

C.E.D. N° 752/09

Fecha 20.4.09

Exp. 011150-000445-09

Universidad de la República - Dirección General Jurídica

Exp. N° 011150-000445-09
Montevideo, 12 de febrero de 2009,

Señora Directora:

Los presentes obrados vienen a consideración de esta Dirección con motivo del pase dispuesto por el Sr. Rector a efectos de asesorar con relación al pedido de informes presentado por el Sr. Representante Jorge Gandini cuyo texto obra a fs. 1.

Al respecto corresponde informar:

1) En el texto del pedido de informes se señala que la Ley General de Educación consagra en sus Arts. 15 y 16 la gratuidad de la enseñanza estatal, expresando en su Art. 15 que la educación estatal se regirá por los principios de gratuidad y que toda institución estatal dedicada a la educación (siendo la UDELAR una de ellas) deberá velar, en el ámbito efectivo de su competencia por la aplicación efectiva de esos principios. Se añade que en el Art. 22 de la Ley se establece la estructura de la educación formal y sus niveles, incluyendo en el Nivel 4, la Educación Terciaria Universitaria, y en el Nivel 5, la Educación de Postgrado

Se solicita se informe sobre:

i.- Qué medidas tomará la UDELAR para cumplir con la nueva ley vigente, considerando que en la actualidad otorga títulos de postgrado cobrando aranceles o matrículas, cuando los programas son preponderantemente profesionales;

ii.- Cuántas carreras de postgrado dicta la UDELAR cobrando por el curso, en la que se inscriben profesionales universitarios;

iii.- Si requerirá aumentos de rubros para continuar con dichos cursos de postgrados, y si cuenta con recursos propios para cumplir la nueva ley o si se verá obligada a suspenderlos o restringirlos.

2) En la medida que únicamente el punto i) del pedido de informes involucra cuestiones de tipo jurídico, el presente se limitará al análisis particular del mismo sin pronunciarse sobre los otros aspectos contenidos en la solicitud.

3) A los efectos de formular el asesoramiento solicitado, resulta pertinente recordar las siguientes disposiciones de la Ley N° 18.437:

- **Art. 15:** "(Principios).- La educación estatal se regirá por los principios de gratuidad, de laicidad y de igualdad de oportunidades, además de los principios y fines establecidos en los títulos anteriores. Toda institución estatal dedicada a la educación deberá velar en el ámbito de su competencia por la aplicación efectiva de estos principios."

- **Art. 16:** "(De la gratuidad).- El principio de gratuidad asegurará el cumplimiento efectivo del derecho a la educación y la universalización del acceso y permanencia de las personas en el sistema educativo."

- **Art. 80:** "(Régimen Legal).- La Universidad de la República se

regirá por la Ley N° 12.549, de 16 de octubre de 1958. El Instituto Universitario de Educación y los Institutos de Educación Terciaria se regirán por las disposiciones de la presente ley."

4) Como primer aspecto destacable, se entiende oportuno mencionar que los posgrados en la Universidad de la República se regulan en la **Ordenanza de Carreras de Posgrado**, aprobada por el Consejo Directivo Central por resolución N° 9 de 25/09/2001, cuyo Art. 10 establece:

"Las actividades reglamentadas por esta Ordenanza, así como los títulos y certificados de estudios otorgados, serán gratuitos (Ley No 12.549, artículo 66).

Podrán ser objeto de cobro de derechos universitarios, las actividades de posgrado que culminen en diplomas, especializaciones y maestrías de perfil preponderantemente profesional (Ley No 12.549, artículo 66).

Los planes y programas sujetos al cobro de derechos universitarios, deberán ser aprobados por la mayoría absoluta de componentes del Consejo Directivo Central, previo asesoramiento de la Comisión de Posgrados.

No serán objeto de cobro de derechos universitarios, los planes y programas que culminen en la obtención de Doctorados o Maestrías, de perfil preponderantemente académico"

Tal disposición encuentra su fundamento normativo en el Art. 55 de la Ley Orgánica de la Universidad de la República, tal como se expresa en el informe del Dr. Emilio Biasco que se adjunta a estas actuaciones¹.

5) En consecuencia, el paso siguiente consistirá en analizar la incidencia de la Ley General de Educación en la materia consultada, en definitiva, si los Arts. 15 y 16 citados resultan aplicables o no a la Universidad en consideración a lo que dispone el Art. 80 del mismo texto legal.

El Art. 10 Código Civil establece: "La derogación de las leyes puede ser expresa o tácita.

Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.

La derogación de una ley puede ser total o parcial"

En la medida que en el escenario de autos no ha existido derogación expresa, una primera interpretación podría entender que se ha producido una hipótesis de derogación tácita del Art. 66 de la Ley Orgánica. En tal situación, y

1 BIASCO, Emilio. Gratuidad de la Enseñanza Universitaria Oficial. Informe N° 188/1990. Dirección General Jurídica. Universidad de la República.

dado que la derogación no resulta de una manifestación expresa del legislador, hay que determinar en cada caso concreto la posible interferencia entre dos normas para saber si estamos frente a dicha hipótesis². Y el citado Art. 10 del Código Civil señala que el intérprete, antes de admitir la derogación tácita, deberá examinar cuidadosamente si es posible encontrar entre los preceptos aparentemente contradictorios, términos de avenimiento que permitan dejar coexistir ambas normas³.

Y a tales efectos, el Código Civil aplica un principio conservador inspirado por el deseo de limitar en lo posible las perturbaciones que produce toda modificación de una ley al introducirse en el orden jurídico, siendo un principio de interpretación el que establece que la abrogación de una norma por otra no se presume. En la duda, y a falta de manifestación expresa, hay que tratar de conciliar las disposiciones aparentemente en conflicto para mantener la vigencia de ambas reglas⁴. La norma posterior sólo deroga a la anterior en cuanto no puedan conciliarse⁵.

6) De la lectura del texto de la Ley General de Educación, se observa que es posible lograr tal conciliación. En efecto, la vigencia de la Ley Orgánica ha sido expresamente reconocida en el texto del Art. 80 de la nueva norma. Como resultado, el Art. 66 ha sido también expresamente conservado, y las situaciones reguladas por dicho precepto - como las carreras de posgrado - continuarán rigiéndose por sus disposiciones.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que dado que este principio de gratuidad ha sido consagrado por una ley, su aplicación puede ser igualmente descartada por una norma legal. Del mismo modo, en ocasión de analizar la fuerza derogatoria de los principios, se ha afirmado que la admisión de un principio de jerarquía legal no importa la derogación de las leyes anteriores que establecen soluciones contrarias, las que permanecen como normas de excepción⁶, aseveración perfectamente aplicable al caso en estudio.

7) Asimismo, y aún dentro de un supuesto de derogación, debe mencionarse que existen reglas lógicas que gobiernan las tareas del intérprete en este tema, siendo una de ellas la que se formula del siguiente modo: la ley general no deroga necesariamente a la ley especial. Ello significa que la circunstancia de que exista un estatuto jurídico o una disciplina que tenga un carácter genérico refiriéndose a una materia, no es lo suficientemente fuerte como para derogar las

2 SUPERVIELLE, Bernardo. De la derogación de las leyes y demás normas jurídicas. En "Estudios Jurídicos en memoria de Juan José de Amézaga". Montevideo, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1958, pág. 415.

3 SUPERVIELLE, ob. cit., pág. 417.

4 SUPERVIELLE, ob. cit., págs. 485-486.

5 CAJARVILLE, Juan Pablo. Reflexiones sobre los principios generales de derecho en la Constitución Uruguaya. En "Los principios generales de derecho en el derecho uruguayo y comparado" Montevideo, FCU, 2001, pág. 159.

6 CAJARVILLE, ob. Cit. págs. 156 y 160.

normas de derecho existentes, sea para un sector que abarca una actividad jurídica específica, sea para un grupo de destinatarios sometidos anteriormente a un régimen privativo. Es la aplicación del aforismo romano "lex posterior generalis non derogat priori speciale", las leyes generales no derogan las leyes especiales, a menos que se establezca una disposición expresa o que se produzca una situación de inconciliabilidad absoluta ⁷.

Siendo el principio que la ley especial subsiste, es posible concluir que la referencia que el Art. 80 de la Ley 18.437 efectúa a la Ley Orgánica de la Universidad corrobora que se trata de una "ley especial", y que por tanto deja que subsista la regulación existente en su Art. 66. En consecuencia, la persona jurídica Universidad de la República, podrá mantener su régimen en materia de posgrados hasta tanto dicho Art. 66 no sea modificado.

8) Con lo informado, se sugiere el pase a consideración del Sr. Rector.


Dra. Gabriela Tellechea
Mat. N° 9325
Dirección General Jurídica

8-11-09

DE CONFORMIDAD.


Dra. Mariana Culla
DIRECTORA

8 FEB 2009

SEVESE A RECTORADO


VIRGINIA GONZALEZ
ADMINISTRATIVO II