

EVACUA VISTA, OFRECE PROBANZAS INCLUIDOS “HECHOS NUEVOS”, SOLICITA OTORGAMIENTO DE UN PLAZO PARA SU PROPOSICIÓN. PRESENTACIÓN Y EVENTUAL DILIGENCIAMIENTO Y, POSTERIORMENTE, OPORTUNIDAD PARA ALEGAR SOBRE SUS RESULTANCIAS.

Exp.No.2008-11-0001-7292 y relacionados-anexados (Nos.2006/3567; 2007/0581; 2007/5901; 2009-11-0001 y otros).

Ministerio de Educación y Cultura – **Dirección de Educación.**

Dr. Luis Benjamín Manzoni Rubio, C.I.No.1.785.089-6 y Mat. de la S.C.J. No.4942, en mi calidad de letrado patrocinante y representante en el procedimiento de la “**Asociación Universitaria Maldonado Punta del Este**”, oportunamente acreditada en autos (Art.82 del Decreto No.500/991), en los obrados de referencia y sus relacionados y anexados, al Señor Director **D I G O:**

Que, en tiempo y forma, vengo en nombre de la Asociación Universitaria Maldonado Punta del Este, según representación reglamentaria oportunamente acreditada (Art.82 del Decreto No.500/991), a evacuar la vista conferida por resolución de la Dirección de Educación – Área de Educación Superior, (notificada por correo electrónico recibido el 17-XII-2009), para referirme al Dictamen No.293 del Consejo Consultivo de Enseñanza Privada Terciaria de 8-XII-2009 y al informe antecedente del Área de Educación Superior de 30-XI-2009, a cuyos efectos debo manifestar lo siguiente.

1. Introducción: delimitación del objeto, estrategia y método empleados y sumario de los principales temas a desarrollar en la evacuación de la vista.

1.1.- Delimitación del objeto, estrategia y método empleados para la evacuación de la vista.

1. Por tratarse de la vista final de la interesada legítima en que no se dicte el acto conclusivo que se anuncia en los documentos de asesoramiento previo en vista, cuyas graves consecuencias están implícitas en la amenaza de su dictación fundado en el Art.7.º del Decreto No.308/995 (revocación de la autorización para funcionar en condiciones de “estabilidad” después de haber cumplido el quinto año de actividad, otorgada a mi representada como Instituto Privado de Enseñanza Superior-en adelante IPES- en la categoría “Instituto Universitario”), para su evacuación se ha entendido conveniente desarrollar, sin reserva alguna de argumentos y fundamentos de legitimidad y de mérito contra su dictación, -sin perjuicio de oportuna complementación a la luz de las

probanzas que se ofrecerán- lo que sería un escrito de impugnación contra el eventual acto conclusivo anunciado.

2. El encaramiento antedicho, además de estar justificado por la gravedad de la situación en que se ha puesto a la institución (que aconseja “articular” en esta oportunidad todas las defensas que la asisten) conlleva las siguientes consecuencias de delimitación objetal, estratégicas y metodológicas:

primero; demostración de continuidad con la postura de total buena fé y lealtad que la asociación a empleado en todas sus actuaciones anteriores de este largo, añejo y complejizado “contencioso administrativo contravencional” (cuyo comienzo situamos conforme a la verdad material en el informe de evaluación “Martinez-Gerpe” de 23-XI-2006) **Por consiguiente, más allá de los aspectos estrictamente jurídicos que nos concierne desarrollar aquí y sin perjuicio, ofrecemos desde yá la apertura de una etapa simultánea de conversaciones bilaterales, con vistas a la suscripción de un “convenio- marco”, que tenga por objeto el ajuste de aquellos aspectos académico-docentes y de organización administrativa del instituto, que han sido cuestionados por la Dirección, y los demás que puedan incluirse. (a ese efecto, a la brevedad agregaremos como prueba un programa de ajuste académico docente y de administración a desarrollar en el mediano plazo).**

segundo; encaramiento de la defensa mediante la articulación de todos los argumentos y fundamentos de legitimidad y de mérito a esgrimir contra el eventual acto que se anuncia, lo que significa situar a la presente evacuación de vista como el primer y principal acto comprensivo de los principales descargos de forma y de fondo de la asociación, sin perjuicio de oportuna complementación posterior al ofertorio y diligenciamiento de las probanzas que se anunciará, en la última oportunidad para alegar sobre sus resultancias. (en aplicación del principio, de indiscutida raigambre procesal constitucional en los Arts.66, 72 y 332 de la Carta y pertinentes del Decreto No.500/991), según el cual, **“cuando en ejercicio del derecho de probar hay prueba, debe haber derecho de alegar sobre sus resultancias”**), y

tercero; concentración analítica crítico-jurídica en todo el excedido procedimiento desde entonces desarrollado, desde que tal es el objeto de una evacuación de vista administrativa “previa o final”. Empero, con especial énfasis en el estudio y calificación jurídica del “informe del “Área de Educación Superior” de 08-XII-2009, por ser el documento de pre-asesoramiento “pre-acusatorio” de contravención o contravenciones que, a la vez que recepciona y se contamina de todos las causales de invalidez formal y sustancial, y reitera o introduce las nuevas causales de invalidez que se imputarán, también es recepcionado sin reservas por el CCETP para resolver, a su vez, de modo igualmente contaminado e inmediatamente pre-decisorio y acusatorio, aconsejando la aplicación de la referida disposición reglamentaria como sanción contravencional. Sin perjuicio de realizar ineludibles referencias a aquel informe de evaluación “Martinez-Gerpe”, en tanto constituye el inicio, motivo parcial y la fuente primordial y basal de todo el procedimiento y, por consiguiente, de los dos informes en vista y el eventual acto conclusivo.

1.2.- Relación sumaria de los principales referencias normativas y temas jurídicos que se tratarán.

1.2.1.- En ineludible aproximación al marco jurídico integral que regula la especie, de indiscutible prioridad basal en un caso administrativo cuya regulación jurídica evidencia escaso y deficiente desarrollo legislativo, mayor desarrollo reglamentario y consiguiente agrandamiento de las potestades administrativas de ejecución y consiguientes clara complejización y desorientación jurídico-axiológica, sobretudo en Derecho Constitucional, y los derechos fundamentales que proclama y garantiza la Carta, de la administración, como mera aplicadora del derecho (principio de legalidad), sin pretensiones científicas sino solo operativo-funcionales a la defensa jurídica de la institución, se tratarán, por su orden jurídico jerarquizado en el ordenamiento y priorización en función del caso concreto, los siguientes puntos:

a) Las referencias constitucionales; previa ubicación del caso concreto administrativo en el campo jurídico como presupuesto idóneo a lograr la identificación del derecho sustantivo y adjetivo aplicable.

3. Consideraremos, como es de rigor, tanto desde el punto de vista de la defensa de la institución como del de la administración que debió aplicarlas prioritariamente (a título de normativa superior dura o “de bloque,” –por ende- como presupuesto para la aplicación de la normativa inferior), las referencias constitucionales sustantivas en los derechos fundamentales inequívocamente involucrados en la especie, a saber; **el derecho a la libertad de enseñanza (Art. 68); el derecho de libertad de asociación (Art.39); el derecho de libertad de actividad lícita en el trabajo, industria, comercio...etc (Art.36); el derecho a la educación (Art.72); el derecho a la libertad de pensamiento, en general, y su especial incidencia en la función social “enseñanza-aprendizaje”(Art.72), y el principio constitucional descentralizador de la constitución uruguayaya (inferido por la doctrina de mayor recibo del examen lógico-sistemático-teleológico de la Carta), sin perjuicio de citar accesoriamente –también- las normas del derecho internacional de los derechos humanos, concordantes con las constitucionales nacionales, exigibles al Estado Uruguayo sobre tales materias;**

b) Las referencias legales y consiguiente ubicación de la pretensión de ejercer potestad pública de control y revocación del permiso y del procedimiento llevado a cabo por la administración en relación a mi representada, en el “derecho administrativo sancionador contravencional”.

4.Porque en efecto, los Decretos-Leyes y Leyes que consideraremos (Ley No.15.661 sobre “...los títulos profesionales que otorguen las Universidades Privadas,”Decreto-Ley No.16.736, Art.380 y Ley No.15.089 de 23-XII-1980 sobre “...policía administrativa de asociaciones civiles y fundaciones”) con sus respectivas y profusas reglamentaciones,. forman un conjunto normativo parcialmente integrado al “derecho administrativo sancionador contravencional.”Siendo así, es claro que regulan una actividad privada desarrollada por el instituto al amparo de los derechos fundamentales precitados, sujeta a limitaciones legislativas y administrativas reglamentarias y de aplicación que redundan en regulaciones, controles y sanciones estatales en aplicación de leyes dictadas conforme a los

rubros taxativamente establecidos y restrictivamente limitables del medular derecho a la libertad de enseñanza (“higiene, moralidad, seguridad y orden públicos”), o en aplicación de leyes referidas a la libertad de asociación y de actividad lícita...etc (legislativamente ampliamente limitables por “razones de interés general”) para el caso de los derechos de libre asociación y actividad lícita. Por ende, de diferentes extracciones u orígenes y alcances, según cual sea el aspecto de la actividad que se regule, controle y eventualmente- se sancione por el Estado.

5. Siendo claro que estamos en el ámbito del cometido esencial estatal llamado “regulación de la actividad privada de interés público”, cuyas infracciones o contravenciones por los sujetos destinatarios de las normas y su aplicación administrativa, es materia del derecho administrativo sancionador o contravencional. Rama del Derecho Sancionador General, conjuntamente con el derecho administrativo disciplinario, el penal y el procesal penal a la que son aplicables la mayoría de los principios generales de aquel Derecho Sancionador General. (Ejs; antijuridicidad, tipicidad, debido procedimiento, “non bis in idem”, presunción de inocencia, “in dubio pro reo”, circunstancia modificativas en la justificación de agravantes y atenuantes de la responsabilidad contravencional, antecedentes en la buena conducta anterior...etc.etc.etc.).

c) Las referencias reglamentarias cuyo mayor desarrollo contrasta con las carencias y deficiencias de la legislación respectiva.

6. Además de corroborar la ubicación del caso concreto dentro del ámbito de derecho administrativo contravencional, pero en calidad de “reglamentaciones respectivas” complementarias de los derechos fundamentales pre-relacionados, y de las facultades y deberes de las autoridades públicas (Art.332 de la Carta), constituyen la normativa de la materia más desarrollada como para que se pueda hablar de un “régimen jurídico de la enseñanza terciaria privada” en el país. Razón por la cual, para su interpretación y aplicación administrativa, resulta imprescindible el previo conocimiento y aplicación de las referencias constitucionales y legales, yá que por su ubicación en el tercer grado de la escala jerárquica del ordenamiento, admiten interpretación validante o conforme a la Constitución y a la Leyes o lo contrario, según corresponda. (pero siempre aplicables desde la perspectiva hermenéutica superior de las referencias constitucionales y legales). Por consecuencia, se tratará “in extenso” el Decreto No.308/995 que *“Aprueba el Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada y fijanse sus cometidos”* y sus modificativos y sustitutivos relevantes, los Decretos No.406/996 *“Modifícase el artículo 22 del Decreto 308/995 reglamentario del Decreto-Ley 15.661, que crea en el Ministerio de Educación y Cultura, el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada”*, el No.55/997 *“Modifícase el artículo 4º. del Decreto 308/995 estimándose pertinente establecer ajustes en la tipificación de las instituciones de enseñanza terciaria privada y en determinados procedimientos”* y el No.209/998, *“SISTEMA DE ENSEÑANZA TERCIARIA PRIVADA. Sustitúyeses el artículo 9º. del Decreto 308/995, que quedará redactado en la forma que se determina”*.

d) El acto administrativo de revocación de la autorización y sus caracteres más destacables.

7. Corresponde tratarlo especialmente como culminación del estudio del marco normativo integral aplicable, desde que como acto subjetivo de aplicación del derecho que es, en él reflejan o se proyectan todas las normas y principios superiores del ordenamiento que la administración debe respetar y aplicar en el caso concreto, y cuya invalidez puede derivar de las causales de ilegitimidad e invalidez formal y sustancial verificadas en el procedimiento antecedente. Dichos caracteres de la revocación de la autorización conferida a una IPES para funcionar, a partir del quinto año de su actividad, nos permitirán relevar, en aplicación del Art. 7º. del Decreto 308/995, tres aspectos fundamentales para la elucidación del caso concreto:

-primero; la interpretación “restrictiva” de la operación de subsunción de los hechos probados que habilitarían la revocación del permiso, en el supuesto de hecho de la norma y consiguiente exclusión de cualquier desajuste – por mínimo que sea- entre los hechos y la hipótesis normativa;

-segundo; el carácter eminentemente “reglado” de este acto de revocación, en consonancia y armonía con la intensidad de la protección y el amplísimo reconocimiento del derecho a la libertad de enseñanza en el Art.68 de la Carta. Además de la ausencia de otras limitaciones legales establecidas “por razones de interés general” a las IPES, no en tanto tales, sino en tanto asociaciones o fundaciones y/u organizaciones de naturaleza empresarial. (puesto que la exigida falta de “fines de lucro” de las primeras no se opone lógicamente a las segundas),y

-tercero; cuales deben ser- a nuestro juicio- las únicas condiciones, cuya existencia original e inexistencia posterior deben comprobarse por la administración, para habilitarla a la revocación de la autorización para funcionar a una IPES.

e) la exposición de los antecedentes administrativos del caso concreto contravencional.

8. Revisten en la especie singular importancia, debido a que ha sido “por el largo decurso del mismo procedimiento” (inequívocamente identificado sustancial y formalmente, por el mismo “telos” o “designio” de “evaluación-inspección” permanente, y la acumulación física de los –aparentemente- diversos autos anexados) y “en su largo decurso”, pautado – al menos- por un “punto de inflexión” que marcó claramente la oportunidad de su “debida finalización”, (no obstante lo cual la administración siempre continuó “adelante” en busca de “nuevos hechos”); que se han configurado las causales de invalidez formales y sustanciales que oportunamente se invocarán. Razón por la cual, a partir de la división de los antecedentes entre “mediatos” e “inmediatos” (en atención –precisamente- a la cronología marcada por el señalado punto de inflexión),” daremos cuenta de los principales caracteres del excedido procedimiento contravencional, cuidándonos de no manipular los datos surgentes de los expedientes, que es la forma más objetiva que existe, previa a su enjuiciamiento de legitimidad, para decir - primero- la verdad jurídicamente relevante de todo lo acontecido.

f) el examen de ilegitimidad e invalidez del procedimiento antecedente del Dictamen No.293 del CCETP de 8-XII-2009 (obviamente incluido como tal al informe del Área de Educación Superior de 30-XI-2009).

9. Ocupará la parte central de esta defensa y, en consideración a las diferente índole de los vicios de ilegitimidad e invalidez configurados en el procedimiento, que contaminarían- más aún con su sumatoria- de modo fulminante al eventual acto conclusivo que se anuncia, serán tratados los que se identificarán en los apartados subsiguientes.

10.En primer lugar; en defensa de la institución por razones de legitimidad, se invocarán las causales de ilegitimidad e invalidez por infracción de reglas de forma configuradas en el procedimiento, a saber y sin perjuicio:

11.“La incompetencia de los órganos de administración activa” actuantes por falta de “potestad”de evaluación-inspección (coercitiva) y, por consiguiente, de revocación de la autorización de la asociación en tanto IPES (previa determinación de los rubros indebidamente inspeccionados, evaluados y, por ende, considerados para aconsejar revocar el permiso, que están en el campo de reserva intangible del derecho fundamental a la libertad de enseñanza):

12. La indeterminación e indistinción en el procedimiento administrativo sancionador -contravencional entre las funciones de “evaluación-inspección” y las de “asesoramiento jurídico previo” y sus consecuencias en la infracción de la regla de derecho de fondo que manda “no prejuzgar”en el “debido procedimiento” administrativo contravencional;

13. La inconsideración de probanzas y hechos notorios que demuestran la calidad académica y otras ventajas comparativas del I.U.P.E, en tanto único en el país que, además de estar descentralizado desde su origen de la capital nacional y cumpliendo un esforzado proceso propio de descentralización de la enseñanza superior (en cuatro capitales departamentales, en acatamiento -además- del principio descentralizador de la “democracia descentralizada” en la Constitución uruguaya”), carece de toda vinculación con organizaciones y/o ideologías religiosas, filosóficas, ideológico-políticas...etc, en garantía complementaria de la laicidad de la enseñanza que imparte. (lo cual no significa -necesaria y obviamente- reprochar falta de laicidad a la que imparten los IPES o Universidades privadas que tienen tales vinculaciones). Además de que los aspectos más relevantes de su actividad en la relación “enseñanza -aprendizaje,” fue evaluado indebidamente -por falta de competencia- pero muy positivamente, en el informe “Martinez-Gerpe”en el 2006. Sin dejar de merecer igual consideración, en vez de olvido, el amplio régimen de becas que la asociación mantiene para los estudiantes de bajos recursos y buena escolaridad;

14. La indebida consideración de hechos y aspectos de la “enseñanza-aprendizaje” que imparte el instituto, determinantes del eventual acto conclusivo anunciado, insusceptibles de control, evaluación o inspección “coercitivas” por parte del Estado (obviamente incluida la eventual sanción conclusiva), porque son hechos o aspectos de una actividad protegida constitucionalmente por el Art.68 y, por ende, incluidas en el

campo de reserva absoluta del derecho fundamental a la libertad de enseñanza. (Ej: calidad académica de la enseñanza al través de la de los docentes, supuesto desplazamiento y concentración de funciones académicas a órganos de administración...etc,etc) , y

15. La doble infracción del principio cardinal del Derecho Sancionador “NON BIS IN IDEM,” al surgir de autos que; habiendo llegado el procedimiento en determinado momento a una etapa conclusiva, por haber mediado el llamado a responsabilidad contravencional en el informe “Martinez –Gerpe” de 2007 (que había recomendado la intervención del instituto en aplicación de la Ley 15.089 sobre “Policía administrativa de asociaciones y fundaciones”), y rechazada la misma por el CCETP en Dictamen No.254/2007, la administración, ínterin mediante, continuó en la irresolución y prosiguió con el procedimiento “de oficio” de evaluación-inspección (que se hizo permanente) en vez de haberlo culminado, incurriendo –ahora- en clara reiteración del llamado a responsabilidad al mismo sujeto jurídico por los mismos hechos que el principio impide legitimar. Además de hacer pesar –indebidamente- a la supuesta infracción por “venta de título”, yá sancionada y purgada, en la determinación del acto conclusivo anunciado.

16. Violación de la presunción de inocencia que ampara a la asociación; porque en las condiciones tan especiales y enrarecidas del largo y complejo procedimiento sancionador cumplido por la administración y, sin mediar acusación formal del Ministerio Público sobre la supuesta venta de un título profesional denunciada al MEC (que este transfiriera como propia denuncia a la Justicia Penal); mientras dicha presunción no sea levantada fehacientemente o “más allá de la duda razonable” por la Justicia Penal (que ni siquiera ha recibido la contestación a la vista fiscal), mi representada no es pasible de ser llamada a simultanea responsabilidad contravencional por ese supuesto (por propia determinación del MEC que al transferir la denuncia que recibió del denunciante en el 2005 a la Justicia Penal – correctamente- quedó sujeto a resultancias penales que aún no existen y se desconoce cómo serán);

17. La omisión de conferimiento de la “vista previa” de precepto constitucional y reglamentario (Arts. 66 de la Carta y 76 del Decreto No. 500/991, relativos y concordantes), al dictado de las resoluciones que intempestivamente impusieron al instituto multas por supuestas infracciones que, además, no fueron tales porque no se han comprobado todavía fehacientemente que lo fueran. (al haber sido denunciadas penalmente, dispuesto su archivo por la Justicia Penal y, reiterada la denuncia, estar al momento nuevamente en “vista fiscal”).

18. En segundo lugar; para culminar la exposición de las defensas de la institución fundadas en razones de legitimidad, invocaremos como causales de ilegitimidad e invalidez por infracción de reglas de derecho de fondo, verificadas en el procedimiento antecedente del eventual acto conclusivo que se anuncia, las siguientes:

19. Los reiterados e insistentes prejuizgamientos en los informes de evaluación y consiguiente falta de imparcialidad en el procedimiento, doblemente exigible a la

administración por su doble calidad de juez y parte, en infracción de los Arts.2 (imparcialidad,verdad material, contradicción), 3°. y 4°. del Decreto No.500/991 y del principio general de derecho que manda e impide “Ser juez en causa propia”);

20. El error y/o falsedad en los motivos del informe del Área de Educación Superior de 30-XI-2009 y, por ende, del eventual acto conclusivo, debido a una doble incidencia causal; primero, el erróneo encaramiento evaluatorio de la administración, de una IPES que pertenece a la categoría “Instituto Universitario” como si se tratara de uno de la categoría “Universidad”(premeditadamente hecho para intentar acentuar supuestos apartamientos a la normativa vigente y su “relevancia”) y, segundo; la manipulación “sesgada” de hechos y datos de los expedientes con el mismo propósito anterior;

21. Indebida inaplicación del principio “in dubio pro reo”ambientada por la duda que plantean varios aspectos que – con competencia para hacerlo- se le reprochan a la institución;

22. La lesión del derecho fundamental de la asociación y sus asociados a un “procedimiento administrativo sancionador de duración razonable,”manifiesto en la violación del principio “Non Bis In Idem,”y consiguiente indebido alargamiento del procedimiento pre-referido, triplemente exigible en nuestro derecho (por el Art. 72 de la Carta sobre “derechos no enumerados”, la ratificación estatal del Pacto de San José de Costa Rica cuyo Art.8,num.1 lo consagra, y la inclusión del texto completo del pacto en la Ley de la Nación No. 15.737 de 8-III-1985);

23. Infracción de la regla del “Venire contra factum proprium non valet”(actos propios); por arbitraria negativa de la administración de reconocimiento posterior a su reconocimiento de las sedes del instituto en algunas capitales departamentales, en ilegítima rebeldía contra una conducta administrativa anterior jurídicamente relevante, y consiguiente violación del Art. 7 de la Carta (*Los habitantes ...tienen derecho a ser protegidos en el goce de su...seguridad...etc*”).

2.4.- Nulidades generadas en los vicios de la voluntad administrativa: el exceso y el abuso de poder; que inficionarían parcialmente al eventual acto “sancionatorio-revocatorio”del permiso, por clara “subsunción” inadecuada de hechos “no relevantes” y de interpretación “restrictiva”en la hipótesis del art, 7°. del Decreto 308/995; y clara inadecuación e inidoneidad de los medios “coercitivos” empleados a la finalidad de ajustar al IUPE a las orientaciones y recomendaciones del órgano de contralor en los distintos aspectos cuestionados.

2.5. Hecho nuevo revelador de claro prejuzgamiento en etapa de deducir defensas y consiguientes ; prejuzgamiento culminante y probable “desviación de poder”; desde que mediando el curso del plazo para “presentar sus descargos y articular su defensa,”y sin haber expirado el plazo conferido a mi representada via mail el 17.XII.2009, para evacuar vista y, por consiguiente, “articular sus defensa y, eventualmente, presentar prueba de descargos”(de 10 días hábiles acorde a lo dispuesto en los Arts. 76 y 113 del Decreto No.500/991, y no de “10 días corridos”

como lo dice el mail cursado al instituto), la Sra. Ministro de Educación y Cultura puso en conocimiento del Gobierno, en el Consejo de Ministros del 28-XII-2009 que “revocará el permiso” a la asociación de conformidad con lo recomendado en el Dictamen del CCETP.(lo cual fue difundido por la mayoría de los medios de comunicación).

1.2.2.- Defensas fundadas en razones de conveniencia o mérito relativas a la “buena administración”: Por último, explayaremos - ahora- las defensas de la asociación por las inconsideradas razones de conveniencia o mérito que ya hemos inventariado “ut supra” (descentralización de la capital nacional por localización de origen en el Dpto. de Maldonado, proceso de auto-descentralización interno mediante instalación de sedes en otras capitales departamentales; garantía suplementaria de laicidad en la enseñanza-aprendizaje que imparte por no vinculación con religiones, ideologías, filosofías...etc, y amplio régimen de becas para los buenos estudiantes socialmente desprotegidos). **Porque, en efecto, también deben pesar – diríamos muy especialmente-, en vez de haber sido significativamente ignorados, en toda política de buena administración acerca de la enseñanza universitaria privada, para evitar la dictación del acto sancionatorio que se anuncia.**

EVACUACIÓN DE LA VISTA MEDIANTE DEFENSAS FUNDADAS EN RAZONES DE LEGITIMIDAD.

2. Marco Jurídico integral comentado aplicable al caso concreto administrativo.

2.1.- Principales referencias constitucionales aplicables.

2.1.1.- Principal referencia constitucional en el derecho fundamental a la libertad de enseñanza. (Art.68 de la Carta).

2.1.1.1. Características, objeto “complejo”, alcance y límites del derecho fundamental.

24. El art 68 de la Carta, en su acápite dice: “***QUEDA GARANTIDA LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA***, y en los subsiguientes incisos primero y segundo, agrega; “***LA LEY REGLAMENTARÁ LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO AL SOLO OBJETO DE MANTENER LA HIGIENE, LA MORALIDAD, LA SEGURIDAD Y EL ORDEN PÚBLICOS***”; “***TODO PADRE O TUTOR TIENE DERECHO A ELEGIR, PARA LA ENSEÑANZA DE SUS HIJOS O PUPILOS, LOS MAESTROS E INSTITUCIONES QUE DESEE.***”

25. Como surge del claro texto, **estamos ante uno de los derechos fundamentales, de los llamados “de libertad,” más intensamente protegidos contra la ingerencia estatal, en tanto su campo de reserva intangible para el legislador y -obviamente- el administrador, se define por todo aquello que queda fuera de los cuatro rubros de ingerencia estatal taxativamente establecidos. Los que además, a la luz de las expresiones antecedentes “al solo objeto de mantener...etc,” son de incuestionable interpretación restrictiva (porque las expresiones aprietan las cuatro hipótesis o rubros de intervención, y la voz “mantener” también la limita al referirse a la sola**

conservación de lo que debe ser “de principio” y pueda haberse alterado excepcionalmente en la sociedad, en general, y en las relaciones sociales de educación-aprendizaje y organizaciones sociales educativas, en particular.

26. Desde el punto de vista de su limitabilidad legislativa, y consecuente aplicabilidad administrativa de las eventuales limitaciones ingerenciales, es claro que este derecho ocupa una categoría intermedia entre los legislativamente ilimitables (Ejs.; de igualdad del Art.8º, de habeas corpus del Art.17, de expresión del pensamiento del Art.29..etc.etc) y los legislativamente limitables” por razones de interés general” (Ejs.; de reunión del Art.38, de ser protegido en el goce de determinados bienes jurídicos fundamentales del Art. 7, inciso 2º, de asociación del Art.39. de libertad de actividad lícita del Art.36...etc).

27. En efecto, como surge de la norma consagratoria, **el Estado solamente esta habilitado a intervenir respecto de los cuatro rubros taxativamente enumerados en ella, los que- además- se deben interpretar restrictivamente, pudiendo afirmarse que es el único derecho fundamental que, al establecer dicha taxatividad por rubros determinados para la intervención estatal, justifica su inclusión en una tercera categoría de derechos fundamentales, intensamente protegidos después de los más protegidos que son los legislativamente ilimitables y antes de los que son limitables simplemente por “razones de interés general.”(como son la mayoría).**

27. La doctrina nacional ha reconocido, que nadie ha explicado y definido mejor las características, el “objeto complejo” y los alcances de la libertad de enseñanza y sus diferencias con otros derechos fundamentales con los que suele relacionarse y confundirse, que el Maestro Cassinelli Muñoz, cuando dijo: “...*es frecuente confundir los problemas de la libertad de enseñanza propiamente dicha, que es asunto del alumno (o quién lo representa ...) y del docente. Se ejercita aprendiendo y enseñando...recibiendo e impartiendo enseñanza. En cambio, cuando una empresa...instala un liceo privado, desarrolla una actividad de intermediación entre... estudiantes y...profesores;...la empresa contrata por un lado con los padres de los alumnos, prometiéndoles recibir a sus hijos en horarios establecidos y asegurarles material y personal docente y administrativo que sirva para educarlos en la forma convenida y, por otro lado,...contrata con profesores que se obligan a impartir enseñanza...etc”*.

28. A continuación, profundizando su análisis, el consagrado Profesor dice:”*La distinción entre la libertad de enseñanza y la...de crear y organizar instituciones privadas de enseñanza no es solo teórica.. En un régimen como el uruguayo, en que ambas libertades existen, ...tiene interés práctico la distinción, porque los límites constitucionales de una y otra especie de libertad no coinciden. La libertad de enseñanza...sólo admite límites jurídicos fundados en la preservación de la higiene pública,...moralidad..., de seguridad pública y...orden público; en cambio, la libertad de crear y organizar instituciones privadas de enseñanza, en cuanto actividad de intermediación, está alcanzada por el Art.36 y puede en consecuencia, ser limitada mediante leyes fundadas en cualquier razón de interés general”(...les alcanzan las normas del derecho laboral, laudos del consejo de salarios,etc, que no están cubiertas por la enunciación de los cuatro motivos que pueden dar lugar a la intervención del*

Estado en materia de libertad de enseñanza). (CASSINELLI MUÑOZ, H., “Derecho Público, CECEA, Ed. de 1973, T. I, pág.76 y MARTINS, D.H.; “Principios constitucionales sobre la Enseñanza”, en “La Enseñanza Pública y Privada en el Uruguay” Ed. A. Fernández, 1973, págs. 38-39).

29. Es claro, pues, que la doctrina nacional de mayor recibo, además de avalar nuestra ubicación intermedia de la libertad de enseñanza entre los derechos fundamentales legislativamente ilimitables y los limitables por simples razones de interés general (limitable al “solo efecto de mantener” dichos cuatro rubros taxativos de intervención”), reconoce y distingue cuidadosamente dentro del objeto de esta libertad tres aspectos o dimensiones esenciales: primero; la libertad del padre o tutor de elegir para la educación de sus hijos o pupilos “los maestros o instituciones que desee”, segundo; la libertad de crear, organizar y mantener instituciones privadas de “intermediación en la función social “enseñanza-aprendizaje”, sin las cuales, la proclamada libertad de elección de los primeros no podría tener realidad. Por conclusión de lo cual, es evidente que el derecho a la libertad de enseñanza comprende, además de la libertad de aprender y enseñar, la de establecer institutos privados de enseñanza y consiguientes corolarios de libertad de elección de la orientación educativa, métodos educativo-didácticos, materias a impartirse según los niveles correspondientes, elección de docentes y expedición de títulos de grado o certificados...etc. y, tercero; la libertad de enseñar y aprender, donde quieran los padres o tutores o los adultos, y quieran y puedan los docentes .(Cf. MARTINS, D.H.; ob.cit. pág.40).

30. Por consiguiente, considerando la complejidad del objeto del derecho a la libertad de enseñanza, que la doctrina precitada ha relevado con precisión, podemos conceptuarla así: es el derecho humano fundamental de padres y tutores de elegir para sus hijos o pupilos la educación que deseen, obviamente incluida la misma libre elección de los adultos, de los sujetos jurídicos, en general, individual o colectivamente organizados, de crear y mantener instituciones privadas de intermediación en la función “enseñanza- aprendizaje, y de educadores y educandos de libre elección de la educación que deseen impartir o recibir, y las obligaciones correlativas del Estado de respetar y proteger ese derecho de padres, tutores y adultos, y el de creación y mantenimiento de instituciones privadas de intermediación educativa (no ingiriendo en la actividad que desarrollan, más que en restrictiva aplicación de los cuatro rubros contemplados en el Art.68, inciso 1º).

2.1.1.2.- Algunas consecuencias relevantes de la caracterización del principal derecho fundamental involucrado en el caso concreto (con especial referencia a sus interferencias con otros derechos fundamentales relacionados).

31. Primero; tanto el legislador, como la administración, sólo están constitucionalmente facultados para intervenir en la actividad de “enseñanza-aprendizaje” de una IPES, como es mi representada, “al solo efecto de mantener” los cuatro motivos habilitantes taxativamente enunciados en el Art.68.” Por ende, toda intervención “coercitiva”, evaluatoria, inspectiva o de cualquier otra naturaleza, que evada total o parcialmente dichos rubros, respecto de aquella actividad amparada, para incursionar en otros no contemplados en la norma, sería - en principio ilegítima-

desde el punto de vista constitucional, porque estaría incursionando dentro del campo de reserva constitucional de la libertad de enseñanza de que goza la institución, individual o colectivamente considerada, los padres o tutores de sus estudiantes, sus estudiantes adultos y, en general, todos sus estudiantes y sus docentes.

32.Segundo; la complejidad del objeto de este derecho fundamental, torna conveniente para aclarar y disipar confusiones, establecer criterios diferenciadores con otros derechos fundamentales con los que se puede relaciona fáctica y jurídicamente (Ejs. asociación y libertad de trabajo, sin perjuicio de otros). De modo que las limitaciones que éstos últimos puedan sufrir, por leyes que simplemente “se establecieren por razones de interés general,” no sean traspoladas y aplicadas, indiscriminada e indebidamente a las IPES en tanto tales. Porque sus “actividades educativas” no son limitables por dichas simples “razones de interés general”, sino en virtud de exclusiva consideración de los cuatro rubros taxativamente referidos, salvo cuando corresponda la ingerencia según la forma, naturaleza jurídica que adopten y actividad accesoria no estrictamente educativa, id est, en tanto asociaciones o empresas individuales o colectivas en el goce de los respectivos derechos que las amparan. (además del de libertad de enseñanza).

33.Tercero; está claro, pues, que la actividad de “enseñanza-aprendizaje” forma un campo jurídico interdisciplinario, en él que confluyen varios derechos fundamentales que es preciso distinguir cuidadosamente. Por consiguiente, así como no deben confundirse las posibilidades de ingerencia del Estado en la actividad de la enseñanza privada, a pretexto de que otros derechos implicados en su desarrollo lo habilitan por “razones de interés general,” tampoco se debe inhibir al Estado de desplegar los intereses colectivos que debe gestionar en toda la enseñanza, por lo menos, en dos claras direcciones, a saber:

a) para conocer y eventualmente coadyuvar a mejorar el nivel académico de la actividad de enseñanza privada; para lo cual sería legítimo que empleara todos los medios “no coercitivos” a su alcance; convenios de asesoramiento y compromiso, incentivos y estímulos de diversa índole con y para las IPES, dentro de una política sectorial “indicativa” a la enseñanza privada. Sin olvidar la necesidad de actuación de un ente público central, planificador y coordinador nacional en materia de educación, capaz de formar, nuclear y mantener, con los mismos métodos no coercitivos, un verdadero sistema nacional de educación. (ni tampoco que “la caridad comienza por casa”, levantando el arruinado sistema educativo público y su deplorable nivel académico, incluyendo a la feudal Udelar y su Facultad de Derecho, otrora gloriosa, y ahora transformada en verdadero “bolsón de residuos académicos.”, antes de “afanarse tanto en buscar paja en ojo ajeno”), y

b) para aplicar - cautelosamente- otras limitaciones y controles no derivados estrictamente de los cuatro rubros de ingerencia estatal, cuando deriven de otros derechos fundamentales que puedan verse claramente comprometidos en la función “enseñanza- aprendizaje”. Tal sería el caso de una institución de enseñanza privada que la impartiera contrariando el principio de “laicidad” y/o de “no-violencia” (si no se considerara incluido el caso en el rubro “moralidad” del Art.68), en aplicación y protección de los derechos humanos fundamentales a la educación y a la libertad de

pensamiento de la persona digna, id est, libre, igual y social que la Constitución promete. (Art.72 de la Carta), y

Cuarto; por último, como principal referencia constitucional que es, el derecho a la libertad de enseñanza es indispensable para “testear” el procedimiento sancionador seguido por la administración, con el propósito de calificar su regularidad jurídica y la de sus referencias legales y reglamentarias aplicables y en trance de aplicación administrativa en el acto conclusivo. Respecto de éstas últimas, si bien se realizará - como corresponde y en cuanto sea posible- una interpretación de dichas referencias “conforme a la Constitución” o “validante”, cuando esa inteligencia no sea posible, se marcarán las normas inconstitucionales a los efectos que correspondan. (según cual sea la jerarquía normativa de las mismas y, por consiguiente, el régimen jurídico a seguir para su invalidación y/o inaplicación).

2.1.2.- Otras referencias constitucionales relevantes.

2.1.2.1.- **El derecho de asociación**; reconocido en el Art.39 de la Carta expresa “**TODAS LAS PERSONAS TIENEN EL DERECHO DE ASOCIACIÓN, CUALQUIERA SEA EL OBJETO QUE PERSIGAN, SIEMPRE QUE NO CONSTITUYAN UNA ASOCIACION ILÍCITA DECLARADA POR LA LEY**”. Se trata del derecho fundamental de las personas a constituir colectivos organizados y permanentes, para la prosecución de fines lícitos de cualquier naturaleza, y reconoce como única limitación a su goce la declaración expresa de ilicitud con fuente en ley formal. En condiciones que permitan la concreta y estricta subsunción de la asociación de que se trate en el o los supuestos de hecho de la norma “declarativa” de su ilicitud que, en general, deben referirse a la índole “violentista” del colectivo organizado establemente. (Cf. **GONZALEZ STELLA**, M; “Libertad de Asociación” en Cursillo sobre derechos humanos y sus garantías, Cuaderno No. 13 de Facultad de Derecho, 1990, pág. 150, quién siguiendo al maestro JIMENEZ DE ARECHAGA, menciona el Art.80, inciso 6º. de la Carta porque, entre las causales de suspensión de la ciudadanía preveé; “*por formar parte de organizaciones...que por medio de la violencia o de la propaganda que incite a la violencia tiendan a destruir las bases de la nacionalidad*”).

34.Damos por probado y, por ende descontado, que mi representada obtuvo el reconocimiento de su personería jurídica como asociación; que fue autorizada a funcionar como IPES; que no existe norma legal alguna que haya declarado su ilicitud, así como que el procedimiento sancionador que se le ha llevado “de oficio”, no se funda en supuesta violación de sus estatutos o de leyes que se hayan establecido “por razones de interes general” concernientes a las asociaciones, en general. **Este derecho fundamental, tan ampliamente reconocido por la Carta, pues, se conecta con el caso concreto desde el punto de vista, “más formal que sustancial,” a que referiremos oportunamente. (porque será tratado- más adelante- con las referencias legales y reglamentarias pertinentes, que demuestran que la relación del derecho de asociación con una IPES, es producto de la creación artificial del reglamento aplicable,”de dudosa constitucionalidad, y no de la realidad sociologica -jurídica).**

2.1.2.2.- El derecho a la libertad de actividad lícita (trabajo, industria, comercio...etc); contemplado como derecho fundamental en el Art.36 de la Carta expresa que **“TODA PERSONA PUEDE DEDICARSE AL TRABAJO, CULTIVO, INDUSTRIA...ETC O CUALQUIER OTRA ACTIVIDAD LICITA, SALVO LAS LIMITACIONES DE INTERÉS GENERAL QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES”**. Es indudable su conexión con el caso concreto, yá que la constitución y mantenimiento de una IPES, cualquiera sea la forma jurídica de su organización, es una actividad doblemente amparada por el sistema de derechos fundamentales y garantías que es básicamente la Constitución Nacional, como cualquiera otra de los sistemas comparados de occidente, cuya crisis patentiza el caso concreto. (Cf. FERRAJOLI, I;”Derechos y Garantías”, La Ley del más débil”,Ed. Trotta, 2006, pags.15 y ss. donde el ilustre autor se explaya sobre la *“crisis de la legalidad”*que... *“se expresa en la ausencia o ineficacia de los controles...en la variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder...etc”*).

35. Dicho doble amparo y garantismo de una IPES amenazada de clausura, deriva de ser titular del goce de la libertad premisaria del Art. 10 de la Carta , de la de enseñanza, y también de la libertad fundamental que estamos tratando, que así se complementan, coadyuvan e interfieren desde una doble perspectiva:

-primero; para enfatizar la delicadeza, prolijidad y apego a la “legalidad” que debió tener el procedimiento sancionador a una IPES, que se encuentra en dicho triple goce de derechos constitucionalmente garantizados“per se,”y además, por la cláusula general de protección del goce de bienes jurídicos fundamentales del Art. 7°. de la Carta (“...,seguridad, trabajo y propiedad”), y

-segundo; para descartar conforme a las resultancias de autos, que los informes siempre y reiteratoriamente prejuzgatorios, realizados en base a inspecciones sin competencias públicas y parcialmente erróneos considerados para resolver como lo anunció públicamente la Sra. Ministra el 21-XII-2009 –también prejuzgatoriamente al no haber sido todavía oída la institución- que las irregularidades imputadas deriven de leyes limitadoras “por razones de interés general” de la libertad de trabajo. (los motivos- a nuestro juicio- erróneos o parcialmente falsos invocados por la administración siempre han aludido a aspectos involucrados en la libertad de educación, algunos controlables y, en su mayoría, no controlables en virtud de dicha libertad). De donde, es clara la indebida interferencia que se ha producido entre diferentes derechos fundamentales, como igualmente claro el manejo “promiscuo”que al respecto se ha hecho del caso por la administración.

2.1.2.3.- El derecho a la libertad de pensamiento (ideológica o de conciencia) y sus garantías; se considera inherente a la personalidad humana y/o derivado de la forma republicana de gobierno, por ende, de raigambre constitucional en la cláusula de derechos ,deberes y garantías “no enumerados” del art. 72 de la Carta. (basal en la formación de un paradigma educativo nacional fundado en el“personalismo” de la Constitución Uruguaya, que cree y quiere la dignidad de la persona, id est, libre y, a la vez, igual y social. Veamos –brevemente- como se conecta este derecho fundamental con el caso concreto.

36. Es reconocido que la función enseñanza- aprendizaje, y así lo confirman la experiencia histórica y las realidades actuales de “fanatismo religioso o ideológico-político violentista” en grandes áreas sociales del mundo global, constituye una situación de riesgo para la libre formación del pensamiento de los educandos, debido a los caracteres de autoridad y subordinación inherentes a la despareja bipolaridad de la misma. Sin dejar de señalarse las dificultades que comporta la transmisión de conocimientos y habilidades, en condiciones de objetividad crítica propias de la enseñanza libre, aún en sociedades libres o abiertas. Por ende, también se reconoce la necesidad de aplicar garantías del libre pensamiento o auto-determinación humana, muy especialmente, en dicha función social de “formación del ciudadano”. (Cf. LLAMAZARES, D.; “Derecho de la Libertad de Conciencia”- Libertad de conciencia y laicidad, Ed. Civitas, Madrid. 1997, T.I. pág. 227, y MANZONI RUBIO, L.; El Principio de Laicidad como Garantía Jurídica de la Libertad del Pensamiento,”Cursillo sobre Derechos Humanos...etc, cit. “ut supra”, Cuaderno 13, Fac. Der. de la Udelar, págs. 167 y ss.).

37. Mientras que la mayoría de las Universidades privadas del país, han nacido y mantienen vinculaciones con organizaciones religiosas o filosóficas, e incluso Estados nacionales (lo cual -como vá lo dije- no supone acusación alguna de falta de laicidad), el IUPE siempre estuvo exento de toda vinculacion de esa índole, lo que aporta -nada más ni menos- una garantía suplementaria valorable para que sea mantenida como IPES absolutamente laico, a favor del desarrollo de una educación favorecedora y respetuosa de la libertad de pensamiento de sus educandos y, al mismo tiempo, de una sociedad auténticamente libre, igualitaria y abierta. (el Art. 71, inciso 2º. de la Carta dice: “En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente a la formación del carácter moral y cívico de los alumnos.”).

2.1.2.4.- El principio descentralizador o de la “Democracia Descentralizada Uruguaya;”ha sido inferido por hermenéutica “lógico-sistemática-teleológica” de las numerosos normas constitucionales que inequívocamente lo mientan, como uno de los grandes principios rectores del desarrollo social de la comunidad nacional e institucional del Estado Constitucional, Democrático y Social Uruguayo de Derecho. (Ejs; Sección XI, “De los Entes Autónomos y Servicios descentralizados;”Cap.II, Art.202 y ss. sobre los “Entes Autónomos de Enseñanza”, especialmente el Art.203, inciso 2º. sobre integración y designación de los órganos de la Udelar, Sec.XVI “Del Gobierno y Administración de los Departamentos”, incluyendo la reciente previsión de los Municipios...etc,etc). Este principio se conecta directa e inmediatamente con el caso de autos. Veamos.

38. También corresponde a Cassinelli Muñoz, haber puesto de resalto y explicado, con su reconocido rigor científico, la esencia del principio constitucional descentralizador, cuando dijo “*Los intereses regionales,...universitarios,...,profesionales,...municipales,...afectados por el funcionamiento de algunos servicios públicos, escapan en principio a las mayorías calculadas sobre el conjunto del pueblo y son ...confiados a la gestión de cada grupo de intereses,...que se manifiesta por la mayoría interna del grupo....tomando un denominador compuesto solamente por los miembros del cuerpo electoral*

restringido”..... Y la democracia no es para nosotros el gobierno de cada parte del pueblo por la mayoría del pueblo entero, sino el gobierno de cada porción de asuntos colectivos por la mayoría de aquellos a cuyo respecto la decisión producirá sus efectos”. (CASSINELLI MUÑOZ, H.; “La Démocratie Décentralisée en Uruguay”, Revue Internationale de Droit Comparée, 1964, No.3, pág. 557, el dest. subr. y la traducción nos pertenecen.).

39.El instituto está localizado desde su fundación en Punta del Este, y ha iniciado un proceso de auto- descentralización hacia algunas capitales departamentales, lo que lo sitúa en calidad de único, desde este punto de vista –también-, en el país. La mayoría de los integrantes del colectivo de intereses confluyentes que lo conforman, sobre todo los estudiantes y sus familias, son de localización habitacional del Dpto. de Maldonado, sus proximidades y departamentos más cercanos, (al igual que los de las sedes de las demás ciudades del interior) Puede afirmarse, pues, que se trata de un colectivo de intereses territoriales y no solo universitarios y académicos, que además de estar afincado en su lugar natural y social y querer legítimamente continuar así, yá ha iniciado su experiencia de auto-gestión en régimen de incipiente co-gobierno. En estas condiciones, tan propicias al cumplimiento integral del referido principio constitucional descentralizador, sería un verdadero despropósito anti-constitucional, anti-político y anti-democrático, frustrarlo.

2.1.2.5.- El Derecho a la Educación en el derecho interno y el internacional; emergente desde el plano del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con la Declaración de los Derechos del Niño de la ONU en 1959, cuyo principio 7 lo proclamó, nadie duda de su vigencia en el ordenamiento nacional por virtud , también, de la cláusula de derechos, deberes y garantías no enumerados del Art.72 de la Carta. **Empero, desde entonces, tampoco nadie duda que se trata de un derecho universal, id est, que tiene toda persona, cualquiera sea su edad, de recibir la educación acorde a sus intereses y posibilidades en cualquiera de los niveles educativos, de especial interes colectivo en consideración a la importancia económica que reviste la educación en las complejas sociedades actuales, sobretodo, las latinoamericanas.** (Cf. “El Derecho del Niño a la Educación”, Ob.Col. dirigida por MIALARET, G.,UNESCO, 1979, pág. 199, en la que su director, en términos traspolables a un instituto universitario del interior se pregunta “**En lugar de los grandes establecimientos...¿ no sería mejor optar...por las pequeñas unidades dispersas, cercanas a las comunidades y viviendo, en cierta medida, en simbiosis con ellas?**”).

40.Este derecho fundamental se relaciona casi dramáticamente con el caso de autos, porque el colectivo de unos 1.000 estudiantes del y – sobretodo-“en el interior”, que quedarían sin posibilidades inmediatas de continuar sus carreras de grado, debido a la eventual revocación del permiso, serían claramente perjudicados y, por ende, titulares del interés legítimo y el derecho en reclamar la continuidad de su educación terciaria que este derecho les garantiza. (porque es obvio que no les interesa la vía procesal de subrogados jurídicos por su incumplimiento que cualquiera- en su sano juicio- debería deplorar).

41. **Por su parte, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos;** fuente de derecho constitucional interno (Art.72), y directamente aplicable, y/o por ratificación y/o incorporación al ordenamiento patrio, es rico, claro y preciso sobre este derecho fundamental, que se conecta al caso concreto ante su probable lesión estatal:

a) **la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948 dice:** Art.26, 1.”**TODA PERSONA TIENE DERECHO A LA EDUCACIÓN...ETC**”

b) **el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de 1966, ratificado por Uruguay,** dice: “1°.LOS ESTADOS PARTES RECONOCEN EL DERECHO DE TODA PERSONA A LA EDUCACIÓN...”.2°), LIT.C LA ENSEÑANZA SUPERIOR DEBE HACERSE IGUALMENTE ACCESIBLE A TODOS, SOBRE LA BASE DE LA CAPACIDAD DE CADA UNO, POR CUANTOS MEDIOS SEAN APROPIADOS Y, EN PARTICULAR, POR LA AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE LA ENSEÑANZA GRATUITA...”.4°). NADA DE LO DISPUESTO...SE INTREPRETARÁ COMO UNA RESTRICCIÓN DE LA LIBERTAD DE LOS PARTICULARES Y ENTIDADES PARA ESTABLECER Y DIRIGIR INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA A CONDICIÓN QUE SE RESPETEN LAS NORMAS MÍNIMAS ENUNCIADAS... Y QUE LA EDUCACIÓN DADA SE AJUSTE A LAS NORMAS MÍNIMAS QUE PRESCRIBA EL ESTADO.”

c) **la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948;** aprobada por Uruguay , dice: Art.XII “**TODA PERSONA TIENE DERECHO A LA EDUCACIÓN, LA QUE DEBE ESTAR INSPIRADA EN LOS PRINCIPIOS DE LIBERTAD, MORALIDAD Y SOLIDARIDAD HUMANAS**”.

2.2.- Principales referencias legales.

2.2.1.- **Decreto-Ley No.15.661** de 20-XI-1984 (“*Se establecen disposiciones para títulos profesionales que otorguen las universidades privadas*”): ante la realidad sociológica que demostraba en la década de los 80-90 la fundación de los primeros institutos o universidades privadas en el país, se limitó a exigir “para su validez” la registración de los títulos otorgados por dichas entidades privadas “ante el M.E.C”:, dando por supuesto y, por ende, sin instituir clara y “legalmente -por lo menos-,” “el acto administrativo de autorización o permiso” como condición para el funcionamiento de dichas universidades. Además de conferir a dichos títulos, una vez registrados, idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República. (Arts. 1°. y 2°).

42. Es obvio que la norma, oportunamente convalidada a la salida de la Dictadura Uruguaya, dada su parquedad, la exclusiva materia regulada, el reconocimiento implícito de la regularidad jurídica del funcionamiento de dichas universidades privadas y, sobretodo, de la validez de los títulos que expidieren, no merece reproche alguno desde el punto de vista de su regularidad constitucional a la luz del derecho a la libertad de enseñanza. Aunque pueda merecer cuestionamientos por razones de conveniencia o mérito, fincados en la imprevisión, (no imprevisibilidad), y consiguiente pobre encaramiento de una temática tan relevante y dinámica en su evolución futura. Empero, a partir de ella, son inequívocos los derechos adquiridos de

los egresados con títulos profesionales de grado de la universidades privadas, registrados ante el M.E.C., así como los mismos que adquieran los nuevos egresados en el futuro, a ejercer sus respectivas profesiones al igual que los egresados de la Udelar.

2.2.2.- Lev No.16.736 de 05-I-1996, Art.380: regula tres materias que conviene separar cuidadosamente así: a) primero; la reserva del uso de la denominación “universidad” o sus derivados, y la atribución del carácter de “superior” a la enseñanza que impartan (“y aplicar a los títulos que expidan las denominaciones “licenciatura,” “maestría”..etc), a las entidades cuyo funcionamiento hubiere sido autorizado de conformidad con las normas vigentes (primera parte del inciso 1°); segundo; como surge de lo anterior, instituye claramente al “acto administrativo de autorización o permiso”, cuya obtención es condición para el uso de la referida denominación, la atribución de superior a la enseñanza que impartan y la aplicación de las denominaciones aludidas a los títulos o certificados que expidan (segunda parte del inciso 1°.) y, tercero; auto-atribución estatal, a través del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Educación y Cultura, respecto de “las instituciones infractoras de esta disposición cualquiera sea su naturaleza jurídica, de las potestades que respectivamente les confiere el decreto-ley No.15.089..” (inciso 2°.,subr. nuest.)

42. Corresponde destacar y comentar los caracteres relevantes de esta norma en la problemática del caso concreto. En primer lugar, -a nuestro juicio-, no merece reproche alguno desde el punto de vista de su regularidad jurídica-constitucional, considerando los siguientes aspectos;

a) la razonabilidad que significa condicionar el uso de la denominación histórico-académica de “universidad o derivados,” a las entidades privadas que prediquen impartir e impartan enseñanza terciaria, id est, directamente encaminada a la expedición de títulos habilitantes del ejercicio de profesiones liberales (sin perjuicio de las demás actividades académicas, de formación docente, de extensión...etc, propias del concepto natural y obvio “universidad”), a las que hayan obtenido la correspondiente autorización;

b) la legitimidad que conlleva la institucionalización legal de la previa obtención del acto de autorización, como condición de funcionamiento de las entidades de educación terciaria privadas, nos parece clara y con ello ha cumplido mi representada. En efecto, si bien la previa autorización puede parecer -en principio- incompatible con la amplitud del derecho fundamental a la libertad de enseñanza, dicha contradicción también puede ser más aparente que real. Porque si consideramos, con la doctrina juspublicística de mayor recibo (y las necesidades de la realidad que el derecho está para atender y siempre se vienen encima de las construcciones teóricas), que tal debe ser el régimen para el funcionamiento de instituciones privadas (aún amparadas por tan extensa libertad), porque cumplen actividades de indiscutible “interés público”; y que el “telos de la autorización, es a los solos efectos de que dichas entidades puedan ser controladas únicamente en los aspectos susceptibles de intervención estatal (higiene, moralidad, seguridad y orden públicos, como lo edicta el 68); es claro que la autorización”per se” y a dichos solos

efectos, no supone ingerencia fuera de dichas motivos de intervención, sino condición indispensable para que pueda cumplirse el control- constitucionalmente tan acotado- por parte del Estado. Punto de vista desde el cual, la necesidad de control estatal consecuente al acto de autorización resulta - en verdad- a favor de la amplia libertad involucrada y sociológicamente compartida en “libertad de mercado”, en vez de lo contrario. Porque la autorización- precisamente- compatibiliza el goce de derechos fundamentales individuales con los intereses colectivos. (Cfs. **GARCIA DE ENTERRÍA, E., y FERNANDEZ, T.R.**; Curso de Derecho Administrativo, Ed. Thompson Civitas-La Ley, 2006, T.II. págs.135-136, y **MENDEZ, A.**; La Descentralización..., Estudios de Derecho Administrativo, T.I, págs. 273-274);

c) la auto-atribución de potestades de control sobre las IPES, mediante remisión a la Ley No.15.089 sobre “Policía administrativa de las Asociaciones y Fundaciones”, sin bien no es una solución conveniente (mejor sería que el MEC le dedicara más tiempo a establecer un reglamento sobre esta materia, apropiado a las diferentes condiciones del control sobre entidades que gozan de la libertad de enseñanza tal cual la reconoce el 68, no solo de la de asociación, en su caso, y de trabajo) es -a nuestro juicio- legítima. Empero, es necesario por el “principio de legalidad,” bien entendido, que la administración haga lo contrario de lo que ha hecho en autos, id est, tener en cuenta y respetar las siguientes condiciones surgentes del inciso 2º. de la norma (interpretado “conforme con el 68 de la Carta”):

43.**en primer lugar**; que dicha auto-atribución legal de potestades, no significa exigir a las IPES que se constituyan como asociaciones civiles con o sin fines de lucro, lo que la norma aclara cuando dice *“cualquiera sea su naturaleza jurídica,”* en reconocimiento a la libertad que tienen de darse la naturaleza jurídica que quieran (Arts. 10 y 68 de la Carta), sino solamente, que podrá aplicar a aquellas las potestades de control y sanción previstas por el Decreto-Ley 15.089, y

44.**en segundo lugar**; que los potestades de control y sanción que puede aplicar, deben concretarse y motivarse en los cuatro rubros o motivos respecto de los cuales el 68 de la Carta permite la intervención estatal en la educación privada. Desde que el indebido uso, id est, permanente o recurrente o no ocasional y meramente negligente, de una denominación que no corresponda al nivel educativo que realmente imparta una IPES, y/o por su categorización reglamentaria, o cuando en las mismas condiciones lo haga sin autorización, mentada por el inciso 1º., sería un caso atinente a la “moralidad pública.”(contemplada por el 68 como rubro habilitante de la intervención, independientemente del inciso 1º. de la norma).

2.2.3.- **El Decreto-Ley No. 15.089 de 23-XII-1980**; aunque ya lo hemos referido precedentemente, para destacar que resulta aplicable “**por desafortunada remisión**” de la anterior norma legal a las IPES (habiendo sido hecho para las asociaciones civiles y fundaciones como lo dice su nombre y texto), nos permitimos insistir sobre las cautelas con que la administración debe emplearlo en esas condiciones, mientras no se expida la reglamentación respectiva, a saber: a) **que debe compatibilizarse con el Art.68 de la Carta, id est, interpretarlo y aplicarlo “conforme a la Constitución,” para adaptarlo al control de entidades en el goce de la libertad de enseñanza y no de la de asociación**

(como la percibía el “legislador” de la Dictadura), y b) que -por consiguiente-, no deben aplicarse a una IPES, aquellas de sus disposiciones que refieren a motivos “abiertos y discrecionales” de control y sanción diferentes de los cuatro expresamente previstos en la norma constitucional, porque sería un caso de ilegítima aplicación. (Ejs. Art. 3º., nums. 1 y 3 sobre intervención en los casos de “...actos graves que importen violación de la ley, de la Reglamentación o del estatuto”, y “...situación de hecho “(que) “imponga la necesidad de salvaguardar el patrimonio de aquellas o los bienes morales o materiales que estuvieren a su cargo”). **Sin olvidar que, en este mismo procedimiento, el MEC vá intentó aplicarlo al IUPE, siendo detenido por el expreso no consentimiento del CCETP en Dictamen No. 250/2007.**

2.3.- Las referencias reglamentarias.

2.3.1.- **Decreto No.308/995 (“Apruébase el Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada y fíjense sus cometidos”)**; constituye el cuerpo normativo más explícito sobre la materia y, no sin lamentar su jerarquía normativa inapropiada a una materia que debió y debe legislarse, en lo que al caso concreto concierne, nos permite el tratamiento científico de la disposición que ahora el MEC quiere aplicar al IUPE, id est. el Art. 7º. (Revocabilidad de la autorización para funcionar y del reconocimiento de nivel académico), sobretodo, y otros relacionados a la especie (Arts.4º. sobre “Tipos de instituciones Universitarias;” 6º. “Alcance de la autorización para funcionar y del reconocimiento del nivel académico”; 9º., “Naturaleza y estatutos de las instituciones de enseñanza terciaria”, a efectos de poder relevar y aclarar los siguientes aspectos involucrados en la especie, a saber y sin perjuicio: **la naturaleza y características del acto de revocación de la autorización, desde los punto de vista de “sus motivos” y del poder discrecional o reglado a ejercerse por la administración; las categorías de instituciones universitarias terciarias y sus diferencias en el régimen jurídico a aplicarles, incluyendo el problema del uso de una denominación; el alcance de la autorización en el desarrollo descentralizador de la misma persona jurídica; la clara inconstitucionalidad del Art. 9º. por “exigir,” siendo reglamentario, lo que la Ley no manda ni prohíbe” y sus consecuencias jurídicas (Art. 10 de la Carta) y otros requerimientos reales o supuestos del reglamento que -indebidamente- se le ha reprochado incumplir a mi representada.** Veamos.

2.3.1.1.- **Naturaleza y caracteres del eventual acto de “revocación de la autorización” al IUPE en el Art. 7º. del Decreto y consecuencias.**

45. Nociones introductorias sobre el acto administrativo de autorización y el de su revocación, en general, en la doctrina administrativista; antes de realizar la caracterización de la revocación del permiso, tal como ha aparece en su regulación del Art. 7º. del Decreto 308/995, conviene que nos refiramos introductoriamente a algunas nociones generales preliminares aclaratorias, tal como han sido tratadas por la mayoría de la doctrina administrativista nacional y extranjera. Ellas son:

a) **la potestad “discrecional o reglada” ejercida en estos actos por la administración;** para la generalidad de la doctrina científica contemporánea, la discrecionalidad de la

administración, entendida como el amplio margen de libertad para elegir entre varias posibilidades, la que estime mejor para la decisión, únicamente limitada por la regla de interdicción de la arbitrariedad o irrazonabilidad (implícita en el ejercicio de todo poder público), se considera la “solución de principio”, id est, la que se debe aplicar toda vez que no existan textos expresos que la limiten. Mientras que el carácter reglado del ejercicio de la potestad para decidir, deriva de la existencia de otros límites impuestos por los textos jurídicos para la decisión, además de la regla de principio que interdicta la arbitrariedad, que acotan aquella discrecionalidad de principio e imponen a la administración respetarlos so pena de ilegitimidad e invalidez. Por eso se dice -con razón-, que los actos administrativos son mas o menos discrecionales o reglados, reconociendo la gradualidad de los límites jurídicos de la decisión y la relatividad de la distinción entre los discrecionales y los reglados. (Cfs entre muchos. **GARCIA DE ENTERRÍA E., Y FERNANDEZ, T.R.**; Op.cit.,T,I, págs.460-471, y **GORDILLO, A.**; Nota al Cap.VIII.).

b) la discrecionalidad o carácter reglado de la revocación de la autorización por via de sanción al administrado; independientemente de cuales hayan sido las características, que desde el punto de vista en examen, haya tenido la autorización que en su momento se le otorgó a mi representada para funcionar como IPES, problema ajeno a nuestro tratamiento porque no hace a la cuestión, la revocación de aquella, al aparecer necesariamente como un acto sancionatorio, en el Decreto en examen y en la realidad de autos, no puede ni debe ser nunca un acto discrecional, porque a diferencia del de autorización que el derecho positivo es dueño de regularlo como muy discrecional o menos discrecional y reglado, este tipo de revocacion sancionatoria está sujeta a numerosos límites jurídicos impuestos por los principios generales del derecho administrativo sancionador (las reglas de forma y de fondo del debido procedimiento administrativo sancionador previas al y para el acto), más las demás que de la concreta regulación de la “revocación-sanción” haga el derecho positivo. De modo que debe admitirse, que la revocación de la autorización es siempre un acto eminentemente reglado, característica que -como veremos puede aumentar o no, según cual sea la regulación que el derecho positivo haya hecho del acto revocatorio.

c) el carácter reglado de la revocación del permiso por via de sanción supone la adición a los límites derivados de los principio y garantías del “debido procedimiento administrativo sancionador” de los emergentes de la concreta regulación del acto en el derecho positivo, lo que puede transformarlo en “acto eminentemente o muy especialmente reglado”; porque en efecto, si en la revocación-sanción, confluyen una multiplicidad de reglas de derecho de forma y de fondo relativas al “debido procedimiento administrativo sancionador”, en general, más las que la regulación positiva pueda establecer para el concreto acto revocatorio de que se trate, es claro que la consecuencia es un acto muy especialmente reglado, lo que dificulta enormemente a la administración su dictación conforme a derecho.(más aún estando en crisis -como lo patentiza el caso concreto- el principio de legalidad). A continuación demostraremos, a través del exámen de su naturaleza y caracteres dentro del Derecho Sancionador de la administración y su regulación positiva en el Art.7º. del Decreto, que la revocación del permiso al IUPE es un acto eminentemente

reglado y cuales son las condicionantes jurídicas de su válida dictación para evaluar- en su momento- lo que sería su total incumplimiento por la administración.

2.3.1.2.-Los Caracteres de la revocación del permiso en el Decreto 308/995.

a) El acto de revocación del permiso es sancionatorio; la regulación positiva de la revocación del permiso en la norma reglamentaria, no deja margen alguno a la duda de que estamos ante una revocación sancionatoria. En efecto, la referencia normativa que la administración aplicaría al IUPE, en tanto institución con más de 5 años de funcionamiento a partir de la autorización en el 2000, haría aplicable para la revocación el inciso 2º. que expresa *“Vencido el plazo inicial de cinco años, la autorización para funcionar,...podrán ser revocadas por apartamientos...de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento ,...etc”*(el resto del inciso no interesa, aunque conviene destacar que - a nuestro juicio- análogamente a otras disposiciones del Decreto es manifiestamente inconstitucional, por exigir lo que no manda ni prohíbe la Ley formal en contradicción con los Arts.10 y 68 de la Carta). Luego, no cabe duda de que, si la sanción es la consecuencia jurídica de la infracción a la norma, en el supuesto de hecho del inciso en examen están perfectamente relacionados el hecho infraccional (“apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento”) con la consecuencia sancionatoria (“...podrán ser revocadas por..”).

46. Consecuencia evidente de la naturaleza jurídica sancionatoria de la revocación es: la aplicabilidad a la especie de todas las reglas generales y específicas de derecho, de forma y de fondo del Derecho Administrativo Sancionador, entre las que conviene destacar por su relevancia para el caso concreto las siguientes:

47.COMPETENCIA DEL ÓRGANO; DEBIDO PROCEDIMIENTO; LEGALIDAD OBJETIVA; IMPARCIALIDAD; BUENA FÉ , LEALTAD Y PRESUNCIÓN DE VERDAD SALVO PRUEBA EN CONTRARIO; VERDAD MATERIAL; ANTIJURIDICIDAD; CULPABILIDAD; TIPICIDAD; DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA; DERECHO A UN PROCEDIMIENTO DE DURACIÓN RAZONABLE; “NON BIS IN IDEM”; INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD, DE LA DESVIACIÓN, EL EXCESO Y ABUSO DE PODER; DEL ERROR Y/O FALSEDAD EN LOS MOTIVOS DEL ACTO E “IN DUBIO PRO REO”. (Cfs. CARRETERO,A y CARRETERO SANCHEZ,A; Derecho Administrativo Sancionador, Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, 1992, pág. 106, quienes desde la perspectiva de un ordenamiento constitucional y legal traspolable al nuestro, dicen: *“Los principios penales sustantivos deben aplicarse a las sanciones administrativas...la infracción de las normas administrativas requiere una reacción, pero aplicando los principios generales del ordenamiento...,que es único; en este caso, los del Derecho Penal, puesto que la adecuación al Derecho de un acto es la de la Teoría General del Derecho Penal. El hecho que se reputa ilícito pertenece a una rama del Derecho administrativo: el Derecho Administrativo Sancionador, que supone un traspaso de conceptos del Derecho Penal al Administrativo...etc”).*

b) Sus causales son de interpretación “restrictiva”y, por consiguiente, clara la exigencia de estricta“tipicidad” en la adecuación de los hechos al derecho a cumplir

por la administración; el tratamiento del punto conforme al método jurídico, requiere de la consideración de los siguientes aspectos: **la interpretación “restrictiva de las causales habilitantes de la revocación del permiso y consiguiente “tipicidad” de la supuesta infracción o infracciones imputadas al instituto de acuerdo a una deficiente y, por ende, ilegítima norma típica y el conocimiento del verdadero contenido de dichas causales.** Veamos.

48. Interpretación restrictiva de las causales y consiguiente defectuosa “Tipicidad” de la o las supuestas infracciones que hacen reprochable no solo el encuadramiento de la administración sino la legalidad del propio Art.7º. del Decreto por deficiente y/o carenciada “tipicidad”; surge con meridiana claridad de las expresiones normativas que exigen ese tipo de interpretación. La disposición que prescribe la revocación del permiso a los institutos de más de 5 años de funcionamiento como el IUPE, dice: “...**sólo podrían ser revocadas por apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento...etc.**”(dest. y subr. nuest.) Luego, es evidente, estamos ante una doble exigencia textual que manda realizar una inteligencia “restrictiva” de la norma, porque la voces “sólo” y “apartamiento relevante” indican que la operación de subsunción de los hechos o actos supuestamente infractores en el supuesto de hecho, se haga con la cautela y dificultad inherente a una hipótesis doblemente apretada o constreñida. Como lo indica el diccionario consultado, “*se dice de una disposición legal...que limita la aplicación de la norma a casos determinados (a menudo bajo la indicación “solamente”) e impone una interpretación estricta excluyente de toda ampliación analógica...etc*”(Vocabulario Jurídico- Asociación “Henry Capitant”, Ed.Temis, Bogotá, 1995, pág.774)

49. Siendo así, también es claro que estamos ante un caso de exigencia de estricta “tipicidad,” si bien muy deficiente y carenciada empezando por la jerarquía de la norma que la contempla, poco común en el Derecho Administrativo Sancionador Nacional, de escaso y deficiente desarrollo legal y reglamentario, que deja más allá de la duda la obligación a cargo del Estado y su administración, de haber cumplido y deber cumplir, con uno de los dogmas clásicos de “libertad” más preciados e inmovibles de la Teoría del Derecho Sancionador General, que está incumpliendo; primero, la definición mediante Ley formal de los tipos infraccionales y sus sanciones, en que pueda incurrir una IPES, segundo; ante la carencia de Ley definidora de dichos tipos, la más correcta adecuación típica del hecho o hechos que se predicen infraccionales imputados a mi representada en el supuesto de hecho de la norma reglamentaria. (de inequívoca interpretación “restrictiva”).

50. Como veremos oportunamente, la dificultad e imposibilidad inherente a semejante adecuación típica en el caso concreto, a falta de posibilidades de correcta realización técnica y leal, parcialmente causada por las carencias y/o deficiencias del “tipo infraccional”, fue suplida por la administración a base de constantes y reiteratorios “prejuzgamientos” en plena “etapa de instrucción” del procedimiento (hasta el culminante de la Sra. Ministra, cuando estando corriendo el plazo para la evacuación de esta vista , afirmó públicamente que “revocará” la habilitación al IUPE por graves irregularidades) y las “manipulaciones” deformantes sobre los hechos de los diferentes funcionarios “evaluadores”, a que oportunamente referiremos. (Cfs.

CARRETERO Y CARRETERO; ob cit. págs.128-129, dicen en base a la prestigiosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional español que:”...*la tipicidad es la descripción de la infracción (la concreta definición de la anti-juridicidad)*” y del tipo e sanción la sanción, lo que supone la exclusión de tipos abiertos y de la analogía”....*La legalidad se cumple con la previsión de infracciones y sanciones en la Ley,..la tipicidad requiere algo más, que es la precisa definición de la conducta que la Ley considera...infracción y de...la sanción...medios de garantizar el principio constitucional de seguridad..., y de hacer realidad,..la exigencia de una “LEX PREVIA” y “CIERTA”...*”*Se necesita definir la conducta con el detalle suficiente. El resto puede dejarse para el reglamento...no valen los tipos abiertos ni ominocomprensivos...el uso de conceptos jurídicos indeterminados tampoco es lícito...”porque siempre deberá ser exigible en el campo sancionador...el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano”*).

51. Consecuencias de lo expuesto son: que mi representada reprocha y reprocharía jurisdiccionalmente al Estado y su administración lo siguiente; PRIMERO, que no haya definido mediante Ley formal los tipos infraccionales y sus respectivas sanciones, en que podría incurrir como IPES, por supuestas transgresiones de la Ley o el Reglamento aplicables, (remitiéndose a un Decreto-Ley como el 15.089 que se limita a establecer sanciones sin definir las infracciones); SEGUNDO, que haya creado un Decreto como el 308/995 cuyo Art.7º. no cumple adecuadamente con la garantía de la tipicidad, porque deja un indebido campo a la discrecionalidad administrativa en una materia en que ella está vedada por exigencia de la seguridad jurídica del administrado , y TERCERO; porque la administración , ante semejantes deficiencias y carencias en un aspecto de fundamental importancia como el de la deficiente tipicidad, haya procedido arbitrariamente, como lo hizo en autos, en lugar de haber empleado la prudencia y razonabilidad del “buen padre de familia,” requeridas para intentar suplir las carencias y deficiencias anotadas. Sin duda, de no lograrse revertir la situación, este aspecto sería imputado como grave causal de nulidad en el recurrimiento correspondiente y, eventualmente, en la jurisdicciones que por derecho correspondan, incluyendo obviamente- la anulatoria con fundamento en el Art.25, incluso 2º, del Decreto.Ley 15.524.

c) **Contenido ilegítima y parcialmente “indeterminado” pero determinable de la o las causales habilitantes de la revocación del permiso y su determinación conforme a derecho y en lo pertinente;** constituye un tema medular para la correcta operación de subsunción de los hechos en el derecho aplicable a la revocación del permiso a una IPES y, -a nuestro- juicio- requiere de la previa distinción entre el concepto jurídico indeterminado y relativo de “*apartamiento relevante*” y el de “*condiciones tenidas en cuenta para el otorgamiento de la autorización o reconocimiento*” a que la norma refiere. En base a esta distinción, y sin apearnos de la ilegitimidad de los tipos infraccionales indeterminados, analizaremos cada uno separadamente.

52.El apartamiento relevante; no puede ser otro que aquel que implique infracción grosera, manifiesta y trascendente de las “condiciones tenidas en cuenta” que determinaron la autorización. Debe tratarse, pues, de una infracción o infracciones que, conforme al sentido claro del texto y de conformidad con el significado natural y

obvio de los términos (Arts. 17 y 18 del C.C.) refiera a lo “extraordinario” y no a lo ordinario, porque el adjetivo alude a lo que es “sobresaliente” o “insólito”. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 19ª. Ed. pág 1196). Razón por la cual, la indeterminación y relatividad del significado del “apartamiento relevante”, conforme al “standard” jurídico de “razonabilidad” en la interpretación, no puede ser objeto de manipulaciones administrativas tendientes a distorsionar su significado. (para hacer de lo irrelevante relevante, de lo indebido debido, como ha hecho la administración en el caso de autos, y viceversa).

53. Las “condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento”; no conllevan , a diferencia de la anterior referencia, indeterminación ni relatividad hermenéutica de especie alguna, porque son un tema de estricta aplicación del derecho positivo integral sobre la libertad de enseñanza de que goza una IPES,. conforme al principio de jerarquía y consiguiente valor y fuerza de las normas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables pertinentes. Desde este punto de vista, dichas condiciones no pueden ser otras que las referidas a la regularidad del instituto autorizado respecto de los rubros que habilitan la intervención estatal en la enseñanza privada, taxativamente enunciados en el Art. 68 de la Carta (“moralidad, higiene, seguridad y orden públicos”); más las que las leyes reglamentarias y reglamentaciones administrativas respectivas hayan establecido, que no deben oponerse a aquellas ni crear otras limitaciones diferentes sino sólo reglamentar los motivos constitucionales.

54. En general, no hemos encontrado en las leyes reglamentarias referidas “ut supra”(2.3.) normas que se opongan y/o que evadan del campo de reserva de la libertad de enseñanza en el 68, lo que facilita la labor del intérprete en la aplicación del derecho al caso concreto, (por evitación de cuestiones de inconstitucionalidad reservadas a los medios de impugnación constitucionales y competencia exclusiva de la SCJ previstos en los Arts 256 y ss. de la Carta). Con la excepción, por cierto relevante, del Decreto-Ley No.15.089 que al establecer un régimen de sanciones difiriendo para la reglamentación la definición de las infracciones no es compatible con la libertad de enseñanza de que goza una IPES por el 68. (por lo que a ella y a la que remite le caben reproches de inconstitucionalidad).

55. Respecto del Decreto en estudio -en cambio-, sí las hemos encontrado exclusivamente en el Cap.III “De la naturaleza jurídica y de los estatutos de las instituciones de enseñanza privada”, a las que nos referiremos oportunamente. Sin perjuicio de adelantar que éstas previsiones reglamentarias, flagrantemente inconstitucionales en tanto exigen a las IPES determinada naturaleza jurídica (Art.9º., inciso 1.º), no deberían aplicarse por la administración a efectos de autorizar y, en su caso, revocar la habilitación de una IPES. (debiendo crearse al efecto un reglamento “rectificador” apropiado que, sin exigir determinada naturaleza jurídica a éstas instituciones, recoja las adecuadas previsiones del Art. 10 “Estatutos de instituciones universitarias,” cualquiera sea la forma jurídica que la institución tiene el derecho constitucional de darse).

d) Es un acto eminentemente reglado; fluye de los anteriores apartados, de la simple lectura del Art. 7º. del Decreto 308/995 y,- como veremos-, de los esfuerzos ilegítimos

reiteratoriamente intentados por la administración para encuadrar a “como diere lugar” los hechos -relevantes o no, debidos o indebidos desde el punto de vista de la “competencia” del órgano de control - en el derecho aplicable, que la revocación es un acto intensamente reglado. Esto es; que muy lejos de suponer ejercicio de poder discrecional, en consonancia con la intensidad del amparo constitucional sobre la libertad de enseñanza de que goza el IUPE, sujeta a la administración al previo cumplimiento de requisitos condicionantes, expresos y explícitos, que independientemente de las defectuosidades y carencias normativas anotadas, limitan intensamente su discrecionalidad “ de principio”, como son todos los precedentemente estudiados.

56. En suma, el Estado y su administración, cada uno en “su momento”, debieron cumplir y todavía no han cumplido con los siguientes presupuestos del eventual acto de revocación del permiso, a saber; interpretación “restrictiva” de la o las causales y consiguiente cumplimiento estricto con el principio de “tipicidad” de los actos o hechos infraccionales imputados en la hipótesis normativa como si su adecuación típica fuera perfectamente posible (id est. ignorando la carencia o defectuosidad del “tipo” en una Ley formal y en el Art.7º. al respecto); de conformidad con la interpretación adecuada y razonable de las causales exigidas desde la perspectiva superior de los motivos constitucionales de intervención en la educación terciaria privada del 68 (los que, además, deben guiar la interpretación de los que pueda, legítimamente o no, haber introducido la reglamentación administrativa respectiva). Con especial consideración al principio de “relevancia”, como necesaria y no meramente suficiente razón, para revocar la autorización. (que no autoriza a revocar mediante infracciones de poca entidad que reconoceremos y, mucho menos, las que se han imputado con flagrante incompetencia del órgano de control).

2.3.1.3.- Ilegitimidad e invalidez del Art. 9º., inciso 1º. del Decreto 308/995 y consecuencias.

57. Al exigir la disposición que las IPES “*deberán estar constituidas como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro, con personería jurídica...etc*”, además de introducir un inconveniente elemento de negación de la realidad del libre mercado, al que tienen derecho de gozar y estar libradas –concurencialmente- las IPES y sus colectivos integrantes (que convoca el recuerdo de la Dictadura Uruguaya y su paranoica actitud “prohibicionista” de la realidad de una sociedad abierta), la norma se sitúa -como ya lo adelantamos- en flagrante inconstitucionalidad por contradicción con los Arts. 10 y, sobretodo, 68 de la Carta. Veamos porqué, y cuales son sus consecuencias, dados el valor y fuerza del reglamento que la contiene.

58. En primer lugar; es claro que un reglamento que exige lo que la Ley no manda ni prohíbe como es el caso, está inficionado de ilegitimidad y nulidad por colisión con el Art.10 de la Carta. No siendo - a nuestro juicio- suficiente, la mera referencia que la pre-analizada Ley No.16.736, Art.380, hace al remitirse – en lo pertinente- al Decreto-Ley No.15.089 sobre “policia administrativa de asociaciones y fundaciones, porque de ella no surge ninguna exigencia a las IPES en cuanto a la naturaleza jurídica y forma para constituirse como tales. De modo que es clara la contradicción

de esta norma reglamentaria con el dogma fundamental de “libertad-legalidad” instituido por el Art. 10 como base fundamental de la Nación.

59. En segundo lugar; aunque existiera una Ley que dispusiera dicha forma de constitución para las IPES, ella sería de muy dudosa constitucionalidad, dada la intensidad de la protección que el constituyente otorgó a la libertad de enseñanza, una de cuyas dimensiones es –precisamente- la libre constitución y funcionamiento de instituciones de enseñanza terciaria privadas, sin otros condicionamientos que los que deriven de los cuatro rubros taxativamente enunciados en el 68, y su reglamentación acorde, entre los que no figura ninguno que diga relación con la forma y naturaleza jurídica de constituirse la institución de enseñanza.

60. En tercer y último lugar; también es claro que todos los requerimientos contenidos en el Cap.III del Decreto, que tengan relación con la forma y naturaleza jurídica indebidamente exigida de “asociación o fundación sin fines de lucro” a la IPES, id est, que no se puedan traspolar a otras formas jurídicas diferentes, en interpretación “validante” de las disposiciones que lo permitan, también deberán considerarse inficionadas por esta ilegitimidad. Por ende, la administración debería cumplir a su respecto con el indiscutido “poder-deber de rectificación” de actos administrativos ilegítimos e inválidos, y el administrado interesado y lesionado, estaría habilitado, sin perjuicio de su derecho de petionar su inaplicación a la administración y, ante la decisión expresa insatisfactiva (insatisfacción ilegítima expresa del interés legítimo), o ante la ficta que agote la via administrativa (insatisfacción doblemente ilegítima tácita del interés legítimo), promover -antes o después- las acciones pertinentes, ordinarias o extraordinarias-sumarias de condena para la satisfacción de su interés y derecho subjetivo ante la justicia ordinaria (facultada para inaplicarlas lisa y llanamente) y/o de nulidad - después- ante el T.C.A. (facultado para anularlas), con petición expresa de declaración nulitiva de las normas lesivas del Decreto en base al precitado Art.25, inciso 2º. del Decreto-Ley No.15.524. (Cfs. SAYAGUES LASO. E; Tratado...,T.I, pág. 521, y CASSINELLI MUÑOZ, H.; Defensa jurídica de la Constitución, Cuaderno No. 1, 2 da. Serie, Facultad de Derecho de la Udelar, 1985).

2.3.1.4.- La categorización de las instituciones de enseñanza terciaria privada.

61. Bajo el “nomen juris” “Tipos de instituciones universitarias” el Art. 4º. del Decreto categoriza, en función del número de “áreas disciplinarias afines o no”, dos tipos;”las “universidades”, que son las que realizan las actividades indicadas (enseñanza, investigación y extensión) en dos o más áreas disciplinarias no afines (lit.a), y los “institutos universitarios,”que realizan las referidas actividades en “una o más áreas disciplinarias afines, o en dos no afines”, en ambos casos orgánicamente estructurados en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes”(lit. b).

62. La única diferencia, pues, entre una y otra categoría, es el número de áreas disciplinarias, afines o no, de actividades educativas terciarias. Lo cual hace bastante irrazonable , más aún en un contexto normativo tan defectuoso, que algunos

“deslices” por simple inadvertencia, relativos a la denominación de mi representada como “Instituto Universitario” en documentos con universidades extranjeras (mediando evaluaciones del M.E.C. al instituto como si fuera una “universidad” e impartiendo enseñanza –actualmente- en más de “dos áreas no afines” orgánicamente estructuradas...etc”) no revistan la “relevancia” infraccional exigida por la norma defectuosa pero de indudable inteligencia “restrictiva” del Art. 7º., como indebidamente se pretende.

2.3.1.5.- Los controles de la gestión económico-financiera de las IPES en el Decreto.

63. No hemos encontrado en las referencias legales ninguna exigencia al respecto, ni siquiera auto-atribución de contralor administrativo alguno sobre la gestión económico-financiera de las IPES. Por su parte, el Decreto en estudio, en cambio, refiere al punto en dos oportunidades; en el Art.11 (“*Solicitud de autorización*”), lit.12, para exigir “*Inventario inicial y balances constitutivos y posteriores con certificación profesional; acreditación de un patrimonio suficiente en función de la oferta de enseñanza; plan financiero institucional, con expresión de apoyos financieros externos si los hubiera.*,” y en el Art.15 (“*Actualización de información*”), para exigir la actualización de la información -referida (“*deberán actualizar...etc*”), “*anualmente durante el lapso inicial de cinco años..., y posteriormente cada tres años*”. Cabe, pues, interrogarse sobre la regularidad jurídica de estos requerimientos, meramente reglamentarios, a la luz de los derechos fundamentales a la libertad de enseñanza y de libertad de actividad lícita o trabajo de que goza mi representada.(Arts. 36 y 68 de la Carta).

64. **Sin negar la posible conveniencia de que una IPES, deba informar a la autoridad de control, de la forma y modo querido por el Decreto en razón del “interés público de su actividad, asunto que podría discutirse, es – a nuestro juicio- evidente que dicha exigencia debió estar contenida en una ley formal. En efecto, en nuestro sistema constitucional, por imperio de lo edictado en el art.10 de la Carta, sólo la ley formal podría, en virtud de la libertad de actividad lícita cumplida por la institución y por simples razones de interés general, establecer limitaciones diferentes de las relacionadas a los cuatro rubros o motivos enunciados en el 68, como patentemente lo es la gestión económico financiera de una institución de enseñanza privada. Sin perjuicio de que dicha limitación - según la concreta regulación legal de que se trate-, tampoco podría reprocharse desde el punto de vista del 68, porque la gestión económico financiera de la institución de enseñanza, podría relacionarse a la “seguridad” en sentido amplio y a la “moralidad” que autorizan la intervención estatal. (siempre que no se trate de evadir el campo estricto de dichos motivos para invadir el de la libertad reservada a la institución).**

66. **En suma; con éstas exigencias del Decreto estamos -otra vez- ante normas de clara inconstitucionalidad, que es “poder-deber” del Estado rectificar y/o regularizar por las vías reglamentarias y legislativas correspondientes, respectivamente. Pero cuya ilegitimidad y nulidad, habilitan al sujeto jurídico del interés y derechos lesionados, a esgrimir las defensas que corresponden, mediante recurrimiento del eventual acto revocatorio (fundado total o parcialmente en incumplimientos con la**

normativa reglamentaria sobre información de la gestión económico financiera de la institución) y simultáneos o posteriores accionamientos en pos de la o las sentencias de condena en tutela del interés o derecho comprometidos y la anulatoria ante el TCA. (Arts. 72, 309 y 319 de la Carta, y 25, inciso 2º del Decreto-Ley 15.524).

2.3.1.5.- Inexistencia de reglamentación sobre “auto-descentralización territorial” de una IPES y consecuencias.

67. La descentralización territorial de una IPES, mediante la instalación de sedes en otras capitales departamentales, diferentes de la “macrocefálica” nacional, como es el caso de mi representada (donde imparte enseñanza en las áreas disciplinarias autorizadas como “Instituto Universitario”), no fue objeto de reglamentación alguna en el Decreto en estudio. (tampoco en las referencias legales que para nada se refieren a este saludable fenómeno). Siendo así, cabe preguntarse sobre la regularidad jurídica o no de la intervención estatal diferente a la que ya se irroga y tiene el M.E.C., respecto de la persona jurídica autorizada, id est, la Asociación Universitaria Maldonado-Punta del Este,”por su proceso de auto-descentralización académica. Veamos.

68. Al no existir sobre el punto reglamentación legal ni administrativa-reglamentaria, es claro que se trata de un tema cuya solución debe buscarse en la Constitución Nacional, en función de los siguientes argumentos: primero; toda vez que no exista “reglamentación respectiva” sobre el ejercicio de un derecho fundamental, por imperio de lo estatuido por la norma de integración constitucional específica del Art.332 de la Carta, se deberá aplicar al caso concreto –alternativa o simultáneamente- alguna de las fuentes referenciales indicadas por la norma (“*fundamentos de leyes análogas, principios generales de derecho y doctrinas más recibidas*”) y, segundo; resulta inequívocamente aplicable a la especie, como ley análoga y doctrina más recibida, el art.2394 del C.C. (de acuerdo con lo dispuesto por la Ley No. 10.084 de 3-XII-1941), que dice: “*La existencia y capacidad de la persona jurídica se rige por la ley del Estado en el cual ha sido reconocida como tal...para el ejercicio habitual en el territorio nacional de actos comprendidos en el objeto especial de su institución se ajustará a las condiciones prescriptas por nuestras leyes.*” (subr, y dest. nuest.).

69. Porque, sin ninguna duda, la norma positiva recoge el principio general de la “territorialidad de la persona jurídica”, conforme al cual, ella puede realizar, una vez reconocida, la actividad de su giro en todo el territorio nacional. (ajustándose a la “leyes formales”prescriptas). Razón por la cual, por vía “coercitiva”, ningún reproche puede hacerse a la descentralización operada por mi representada. (uno de sus logros más convenientes, sin perjuicio de los ajustes académico-administrativos que correspondan, en régimen consensual con la autoridad de contralor).

70. En cuanto a la Resolución Ministerial No.984 de 7-VII-2006; sobre extensión a las sedes de la IPES, diferentes a las existentes al momento de su reconocimiento como persona jurídica, de las mismas obligaciones impuestas a dichas personas jurídicas, pretendió ser , pero no fue la “reglamentación respectiva” a cuya falta se refiere el 332. Porque , -es evidente-, además de tratarse de un acto administrativo subjetivo

“tapado” bajo la apariencia de una “Ordenanza” (“general”???) conforme al principio de “verdad material,” id est, premeditadamente hecha para obstar a la auto-descentralización del IUPE, esta inficionado de otras múltiples nulidades.(como veremos; violación del Art.3º. del Decreto 308/995 y consiguiente infracción a la regla del “Venire contra factum proprium non valet”). Por ende, carece del valor y fuerza, y de la validez para excluir el procedimiento de aplicación del derecho “ a falta de reglamentación respectiva,”a que referimos en aplicación del 332 de la Carta.

71. Sobre esta resolución, me remito desde ya en todos sus términos, al Dictamen de Asesoramiento Jurídico del Prof. Augusto Durán Martínez de 16-VIII-2006 (agregado al anexo sobre “Resolución que no autorizó a la Sede de Melo a funcionar”, No.2008-11-0001-1779). En efecto, su calificación de simple “ordenanza,” y demás conclusiones lucientes en el cap. VII sobre las múltiples nulidades de forma y de fondo de que adolece, nos eximen de mayor esitación en cuanto a concluir , en el mismo sentido que el prestigioso autor, por su categórica ilegitimidad e invalidez. (de insistir la autoridad en su aplicación, en lugar de rectificarla o revocarla, se enriquecerían, -sin duda-, los accionamientos que por derecho corresponderían contra el eventual acto revocatorio que se fundara -también- en dicha “ordenanza”).

3. Sumario comentado de las principales causales de nulidad que se invocarían contra la eventual revocación del permiso en el recurrimiento y accionamientos que correspondieren.

3.1.- Introducción aclaratoria sobre el encaramiento sumario del capítulo y lo que surge de la relación entre la “forma y el fondo” del asunto en los “aspectos materiales del trámite, también infringidos”.

72. Sobre el encaramiento del capítulo; como las principales causales de nulidad verificadas , -hasta ahora- en el procedimiento sancionatorio, han sido mencionadas, e inclusive, tratadas tangencialmente en las precedentes consideraciones, “brevitatis causae”, en este capítulo no limitaremos a su exposición sumaria. Consideramos -además- que su tratamiento, apremiado por las circunstancias relativas a una insólita evacuación de vista (conferida “**contra legem**”para ser evacuada en 10 días “corridos”) en medio del torbellino de las fiestas tradicionales y del comienzo del descanso de un letrado algo agotado (preparando su bolso para el anual viaje vacacional), podrá complementarse con posterioridad a la producción de la prueba que se ofrecerá, en oportunidad para alegar sobre sus resultancias.

73. En cuanto a lo que surge de la relación entre “la forma y el fondo” de los aspectos materiales del trámite; recordando al poeta latino: “*Es propio de la naturaleza, en general, que las cosas que no deban permanecer ocultas, se evidencien de alguna o algunas maneras.*”(Lucrecio; “De Natura Rerum”), nos referiremos a ellos, para mostrar que estamos ante un único procedimiento sancionador iniciado aproximadamente hace más de dos años (2006 con la “Evaluación –Inspección” “Martínez- Gerpe”). En efecto, observamos que en este asunto, obran anexados, acumulados y/o acordonados, un conjunto de expedientes (de diferente numeración y

carátula) cuyo “común denominador” predominante es referirse a actuaciones administrativas y las consiguientes de parte relativas al IUPE.

74. Vale decir, que el hilo conductor que se evidencia en la reunión física de los autos así conjuntados, responde a una misma voluntad y designio de la administración, de culminar el asunto mediante el dictado de un mismo acto administrativo formal. Veamos lo que nos muestra esta realidad física, en la normativa aplicable, y cual es su relevancia en cuanto a la prueba de algunas de las nulidades de forma que se relacionarán subsiguientemente.

75. Conforme a lo dispuesto por el Art. 61 del Decreto 500/991, “*Cuando dos o más asuntos puedan ser resueltos por un mismo acto formal, se les sustanciará conjuntamente.....*”(inciso 1º.)...”*Varios asuntos podrán ser resueltos por un mismo acto formal cuando sea posible decidir sobre ellos por medio de un acto regla o cuando, aún requiriéndose una pluralidad de actos subjetivos..., la identidad sustancial de las resoluciones...permita la unidad de formulación...etc*”(inciso 2º.) La norma aplicable, pues, y la realidad física, corroboran que en este asunto existió desde su lejano inicio una misma voluntad y su “designio” de “orientación decisoria”, en el sentido de culminar el procedimiento sancionador” mediante un solo acto formal.

76. Lo cual deja fuera de toda duda de que estamos ante un único procedimiento sancionador, con diversas “vertientes afluentes” que se fueron acumulando o anexando (alguna de las cuales, como veremos, no obstante haber culminado con decisión expresa sancionatoria, continuaron indebidamente “pesando” después para la eventual sanción revocatoria del permiso), para intentar enriquecer un cúmulo de imputaciones de supuestas infracciones. (“estrategia y táctica” rotundamente anti-jurídica en derecho sancionador por determinar su excedida duración, la transgresión de los principios “Non Bis In Idem” y de continencia del procedimiento a su preciso y predeterminado “objeto” y consecuencias...etc) Quedando -también- claro, id est, probado en sus bases físicas, algunos aspectos de fondo relativos a la “verdad material” de las nulidades de forma verificadas en el procedimiento, como a via de ejemplo son; la infracción del principio “Non Bis In Idem”, del derecho del sujeto jurídico a un procedimiento sancionador de duración razonable y consiguiente “no pendencia indeterminada del estado de “sospecha” de responsabilidad contravencional y otros que relacionaremos.

77. La primera infracción formal que adelantamos como “madre o nodriza” de los principales vicios “in procedendo”; es, pues, evidente, porque un procedimiento administrativo, más aún siendo sancionador, por lo prescripto por el Art.212 del Decreto 500/991, o por el derecho subjetivo a un procedimiento de duración razonable, aplicables al procedimiento sancionador de autos, por evidente analogía entre la instrucción sumarial y la contravencional, y por así lo manda la Ley 17.737 en su Art.8º.(Pacto de San José de Costa Rica), no debe mantenerse en estado de pendencia e indeterminación excesivos. La regla de derecho dice que “...deberá terminarse en el plazo de sesenta días corridos, contados desde aquel en el que el funcionario instructor haya sido notificado de la resolución que lo ordena...etc.”**Si bien, la actuación en autos de diferentes funcionarios instructores e informantes (incluidos**

los iniciales llamados “evaluadores- inspectores” como “Martinez –Gerpe”), puede dificultar la precisa determinación de la fecha de notificación o “mandato verbal” equivalente, es claro que en todos los casos se excedió con creces el plazo para la instrucción del asunto principal y consecuente resolución, al ser patente la inexistencia a la fecha de la resolución conclusiva. (ahora tardía y prejuzgatoriamente anunciada).

3.2.- De las nulidades por infracciones de reglas de forma.

3.2.1.- Incompetencia absoluta por falta de “potestad” de los órganos de administración activa y de asesoramiento en el procedimiento antecedente y consecuencias.

78. Tomamos como documento de información, sobre los diversos rubros supuestamente infraccionales que se han imputado a mi representada, el informe “de compendio” del “Área de Educación Superior” denominado “Documento Borrador” de 30-XI-2009, (producido a “Solicitud verbal del Sr, Director de Educación...” sobre la situación del ...IUPE), auto-calificado en la pág. 38 como “Actualización de información del IUPE correspondiente al período 2006/2008” (con reconocida fuente, a su vez, en la “evaluación-inspección” inicial “Martinez-Gerpe del 2007).

79. En base a dicho significativo documento, tan llamativa y sospechosamente omnicompreensivo, cronológica y materialmente, tratándose de un informe previo (supuestamente técnico, -pero no jurídico- en materia de “Educación Superior Privada”) en un procedimiento sancionador, corresponde - ahora- proceder a la identificación liminar de aquellos rubros informados respecto de los cuales, al carecer el órgano de competencia de contralor , configuran la infracción de la regla de forma que manda al órgano público no actuar sin ella o no excederla. En perjuicio de los derechos de libertad y seguridad y certeza jurídicas reconocidos por la Carta, (especialmente la de enseñanza del Art.68 y del 7 sobre protección en el goce de la seguridad). Veamos, pues, los rubros supuestamente infraccionales determinados con incompetencia absoluta por la administración:

a) Las Sedes del IUPE en otras capitales del interior; referidas en el num.3.3.8 del informe, son la expresión de la libertad de la persona jurídica reconocida por el Estado. de desarrollar su actividad en todo el territorio nacional, conforme se dejó afirmado y fundamentado “ut supra”(2.4.2.5.), para cuyo contralor, la administración carece de competencia “coercitiva” especial e independiente de la que tiene respecto de la persona jurídica madre. (incluida la supuesta necesidad de una autorización especial para cada sede). En oportunidad de referirnos a la causal de nulidad por violación de la regla del “Venire contra factum proprium non valet” en la Resolución Ministerial No.984/2008 (actos propios), e infracción de la norma superior del Art.3º. del Decreto No.308/995 y eventualmente en el acto conclusivo, complementaremos la fundamentación de esta incompetencia absoluta;

80. quedan, por consecuencias incluidas y alcanzadas por esta causal nulitiva de incompetencia, las supuestas irregularidades detectadas en relación a títulos

correspondientes a sedes no autorizadas”(3.2.8.1 Exp.2009/3492) y todas las consideraciones realizadas al respecto en el informe, Empero, sin perjuicio de lo afirmado en estricta aplicación del derecho, mi representada está de acuerdo en aceptar y aplicar las recomendaciones razonables que sobre su auto-descentralización se le hayan impartido o se le impartan en el marco convencional o “indicativo,” o no “coercitivo,” que se debería instalar a la brevedad entre el instituto y la autoridad de contralor.

b) Situación económica-financiera; informada en el 3.2.9. (págs.23-29) culmina aconsejando -indebidamente- la revocación de la autorización conforme al Art.7° del Decreto 308/995. Suficiente para calificar la importancia infraccional “atribuída” al rubro gestión económico-financiera del instituto, sobre el cual, la autoridad de contralor carece, en absoluto, de competencia, conforme a lo argumentado y afirmado “supra” en el apdo. 2.4.1.5.

81. Sin perjuicio de lo cual, reconociendo – como yá se hizo- la relevancia del rubro en una actividad privada de indiscutible “interés público”, mientras el estado no provea la legislación que; ora por “moralidad” y/o “seguridad” (Art.68), ora “por simples razones de “interés general (Art, 36), o ambas, las normas idóneas a una intervención coercitiva en dicha área, mi representada tiene la mejor disposición para adecuarse - en lo razonable y pertinente- a la orientación que al respecto le marque la autoridad en el marco convencional a que se refirió. Al respecto, la institución yá ha encomendado los trabajos de contabilidad necesarios a su equipo técnico, para presentar como prueba el o los informes correspondientes.

82. “Situación económico-financiera de la institución”; en el posterior apdo.3.6 del informe, bajo ese título, en lugar de haberla tratado en el que estamos considerando (clara “manipulación” de los datos con el premeditado propósito de acumular supuestas infracciones), los informantes vuelven sobre el punto. Empero, esta vez para intentar invadir el campo de reserva del derecho constitucional a la libertad de enseñanza y “afirmar” una supuesta competencia del MEC, fundándose en increíbles argumentaciones, con base en textos reglamentarios que para nada refieren a la presunta competencia de intervención del Estado en la gestión económico financiera de una IPES. (sino a la “..conduccion superior de la política nacional de educación...”Fomento de la cultura... Régimen de regulación de la enseñanza privada...etc). Caben los mismos argumentos sobre la incompetencia absoluta del MEC al respecto.

c) Organización y estructura del instituto, en general; respecto de las cuales, el informe, en el apdo. 3.2.10 refiere a que las disposiciones del Decreto 308/995 “*facultan ...para expedirse sobre la suficiencia académica del personal docente...etc*” y que “*Se ha podido comprobar un desigual desarrollo entre el sector administración y gestión, en perjuicio de otras...áreas...etc*”, es un verdadero despropósito jurídico, amén de la clara confesión de la incompetencia que eximen de mayor prueba. Ninguno de los rubros indebidamente controlados admiten dicho control coercitivo, porque lo veda el Art.68 de la Carta y, en consonancia con el no lo regula el Decreto 308/995. La organización académica y administrativa, incluyendo la “suficiencia

académica del personal docente...etc”, son aspectos incluidos en el campo de reserva de la libertad de enseñanza, sobre los cuales, el Estado no debe intervenir porque es constitucionalmente incompetente.

83. Compréndase, de una vez por todas, que una institución de enseñanza privada, más aún cuando es terciaria, está librada –concurrentialmente- a la libertad de mercado, nos gusten o no el 10, el 68 y el 36 de la Carta y la destartalada economía capitalista, y que por ende, si su organización y estructura, y la suficiencia o no de su personal docente, no conforman a los alumnos y sus familiares que , en general abonan sus matrículas, la que habrá de perder- en primer lugar- es la institución que verá –al contrario de lo que le ha sucedido al IUPE- cómo merman sus integrantes cotizantes.

84. Por lo que –es obvio-, resulta un imperativo del propio interés del instituto, que los aspectos involucrados en este rubro, funcionen lo mejor posible. Piénsese -por favor- para ayudarlo a pervivir, no para eliminarlo, en las dificultades a enfrentar un instituto universitario del “interior”, aunque afortunadamente esté situado en Maldonado y en este país todo esté cerca, para organizar un personal docente en su mayoría radicado en la “centrípeta” capital nacional, desde cuya acotada perspectiva -además- se “perciben” todos los asuntos nacionales.

85. Sin perjuicio de la dicho; sin las “manipulaciones” engañosas-tendenciosas y deslealtades procedimentales que patentiza el informe, y dejando de lado lo pequeño, la balanza también puede y debe funcionar como tal en este rubro, en un único sentido; armonizar la libertad de enseñanza y de libre actividad lícita, id est, con el Estado Democrático y Social Uruguayo de Derecho, con los intereses colectivos que involucra, y consecuente apertura de instancias convencionales de composición de intereses individuales y colectivos y deberes de las autoridades públicas. Para todo lo cual, la institución que represento, con todo su colectivo integrante y solidario, están particularmente interesados.

86. En suma, sin pretender agotar los rubros de materias respecto de los cuales el Estado al través del MEC carece de competencia constitucional, no obstante lo cual ha actuado como si las tuviera en este asunto, hemos excluído y depurado al procedimiento de las principales incompetencias constitutivas de claras nulidades formales inficionadoras de anulabilidad para el acto conclusivo que se anuncia. A continuación, pues, corresponde el relacionamiento de las demás causales principales de invalidez por infracción de reglas de forma configuradas en el procedimiento sancionador.

3.2.2.- Violación de la regla de forma que manda distinguir y separar claramente las funciones administrativas de asesoramiento jurídico de las de producción probatoria “ de oficio” o “de parte” en el procedimiento administrativo, en general. (incluído- con mayor razón- el contravencional y el disciplinario).

87. **La regla de forma;** las disposiciones pertinentes del Decreto No. 500/991 han sido muy claras y precisas en establecer esta distinción a favor, al mismo tiempo, de la

adecuada tecnificación jurídica y fáctico científica del procedimiento, de la seguridad y certeza del administrado, en el ejercicio de su fundamental derecho de defensa ante la administración activa y de las condiciones tendientes a evitar la posibilidad del prejuzgamiento de los funcionarios actuantes. (Arts. 3º.,4º.,59, 65, 66, 67,69, para las funciones de asesoramiento técnico-jurídico en el “procedimiento administrativo común” y; Arts.218 y 219 para las mismas en el “procedimiento disciplinario).

88. Mientras que se ocupa separadamente de las de producción probatoria, distinguiéndolas claramente de las primeras. (Arts.70,71,72,73,74 para el “procedimiento administrativo común” y Arts.195, y ss. y 216 para el “procedimiento disciplinario). También hace este distingo fundamental y separación el Decreto 308/995 cuyo Art. 8 trata específicamente de las “diligencias probatorias,” independientemente de las de asesoramiento técnico-jurídico (“lex specialis”) que se regulan por los principios generales del Decreto madre (“lex generalis”) de procedimiento administrativo No.500/991.

89. En suma; del estudio lógico-sistemático- teleológico de las disposiciones precitadas, se extrae la incuestionable regla formal de derecho, que manda a la administración distinguir y separar, en los procedimientos administrativos, las funciones de asesoramiento jurídico de las de producción probatoria, como una de las garantías del “debido procedimiento administrativo, a favor del administrado sujeto al procedimiento y- también- de la buena administración. Veamos como ha sido flagrante y reiterativamente infringida esta regla de derecho en el procedimiento de marras.

90. Las reiteradas infracciones; se manifestaron desde los lejanos inicios del procedimiento y se mantuvieron constantemente reiteradas en los demás informes de evaluación y actualización, a saber:

a) cuando en el informe madre “Evaluatorio-Inspectivo” “Martinez-Gerpe” (llamado “evaluación externa”) del 23-XI-2006, al cabo de su copioso relevamiento de datos sobre diversos tópicos relativos al funcionamiento del instituto, los “evaluadores” culminaron exorbitando sus funciones y *“recomendando al Poder Ejecutivo, se disponga como medida cautelar, la intervención de la Asociación universitaria Maldonado Punta del Este, al amparo de lo previsto por la ley 15.089”* (SIC) (medida de neto corte sancionatorio, además del -también indebidamente- precautorio invocado, resistida en el Dictamen No.254 de 9-VIII-2007 del CCETP que dijo *“Se entiende que la intervención no es pertinente, se debe profundizar el estudio de diferentes aspectos institucionales...etc”*);

b) cuando el Area de Educación Superior, en el o los informes previos que hemos tomado como base de nuestra información para este capítulo, en lugar de haberse limitado a la actualización de la información, que afirmaron como exclusivo objeto de su trabajo de “compilación de datos” (“...Documento Borrador....sobre la situación del...IUPE”) exorbitaron su función para incurrir en la función de “calificación jurídica”. Veamos.

91. En efecto, en diversos rubros actualizados e informados realizaron, al final de cada “item” la manipulada y forzada y, por ende, anti-jurídica “subsunción” de los hechos en el derecho conforme a lo dispuesto en el Art. 7º. del Decreto 308/995 (nada menos que la revocación de la autorización al IUPE), y también de lo dispuesto en la Ley 15.736, Art.380, cumpliendo indebidamente, además de forma gruesamente errónea, una función técnica típica de interpretación y aplicación del derecho reservada a los asesores jurídicos en exclusiva (con toda la instrucción recabada aparte por delante), a cuya consecuencia transgresora referiremos a continuación y reiterándolo en el documento final ad-hoc llamado “En suma:” (Ejs; págs; 8 “...corresponde aplicar una sanción de acuerdo a lo establecido en el Art.2 de la ley 15.089...”; 9 “...corresponde aplicar el Art.7º. que establece...etc”; 14 “..el incumplimiento amerita la aplicación del Art.7º. del Decreto 308/995 que establece la revocabilidad de la autorización...etc”; 30 “...estaríamos ante una situación de las previstas en el Art.7 del Decreto...cuando establece “apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento”...etcetcetc).

92. Consecuencias; no pudieron ser más que claramente anti-jurídicas desde el punto de vista formal, porque ambientaron el peor de todos los males que puede y no debe padecer un procedimiento administrativo que debe ajustarse “estrictamente” al principio del “debido procedimiento,”cual es el constante y reiterado “prejuzgamiento de los distintos funcionarios actuantes. Doblemente exigible en la especie, porque en él procedimiento, la administracion revistió la doble calidad de “Juez y Parte.”Por consiguiente, es claro que semejante indistinción y confusión de funciones diferentes y separadas, violó la regla de derecho y fue al generador del prejuzgamiento característico del caso concreto, premeditadamente hecho –además– para influir indebidamente o por medios categóricamente anti-jurídicos en el ánimo de los asesores y Sres. miembros del CCETP. (como efectivamente aconteció en el Dictamen No.293 de 8-XII-2009 que aconsejó la revocación del permiso).

3.2.3.- Doble infracción del principio”Non Bis In Idem” y consecuencias.

3.2.3.1.- El principio; como es reconocido por la unanimidad de la doctrina científica administrativista, protege al sujeto jurídico a favor de su seguridad personal y certeza de sus relaciones jurídicas, impidiendo que pueda ser llamado a responsabilidad contravencional, disciplinaria o penal, por un mismo o unos mismos hechos más de una vez. En general, se entiende por llamado a responsabilidad la actuación del funcionario público, asesor y/o decisor, o de la parte pública (caso del proceso penal) que imputa al sujeto la comisión de una conducta que supone infracción de la norma jurídica, (sin requerirse la finalización del procedimiento mediante acto decisorio absolutorio o condenatorio-sancionatorio, aunque dicho llamado se hace más claro si ello sucede, cuando la inercia o dejación procesal posterior al llamado sea imputable a la autoridad responsable) (Cfs. CARRTERO Y CARRETERO; ob.cit.,PÁG.168 Y GARCIA DE ENTERRÍA Y FERNANDEZ; ob,cit, T.II,págs.184-186). Su positivización en nuestro derecho es de raigambre constitucional en el Art.72 de la Carta, reglamentado por el Art. 173 para el procedimiento disciplinario, por ende, aplicable extensivamente por evidente analogía al sancionador contravencional y dice: “*Ningún funcionario...será llamado a*

responsabilidad...más de una vez por un mismo y único hecho que haya producido (“non bis i n idem”)”.

.3.2.3.2 .- Primera violación del principio; ya se refirió “supra” (3.2.2., lit a) que el informe “evaluatorio-inspectivo” “Martinez-Gerpe” de 30-XII-2006, había recomendado al Poder Ejecutivo la intervención del IUPE en aplicación de Decreto-Ley 15.089, de incuestionable naturaleza sancionatoria; recomendación que fue rechazada por el CCETP, y no generó resistencia alguna de la jerarquía que fundadamente pudo apartarse de la opinión de dicha órgano de asesoramiento superior. **Por consiguiente, el asunto que debió terminar con una resolución conclusiva y punto, no obstante este notorio “punto de inflexión”, continuó sin ella, mediante nuevas y reiteradas evaluaciones sobre distintos aspectos del funcionamiento del IUPE que, a la postre, estiraron el procedimiento hasta llegar a estado “procedimental”y contenido material actual nuevamente acusatorio.**

.93. En esas condiciones, es claro que el IUPE había sido llamado a responsabilidad en el excedido informe “Martinez-Gerpe”, porque la recomendación de una medida de intervención, de corte “sancionatorio-precautorio,” en el marco de una ley sancionatoria como el Decreto-Ley 15.089, torna incuestionable esta conclusión. Entonces, es claro que el IUPE está siendo llamado a responsabilidad ahora, en base a una “actualización” de la información contenida -básicamente- en aquel informe “Martinez-Gerpe”(como lo explicitan los informantes del Area de Educación Superior en su informe multicitado), por supuestos hechos “infracionales” por los cuales yá había sido sujeto de dicho llamamiento, que se “frustró” por exclusiva responsabilidad de la administración. Es evidente, pues, la violación de la regla de forma en examen, como segura la fulminación jurisdiccional del eventual acto conclusivo que la recepcione.

3.2.3.3.- Segunda violación del principio; en el. expte.2005/5901-dicen las informantes del Area de Educación Superior (“EN SUMA”: Pág. 39) “*por Resolución Ministerial de...16 de Abril de 2009, se dispone la aplicación de una multa por el máximo valor establecido por el Decreto 106/999” y, explicando el motivo de la sanción, expresan: “...se está tramitando en el Juzgado Letrado....de Maldonado los trámites referentes a la denuncia de xxx, sobre posible venta de títulos universitarios por parte del IUPE”*. Como es obvio, dicho comentario de las informantes “actualizadoras de la información sobre el IUPE, está contenido en el informe previo al pre-decisorio Dictamen del CCETP No.293 y, por ende, premeditadamente hecho para influenciar a los Sres. Consejeros y finalmente al Poder Ejecutivo- Veamos la clara configuración de la nulidad en esta secuencia del procedimiento, en la que también se omitió el conferimiento de la “vista final” al IUPE para articular defensa.

94. Independientemente del problema de si la administración levantó o no la “presunción de inocencia”, más allá de la duda razonable, que ampara a mi representada por la imputación de supuesta venta de un título, denunciada administrativa y penalmente, tema que más adelante examinaremos, es evidente que con la incorporación del asunto al informe del Area de Educación Superior se violó flagrantemente el principio en estudio. Con razón o sin ella, el IUPE yá fue

sancionado, sin derecho a defenderse previamente, con una multa y, después de recurrir y demorar su pago (demora de la que ha hecho -también- desleal y malicioso caudal reiteradamente la administración en sus actuaciones, incluyendo declaraciones a los medios) recientemente, purgó la sanción pagándola.

95. Todo lo cual, torna incuestionable que haciendo “pesar”-indebidamente- dicho procedimiento sancionatorio y su sanción en estos autos, en etapa pre-decisoria (para impresionar al CCETP e inclinarlo a un asesoramiento adverso al instituto, como aconteció), se ha violado el “Non Bis In Idem”(Ej; si un condenado a pena de prisión se escapa de la cárcel, no podría ser llamado nuevamente a responsabilidad por el mismo ilícito penal por el que se lo condenó, sino solo a terminar de cumplir lo que le reste de la condena). Al igual que el anterior, pues, es clara la nulidad formal cometida, ameritante de los mismos efectos nulitivos, en defecto del cumplimiento del “poder-deber” de la administración de rectificar semejantes ilegitimidades formales.

3.2.4.- No levantamiento de la presunción de inocencia y consecuencias.

96. No obstante lo dicho precedentemente sobre la supuesta venta de un título, por este mismo asunto cabría imputar al eventual acto sancionatorio conclusivo, la infracción de la regla de derecho del Art 170 del Decreto No.500/991, que manda “*presumir ... inocencia mientras no se establezca legalmente ... responsabilidad por resolución firme dictada con las garantías del debido proceso*”. En efecto, pese a que recayó sobre el asunto decisión sancionatoria de multa -como se dijo- se omitió conferir la vista previa de precepto constitucional y reglamentario (Arts.66 de la Carta y 76 y concordantes del Decreto 500/991). En éstas condiciones debemos asumir que dicha decisión recayó sin previa forma de debido proceso, a lo que hay que adicionar lo que explico a continuación.

. 97. Por propia decisión del MEC, la denuncia recibida del particular sobre dicho asunto, fue formulada por la Secretaría de Estado ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Maldonado competente. Ante una primera incomparecencia del particular denunciante original y archivo de los autos, sin perjuicio, posteriormente se “reabrió” el caso, encontrándose actualmente en “ vista fiscal”. Es decir, que el MEC se sujetó a las resultancias penales a las cuales - ahora- deberá estarse, razón por la cual, se hace evidente la irregularidad del “procedimiento” administrativo de lisa y llana “imposición de la multa,” (llamadas sanciones “de plano”) e igualmente clara su inidoneidad para levantar la presunción de inocencia que ampara al IUPE, más allá de la duda razonable. En éstos casos, debe esperarse a las resultancias penales, y el asunto no puede pesar en ningún procedimiento administrativo en contra del administrado, como aquí se pretende.

98. La doctrina científica administrativista avala la solución del entuerto, cuando dice: “...hay que inclinarse por la imposibilidad de aplicación acumulativa de pena y sanción,...tanto en virtud del principio de legalidad, como de la garantía...de los ciudadanos....de modo que el principio general es que la atribución de facultad sancionadora concedida a órganos administrativos excluye la pena, y viceversa, porque el hecho es único...etc.” Punto de vista desde el cual, podemos vislumbrar el

“menudo” asunto que se configuraría, si pesando - como inevitablemente acontecería- el hecho de la supuesta venta de título en la decisión conclusiva esta revocara el permiso al IUPE. (CARRETERO Y CARRETERO; op. cit. pág.172, lit B).

3.2.5.- Inconsideraciones de pruebas, consideraciones de hechos irrelevantes y manipulaciones de datos de los expedientes.

99. De las tres especies de “errores” “in procedendo” sobran ejemplos en el citado informe del Area de Educación Superior, además de absurdas argumentaciones pretendidamente jurídicas que casi no se pueden creer. No abrigo la más mínima duda de que fue premeditadamente hecho para influenciar el ánimo de los Sres. Consejeros del CCETP, en el sentido deseado según el oculto designio espureo que anima a todo esto.(“ARCANA IMPERII”). Debe leerse con cuidado, y se encontrarán los innúmeros vicios “in procedendo” que estoy denunciando. Algunos ejemplos sobresalientes, puedo aportar ahora.

100. Sobre las inconsideraciones probatorias; es manifiesto el olvido de las observaciones positivas, en general, contenidas en el informe evaluatorio “Martinez-Gerpe”, y, en particular, sobre un aspecto fundamental en el funcionamiento de una institución de enseñanza universitaria, (insusceptible de intervención estatal coercitiva en dichos aspectos), cuando en págs.18 y 19 se elogia en la “Dimension Estudiantes”el relacionamiento “docente-alumno” y en la “Dimension Docente”la formación de los aspirantes con radicación autóctona....etc.etc.etc.

101.Sobre indebida consideración de hechos mínimos irrelevantes reiterativamente tratados; entre otros, son imperdibles las consideraciones motivadas en el uso indebido de la denominación “Universidad,” en algunos documentos suscritos por el IUPE con Universidades extranjeras, nada más. Se dice y reitera en un breve pasaje, por ejemplo *“...se ha constatado fehacientemente que la institución se autodenomina “Universidad”...se reitera...”Se ha constatado fehacientemente que... se autodenomina Universidad y no “Instituto Universitario” y, por último, se vuelve a reiterar “...como se indicará más adelante se ha constatado fehacientemente que la institución se autodenomina “Universidad”. Por último, se critica e imputa la misma supuesta infracción, a lo que no es más que una deformación del lenguaje que nadie puede impedir, por el uso del nombre representado por la sigla UPE de “Universitario de Punta del Este”. Esto es muy,... muy fuerte.!!!”(págs.1 y 2 del “DOCUMENTO BORRADOR”).*

102. Las “manipulaciones” de los datos y los hechos son evidentes y responden a un mismo designio claro; ante la dificultad hermenéutica de encuadrar los hechos , de inteligencia restrictiva, a los efectos de “cumplir” con su “adecuación típica” en el supuesto de hecho del Art. 7º.del Decreto 308/995,; a falta de la “relevancia” exigida a las supuestas infracciones, individualmente consideradas, no se encontró nada mejor que acumular todas las posibles que se pudieran imputar al IUPE, en el decurso de unos tres años aproximadamente, y meterlas todas en un solo paquete para que resultara sensacionalista y explosivo. (como efectivamente resultó en la “primera vuelta”). Nada más anti-jurídico se puede pedir en Derecho Sancionador que este

insólito “método” de pretensa aplicación del derecho, tan radicalmente contrario a todos los principios y normas positivas de esta rama jurídica, precitados. (sobretudo al “principio de continencia” al objeto del procedimiento sancionador, legalidad objetiva, verdad material, non bis in idem,...etce,etc,etc.

3.3.- De la nulidades por infracciones de reglas de fondo.

3.3.1.- La falta de imparcialidad.

.3.3.1.1.- Los constantes y reiterados prejujgamientos anteriores al Dictamen No.293 del CCETP; como yá es evidente, la falta de imparcialidad debida a los constantes y reiterados prejujgamientos del Área de Educación Superior, en sus informes de “actualización sobre la situación de IUPE”, incluida su “EN SUMA,”sobre el derecho- a su juicio- aplicable, constituyen la violación de la regla de derecho que manda a la administración actuar con “imparcialidad”en pos de la “verdad material”(Arts. 2º. Lits.a y d, 3º.”*Los funcionarios intervinientes...podrán excusarse y ser recusados cuando mediare cualquier circunstancia comprobable que pueda afectar su imparcialidad por interés...así como por haber dado opinión concreta sobre el asunto en trámite (prejujgamiento)*”, 4º. y 5o. del Decreto 500/991). Podría hablarse del uso constante de una “técnica prejudgatoria”sistemática o de principio, como modo de intentar lograr “acomodar”, -dado el complejo y pluralista sistema de formación de la voluntad orgánica del Estado en este asunto-, otras voluntades en el sentido “querido” por quienes la emplearon. (no en el debido conforme a derecho).

3.3.1.2.. El punto culminante del prejujgamiento en las recientes declaraciones de la Sra. Ministra; todos los medios coincidieron en publicitar la misma versión, que aquí tomamos de la página “Web” de la Presidencia de la República del **29-XII-2009**. “La Ministra de Educación, María Simon, reconoció...durante la sesión del Consejo de Ministros celebrado en la estancia Anchorena...la buena calidad de las carreras dictadas por las instituciones privadas, pero anunció que” “*revocará la autorización de funcionamiento al Instituto Universitario de Punta del Este....a su entender, ...no cuenta con las garantías y la calidad educativa necesaria...etc.*”

103. Calificación jurídico-procedimental del” hecho nuevo” y consecuencias; al momento de realizar éstas declaraciones, corría el plazo de 10 días hábiles conferido (por error inexcusable en “10 días corridos”) por resolución del Director de Cultura del MEC del 17-XII-2009, para que mi representada tuviera la oportunidad de evacuar la vista de“precepto constitucional y reglamentario” (Arts.66 de la Carta y 76 del Decreto No.500/991), llamada “audiencia final del interesado”, principal ocasión para articular defensas y ofrecer prueba de descargos en el procedimiento administrativo, (respecto del informe previo del Area de Educación Superior de 30.XI-2009 y el Dictamen pre-decisorio No.293 del CCETP).

104. Es claro, pues, que al momento en que dichas declaraciones fueron hechas, el procedimiento administrativo contravencional no había terminado, porque faltaba –

nada más ni menos- que la articulación de la defensa por la institución amenazada de revocación de su autorización (sobre todo por el informe del Area de Educación Superior, cuyas conclusiones fueron –lamentablemente- compartidas y recogidas por el CCETP),. porque el plazo con que contaba la asociación para evacuar la vista, incluída la prórroga -oportunamente solicitada- que automáticamente lo extendió, recién expira el 11-I-2010. En ésas condiciones, las desafortunadas declaraciones de la Sra. Ministra encuadran, sin ninguna duda, en la causal recusatoria o excusatoria - por evidente prejuzgamiento- prevista por el Art.3º.del Decreto No.500/991 “...POR HABER DADO OPINIÓN CONCRETA SOBRE EL ASUNTO EN TRÁMITE (PREJUZGAMIENTO),”de la referida norma., y por consecuencia, en la nulidad del eventual acto anunciado.(Dest, nuest.).

105. Consecuencias; con el agregado de este último prejuzgamiento culminante, proveniente de una autoridad de jerarquía “decisoria-decisiva”, tan contrario al principio general de la buena fé, (que a título propio e independientemente de las demás causales de nulidad invocadas, ameritaría por si sólo la anulacion del eventual acto conclusivo, reiteradamente pre-anunciado en un procedimiento constantemente prejuzgatorio), malgrado el error -simplemente negligente- de la Secretaria de Estado; además de una grande, nueva, manifiestamente ilegítima y notoria causal nulitiva, se adiciona –lamentablemente- la consecuente dañosidad que está causando a los estudiantes que cursan sus carreras en el instituto y al propio instituto por inminente decaimiento de la matriculación, a causa del error de la funcionaria. (Arts. 24 y 25 de la Carta).

3.3.2.- Falta o defectuosa tipicidad de las supuestas infracciones imputadas con competencia.

106. Como ya nos hemos referido a esta causal de nulidad “supra”(2.4.1.2.,lit.b) nos remitimos a lo antes dicho, resaltando que en caso de tener que acudir a los medios jurisdiccionales de tutela del interés legítimo y derechos subjetivos de mi representada, se invocará la – nuestro juicio. clara nulidad del Art.7º, del Decreto No.308/995 por falta o defectuosa “tipicidad” de la infracción o infracciones en que pueda incurrir una IPES.(defecto agravado y/o de que se ha hecho indebido uso en autos), que entiende de gravedad institucional a la luz de los derechos de libertad comprometidos, sobre todo el de libertad de enseñanza del 68 de la Carta. (Art, 25, inciso 2º. Del Decreto Ley 15.524).

3.3.3.- Violación del derecho fundamental del sujeto juridico a un procedimiento administrativo de duración razonable.

3.3.3.1.- El derecho subjetivo fundamanel y su positivización internacional y nacional; lo reconoce el Pacto de San José de Costa Rica, Art.8,num.I, Ley de la Nación No. 15737, se reconoce que figura entre los derechos fundamentales “no explícitamente enumerados” en la Constitución por su Art.72, y también, lo recepciona el Art.5º. del Decreto No.500/991. De modo que es incuestionable la doble, -quizás triple- residencia del derecho fundamental en nuestro derecho positivo . Si es correlativamente exigible a la Administración y a la jurisdicción en cualquier

procedimiento o proceso, con mayor razón se reconoce su intensa exigibilidad tratándose de procedimientos sancionatorios, que son los que mayor compromiso comportan, estando indeterminada y demorada su pendencia, para los derechos fundamentales del sujeto involucrado-sospechado. (impacto social sobre su honra y honor o su nombre comercial o el que tenga como simple asociación).

3.3.3.2.- Su violación en el caso concreto; es clara porque el largo procedimiento que comenzó “ ex-oficio” con el informe evaluatorio “Martínez-Gerpe” del 2006, luego de haber tenido un “punto de inflexión” en el que se esperaba -conforme a derecho- el dictado del acto conclusivo (cuando en dicho informe se recomendó la intervención del IUPE y el CCETP lo desaconsejó); posteriormente , en lugar de cumplir con su obligación de decidir (Art. 318) continuó en pendencia hasta ahora, evaluación tras evaluación, inspección tras inspección, informe tras informe, hasta que, transcurridos más de tres años todavía no existe el acto conclusivo. En éstas condiciones, no nos cabe duda de que hay que sumar a la larga lista de nulidades, la violación del derecho fundamental, porque la duración del procedimiento sancionador se debe calificar de manifiestamente irrazonable. (es jurisprudencia de nuestro TCA, en señora Sent. 474/986 “in re”Vallarino R.C/Udelar-acción de nulidad, dictada anulando el acto de un procedimiento disciplinario que había negado al interesado la finalización del mismo).

3.3.4.- Infracción de la regla del “Venire contra factum proprium non valet”; de la unidad y territorialidad de la persona jurídica de una asociación (instituto de Enseñanza superior privado reconocidos por el Estado), y violación del Decreto 308/995 por Resolución Ministerial N° 984/2006.-

3.3.5.1.- Infracción de la regla del “Venire...”; del más rancio abolengo en la tradición romano-canónica de Occidente, e íntimamente asociado al principio general de buena fé, esta regla sanciona con la nulidad el hecho, acto u omisión del sujeto jurídico que se rebela contra su propia conducta anterior jurídicamente relevante, dentro de un mismo relacionamiento jurídico-sustancial, lesionando y/o dañando a otro sujeto jurídico, (sin que exista de parte de este último provocación ilegítima alguna). En nuestro derecho, en tesis jus-positivista, vemos la residencia del principio en el bien fundamental de la seguridad jurídica, cuyo derecho de protección en su goce consagra el Art. 7º. de la Carta, para todo habitante.(aunque a similar solución se llegaría por el de irretroactividad de los actos jurídicos, en general, en perjuicio de los titulares de derechos adquiridos legítimamente al amparo de otros anteriores (Cfs.WIEACKER, F.; El Principio General de la Buena Fé,Ed. Civitas,1998, pág.21 y ss. y MAIRAL,J.; La Doctrina de los Actos Propios y la Administración Pública”, Astrea, Bs. Aires, 1999).

107. En el largo procedimiento administrativo contravencional, iniciado en el 2006 con el informe de evaluación “Martínez-Gerpe”, uno de los temas reprochados a mi representada fue su libérrimo proceso de auto-descentralización mediante instalación de filiales en algunas capitales departamentales del interior. Como el fenómeno está claramente amparado por los derechos de libertad consagrados en los Arts. 10, 36 y 68 de la Carta, (fue ignorado por las leyes y reglamentos que rigen esta materia, en

especial, el Decreto 308/995, cuyos Arts. 3º y 40. sólo mienta al reconocimiento de la persona jurídica y a la autorización estatal para impartir enseñanza terciaria y punto), el M.E.C. dictó una suerte de “ordenanza.”(como bien la denominó el Prof. Durán Martínez en su precitado informe). Veamos cual es la calificación jurídica que corresponde -en nuestra opinión- a esta Resolución Ministerial para ver como encuadra en flagrante violación de la regla en estudio.

108. La Resolución Ministerial No.984/2006; tiene la apariencia de un acto regla de la administración pero es, conforme al principio de la verdad material, un acto administrativo subjetivo “tapado,” premeditadamente hecho para el IUPE, que era la única IPES en proceso de descentralización. Por eso. al exigir en lo medular una autorización expresa y reconocimiento estatal para cada filial de la misma persona jurídica, está incurso, en triple ilegitimidad e invalidez. Por no ser lo que tan solo aparenta ser, id est, un acto regla de la administración, por rebelarse contra la conducta anterior de esta que reconoció y autorizó a la persona jurídica a cumplir su actividad en el territorio nacional y por violar el art. 1º.del Decreto-Ley No.15.661 (autorización a la persona jurídica reconocida) y 3º.del Decreto 308/995.(autorización a las asociaciones reconocidas para impartir enseñanza terciaria como tales).

109. Cumpliéndose , pues, todos los presupuestos requeridos por la doctrina de los “actos propios”, a saber; rebelión del sujeto jurídico contra su conducta anterior (reconocimiento y autorización estatal a la persona jurídica en aplicación del Decreto-Ley y el Decreto pre-referidos); jurídicamente relevante (por la eficacia vinculante del acto de autorización y valor y fuerza de los actos jurídicos que lo dispusieron y determinaron la legítima adquisición de derechos); en una misma relación jurídica sustancial (el relacionamiento de “derecho público” entre el IUPE y el MEC y este procedimiento en marcha cuando se dictó el “acto propio rebelde”) y, la lesividad y dañosidad de la rebeldía en perjuicio del IUPE, es clara la ilegitimidad e invalidez derivada de su violación desleal.(cuando no ha mediado provocación ilegítima de relevancia alguna por parte de la institución)

3.3.5.2.- Infracción de la unidad y territorialidad de la persona jurídica y el objeto del Instituto Universitario; nos remitimos a lo expresado “supra”(2.4.1.2.,lit b) sobre la violación del Art.2394 del C.C. en aplicación del 332 de la Carta, y sus consecuencias en los eventuales accionamientos que se acometerían , incluyendo la nulidad de esta resolución en función del Art. 25, inciso 2º. del Decreto No.15.524 y/o como el acto administrativo subjetivo lesivo que es.

3.3.5.3.- Violación del Decreto 308/995 por la Resolución Ministerial No.984/2006; porque el prohibir por la vía de exigir, (el funcionamiento de las sedes del IUPE en otras capitales) lo que ni la Ley ni el Decreto aplicables y de superior jerarquía normativa, no prohíben ni exigen, los vulnera inficionándose de clara nulidad.

3.3.6.- Las nulidades configuradas debido a los llamados “vicios de la voluntad administrativa”; el exceso y el abuso de poder.

3.3.6.1.- El exceso de poder; entendido por la mayoría de la doctrina, con leves matices diferenciales que no hacen a la cuestión, como el desajuste entre la parte expositiva del acto administrativo en lo relacionado a “sus motivos”, con la parte dispositiva, del que deriva una desproporción dispositiva (Ej; sanción desproporcionada a la falta cometida o inmotivada debido a al “petito reato”), entendemos que se configuraría en el acto conclusivo que se anunció.

110. Si quitáramos del obstruido y empinado camino que conduciría al acto conclusivo debido, todas las imputaciones indebidas, cuyo relevamiento nos ha ocupado lo medular del escrito, entre ellas; las realizadas con incompetencia absoluta de la administración; sin la relevancia suficiente exigida por la reglamentación aplicable,

las que no se cometieron siquiera, las purgadas y otras más. En fin, todas las que no debieron corresponder conforme a derecho, -al menos-, para determinar una revocación-sanción del permiso, y pusiéramos todas las causales de nulidad aquí invocadas, como andarivel y fiel de la balanza, llegaríamos al acto debido: la absolución del IUPE.

111. En suma, desde este punto de vista es claro que la revocación “evaluada”, “informada,” “actualizada”, “archi- dictaminada” y “anunciada públicamente” en el decurso de tres años, ahora a través de casi todos los “medios” y en Consejo de Ministros (como aquel título de García Marquez “Crónica de una muerte anunciada”) sería, -a no dudarlo-, la máxima expresión del exceso de poder. (la que no encuentra ninguna clase de justificación razonable, se la mire por donde se la mire).

3.3.6.2.- El Abuso de poder; caracterizado como un desajuste entre la parte expositiva y la dispositiva del acto, en virtud de la cual, esta última resulta inidónea para cumplir con los motivos expresados en el acto o tenidos en cuenta para resolver; es evidente que un acto revocatorio del permiso no resulta adecuado razonablemente para cumplir con las finalidades debidas, o a perseguir la administración en aplicación de sus potestades en materia de educación terciaria privada. En el ámbito de sus competencias sobre la educación privada, es obvio que cuenta con medios “coercitivos” apropiados para, “sin matar la gallina”, ayudarla a que produzca mejores y más huevos. En el del campo reservado a la intensa libertad de enseñanza, también es obvio que tiene a su alcance los medios convencionales y sus pertinentes previsiones “coercitivas” ante los eventuales incumplimientos relevantes”, así como los estímulos de diversa índole que fueren - a su juicio- menester aplicar.

4. Ofrezco prueba, “Hechos Nuevos” y su prueba documental superveniente.

4.1.- Ofrecimiento de prueba y solicitud para alegar posteriormente sobre sus resultancias.

112. Como se adelantó, ofrezco prueba a ser presentada y, eventualmente diligenciada, en el estadio procedimental que corresponda establecer a la administración a dichos efectos. Agregaremos documentación de diversa índole, que acreditará el ajuste que realizará el instituto sobre aspectos académico-docentes que

han preocupado a la administración, así como un informe técnico contable -en preparación- sobre la situación económico-financiera de la institución y sus proyecciones futuras, entre otras probanzas.

4.2.- Ofrezco “hechos nuevos” y su prueba documental superveniente.

113. A efectos de acreditar la notoriedad y coincidencia informativa de los diversos medios, sobre las declaraciones de la Sra. Ministra referidas precedentemente como “hecho nuevo,” agregamos las publicaciones de prensa extraídas de Internet adjuntas.

Derecho

Fundo el derecho en nombre de mi patrocinada y representada en lo dispuesto por el Art. 66 de la Carta y sus normativa sub-constitucional reglamentaria, y en los demás principios, normas, doctrinas más recibidas citadas y, muy especialmente, en los Arts. 10, 36 y 68 de la Constitución Nacional y en el Art, 8º, del Pacto de San José de Costa Rica-Ley de la Nación No.15.737, sus relativos, concordantes y complementarios,

Por lo expuesto al Señor Director de Educación del MEC **SOLICITO:**

- 1) Tener por evacuada, en tiempo y forma, la vista conferida en nombre de la Asociación Universitaria Maldonado Punta del Este.
- 2) Se sirva remitir inmediatamente el presente escrito con los autos al CCETP para su consideración y consiguiente reconsideración del Dictamen No. 293/2009 y, en su caso, emisión del Dictamen previo, en aplicación de lo dispuesto por el Art 1º., inciso 2º. del Decreto modificativo No.406/996
- 3) Fecho lo anterior, tenga por ofrecidas las probanzas conforme a lo expuesto en el cap. 6, las que se expresarán y cuyo diligenciamiento – en lo pertinente- se solicitará oportunamente, apenas se notifique la apertura a prueba.
- 4) Presentadas y/o diligenciadas las probanzas se sirva conferir de inmediato la correspondiente oportunidad procedimental para alegar sobre sus resultancias.
- 5) En definitiva, previos los demás trámites de rigor se sirva resolver o aconsejar resolver por la absolución de mi representada y consiguiente clausura del dilatado procedimiento contravencional, sin más trámite y sin perjuicio de los acuerdos a que se espera arribar entre mi representada y dicha Secretaría de Estado en la materia de su competencia.