestales, los frutos naturales, industriales y civiles de sus bienes; los recursos o proventos por la venta

62 Este no recibe la denominación de Director Nacional de Educación Pública que le daba la ley No. 15.739, identificable con un órgano unipersonal con las atribuciones que se indican en el texto.

63 Aquí aparecen como órganos dotados de cierta desconcentración, en una materia regulada por el TOCAF. La desconcentración también se da con respecto a las medidas disciplinarias a que se alude en el texto.

64 La ley 10.973 de 2-XII-1947, Estatuto del Docente de Secundaria (los Estatutos se aprobaban por ley hasta la Constitución de 1952), en su art. 40 establecía que “El Consejo convocará periódicamente, por lo menos cada dos años, a Asamblea de Profesores de los Institutos y Liceos de su dependencia. Estas Asambleas tendrán derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico-pedagógicos de la Enseñanza Secundaria”.

65 El art. 55 excluye también los destinados al IUDE: hasta que no se dicte la ley necesaria respecto a éste, se entiende que los bienes son de la ANEP; luego habrá que ver la naturaleza de ese Instituto, sobre todo en tanto posee el término universitario en su denominación, la posible transferencia de bienes por ley, etc.

de la producción de sus centros educativos o por los servicios que vendan o arrienden y los que perciba por cualquier otro título.

20.3 Continuación

20.3.1 Herencias yacentes

El “*producto*” de estas se destina íntegra y exclusivamente, a atender programas de gastos e inversiones de la ANEP (ley 16.170 de 28-XII-1990, art. 669).

Los bienes inmuebles que no se realizaren en el proceso (judicial) respectivo pasan a integrar el patrimonio de la ANEP; el CODICEN debe pronunciarse por la incorporación a ese patrimonio o, de lo contrario, por la venta judicial.

Al denunciante de la yacencia, le corresponderá un tercio del valor de los bienes.

20.3.2 Transferencia de inmuebles

“Los inmuebles propiedad del Estado, persona pública mayor, adquiridos con destino a la educación pública u ocupados actualmente por las distintas dependencias o centros educativos de la ANEP quedan transferidos, de pleno derecho al patrimonio del mencionado ente” (ley 17.930 de de 19-XII-2005).

Esta norma agrega que la transferencia *“deberá aplicarse a aquellos bienes inmuebles que siendo propiedad del Estado, persona pública mayor, sean afectados en el futuro a los fines indicados (...)”*.

Por su parte, la ley No. 18.362 de 6-X-2008 facultó al CODICEN de la ANEP *“a definir la nómina de los centros educativos en que se invertirán los recursos propios del organismo provenientes de la venta de acciones de la sociedad anónima a cargo de la explotación de la playa de contenedores del Puerto de Montevideo (...)”*.

20.4 Exoneración tributaria

Los bienes de la ANEP están exonerados de tributos, en aplicación de los arts.69 de la Constitución y legales concordantes (ley 16.226 de 19-X-1991, art.395, modificado por la ley 15.736 de 5-I-1996, art. 578).

20.5 Impuesto de primaria

El *Impuesto anual de enseñanza primaria*, da lugar a ingresos destinados a financiar los créditos presupuestales de gastos e inversiones del Consejo de Primaria (alimentación escolar, útiles y material didáctico, partidas de limpieza de centros educativos, etc.)⁶⁶; son contribuyentes los propietarios de inmuebles, promitentes compradores, poseedores y usufructuarios.

21. Aspectos financieros. Presupuesto.

21.1 Presupuesto.

El Presupuesto de la ANEP integra el Presupuesto Nacional , que se aprueba por ley y que es quinquenal.

⁶⁶ Leyes 15.809, arts. 636-645; 15.903, art. 367-370; 16.002, art.157; 16.320, arts.420-421; 16.736, art. 687; 17.930, arts. 430-431.

Sobre este tiene iniciativa el Poder Ejecutivo (art. 214 de la Constitución), pero el CODICEN, por su parte, posee la facultad de origen constitucional (art. 220) de elaborar su proyecto de presupuesto, con previa propuesta de los desconcentrados en lo que les corresponde. (véase apartados 7.4, 17.2 y 17.6).

El proyecto de la ANEP debe llegar al Poder Legislativo, el cual puede optar entre el mismo y la iniciativa del Ejecutivo.

La ANEP es el Inciso 25 del Presupuesto Nacional. La ley ha permitido efectuar traposiciones de rubros para facilitar la gestión; determinar la estructura programática del Ente, distribuir créditos entre sus programas y establecer los grados y asignaciones de sus escalafones, de acuerdo con las leyes y las ordenanzas del Tribunal de Cuentas, dando cuenta a la Asamblea General, a dicho Tribunal y al Ministerio de Economía y Finanzas.

Asimismo puede transferir al ejercicio siguiente las asignaciones presupuestales de los proyectos incluidos en el Plan de Inversiones con financiación Rentas Generales, "cuando se difiera el trámite de la licitación, adjudicación o contratación de las obras, manteniendo incambiado el monto de ejecución correspondiente al ejercicio a que se traspone el proyecto"⁶⁷.

21.2 Ordenadores de gastos y pagos

El CODICEN es *ordenador primario de gastos* en tanto jerarca (máximo) del Ente Autónomo; como tal puede ordenar gastos hasta el límite de la asignación presupuestal respectiva (arts. 26 y 27 "g" del TOCAF).

Los Consejos de Educación son ordenadores *secundarios*, con límites inferiores para el gasto, pero –a su vez– el CODICEN puede delegarles las atribuciones relativas al ordenador primario, dentro del respectivo programa presupuestal (arts. 28 y 30 del TOCAF)⁶⁸.

Este art.30 habilita a titulares de proveeduría y otros servicios, para efectuar gastos menores, que no excedan el límite máximo para las contrataciones directas.

Los ordenadores de gastos lo son también de *pagos*; esta última calidad la poseen asimismo "*los Directores de servicios administrativos o funcionarios autorizados al efecto*" (art. 31 del TOCAF), los que pueden delegar "*bajo su responsabilidad, en titulares de sus servicios dependientes, la facultad de ordenar pagos*", hasta el límite antes indicado⁶⁹.

22. Recursos administrativos

22.1 Tipos. Procedencia

Sobre este tema, ya se indicó la normativa fundamental vigente (apartado 7.7 "f").

Los actos administrativos de los órganos de la ANEP son susceptibles del *recurso de revocación*, que debe interponerse dentro de los diez días *corridos*, en virtud de la ley 15.869 de 22-VI-1987, art.4⁷⁰.

Si el acto proviene de un órgano subordinado (Presidencia del CODICEN, Consejos de Educación, Direcciones Generales y cualquier otro posible), también procede el recurso jerárquico, interpuesto conjunta y subsidiariamente, si se desea agotar la vía administrativa. Si este órgano actúa en ejercicio de atribuciones delegadas y lo explicita en su resolución, sólo procede el recurso de revocación.

La decisión sobre el recurso jerárquico corresponde al CODICEN, con la cual se configura un "acto definitivo" y queda habilitada la vía jurisdiccional ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

67 Ley 16.736, art. 575.

68 No se incluye en la delegación la reiteración de gastos en caso de existir observación del Tribunal de Cuentas (Ordenanza No.5 del CODICEN y resoluciones 1 Acta 41/1987 num.1 y 41 Acta 62/97 (Boletín 7/97).

69 Ejemplo, por Circular 975/92 de Primaria, se efectuó esa delegación a los Inspectores Nacionales y Departamentales.

70 La ley 15.739, art. 25 preveía el plazo de diez días hábiles.

22.2 Suspensión del acto

Los recursos *no tienen, por sí, efecto suspensivo* sobre la ejecución del acto recurrido, principio general que rige en el Uruguay y que recoge el art. 148 de la Ordenanza No. 10.

Esta disposición agrega que las ordenanzas del Ente podrán conferir dicho efecto o que el órgano que ha de resolver el recurso puede decretar la suspensión, total o parcial, a solicitud del interesado o de oficio, *“siempre que la misma fuere susceptible de irrogar a la parte recurrente daños graves y que de la mencionada suspensión no se siga perturbación grave a los intereses generales o de los derechos fundamentales de un tercero”*.

23. Otros órganos de la ANEP previstos por ley No. 18.437

23.1 Comisiones Consultivas, art. 71

Existen en cada Consejo de Educación, y se integran por funcionarios no docentes, *“de acuerdo a lo establecido en el artículo 65 de la Constitución (...)”*⁷¹.

Otras Comisiones son integradas por estudiantes y por madres, padres o responsables.

En la UTU, una o más Comisiones *“de carácter sectorial, atendiendo a la diversidad productivas con participación de los diversos actores públicos y privados, trabajadores y empresarios”*.

La conformación y funcionamiento de estas Comisiones será reglamentada por el CODICEN, *“en consulta”* y *“a propuesta de los respectivos Consejos”*.

23.2 Comisiones Consultivas: composición, número y competencia

Esta última surge de la denominación, *“Consultivas”*, lo que haría que la alusión al art. 65 de la Constitución deba relacionarse con su inciso 1º y ello –por cierto– en relación a la Comisión Consultiva de cada Consejo compuesta por funcionarios.

Por la integración que prevé el art. 71 y el uso del plural que este realiza, se entiende que hay varias Comisiones Consultivas por Consejo: *“de”* funcionarios no docentes (que se vinculan al citado art. 65 de la Carta), *“de”* estudiantes y *“de”* madres, padres o responsables.

En la UTU, también Comisión o Comisiones por sectores, con una composición diversa que se relaciona con la actividad de los mismos, y que comprenderá a patronos y trabajadores, públicos y privados.

Podrán ser órganos de representación (si es que se estructuran como tales) y abarcar distintos sectores productivos.

Estos órganos emitirán opiniones o pareceres, evacuarán consultas, pero no adoptan decisiones, las que competen al respectivo Consejo.

Las Comisiones actúan *“en cada Consejo de Educación”*, términos que la ley usa para aludir a los desconcentrados (así arts. 54, Capítulo VI, art. 76), por lo cual cabe plantear la cuestión de si en el ámbito del CODICEN –en especial mientras tenga a su cargo la Formación y Perfeccionamiento Docente– existirán estas Comisiones.

23.3 Consejos de Participación, arts.76 a 78

Estos órganos funcionarán en cada centro educativo de Educación Inicial, Primaria, Media Básica, Media Superior y Técnico Profesional, integrados por *“estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad”*.

⁷¹ Esta norma dispone: *“La ley podrá autorizar que en los Entes Autónomos se constituyan comisiones representativas de los personales respectivos, con fines de colaboración con los Directores para el cumplimiento de las reglas del Estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestal, la organización de los servicios, reglamentación del trabajo y aplicación de las medidas disciplinarias”*. El inciso 2º refiere a que en los *“servicios públicos (...)”*, la ley podrá disponer la formación de órganos competentes para entender en las desinteligencias entre las autoridades de los servicios y sus empleados (...).

La reglamentación de “su forma de elección y funcionamiento” es competencia de cada Consejo de Educación. En el caso de la Educación Media y Técnico Profesional, deberá incluirse entre los miembros, “al menos un tercio de representantes estudiantiles”.

Se trata de órganos a través de los cuales se pretende hacer efectivo el “principio de participación” del art. 48 de la ley, cuyo texto figura en el precedente apartado 12 (en el art. 48 a los “educandos” se los llama también “participantes” y se alude a la “sociedad en general”).

23.4 Consejos de Participación: competencias y medios de acción

Los Consejos de Participación son órganos de *iniciativa ante la Dirección* de cada centro.

Sus “*propuestas*” refieren al proyecto educativo del centro; celebración de acuerdos y convenios (para lo cual la Dirección requerirá la “*autorización*” del art. 41, dada la relación externa que se produce); realización de obras; obtención y destino de recursos “*extrapresupuestales*”; actividades sociales y culturales, etc.

También evacuan consultas que le formule la Dirección; pueden “*emitir opinión sobre el desarrollo de los cursos, la enseñanza impartida, la convivencia en el centro, la asiduidad y dedicación de los funcionarios docentes y no docentes*” y “*participarán*” (deben hacerlo y debe dárseles oportunidad) *en los procesos de autoevaluación que desarrolle el centro (...)*”.

La ley traza, asimismo, ciertas reglas sobre su funcionamiento ya que la Dirección debe:

*Convocarlos, por lo menos, tres veces al año, sin perjuicio de que sesionen a solicitud de la mayoría de sus miembros, explicitándose que su funcionamiento no puede “*obstaculizar el desarrollo de los cursos*”.

*Poner a su consideración la memoria anual.

Por otro lado estos órganos pueden pedir informes y realizar propuestas al propio Consejo de Educación, sin especificar si refieren al centro en el que actúen aunque puede entenderse que ello surge del contexto legal⁷².

Asimismo “*requerir la presencia de un representante de dicho Consejo, ante situaciones que lo ameriten (...)*”, lo que no quiere decir que tenga que ser un miembro de aquel.

24. Estatuto. Concepto Bases

24.1 Estatuto formal

El Estatuto en tanto conjunto normativo (Estatuto “*material*”) que rige a los funcionarios de la ANEP –en tanto tales – está contenido en la Constitución y en normas legales, así como también en el llamado *Estatuto “formal”, que es el que dicta el CODICEN* en ejercicio de la atribución del art. 204 de la Constitución.

Dicho Estatuto formal tiene la naturaleza jurídica de un *Reglamento (autónomo)*⁷³.

A su respecto, los desconcentrados tienen la atribución de “*proyectar*” normas que atiendan su especificidad, elevándolas al CODICEN “*a los efectos de su aprobación e incorporación al Estatuto de los Funcionarios del Ente*” (art. 63 J” de la ley 18.437). Ello no implica, por tanto, que haya Estatutos por cada Consejo, aunque –luego- los desconcentrados pueden dictar normas en la materia, “*con arreglo al Estatuto y a las ordenanzas*” (art. 63 “G”).

24.2 Normas constitucionales a tener en cuenta

El Estatuto formal debe respetar los arts. 58 a 61 de la Constitución (considerados en el precedente apartado 7.6).

⁷² Claro que una propuesta más abarcativa se proyectaría en general en el respectivo centro.

⁷³ Esto último porque se basa directamente en la Constitución, aunque regula materia compartida con la ley, la cual puede –según ese art.204 – establecer “*reglas fundamentales*” a tener en cuenta por el Consejo; no es compartido el sector de la “*especialización*” en que la ley no debe ingresar.

También otras disposiciones constitucionales como el art. 66 (ninguna investigación administrativa sobre irregularidades, omisiones o delitos, “se considerará concluida mientras el funcionario inculcado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa”) que recibe un principio general de derecho y el art. 76 (“todo ciudadano puede ser llamado a los empleos públicos. (...) No se requerirá la ciudadanía para el desempeño de funciones de profesor en la enseñanza superior”⁷⁴).

24.3 Bases legales

La ley 18.437 trata el tema estatutario en su Capítulo VII del Título III, arts. 69 y 70. El CODICEN, al dictar el Estatuto (formal) tiene las siguientes bases:

a) El funcionario debe acreditar 18 años cumplidos de edad y estar inscripto en el Registro Cívico, sin perjuicio de lo establecido en el art. 76 de la Constitución antes citado

b) Para los cargos de *Maestro de Educación Inicial y Primaria y de Profesores de Educación Media Básica*⁷⁵, se exige título habilitante.

c) *La efectividad en cargo docente requiere concurso*. Este es, también, preceptivo para el ingreso y ascenso del “personal administrativo”⁷⁶.

d) En la carrera docente, “se jerarquizará la evaluación del desempeño en el aula, los cursos de perfeccionamiento o postgrado, así como las publicaciones e investigaciones realizadas por los docentes”.

e) “La destitución de los funcionarios sólo podrá ser resulta por causa de ineptitud, omisión o delito, previo sumario durante el cual el inculcado haya tenido oportunidad de presentar sus descargos, articular su defensa y producir prueba”.

La máxima sanción disciplinaria requiere, pues, un procedimiento (el sumario) en que se confiera esa oportunidad (regla del debido proceso) y una causal específica.

La competencia es del CODICEN a propuesta de un Consejo de Educación, si corresponde (véase apartados 17.2 y 17.5).

Antes de la resolución del CODICEN sobre destitución, debe oírse a la Comisión Nacional del Servicio Civil: ley 15.757 de 15-VII-1985, art. 7 literal “C”, con la base del art. 60 de la Constitución. Así lo establece el art. 216 de la Ordenanza No. 10.

La ley No. 15.739 contenía otros preceptos sobre funcionarios: la incompatibilidad del desempeño simultáneo de cualquier cargo docente con la actividad de profesor particular de educandos reglamentados o libres, salvo las excepciones que determine la ordenanza que al respecto dicte el CODICEN”. Entendía por “profesor particular”, “el que desempeña actividades docentes no fiscalizadas por la ANEP” (art. 22). La Ordenanza No.45 (Estatuto Docente), art. 78, reiteró el precepto, delimitando la incompatibilidad a los “niveles de educación” que el docente imparte y exceptuó “la actividad docente particular respecto de alumnos de establecimientos diversos de aquél en que se desempeña el docente y mediando previa comunicación a la Inspección respectiva”.

La ley No. 18.437 no tiene ese precepto, salvo en el art. 61, pero allí aparece referido a los miembros de los Consejos (véase apartado 15.8); respecto a otros funcionarios, la regulación podrá derivar del Estatuto en tanto se dirija a preservar la posición del personal respecto a actividad privada con la cual aquel esté vinculado por su función, lo que corresponde tener en cuenta pues la norma implica limitación de la libertad en un ámbito ajeno al Ente.

74 En la Constitución, “superior” no se identifica con “universitario”, sino que se vincula con la teoría de la educación; supone una preparación cultural media, implica “la preponderancia de los aspectos intelectuales en los estudios” y, muy especialmente, “la orientación hacia una capacitación del estudiante para la creación independiente”, Horacio Cassinelli Muñoz. Ciudadanía y enseñanza superior. Revista Derecho, Jurisprudencia y Administración T. 61 No.4, p.92-94. Ese autor tiene en cuenta, como ejemplo, el profesorado en el Instituto de Profesores “Artigas” y dice que, “en general, se entiende que es de enseñanza superior”, Derecho Público, F.C.U. Mdeo. 1999, p. 179.

75 Este es un agregado de la ley No. 18.437.

76 La ley 15.903 de 10-XI-1987, art. 373, había modificado el ord. 7º del art. 19 de la ley 15.739, estableciendo que “El concurso será obligatorio para el ingreso y ascenso del personal administrativo. Dicho requisito no regirá para el ingreso y ascenso del personal de servicio”. Dado ese texto y su relación con el ordinal anterior relativo a escalafones docentes, durante la vigencia de esa normativa resultaba razonable entender que personal “administrativo” era el no docente en general, con la única exclusión del personal de servicio, el que tenía una norma específica.

24.4 Asambleas Técnico Docentes

La ley 18.437, art. 70 prevé que “En cada Consejo de Educación funcionará una ATD representativa del cuerpo docente que tendrá derecho a iniciativa y función consultiva en aspectos educativos de la rama específica y de educación general. El CODICEN reglamentará su funcionamiento, previa opinión de los Consejos respectivos.

Las Asambleas Técnico Docentes serán preceptivamente consultadas antes de la aprobación o modificación de planes o programas correspondientes”.

El tercer inciso establece una Asamblea Técnica Docente en cada centro educativo, también con “función consultiva y derecho de iniciativa”, pero frente a la Dirección del centro⁷⁷.

Dicho art. 70 integra el Capítulo VII “Estatuto del Docente y del Funcionario” del Título III; como se dijo en el apartado 19, en la ley anterior la norma figuraba en el art. 19 que contenía las bases del Estatuto.

El CODICEN tiene la competencia de reglamentar estas Asambleas. Se volverá sobre ellas, sin perjuicio de señalarse aquí que el voto para su elección es *secreto y obligatorio* y que en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales de las Asambleas (Nacionales) es competente la Corte Electoral (ley 16.035 de 24-IV-1989).

IV. ESTATUTO DEL FUNCIONARIO DOCENTE

25. Referencia general

Antes se hizo un señalamiento sobre la noción de Estatuto, la competencia para aprobar el Estatuto “formal” (art. 204 de la Constitución) y a las bases que éste debe seguir, las cuales surgen de la propia Constitución y de la ley que fija “reglas fundamentales”.

El “temario mínimo” del Estatuto surge del art. 61 de la Constitución, ya transcrito.

La normativa estatutaria vigente proviene básicamente de la Resolución No.65 Acta 35 dictada por el CODICEN el 14-VI-1990 con respecto al Funcionario No Docente, y de la Resolución 9 Acta 86 de 20-XII-1993 para el Funcionario Docente, la cual conformó la *Ordenanza No.45*; ambos textos han tenido diversas modificaciones.

26. Estatuto Docente: resumen

Se señalarán algunos aspectos del Estatuto del Docente, con un criterio de síntesis y sin reiterar lo que ya surge de normas constitucionales y legales citadas.

26.1 Carácter de la docencia

La docencia puede ser *directa*, si existe un “desempeño en relación continua e inmediata con el alumno” o *indirecta*, si se trata de “funciones de dirección, orientación y supervisión, u otras ejercidas fuera de la relación directa enseñanza-aprendizaje” Los cargos de docencia indirecta requieren declaración por parte del CODICEN (art.2).

26.2 Calidad del docente.

Las “categorías” de los docentes son las de:

* *Efectivo*: revista como titular del respectivo cargo y desempeña la docencia “en forma regular y estable” (arts.5 y 6).

⁷⁷ La ley 15.739, art. 19 ord.8° previó las Asambleas “nacionales” y las de los “Institutos, Liceos y Escuelas” con una competencia similar. No se establecía su preceptiva actuación respecto a planes y programas.

* *Interino*: es “aquél que se desempeña en un cargo sin titular, por vacancia definitiva en el transcurso del año docente” (art.5); su designación finaliza, como regla, al término de ese año (art.9.1 del Estatuto)⁷⁸.

* *Suplente*: es quien ocupa un cargo “cuyo titular esté impedido transitoriamente de ejercerlo, y finalizarán al reintegrarse éste, o bien, al 28 de febrero del siguiente año”.

26.3 Escalafón docente

El docente *efectivo* es el presupuestado que integra el Escalafón “H”, el cual comprende *siete grados* (art. 7). El sistema de ascensos de estos docentes es “abierto”, a partir del 1er grado, requiriéndose la permanencia de un tiempo mínimo de 4 años por grado, la obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada, que abarca los rubros aptitud docente, antigüedad y actividad computada y la aprobación de los cursos que se disponga y reglamente para cada cargo (arts. 38 y 39).

Con respecto a los “sistemas” escalafonarios inspectivo y directivo, véase apartado siguiente.

Los docentes no efectivos no integran el Escalafón, pese a lo cual los “*interinos con título habilitante* para la respectiva especialidad, percibirán el 100% de la diferencia de grado que les corresponde según su antigüedad” (art. 29 y 29.1; de otra manera, percibirán el 50% de esa diferencia.

26.4 Estructura escalafonaria

Existen los “subescalafones” generales de Primaria, Secundaria, Educación Técnico Profesional, Formación y Perfeccionamiento Docente (art.10)⁷⁹.

También el “sistema escalafonario *directivo*”, que tiene seis grados y que se relaciona con la categoría del centro docente y con la pertinente dedicación. Asimismo el “sistema escalafonario inspectivo”, art. 11.2 del Estatuto, con 6 grados⁸⁰.

Los subescalafones *generales* “se agrupan por departamentos u otras formas de delimitación territorial, de modo que el docente efectivo cumpla servicios en los centros educacionales que funcionen en una misma circunscripción” (art. 11); por su parte, los de Secundaria y Técnico Profesional, se agrupan además por especialidad o asignatura (art. 12).

“La asignación horaria en los cargos docentes” se determina “por las Ordenanzas y normas de contenido presupuestal” (que no son estatutarias), según el art. 15.

Este agrega que en los subsistemas en los que la función “se cumple mediante horas escalafonadas” (caso de Educación Media y Técnico Profesional), en principio “el máximo de horas efectivas a las que puede accederse se determinará por Unidades Docentes de 20 horas semanales de labor (...)” (art.15).

Los cargos de docencia indirecta tienen la carga horaria que fijan las normas presupuestales (la regla de los de Dirección o Inspección es la de 40 horas semanales).

26.5 Orden de precedencia.

Los docentes efectivos preceden a los no efectivos a todos los efectos (art.14.1) y entre aquéllos, cuenta el grado.

78 El art. 9.2 prevé que “las designaciones interinas en cargos de Inspección y Dirección se renovarán automáticamente al 28 de febrero, salvo resolución expresa y fundada del respectivo Consejo o Dirección General dictada antes del 15 de ese mes”.

79 Esta disposición también estableció un subescalafón de Educación de Adultos; el art. 12.2, el de Maestros o Profesores Adcriptos y Ayudantes Preparadores. La nueva ley, 18.437, determinará diversos subescalafones: así podría distinguirse el de Educación Inicial; también tendrá otras incidencias, por ejemplo, en la Formación y Perfeccionamiento Docente (que se mantiene transitoriamente en la ANEP) y en la Educación Media, que pasa a estar a cargo de dos Consejos de Educación diferentes (Básica y Superior).

80 Resolución 1 Acta Extraord.3 de 26-II-1996 y complementarias. El grado 1º incluye Inspector de Zona de Primaria y el de Area y asignatura en Secundaria y T.Profesional; el 2º, el I. de Práctica de Primaria, el Dptal de Primaria, de Funcionamiento y Coordinador de Areas de Secundaria, el Regional de E.Técnica, el Coordinador Regional del Ciclo Básico E.Media y el de Formación Docente. El 6º comprende al Técnico de Primaria y al Inspector Jefe en los otros subsistemas.

Dentro de cada grado, precederá quien tenga mayor puntaje promedial de antigüedad calificada⁸¹; a igual puntaje, quien posea mayor valor de aptitud docente; si la igualdad persiste, quien registre mayor antigüedad en el grado y, de ser preciso, la de egresado del Instituto de formación docente (art. 13).

26.6 Requisitos para ser funcionario

Reitera los de la ley, agregando –entre otros– *“acreditar aptitud física y mental mediante certificado médico expedido por autoridad oficial”, “no tener antecedentes penales ni morales que inhabiliten para la función docente”, “mantener una conducta acorde con los fines del Organismo y las obligaciones del cargo”*.

Exige el título para los Maestros de Primaria y de Adultos y, en los otros subsistemas, poseer título docente o, en su defecto, *“probada idoneidad en la especialidad (...)”* (art. 1 “f” y “g”). Con la ley No. 18.437 también se exige título habilitante a los Profesores de Educación Media Básica.

Cuando puede ingresarse sin título, corresponderá acreditar *“debida competencia en la respectiva asignatura”* y haber completado como mínimo los estudios de Educación Media o, en su caso, poseer título de Técnico Agropecuario otorgado por el Consejo de Educación Técnico Profesional, efectuándose un ordenamiento por méritos, para *“cuando no existan docentes efectivos o titulados sin cargo, o que aún no hayan completado la unidad docente”* (art.8.2).

En el Área de Formación y Perfeccionamiento Docente, ser egresado de los Institutos de Formación, profesores universitarios, profesionales y técnicos de nivel universitario, en asignaturas afines a su idoneidad, o docente efectivo de los Consejos desconcentrados (con la nueva Ley General de Educación, ello seguirá vigente, hasta que se “implante” el Instituto Universitario de Educación creado por su art. 84).

26.7 Derechos y deberes específicos del docente

El Estatuto, arts. 3 y 4, refiere a los *“específicos”*, ya que este personal tiene los generales de los funcionarios públicos, en tanto y en cuanto sean adecuados a la tarea docente.

Entre los derechos, el de ejercer la tarea *“en el marco de la libertad de cátedra, respetando la orientación general fijada en los planes de estudios, cumpliendo el programa respectivo y asegurando la consideración crítica de las diversas tendencias cuando corresponda”*, lo que condice con principios recogidos en normas superiores, constitucionales y legales; *“la libertad de conciencia y de opinión”*, sea de orden religioso, filosófico, político, etc, *“dentro del más estricto marco de laicidad”*; perfeccionar sus aptitudes técnico-pedagógicas, contando con el apoyo del Ente; reunirse en los locales de éste para considerar temas culturales y técnico docentes; ser calificado; acceder a traslado o reubicación según los reglamentos, etc.

Por la nueva ley, art. 69 “D”, cabe destacar el que se tenga en cuenta debidamente los cursos de perfeccionamiento, postgrado, investigaciones, etc.

Entre los deberes, *“mantener idoneidad y ejercer sus funciones con dignidad, eficacia y responsabilidad”*; responder a las exigencias de una educación integral del alumno; respetar su individualidad, *“ajustándose en su conducta a los principios de dignidad, igualdad y solidaridad humana”*; *“garantizar plenamente la independencia de la conciencia moral y cívica del educando (...)”*; abstenerse de hacer proselitismo de cualquier especie y de permitir que los bienes o el nombre del Ente sean usados con ese fin. Especifica que la violación de este último deber aparejará la destitución.

Procede tener en cuenta la prohibición de *“servirse de su función o de su carácter de funcionario” “en beneficio privado”* y de *“influir directa o indirectamente en la decisión de asuntos en los que tengan interés personal”* (art.80).

Los docentes *“cualquiera sea su grado, no podrán tramitar o patrocinar asuntos de terceros ante cualquier repartición de la ANEP salvo en caso de cónyuge, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el 4° grado de consanguinidad y 2° de afinidad”* (art.80.1)

81 Para hallarlo en el caso de docentes de 7° grado, se consideran sólo las calificaciones registradas en los últimos 4 años de permanencia en el grado (resolución 48 Acta 1 de 10-I-1997, 6° Complemento).

26.8 Régimen de la efectividad

El acceso a la efectividad así como el ascenso en cargos con esa calidad, como surge de la ley, requiere concurso (art. 23 del Estatuto; las modalidades son de méritos, oposición y méritos u oposición libre, las que dependen del tipo de cargos, art. 26).

Se precisan las modalidades de este procedimiento, los que requieren llamado público, “estableciéndose los cargos para los que se concursa, con su respectivo perfil” (art. 24.1). Por otra parte, “para concursar por un cargo de superior jerarquía al que se posee en efectividad será preceptivo haber desempeñado éste por un período continuo o discontinuo no inferior a 3 años realmente cumplidos” (art.24.3).

Para acceder a determinados cargos, se requiere la ubicación en cierto grado: así, el 4º grado, para ingresar al sistema escalafonario inspectivo y directivo⁸²; el 3º grado para los institutos y centros de formación docente⁸³.

El docente que ingresa al Escalafón, por concurso, lo hace en el 1er grado. Se le computará los períodos desempeñados en cargos interinos o suplentes, “en el subescalafón y área en la cual obtiene efectividad” (art.27 y 27.1).

La efectividad se tiene por subsistema; por tanto “la homologación de antigüedad entre las funciones docentes de los distintos subsistemas, sólo tendrá efectos en cuanto a la percepción de haberes, de acuerdo con el grado que se posea” (art. 27.4)⁸⁴.

La efectividad tiene un período de duración en ciertos casos, por ejemplo en el Área de Formación y Perfeccionamiento Docente art.82⁸⁵.

26.9 Calificación

La evaluación de la actuación docente se efectuará por Juntas Calificadoras en base a los factores que se indican, según el Capítulo VII del Estatuto: aptitud docente y antigüedad computada.

La primera se fundamenta básicamente en los juicios inspectivos⁸⁶, juicios anuales de Dirección⁸⁷, cursos de capacitación y perfeccionamiento docente del respectivo año, trabajos de investigación, observaciones disciplinarias, registros de la actividad (art. 42).

En el caso de docencia indirecta, se considera especialmente su capacidad de orientación y dirección, ecuanimidad en juicios sobre subordinados, capacidad de administración institucional y eficiencia en el trabajo, comisiones técnico- pedagógicas, etc (art. 48).

Las calificaciones se verifican a través de “juicios valorativos” (art. 37)⁸⁸.

Se prevé oportunidades para la producción de informes así como un procedimiento que permite la participación del interesado: vista del informe inspectivo al docente supervisado, por el plazo máximo de 20 días hábiles; en el caso del informe anual de Dirección, por 10 días hábiles; posible “oposición” por parte del interesado, en 10 días hábiles, art. 55.

82 Art. 28.3 modificado por resolución 1 Acta Extraordinaria 3 de 26-II-1996.

83 Art.28.2 modificado por resolución 14 Acta 28 de 2-V-2000, Circular No.26/2000.

84 En coordinación con el art. 12.1, como lo declaró la resolución 5 Acta 60 de 24-VIII-1999, comunicada por Circular No.45/99.

85 En texto dado por resolución 5 Acta 77 de 10-XI-1998 (Circular 28/98): dos años, prorrogable por tres más, salvo resolución previa y expresa del CODICEN antes de 15-II, fundada en informe desfavorable de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. De darse la prórroga, la siguiente será por 5 años, con el mismo régimen. “A los diez años caducará la efectividad”. Para los Directores y Subdirectores del IPA, el art. 99 del Estatuto, agregado por resolución 9 Acta 13/1997 (Circular 2/97) estableció que el ganador de concurso se designa por 2 años, prorrogable por 3, salvo aquella resolución; quienes resultaren ordenados en los siguientes 5 lugares son convocados, en su orden, a desempeñar el cargo de Subdirector del IPA. El derecho al cargo finalizará al cabo de 5 años consecutivos.

86 Estos toman en cuenta, entre otros, la capacidad técnico pedagógica; la conducción del proceso enseñanza-aprendizaje, considerando la adecuación al medio social; la orientación dada al curso, su desarrollo; clima de trabajo, posibilidades de desarrollo del trabajo creativo; etc.(art. 43).

87 Estos refieren a funcionarios de docencia directa e indirecta que se hayan desempeñado bajo su dirección por lo menos por 3 meses y toman en cuenta, entre otros, la aptitud y preparación para el desempeño de la función, iniciativa, disposición para el trabajo y colaboración con la institución, asiduidad y puntualidad, trato con los alumnos, trabajos técnicos de investigación o complementación educativa, integración de tribunales examinadores, etc (arts. 44 y 46).

88 1 a 30, graves reparos; 31 a 50, observado; 51 a 70, aceptable; 71 a 80 bueno; 81 a 90 muy bueno; 91 a 100 excelente.

“El docente podrá interponer los *recursos* administrativos contra la calificación anual que se le haya adjudicado, en el plazo de diez días corridos contados a partir del siguiente a su notificación” (art. 55.1).

26.10 Licencia sabática

El art. 75 establece la regulación básica del “*derecho a la realización, con goce de sueldo y exención de su tarea habitual, por el lapso de 6 meses prorrogables en 3 más, de una investigación o estudio que redunde en beneficio de la educación*”.

Exige haber ejercido la docencia en el Ente por 8 años lectivos completos, como mínimo, poseer efectividad en algún subsistema, y acreditar un puntaje promedial de aptitud docente no inferior a 91 en el último trienio.

El interesado debe presentar el plan, se apreciará “objetivos y proyecciones” del trabajo, y, se establecerá un Tribunal para juzgar cumplimiento y valor para la educación (art. 75, con resoluciones complementarias).

26.11 Acumulación de cargos/ sueldos

El principio es que “ninguna persona podrá acumular a la vez dos empleos públicos rentados ni percibir más de una remuneración con cargo a fondos públicos”, pero esta prohibición “no alcanza al personal que ejerza efectivamente funciones docentes, siempre que no exista coincidencia total o parcial de los horarios (...)” (ley 11.923 de 27-III-1953, arts.32 y 33)⁸⁹. La ley ha establecido topes para el caso admitido de acumulación⁹⁰.

El Estatuto docente trata el tema en sus arts. 16 y 17. Establece la regla de que “ningún docente podrá desempeñar en el Ente más de 48 horas semanales de labor sean éstas de docencia directa y/o indirecta. Por indivisibilidad de la carga horaria de la asignatura, se podrá llegar a un máximo de 50 horas. Por vía de excepción y, por fundadas razones de interés del servicio, se podrá acceder anualmente hasta una máximo de 60 horas semanales de función remunerada, (...)”⁹¹.

26.12 Posición de Directores e Inspectores

Tienen un régimen específico dado el perfil de sus tareas, los que requieren especial dedicación y responsabilidad.

El art. 64 del Estatuto prevé, precisamente, que “son jerarquías especialmente responsables de velar por el cumplimiento de los deberes y obligaciones del personal docente: los Inspectores en el orden de sus grados sobre las áreas de su competencia, siguiéndoles en autoridad los docentes que desempeñan cargos de Director y Subdirector o quien haga sus veces, respecto de los funcionarios a sus órdenes”.

A su vez el art. 65 establece que “se considerará falta grave el abuso de autoridad o la omisión del Superior frente a hechos o actos que afecten la regularidad del servicio a su cargo o atenten contra el principio de laicidad”.

La Dirección de cada establecimiento educacional se integra por el Director y los Subdirectores correspondientes, si los hubiere. El cargo de Director no podrá quedar acéfalo; en caso de vacancia, asumirá de inmediato el subdirector según el orden de precedencia y si no lo hubiere, transitoriamente y hasta la provisión del cargo, asumirá la Dirección el docente del instituto que tenga precedencia. Para que éste pueda percibir la diferencia de haberes, deberá mediar resolución del respectivo Consejo (art.20)

Por lo dicho existen normas específicas respecto de Inspectores y Directores en materia de acumulación, de las Asambleas Docentes (véase 27.2) etc.

89 Existen otras excepciones especiales, como por ejemplo para cargos de médico u odontólogo de Salud Pública.

90 Básicamente la ley 12.803 de 30-XI-1960, art. 115, cuyo penúltimo inciso (que regula situaciones no comprendidas por los incisos anteriores) fue modificado por el decreto ley 14.263 de 5-IX-1974, fijando un tope máximo de 60 horas semanales de labor en el conjunto de actividades acumuladas.

91 Texto dado por Resolución 62 Acta 81 de 18-XII-2003, Complemento 15, Diario Oficial del 26-I-2004.

26.13 Ciclo de actividad docente

El ciclo normal de actividad comprende 25 años docentes realmente cumplidos. Transcurrido ese plazo, si el docente tiene causal jubilatoria⁹², deberá solicitar *prórroga* a fin de continuar en actividad, la que se dará por cinco años. (art. 58 del Estatuto, en el cual ha incidido la ley 16.713 de 3-IX-1995⁹³).

Tienen que solicitarla dentro de los 30 días subsiguientes y la administración dispondrá de un plazo de 180 días corridos “para verificar la correcta actuación docente y la capacidad psicofísica requerida para el cumplimiento de las tareas”⁹⁴.

El Estatuto especifica tener aptitud y actuación docente satisfactoria (mínimo 71 puntos), en el último trienio y que se considere en las propuestas de prórroga después de 30 años, la existencia de docentes efectivos con déficit de horas en el subescalafón, especialidad y departamento del interesado.

26.14 Régimen disciplinario

Se prevén que las *sanciones* se aplican según la “entidad de la falta cometida y los antecedentes del funcionario y siguiéndose el procedimiento administrativo correspondiente”, el art. 66 del Estatuto, lo que resulta de principios generales.

Las sanciones posibles son: observación verbal; escrita con anotación en el legajo; amonestación, con esa anotación; suspensión de la función, hasta seis meses y destitución.

Los Directores o subdirectores de institutos y los Inspectores “en el ejercicio de sus responsabilidades funcionales”, pueden aplicar las tres primeras (art. 67).

En el caso de la observación escrita y la amonestación, debe darse previa *vista* al interesado por diez días hábiles, para que pueda defenderse; estas sanciones requieren homologación por el respectivo Consejo, a fin de anotarse en el legajo; si no se homologa, la sanción queda sin efecto.

Las restantes sanciones pueden ser aplicadas por el respectivo Consejo, salvo la destitución, que es de competencia del CODICEN.

Para suspensiones mayores a los 15 días se requiere *sumario*, el cual se tramita según lo dispuesto por la *Ordenanza No.10*; lo dispone por resolución fundada del jerarca de la Unidad Ejecutora (Consejo), quien designará al instructor y adoptará eventualmente medidas conexas (suspensión preventiva de funcionario con retención de medio sueldo, las que no pueden superar los seis meses u otras, como un traslado).

26.15 Cese

La extinción de la relación funcional de un docente, específicamente del efectivo, puede producirse por:

a) renuncia aceptada, b) abandono de cargo comprobado; c) destitución como sanción máxima, “en casos graves de inconducta”, como la de proselitismo o la ineptitud técnico docente (calificación de menos de 51 puntos en aptitud docente), con pronunciamiento de la Junta de Inspectores (art.40); d) tener 25 años de actuación y causal jubilatoria, si no se solicita u obtiene prórroga de actividad; e) por cumplir 70 años de edad y tener derecho a jubilación, salvo que se le autorice la prórroga por necesidades del servicio (arts.59 y 60).

En el caso de los interinos o suplentes, el cese puede acaecer, además, por el término correspondiente a su designación.

92 Al efecto los servicios docentes son bonificados, en su cómputo: arts. 16 in fine y 37 B3 de la ley 16.713 de 3-IX-1995. Rige la bonificación de decretos 502/984 y 563/994: por ejemplo, en Secundaria y Técnico Profesional, se da la proporción de 7 años por cada 6 años de prestación real de docencia.

93 Esta ley de Previsión Social derogó la causal jubilatoria anticipada del docente, que se configuraba por 25 años de actividad o por 20 años de ejercicio y 50 de edad siempre que la cesantía no hubiera sido por omisión o delito.

94 De acuerdo con la ley 16.462 de 11-I-1994, art. 194, el cual prevé que si ese plazo transcurre sin resolución denegatoria por las causales mencionadas, la prórroga se reputará concedida.

26.16 Reingreso

Este puede verificarse si existe probada capacidad psicofísica; aptitud y actuación docente satisfactoria (mínimo 71 puntos) en el último trienio; inexistencia de docentes efectivos con déficit de horas o titulados sin cargo, en el subescalafón, especialidad y departamento de que se trate y el transcurso de un año desde el cese (art.61).

El docente efectivo que cesó por renuncia aceptada reingresa como no efectivo; sólo puede (re)adquirir la efectividad por concurso.

Si se cesó por abandono de cargo, el reingreso será como no efectivo y sin computarse los tiempos generados en la actividad anterior al cese.

En el caso de que el docente se haya jubilado, el reintegro se hará como no efectivo, "*percibiendo sus haberes por el equivalente al costo horario del grado que poseía a la fecha de su jubilación*" si suspende el goce de la pasividad. De otra manera percibirá haberes en el primer grado escalafonario (art.63).

27 . Asambleas Técnico Docentes

27.1 Normas generales

De acuerdo con la Ley de Educación, existen Asambleas de docentes de cada centro educativo y Asambleas por Consejo (nacionales), a las que refiere el art. 94 del Estatuto; ellas fueron mencionadas en los precedentes apartados 19 y 24.4.

Las "nacionales" tienen "*derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general*", en términos del citado art. 94.

La ley No. 18437 les confiere preceptiva intervención, con carácter de asesoramiento, en lo referente a planes de estudio o programas del nivel correspondientes.

El antes citado art. 94 del Estatuto agrega que "*serán integradas por representantes de los docentes de cada subsistema, electos por voto secreto y representación proporcional*".

27.2 Reglamentación específica

El CODICEN las reglamentó por acta 60 resolución 89 de 31-VIII-1989, vigente con algunas modificaciones.

De esta reglamentación, que se complementa respecto de los "aspectos operativos" por cada Consejo, se destacará lo siguiente:

a) art.3 Las Asambleas Técnico Docentes emitirán opinión en todas las cuestiones indicadas que los Consejos les sometan a consulta; ejercerán iniciativa como órganos de asesoramiento; pueden pedir datos e informes; elegir la Mesa Permanente, crear Comisiones y Salas docentes.

b) arts.5 a 8: las de cada Instituto son el órgano de opinión de su personal docente. La participación en ellas es obligatoria y está integrada por los docentes efectivos e interinos con por lo menos un año de antigüedad.

Les compete analizar la labor de la Asamblea Nacional; proponerle temas, estudiar y pronunciarse sobre los informes preparatorios de la Asamblea, así como sobre temas técnico-pedagógicos o educativos, sean generales o del propio centro.

c) Las restantes disposiciones tratan de las Asambleas "Nacionales", entre ellas las que prevén que:

c.1) Se reúnen anualmente, en principio en la segunda quincena de febrero, con una duración máxima de 7 días (art.13); puede haber convocatorias extraordinarias, incluso a iniciativa de la Mesa Permanente de las Asambleas.

c.2) El sistema electoral es el de la representación proporcional; el voto secreto y obligatorio; el período de mandato de tres años ("principios" que figuran en el art.22 y concordantes arts. 31 y 32).

La reglamentación de la elección de delegados corresponde a la Corte Electoral, la que efectuará la proclamación de los electos (ley 16.035 y arts. 21, 24 y 33 de la reglamentación citada).

c.3) Se prohíbe a los Consejeros, a los Directores y subdirectores de institutos, Inspectores y Secretarios docentes *“la realización concerniente a la actividad electoral, previa o concomitante (...)”* (art.23).

c.4) Entre las *disposiciones especiales* por rama de enseñanza, se encuentra la relativa a electores y elegibles. En Educación Media son electores *“todos los docentes en ejercicio, de docencia directa o indirecta efectivos y los interinos con un mínimo de un año de antigüedad”*; por su parte también son elegibles, si bien en el caso de los interinos se requiere una antigüedad de 3 años.

Es una norma general la de que *“los docentes Inspectores no podrán ser electores ni elegibles, pero podrán participar en las Asambleas Nacionales de su rama respectiva con voz y sin voto, si se requiere su comparecencia o parecer”* (art.46).

Los padrones de habilitados para votar serán preparados por cada Consejo.

c.5) Las Asambleas tienen su respectiva Mesa Permanente, de cinco miembros electos por aquellas. La Mesa tiene las funciones de preparación e instalación de la Asamblea y cometidos que ésta le confiera; proposición, recepción y estudio de asuntos a integrar el temario de la Asamblea; efectuar la coordinación necesaria, etc. (art.19).

c.6) El temario de las Asambleas se compone de proposiciones del CODICEN o del respectivo Consejo de Educación; proposiciones de la Asamblea en ejercicio para la posterior; de las Asambleas por centro docente, si las aprueba la propia Asamblea; en su caso, ésta puede ampliar el temario, con determinada mayoría.

c.7) Es *“obligatoria la concurrencia a las Asambleas Nacionales, así como a las Mesas Permanentes, entendiéndose que forma parte de los deberes propios de la función docente, salvo justa causa de impedimento (...)”* (art.54).

V. DERECHOS Y DEBERES DE EDUCANDOS Y PADRES O RESPONSABLES

28. Referencia general

Ellos se prevén en normas constitucionales e internacionales, sin perjuicio de lo cual el Capítulo IX del Título III de la ley No. 18.437 también lo hace en el marco de los principios ya vistos.

29. Educando

El *“interés superior del educando”* es el *“Principio específico de interpretación e integración de la ley”*, denominación de su Título V, art. 120, según el cual ese interés *“consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana. En consecuencia, este principio no se podrá invocar para menoscabo de tales derechos”*.

El Código de la Niñez y Adolescencia (ley No. 17.823 de 7-IX-2004) contiene similar previsión en su art. 6°. Por otro lado, su art. 2° establece que *“Todos los niños y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de personas humanas”*; se alude de inmediato, art. 3°, al derecho *“a las medidas especiales de protección que su condición de sujeto en desarrollo exige por parte de su familia, de la sociedad y el Estado”* y el art. 8° a que los derechos *“serán ejercidos de acuerdo a la evolución de sus facultades (...)”*.

30. Derecho a la educación

El niño y adolescente y como toda persona en tanto educando es el *“sujeto de la educación”* (art. 5° de la ley No. 18437).

30.1. Convención sobre los Derechos del Niño

Esta convención citada en el apartado 3, art 28.1, prevé que los Estados Partes y a fin de que el derecho a la educación “se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades”, deberán en particular:

- a) implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella (...);
- c) hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad por cuantos medios sean apropiados;
- d) hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

Su art. 29 que dichos Estados convienen en que “la educación del niño debe estar encaminada a: a) desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades, b) inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas; c) inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que se originario y de las civilizaciones distintas a la suya; d) preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre (...)”

30.2. Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes

Esta convención -también citada en el apartado 3- en su art. 22 prevé el derecho a la educación de los jóvenes y, además de lo indicado en ese apartado, agrega que los Estados Parte “reconocen que la educación es un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que incluye elementos provenientes de sistemas de aprendizaje escolarizado, no escolarizado e informales, que contribuyen al desarrollo continuo e integral de los jóvenes”; que el derecho a la educación “es opuesto a cualquier forma de discriminación” y que se comprometen, entre otras medidas, “a promover la adopción de medidas que faciliten la movilidad académica y estudiantil entre los jóvenes (...)”, etc.

31. Ley No. 18.437, art. 72 (incluido en el Título III relativo al Sistema Nacional de Educación Pública)

31.1. Derechos de los educandos

Establece que “Los educandos de cualquier centro educativo tendrán derecho a:

- A) Recibir una educación de calidad y acceder a todas las fuentes de información y cultura (...).
- B) Recibir los apoyos educativos específicos y necesarios en caso de discapacidad o enfermedad que afecte su proceso de aprendizaje.
- C) Agremiarse y reunirse en el local del centro educativo. “Cada Consejo reglamentará el ejercicio de este derecho”, para lo cual requiere la (necesaria) participación de los educandos, lo que se relaciona con los “Consejos de Participación” de cada centro, como se desprende de los literales que siguen.
- D) “Participar emitiendo opinión y realizando propuestas a las autoridades de los centros educativos y de los Consejos de educación (...)”.
- E) Emitir opinión sobre la enseñanza recibida (...).

Existe un derecho específico, de las alumnas en estado de gravidez, a seguir con sus estudios, a recibir apoyo y “justificar las inasistencias pre y post parto, las cuales no podrán ser causal de pérdida del curso o año lectivo”.

31.2 Deberes de los educandos

A) Cumplir con los requisitos para el cumplimiento de los planes y programas de estudios y para la aprobación de los cursos.

B) Respetar la normativa y las resoluciones de los órganos competentes y de las autoridades del centro educativo.

C) Respetar los derechos de todas las personas que integran la comunidad educativa.

31.3 Derechos/ deberes de madres, padres o responsables

31.3.1 Normas supralegales

Tienen los inherentes a su calidad de tales, que se reconocen o establecen en la Constitución y normas concordantes (ejemplo, art. 16 del Código de la Niñez y Adolescencia respecto a deberes⁹⁵ o 5 y 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁹⁶).

31.3.2. Ley No. 18.437, art. 75

Prevé el derecho a que el hijo o representado pueda concurrir y recibir clase regularmente en el centro educativo que le corresponda; a participar de las actividades del centro y elegir a sus representantes en los Consejos de Participación y en las Comisiones Consultivas; a ser informados periódicamente sobre la evolución del aprendizaje de sus hijos o representados.

Por su parte, el deber de asegurar la concurrencia al centro educativo, seguir a sus hijos o representados y apoyarlos en el proceso de aprendizaje, respetar y hacer que aquellos respeten la autoridad pedagógica del docente, las normas de convivencia del centro y a los demás integrantes de la comunidad educativa.

32. Estatuto del Estudiante de Educación Media

El CODICEN lo aprobó por Resolución No. 2 Acta No. 47 de 8-VII-2005.

“Tiene como objetivo desarrollar los principios fundamentales tendientes a asegurar al educando el ejercicio de una ciudadanía plena y la inserción en la sociedad, con conocimiento de sus derechos y responsabilidades”, art. 1°.

Entre los derechos del educando, reconoce el de expresión del pensamiento, *“a cuyos efectos se incluye “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas. Su opinión se tendrá debidamente en cuenta, en función de su edad y madurez (...)”*; la oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento administrativo que lo afecte; la libertad de asociación y la de celebrar reuniones pacíficas; etc.

A su vez, *“por la condición de integrantes de la comunidad educativa y como medida formativa para la vida en sociedad, los educandos deben asumir las responsabilidades que contribuyan al desarrollo de su personalidad generando asimismo un espíritu de tolerancia, igualdad y solidaridad, con promoción del respeto de los derechos de los demás”, art. 14; cumplir “las normas de convivencia consensuadas en el marco del respectivo centro educativo”.*

⁹⁵ Respetar y tener en cuenta el carácter de sujeto de derecho del niño y adolescente; el derecho de este a ser oído y considerar su opinión, prestarle orientación y dirección para el ejercicio de sus derechos, etc.

⁹⁶ El primero establece que los Estados Partes “respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres (...), los tutores u otras personas legalmente encargadas del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”. El segundo, que dichos Estados “pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales, la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño”.

VI. FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DOCENTE

33. Instituto Universitario de Educación

33.1 Creación

La ley No. 18.437, art. 84 crea el Instituto Universitario de Educación (IUDE) “en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública”, a fin de que realice “actividades de enseñanza, investigación y extensión. Formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, y otorgará otras titulaciones que la educación nacional requiera”.

El art. 86 establece que el IUDE “expedirá títulos universitarios”.

La organización y las reglas sobre el funcionamiento del IUDE surgirán de la labor de una Comisión de Implantación, art. 85, para que antes del 30-IV-2010 formule “una propuesta general para la estructura académica y curricular, la cuantía y características del personal, el patrimonio, el presupuesto y finanzas necesarias para la instalación y puesta en marcha, el marco legal, fines, organización”, etc. Define que el órgano de conducción deberá incluir representantes electos por docentes, estudiantes y egresados, y representantes de la ANEP y la UR. Se prevé un proceso que culminará con una ley orgánica del Instituto.

La referida creación es nominal en tanto recién culminado el proceso señalado se tendrá un Instituto con cierta naturaleza jurídica, la cual determinará una serie de consecuencias en cuanto a presupuesto, estatuto del personal, etc.

Por el art. 202 inciso 1° de la Constitución que refiere a la “Enseñanza Pública Normal” la naturaleza que corresponde es la de Ente Autónomo, por lo que –según el art. 189 aplicable según el art. 205 – la creación necesita los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara (la mayoría absoluta fijada por los arts. 203 y 204 es para leyes sobre integración y cometidos y atribuciones de los Consejos Directivos de los servicios docentes).

La Comisión de Implantación del IUDE propondrá a la ANEP y a la Universidad de la República “programas conjuntos para la formación de docentes de todos los niveles de la enseñanza pública”.

33.2 Situación transitoria

El Título VI-apartado “H” de la ley 18.437 “*faculta al CODICEN de la ANEP a adoptar las decisiones que correspondan para mantener la continuidad de la formación y el perfeccionamiento docente a su cargo hasta el momento de aprobación de esta ley*”. Ello en el período en que “no esté en funcionamiento el IUDE” y sin perjuicio de los “programas conjuntos” antes indicados.

34. Area de Formación y Perfeccionamiento Docente de la ANEP.

Por la razón apuntada se hará mención de esta Área, ya que la ley No. 15.739, art. 13 num.11 encomendó al CODICEN “Organizar y realizar, a nivel terciario, (...) la formación y perfeccionamiento del personal docente”, a cuyos efectos podía celebrar convenios con la Universidad de la República.

La Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente de ANEP ha tenido a su cargo la administración de dicha área y la participación en la formulación de políticas educativas que a ella corresponden. También le compete asesorar al CODICEN y promover acciones en la misma, en coordinación con los Consejos descentrados, etc.

El cargo de Director (Ejecutivo) de esa Área fue creado por la ley No. 15.809 de 8-IV-1986, art. 606, la que estableció que lo designa el CODICEN por tres votos conformes y que puede ser removido sin expresión de causa en cualquier momento por igual mayoría⁹⁷.

Del Director dependen Subdirecciones del Área Magisterial, de la de Educación Media y la Técnica, cargos que pertenecen al Escalafón "R", residual.

A las Subdirecciones les compete participar con la Dirección en la consideración de asuntos docentes, determinar las acciones de orientación y supervisión, efectuando coordinaciones al respecto, etc.

La Dirección está facultada para adoptar decisiones tales como designar docentes en su Área, aceptar sus renunciaciones; conceder ciertas licencias; efectuar llamados a aspiraciones y concursos; designar tribunales correspondientes a esos llamados y homologar sus fallos; disponer la instrucción de procedimientos disciplinarios y aplicar ciertas sanciones; ordenar gastos e inversiones hasta cierto tope; admitir reintegros docentes; etc.

En esta Área están los *Institutos de Formación Docente* (IFD) de todo el país, los Institutos Normales de Montevideo "María Stagnero de Munar y Joaquín R. Sánchez" y el Instituto de Profesores "Artigas".

35. Centros Regionales de Profesores

A partir de 1997 se crearon estos Centros (CERPs), destinados a la formación de profesores para Educación Secundaria y Técnica en el interior, a los que se definió como "*unidades académicas de fuerte concentración horaria*".

Sus egresados recibirían el título de Profesor de Educación Media en la respectiva especialidad y tendrían los "*mismos derechos escalafonarios*" que los egresados de los Institutos de Formación Docente⁹⁸.

Además de la formación inicial de profesores, se les encomendó desarrollar "*políticas y acciones de capacitación y perfeccionamiento orientadas al mejoramiento de las calidades académicas, pedagógicas y de gestión educativa del personal docente de Educación Media en las respectivas regiones*".

Por resolución de 21-IV-2005⁹⁹, los CERPs fueron integrados a la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente.

36. Consejos Asesores y Consultivos

En cada uno de los Institutos de Formación Docente existe un Consejo Asesor y Consultivo, según la ley 16.507 de 24-IV-1994.

Los Consejos de los Institutos de la capital se componen de cuatro representantes del cuerpo docente (el primero de los cuales lo presidirá), tres por los alumnos y dos por los egresados de cada Instituto; en el interior respectivamente tres, dos y uno.

Los representantes de los docentes cesan si dejan de pertenecer al Instituto de que se trata y los de los estudiantes si dejan de tener la calidad de reglamentados, no aprueban al menos una asignatura en doce meses o egresan del centro docente.

97 Por otro lado corresponde recordar que la ley 15.739, art. 12, asignó al CODICEN una facultad sustantivamente constituyente, la de crear –por cuatro votos conformes y resolución fundada – "una o más Direcciones Generales de especial jerarquía para administrar ramas de la Educación que por su importancia y singularidad" así lo requirieran y que no fueran "por texto legal de la competencia expresa y específica de otros órganos estatales".

98 La resolución inicial básica sobre los CERPs fue la No. 2 Acta 5 de 13-II-1997 del CODICEN. En ella se establecieron jornadas semanales de 40 horas reloj con clases de asistencia obligatoria de lunes a viernes, en el lapso I-III y 30-XI-, con 1400 horas reloj. Dispuso que en la "etapa organizacional" dependerían de la Dirección Nacional de Educación Pública (su titular, el Presidente del CODICEN) "a través de la Secretaría de Capacitación Docente. Completado su proceso organizacional pasaría a integrar el Área de Formación Docente (...)".

99 Res. 30 Acta 25 (Circular No.21/05).

Para la elección el voto es secreto y obligatorio y se aplica el sistema de representación proporcional, controlándose el procedimiento electoral por la Corte Electoral (esta no asume directamente la organización de la elección), que reglamenta el CODICEN¹⁰⁰.

Los miembros durante dos años en sus funciones y para ser reelectos deben haber transcurrido dos años desde el cese.

La competencia de estos Consejos es básicamente la siguiente:

**Asesorar*, por propia iniciativa, a la Dirección del Instituto sobre aplicación de planes y programas; regímenes de evaluación y pasaje de grado y horarios; integración de tribunales examinadores; práctica docente; actividades culturales de apoyo, bibliotecas y educación a distancia; necesidades presupuestales; toda circunstancia que *“afecte la regularidad o eficacia del proceso enseñanza-aprendizaje o el cumplimiento de los objetivos constitucionales y legales del sistema educación en el centro respectivo”*.

**Proponer* a esa Dirección *“previo diagnóstico, las medidas técnico docentes”* que estimen pertinentes.

**Evacuar consultas “concretas”* que formule la Dirección.

Puede verse que tienen atribuciones de asesoramiento e iniciativa.

Las *“facultades decisorias en todo cuanto concierna a lo técnico-docente y administración”* de cada Instituto, compete a la Dirección (art. 3 de la ley, cuyo titular podrá participar del Consejo con voz y sin voto (art.4).

VII. ORGANISMOS Y ÓRGANOS PREVISTOS EN LA LEY 18.437. INTEGRACIÓN Y COMPETENCIAS

37. “Sistema Nacional de Educación Pública”

En el apartado 13 se mencionó la integración de este Sistema, con el órgano Ministerio de Educación y Cultura, los Entes Autónomos ANEP y Universidad de la República y *“demás entes autónomos de la educación pública estatal”*, frase esta última que dependerá de otra u otras leyes.

Por otro lado la Comisión Coordinadora de la Educación Pública.

En la medida que la ANEP fue especialmente considerada, aquí se verán:

38. Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

Este órgano del Estado (persona pública estatal mayor), dependiente –con desconcentración – del Poder Ejecutivo, según el art. 51 de esta ley tiene los cometidos de desarrollar los principios generales de la educación; facilitar la coordinación de las políticas educativas nacionales y articularlas con las de desarrollo humano, cultural, social, etc.; promover la articulación de la educación con las investigación científica y tecnológica y la cultura; presidir ámbitos de coordinación de acuerdo con la ley; coordinar la representación internacional de la educación nacional; relacionarse con el Poder Legislativo según la Constitución, etc.

En tanto en el sector educativo existe organización autonómica (art. 202 inciso 1° de la Constitución), al Ente Autónomo ANEP le compete *“elaborar”* (además de instrumentar y desarrollar) las políticas educativas en los niveles que le corresponden (art. 53 “A” de la ley) e igualmente a la Universidad de la República se le asigna la *“enseñanza pública superior”* y su Consejo Directivo establece *“la dirección general de los estudios universitarios”* (arts. 2° y 21 de la ley No. 12.549 de 16-X-1958).

Por ende, los *“cometidos”* del Ministerio en ese campo de la educación se centra en tareas de coordinación, articulación, promoción, etc.

100 De la reglamentación se destaca: si una persona pertenece a más de un orden, prevalece el docente y, a su vez, el estudiantil sobre el de egresados; el orden docente se integra por quien ejerce docencia directa o indirecta en el Instituto en el año de la elección. Aquéllos que son de circunscripción nacional, caso de los Inspectores de Formación Docente, votarán como egresados. No son elegibles, por ningún orden, los Directores de los Institutos de Formación Docente y no lo son por el orden de egresados, los Inspectores del Área, su Director Ejecutivo y Subdirectores de Formación Docente así como los consejeros del CODICEN.

38.1 Comisión Coordinadora, arts. 106-112

38.1.1 Integración. Organización

Está ubicada (“funciona”) en el MEC y se integra por el Ministro o el Subsecretario; el Director de Educación del MEC; el Rector o el Vice-Rector de la Universidad de la República y (otros) dos integrantes de su Consejo Directivo; el Presidente del CODICEN de la ANEP u otro miembro de dicho órgano; dos integrantes del CODICEN de la ANEP (estos aparecen en literal aparte del Presidente u otro miembro, por lo cual el CODICEN tendrá tres miembros, igual que el Consejo Directivo de la UR); también “representantes de las nuevas instituciones autónomas que se crean”.

Esta última representación habrá que precisarla: no se establece número ni las propias instituciones involucradas: será el IUDE, mencionado en el apartado 33 y el Instituto Terciario Superior que se menciona más adelante, los que son “creados” por la ley pero que requieren leyes para que, realmente, se los organice, determine su naturaleza jurídica, etc.

La Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública tiene una Secretaría Permanente, a la cual el MEC y los entes de enseñanza asignarán funcionarios e infraestructura necesaria; aunque integre el MEC, se quiere marcar el deber de colaboración de dichos Entes.

38.1.2 Comisiones especiales

La Comisión “conformará” una *Comisión Nacional para los Derechos Humanos*, que propondrá líneas generales en la materia y una Comisión que coordine “políticas, programas y recursos” y promueva y jerarquice *la educación física, la recreación y el deporte en el ámbito educativo*.

Se enfatiza, pues, estas “materias”, siempre en la labor de “coordinación”, que aparece en las denominaciones de los arts. 110 y 111.

La coordinación del *Sistema Nacional de Becas* (art. 112) se basa en una Comisión ya existente, la cual se articula con el Fondo de Solidaridad; a ella le corresponde “aprobar las solicitudes de becas”. Por otro lado, se la enlaza con las Comisiones Coordinadoras Departamentales (ver apartado 40), las cuales remitirán las propuestas de becas y colaborarán con su supervisión.

38.1.3 Competencias de la Comisión Coordinadora

El art. 108 le asigna: velar por el cumplimiento de fines y principios de la ley; coordinar, concertar y emitir opinión sobre políticas educativas públicas e impartir recomendaciones a los Entes; promover la planificación de la educación pública; convocar al Congreso Nacional de Educación, que se menciona en apartado 44.2

Los medios jurídicos para la coordinación son las recomendaciones, sobre todo para el caso de Organismos que integran la Comisión y no actúen según los criterios concertados en su ámbito; también convocar comisiones de asesoramiento y estudio de temáticas educativas.

La coordinación en esta materia y las atribuciones del órgano que actúe al efecto, debe “coordinarse” con la autonomía emergente de la Constitución, art. 202 y leyes complementarias.

Existe una coordinación *interna* en cada Ente (así al Consejo Directivo de la UR, corresponde “coordinar la investigación y la enseñanza impartida por las distintas Facultades y los demás Institutos y Servicios que constituyen la Universidad”¹⁰¹; al CODICEN de la ANEP, “definir las orientaciones generales de los niveles y modalidades educativas” de su ámbito y “homologar los planes de estudio aprobados por los Consejos de

101 Art. 21 “C” de la ley No .12.549.

Educación¹⁰², pero se necesita una coordinación más allá de cada Ente y entre los distintos actores institucionales del Sistema¹⁰³.

Corresponde tener presente otras competencias dadas a la Comisión Coordinadora:

*Reglamentar los procedimientos de validación y evaluación de conocimientos, habilidades, etc., logrados fuera de la educación formal: art. 39.

*Reglamentar el funcionamiento de las Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación.

Si se considera la competencia constitucional e incluso legal de los órganos, la Comisión tendría que formular proyectos a aprobar por parte del Poder Ejecutivo-MEC.

39. Otros Institutos del Sistema Nacional de Educación Pública

39.1 Instituto Universitario de Educación (IUDE), tratado en el apartado 33

39.2 Instituto Terciario Superior (ITS)

Lo “crea” el art. 87. “Estará constituido por una red de instituciones ubicadas en diferentes lugares del país”, “desarrollará actividades de educación terciaria, integrando la enseñanza, investigación y extensión” y “formará técnicos en diversas áreas de la producción y los servicios”.

Se agrega que “Los conocimientos y créditos adquiridos será reconocidos o revalidados por las demás instituciones terciarias o universitarias, de forma de facilitar la continuidad educativa (...)”, lo que implica un mandato de coordinación emergente de la propia ley.

Igualmente que con el IUDE, el art. 88 prevé que la organización y reglas de funcionamiento del ITS surgirán de un proceso que comenzará con el trabajo de una Comisión de Implantación, para que antes del 30-IV-2010 formule “una propuesta general para la estructura académica y curricular, la cuantía y características del personal, el patrimonio, el presupuesto y finanzas necesarios para la instalación y puesta en marcha, el marco legal, fines, organización”, etc. Define, también, que el órgano de conducción deberá incluir representantes electos por docentes, estudiantes y egresados, y representantes de la ANEP y la UR.; se prevé un proceso que culminará con una ley orgánica del Instituto.

La Comisión de Implantación impulsará programas regionales de enseñanza terciaria y programas nacionales de desarrollo de la misma en áreas específicas (agraria, artística, tecnológica, etc).

A este Instituto corresponderá el nivel de la Educación Terciaria (4 “A”, art 22) diverso al de Formación en Educación y al Terciario Universitario, lo que surge, –además de las disposiciones citadas – del art. 79¹⁰⁴.

102 Art. 59 “B” y “D” de la ley No. 18.437.

103 Sobre el tema, Albero Pérez Pérez. Coordinación de la enseñanza en la Constitución. Rev. Centro de Estudiantes de Derecho No. 92, p. 64. Héctor Barbé Pérez. Aspectos administrativos en la reforma constitucional uruguaya, 1967, p. 45-47 y La coordinación de la enseñanza en Estudios jurídicos sobre la administración pública que surge en el Uruguay, 1970, p. 24. Felipe Rotondo. Coordinación de la enseñanza. Cuadernos de la Facultad de Derecho, 2ª serie, No. 14, p. 70, donde figura cuadro de la Comisión Coordinadora desde su creación, por vía administrativa en 1963 y hasta la ley No. 15.739.

104 “La Educación Pública Terciaria se constituirá con la Universidad de la República, el IUDE y los Institutos de Educación Terciaria” (el plural aquí utilizado puede relacionarse con la referencia a “redes de instituciones” que constituirán el ITS, según el art. 87).

40. Comisiones Departamentales de Educación

(Capítulo XVI del Título III Sistema Nacional de Educación Pública)

40.1 “Concepto”

En primer lugar se establece que *“La descentralización y coordinación territorial entre todas las instituciones vinculadas a la educación es un elemento central para el logro de las metas educativas”*, art. 89.

Ello condice con la norma incluida en el art. 50 de la Constitución (inciso final proveniente de la reforma de 1996), según la cual *“el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”*.

40.2 Integración y competencias

Habrá una por Departamento según el art. 90, el cual también las llama Comisión Coordinadora Departamental de la Educación.

La integran representantes: uno por cada Consejo de Educación de la ANEP y de (no dice específicamente uno) del IUDE, ITS, del Consejo Nacional de Educación No Formal, del Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia y de la Universidad de la República.

Se encomienda la reglamentación del funcionamiento de estas Comisiones a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, como se indicó en 38.1.3. Ella podrá establecer mecanismos de coordinación regional entre tales Comisiones.

Sus cometidos son, entre otros, promover la coordinación de planes y programas, de manera de que se atiendan intereses y problemas locales; asesorar sobre aplicación de recursos en el Departamento y construcción y reparación de edificios de enseñanza; proponer becas a otorgar a estudiantes con dificultades económicas.

40.3 Antecedentes

En 1987 el CODICEN de la ANEP creó Comisiones Departamentales de Edificación Educativa, excepto en Montevideo, a fin de una mejor ejecución del Plan de Inversiones en cada departamento. Los cometidos asignados fueron relevar necesidades edilicias; coordinar acciones en esa materia; administrar los recursos que se le confirieran o recibieran por donaciones; etc; las presidía el Inspector Departamental de Primaria.

En 1991, se consideró *“necesario extender el mecanismo de descentralización de modo de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la utilización de los recursos en cada localidad y asegurar celeridad, eficacia y economía”*¹⁰⁵ y así es que se crearon las Comisiones Departamentales de la ANEP.

Las mismas radicaban en cada capital departamental del interior y se integraban por los funcionarios de mayor jerarquía de cada subsistema del Ente a nivel departamental.

Se estableció que debían sesionar ordinariamente cada 15 días y extraordinariamente a solicitud de uno de sus miembros, con presidencia rotativa anualmente, entre cada uno de aquellos.

Entre las atribuciones se citarán: a) *de decisión* (organizar actos culturales patrióticos y deportivos; clausurar transitoriamente locales docentes por razones de seguridad, dando cuenta a Arquitectura; efectuar permutas de materiales en desuso y de producción de escuelas agrarias o especiales; autorizar el uso de edificios o recursos materiales ociosos para otros servicios docentes o de extensión de la ANEP; reubicar el personal administrativo y de servicio; autorizar permutas de cargos de igual categoría, dando cuenta a los Consejos, etc.); b) *de propuesta*, con relación a innovaciones curriculares o metodológicas adaptadas al respectivo medio; horarios y calendarios especiales de clase; reasignación de destino de personal que ocupe cargos básico-docentes, con excepción de Direcciones y Subdirecciones, etc..

105 Resolución No.1 Acta 60 dictada por el CODICEN el 9-IX-1991, concordantes y modificativas.

41. Nuevos órganos en el MEC:

En el apartado 14.2 se hizo referencia a la Educación No Formal y a la Educación de (o en) Primera Infancia, actividades respecto a las cuales se crean órganos, a saber:

41.1 Consejo Nacional de Educación no Formal (arts.92 a 95)

Tiene una “*Comisión Directiva*” de tres miembros, designados por la ANEP, la UR y el MEC.

Sus “cometidos” son articular y supervisar programas y acciones de educación no formal; llevar un registro de instituciones de esa educación; promover la profesionalización de su personal docente, etc.

Luego (art. 95) se establece que “*tendrá funciones de asesoramiento y consulta*” e iniciativa, aunque se le encomienda la actividad registral señalada.

Por otro lado se prevé un Consejo (el art. 95 también lo llama Comité) Asesor y Consultivo, en el cual se incluyen dos representantes de las instituciones *privadas*.

41.2 Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia, arts. 98-101

Se precisa que dependerá de la Dirección de Educación del MEC (ello no se hace con el anterior, aunque la materia le corresponde).

Se integra por 1 representante del MEC que lo preside, y representantes (no se precisa número, puede suponerse 1) del Consejo de Educación Inicial y Primaria de la ANEP, del INAU, del MSP, y también de los educadores en primera infancia y de los centros privados en el sector (aquí aparecen dos “representaciones” diversas, de los educadores como tales y de los institutos privados).

Le corresponde “*promover una educación de calidad en la primera infancia*”, articular y coordinar programas y proyectos, realizar propuestas; asesorar al MEC para la *autorización, supervisión y orientación de los centros privados* (los requisitos de éstos aparecen en el art.104 y fueron resumidos en el apartado 14.2 (llamada 38)

El MEC lleva el Registro Nacional de Centros de Educación Infantil privados y es competente para autorizarlos (con aquel asesoramiento).

El referido Registro sustituye al “Registro Nacional de Guarderías” creado por el art. 9° de la ley 16.802 de 19-XII-1996; el art. 11 de esta ley estableció que el MEC “reglamentará el funcionamiento de los cuerpos inspectivos”, lo que puede entenderse vigente ya que a dicho Ministerio corresponde la supervisión y el control de los centros privados, ley 18.437, art. 101 “C”.

A su vez, su art. 101 “D” prevé la atribución de aplicar sanciones, “*desde la observación hasta la clausura definitiva del centro*”, en frase que podría interpretarse abarcativa de otras sanciones (apercibimiento, suspensión: pero al no preverse esta última e incidir en el funcionamiento de una actividad privada, no parece admisible).

La norma agrega que el MEC “podrá recomendar sanciones económicas”, con citas del Código Tributario. No se especifica el órgano que adopta la medida¹⁰⁶.

42. Educación Policial y Militar

El Capítulo XVIII, correspondientes al Título III, del Sistema Nacional de Educación Pública, fija el “concepto”: “(...) en sus aspectos específicos y técnicos estará a cargo de los Ministerios del Interior y Defensa Nacional, respectivamente”, art. 105.

106 Cabe entender que sería el Poder Ejecutivo, pero sin embargo el MEC puede disponer la “clausura definitiva”. El art. 11 de la ley 18.602 preveía que una Comisión Honoraria, dependiente del MEC con desconcentración, podía aplicar a las guarderías infractoras, “sanciones económicas consistentes en multas de UR 10 (diez unidades reajustables) a UR 100 (cien unidades reajustables) (art. 95 y concordantes del Código Tributario), pudiéndose llegar hasta su clausura definitiva”.

“Los aspectos curriculares generales se regirán por los mismos criterios que los niveles educativos correspondientes”; la selección e ingreso de docentes cumplirá los mismos requerimientos de esos niveles y en los planes de estudio estarán las “líneas transversales” del art. 40 de la ley (se mencionaron en apartado 14.3).

De manera que se aplicará lo previsto por esta ley, en lo que no sea “específico y técnico” propios de esta enseñanza.

Se crea una Comisión integrada por los Ministerios involucrados, ANEP y UR para “elaborar un proyecto de ley de rediseño integral de la educación policial y militar”, no más allá del 1-I-2012.

43. Otros Organismos u órganos

(insertos en Títulos diversos al III-Sistema Nacional de Educación Pública)

43.1 Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Título IV, arts. 113 a 119)

43.1.1 Naturaleza jurídica. Dirección

Lo crea el art. 113, *“como persona jurídica de derecho público no estatal”*.

De manera que es un *“Organismo” público pero que no integra la organización estatal*; se relaciona con esta (la ley dice “con el Poder Ejecutivo”) a través del Ministerio de Educación y Cultura.

Su órgano jerarca es una Comisión Directiva de 7 miembros designados: 1 por el MEC, que la presidirá; 3 por el CODICEN de la ANEP, 2 por la UR y 1 *“por la educación privada inicial, primaria y media habilitada”*.

Tales integrantes deben ser *“personas que, por sus antecedentes personales, profesionales y conocimientos en la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad (...)”*¹⁰⁷. Durarán cuatro años; pueden ser designados por otra única vez, y se mantienen en sus cargos hasta el nombramiento de quienes los sucedan.

43.1.2 Cometidos

Le corresponde *“evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas”*.

Agrega que *“Asimismo deberá: evaluar la calidad educativa en el Uruguay en sus niveles inicial, primario y medio”* (lo que parece surgir de la mención genérica anterior) y *“proponer criterios y modalidades en los procesos evaluativos del Sistema Nacional de Educación”* en esos niveles¹⁰⁸; *“aportar información que contribuya a garantizar el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad”* y *“acerca de los aprendizajes de los educandos”*; *“dar a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los diferentes organismos, entes (...)”*; *“favorecer la producción de conocimiento sobre los procesos de evaluación”*; *“asesorar al MEC en cuanto a la participación en instancias internacionales de evaluación”*.

El Instituto efectuará cada dos años un informe sobre el estado de la educación en el país, teniendo en cuenta los resultados de las evaluaciones nacionales o internacionales; el acceso, cobertura y permanencia en cada nivel educativo, resultados, relevancia y pertinencia de contenidos educativos, etc. Lo remitirá a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y organismos de enseñanza, además de ser publicado y darle la mayor difusión, con resguardo de la identidad de educandos, docentes e instituciones *“a fin de evitar cualquier forma de estigmatización y discriminación”*.

A su vez, aquellos organismos deben brindarle los medios necesarios para cumplir sus cometidos.

107 Términos idénticos a los utilizados para los miembros de la Unidades Reguladoras de Servicios de Comunicaciones (ley 17.296 de 21-II-2001, art. 75) y de Servicios de Energía y Agua, ley No. 17.598 de 13-XII-2002, art. 4°.

108 Estos niveles son los que corresponden a los miembros de la Comisión Directiva designados por la educación privada.

El conocimiento cierto sobre los elementos referidos es vital para la conducción y gestión de la educación; permite advertir la incidencia de diversos factores (socio-económicos, etc.) en los aprendizajes y diseñar, con base real, las políticas a seguir en la materia.

La ley, art. 117, marca “*criterios rectores*”: coherencia entre currículos y recursos educativos con los principios y fines fijados en la propia ley; profesionalidad de los docentes, adecuación de procesos educativos a las necesidades e intereses de educandos y a los “ejes transversales” legalmente establecidos; eficiencia de la administración de recursos de todo tipo, etc.

43.1.3 Atribuciones. Impugnación de actos

La ley confiere a la Comisión Directiva del Instituto las atribuciones de “administrar, distribuir y fiscalizar sus recursos económicos”, si bien no determina cuáles son éstos; celebrar convenios; designar y cesar su personal así como fijar sus retribuciones y establecer su régimen.

Tiene la dirección del Instituto, como surge de su propia denominación y también porque “administrar” en Derecho público incluye la disposición patrimonial; se le aplicarán las normas generales relativas a las personas de derecho público no estatal, por ejemplo en cuanto a controles¹⁰⁹.

La ley regula el régimen de impugnación de las resoluciones de la Comisión, de manera *similar* al de otras entidades de la igual naturaleza:

- a) Recurso de reposición dentro de los 10 días de hábiles contados desde el siguiente a la notificación;
- b) La Comisión tiene 30 días hábiles para instruir y resolver, “*configurándose la denegatoria ficta por la sola circunstancia de no dictarse resolución dentro de dicho plazo*”; c) Demanda de anulación, por razones jurídicas, ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil dentro de los 20 días (corridos) siguientes al de la notificación de la denegatoria expresa o del día siguiente al de la configuración de la ficta¹¹⁰.

44. Órganos del Sistema Nacional de Educación (así se denomina el Capítulo IX del Título II-Sistema Nacional de Educación)

Estos órganos serán públicos por su creación por ley pero ellos quieren ser expresión de un “Sistema Nacional” que es público-privado y no constituye una persona jurídica; por esto último, en rigor serían más bien ámbitos o espacios para la reunión de diferentes sectores, que –con su regulación normativa– tienen formalizados ciertos aspectos.

El carácter público-privado se nota por la integración de estos órganos.

44.1 Comisión Nacional de Educación (COMINE)

44.1.1 Integración

La forman: miembros (se supone todos) de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública; Directores Generales de los (4) Consejos de Educación de la ANEP; “la máxima autoridad” del IUDE (que se establecerá por una futura ley; partiendo de la base que será colegiada, se planteará el número de “representantes”); el Presidente del Directorio del INAU; 2 representantes de la educación privada de los niveles de la ANEP; 1 de la educación privada universitaria; 1 “de los trabajadores” y otro “de los trabajadores de la educación” (el anterior, no sería de la educación); 2 representantes de los estudiantes (se supone de los diversos niveles y cabe plantear si son 1 de la enseñanza pública y otro de la privada); 1 de los empresarios y 1 de las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la educación.

109 Felipe Rotondo Tornaría. Actualización de esquema sobre personas jurídicas de derecho público no estatal, Anuario de Derecho Administrativo T.XIV-2007, p.619.

110 El accionante debe ser titular de un derecho subjetivo o interés directo, personal y legítimo violado o lesionado por el acto impugnado.

El Poder Ejecutivo reglamentará “en su caso, el procedimiento para la elección o designación de los representantes (...)”.

44.1.2 “Naturaleza y cometidos”

La ley, art. 43, prevé que la COMINE “constituirá un ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas” y “tendrá carácter de asesoramiento y consulta” en lo que atañe a: “A) Procurar la articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas. B) Integrar comisiones de asesoramiento o de coordinación en temas vinculados a la presente ley y a otras normas de la materia educativa. C) Propiciar foros, congresos” sobre temas educativos.

El MEC lo apoyará en lo presupuestal, administrativo, organizativo y técnico.

Surge, claro, el carácter consultivo y de asesoramiento, el que *no* aparece como preceptivo en el requerimiento ni vinculante en lo relativo al seguimiento de sus criterios.

Se reitera que no es estatal pero el Estado, por la vía del MEC, tendrá que darle aquel apoyo en virtud de los cometidos de interés público que se le asignan.

44.2 Congreso Nacional de Educación

44.2.1 Integración

Lo crea el art. 44, el que dispone que “tendrá una integración plural y amplia que refleje las distintas perspectivas de la ciudadanía en el Sistema Nacional de Educación”.

Se marcan, pues, las pautas generales a esos efectos, pero no efectúa concreción de número de miembros o de sectores a “reflejar”, de forma de acceder a la participación, etc.

El Poder Ejecutivo, en ejercicio de la competencia del art. 168 ordinal 4º de la Constitución tendrá que dictar la reglamentación correspondiente.

44.2.2 “Naturaleza y cometidos”.

El Congreso “constituirá el ámbito nacional de debate del Sistema Nacional de Educación y tendrá carácter asesor y consultivo en los temas de la aplicación de la presente ley”.

Se trata, pues, de un espacio para el análisis y consideración de esos temas (en su caso contender sobre ellos), mientras que la COMINE se centra en políticas educativas, aunque también puede integrar comisiones asesoras o de coordinación sobre dichos temas.

No se aclara quiénes son los asesorados o quiénes pueden consultar al Congreso; al respecto cabe tener un criterio amplio, dados los asuntos sobre los que puede tratar.

El art. 108 “F” prevé que es convocado por la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, de manera que las cuestiones tendrían que ser canalizadas a través de ésta, la cual debe convocarlo “como mínimo en el primer año de cada período de gobierno”. Ello así como la integración, revelan el carácter extraordinario del órgano”.

VIII. INSTITUTOS PRIVADOS DE EDUCACIÓN.

45. Situación jurídica

Estos institutos desarrollan su actividad en virtud de la libertad de enseñanza (art. 68 de la Constitución), sin perjuicio de las reglas constitucionales ya mencionadas.

A efectos de la “validez oficial” de los estudios, existen los siguientes mecanismos:

46. Habilitación de estudios de nivel no universitario

A este mecanismo refiere la ley 18.437, arts. 59 "N" y 63 "K" y actualmente la normativa existente es la Ordenanza No.14, aprobada por el CODICEN el 29-XII-1994.

47. Aspectos de la Ordenanza No. 14

A) Pueden ser *Directores y Subdirectores* de los Institutos habilitados, personas que sean ciudadanos o prueben tener no menos de un año de residencia en el país y adecuada formación docente (para Primaria, título de Maestro nacional o extranjero revalidado; para Educación Media, título habilitante o satisfactoria actuación docente en dicho nivel, en institutos públicos o privados por tres años como mínimo, o poseer méritos relevantes; en el nivel terciario, título docente o universitario y actuación como Profesor en enseñanza pública o privada de Formación Docente, por no menos de tres. años.

Dada la exigencia de la ley 18.437 relativa al título habilitante específicamente para la Educación Media Básica, se entiende que procederá reexaminar el aspecto reglamentario citado.

B) El nombre del establecimiento no podrá coincidir, a nivel departamental, con el de un centro oficial o privado.

C) Se prevé el ajuste de los cursos a "*planes y programas vigentes para Institutos Oficiales*", aunque "*podrán desarrollar un currículo diferente, si a juicio del Consejo respectivo existe una razonable equivalencia respecto de objetivos, contenidos básicos y pautas de evaluación*" (art. 5°).

D) La Dirección será la responsable de la orientación pedagógica que se imparte y de la educación cívica y moral. Debe facilitar la labor de los Inspectores (art. 10).

E) Cada Instituto puede fijar su calendario anual y distribuir sus actividades, cumpliendo con el mínimo de días u horas de clase vigente; etc.

F) Los institutos habilitados que dejen de funcionar deben comunicarlo al fin del año lectivo y entregar el archivo e inventario de la documentación.

A su vez, si "*caduca*" (se revoca) o se suspende, por incumplimiento, la habilitación, el Consejo correspondiente adoptará las medidas necesarias para que los estudiantes puedan seguir sus estudios en institutos oficiales o privados.

G) La designación del personal docente "*es de competencia y responsabilidad exclusiva del Instituto*".

H) La Dirección del habilitado a nivel de Secundaria confeccionará el calendario de exámenes e integración de mesas, según pautas del Consejo; los Directores podrán integrarlas, presidiéndolas, si son efectivos de Secundaria o lo fueron, en su especialidad.

I) Para Institutos de Formación Docente, el CODICEN establecerá "*el plan mínimo obligatorio y controlará luego su cumplimiento*" (art. 41). Deben ajustarse "*a un régimen equivalente al establecido en las Instituciones oficiales respecto de las exigencias de ingreso de los alumnos, condiciones de escolaridad, sistema inspectivo y régimen de calificaciones y pruebas de evaluación*" (art. 42). El CODICEN concederá a los egresados el título habilitante del área respectiva, con las mismas prerrogativas que a los de centros oficiales.

Sobre este nivel de Formación Docente, con la ley No. 18.437 se ha modificado el régimen jurídico del sector privado, como se indica en el apartado 48.3

48. Autorización a nivel universitario. Norma con valor y fuerza de ley.

El Decreto-Ley 15.661 de 29-X-1984 estableció 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 MEC (...)*". "*Una vez registrados, tendrán idénticos efectos jurídicos que los otorgados por la Universidad de la República, e independientemente de éstos*".

48.1 Continuación: reglamentación. Universidad/instituto universitario

La parte expositiva del decreto No. 308/995 de 11-VIII-1995 tiene en cuenta que la materia regulada refiere “a la validez y eficacia de los títulos profesionales” y que la regulación se ubica en “el más estricto respeto de la libertad de enseñanza, garantizada por el art. 68 de la Constitución, que es inherente a la personalidad humana (Constitución, art. 72) y forma parte de las bases fundamentales de la nacionalidad (Constitución, art. 80 num. 6º)”.

El citado decreto está vigente, con algunas modificaciones¹¹¹. Define la enseñanza terciaria y, dentro de ella la universitaria, que es aquella 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 (...)”, art. 2º.

Se estará ante una Universidad si la institución realiza “*actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines orgánicamente estructuradas en Facultades, Departamentos o Unidades Académicas equivalentes*”; se toman en cuenta las áreas en que se dicte al menos una carrera completa de primer grado.

De otro modo, y si se dicte al menos una carrera completa de primer grado, una maestría o un doctorado, serán Institutos Universitarios, art. 4º.

48.2 Autorización

El acto administrativo de “*autorización para funcionar*” referirá a las carreras planteadas por la institución gestionante y habilitará la expedición de los títulos profesionales universitarios que prevé el art. 19: Licenciatura Universitaria (primer grado, con estudios no inferiores a 1800 horas reloj de clases, distribuidas en lapso no inferior a cuatro años lectivos); Especialización; Maestría y Doctorado

El título expedido por una institución autorizada, una vez inscripto en el MEC, tiene idéntico efecto jurídico que el emanado de la UR.

48.3 Educación terciaria

Las instituciones de enseñanza terciaria no universitaria *pueden* solicitar el reconocimiento del nivel académico de sus estudios y títulos expedidos, art. 5º-

La ley No. 18.437, art. 82 prevé que “*La educación terciaria privada se regirá por lo establecido en el Decreto-Ley No. 15.661 de 29-X-1984 y sus decretos reglamentarios*”.

En ese sentido y de acuerdo con lo previsto por los arts. 22 y 31 de la citada ley, *la formación en educación es del nivel terciario, “con carácter universitario”, por lo cual el sector privado que lo desarrolle se rige por la normativa a la cual se remite el art. 82 y ya no por la reglamentación del CODICEN de la ANEP*¹¹².

111 Introducidas por decretos 149/996; 406/996; 33/997, 127/997, 209/998; 309/002; 64/007 y 481/008.

112 La educación pública de ese nivel se mantiene en la ANEP transitoriamente, como ya se vio; la privada, ya se rige por esta otra normativa.