

## *Capítulo I*

### *Marco Conceptual e hipótesis de trabajo*

#### *Primera parte: El entorno normativo para el diseño y ejecución de una política pública de las profesiones en Chile.*

Se denominan profesiones, según es bien sabido, a un conjunto de roles que, en el marco de la división del trabajo, las sociedades asignan a quienes poseen determinadas competencias o destrezas. Los miembros de la profesión del caso suelen, además, poseer valores compartidos y una cierta ideología que legitima y a la vez orienta su propio desempeño.

Hay profundas razones de bienestar social que explican, y a la vez justifican, el surgimiento de las profesiones. A las ventajas naturales de la división del trabajo y la especialización, se suman todavía los ahorros en costos de transacción que, para el mercado, supone la existencia de profesiones identificables, asociadas con claridad a un conjunto de competencias motoras e intelectivas: en un mundo sin profesiones, cada consumidor debería averiguar por sí mismo quienes poseen las competencias del caso y la sociedad corregiría los errores muy en el largo plazo. La profesión funciona, desde el punto de vista del mercado, como una “marca” que evita la búsqueda de información y que disminuye las incertidumbres.

Tradicionalmente –desde antes que el Estado alcanzara los grados de racionalización que comienza a adquirir en el siglo XVI- las profesiones se autorregularon. Los miembros de la profesión certificaban quiénes poseían las competencias esperadas, tutelaban la vigencia de un conjunto de valores compartidos y, por esa vía, establecían barreras de entrada al mercado. Este sistema –luego de un interregno marcado por el desprecio a la sociedad civil que fue propio de la revolución francesa- renació con el moderno Estado de Bienestar y con las diversas versiones que ese tipo de Estado asumió en América Latina. En este modelo, la autorregulación profesional se entregó a Colegios Profesionales: Los Colegios agrupan a quienes conocen la *lex artis* del caso y el Estado supone que son ellos quienes pueden acreditar a los nuevos miembros.

Tradicionalmente, mientras el sistema universitario confería certificados, los colegios regulaban la entrada al mercado de servicios por la vía de presionar sobre el sistema universitario (un sistema que, por ser estatal, era muy sensible a las alteraciones del mercado político) o por la vía del control de precios (mediante la fijación de aranceles) o por la vía –menos usada- del control ético del comportamiento de sus miembros.

En el caso de Chile –y hasta los años 80- los colegios profesionales cumplieron un papel regulador de las profesiones en las tres modalidades indicadas: incidían, como grupo de presión, sobre el sistema universitario para regular la oferta de nuevos miembros, otorgaban la habilitación para el ejercicio profesional y supervisaban dicho ejercicio<sup>1</sup>.

La legislación relativa al sistema de educación superior en Chile, dictada en los años ochenta, persiguió varios objetivos. A los efectos de este informe interesa poner de relieve en particular los que siguen: en primer lugar, intentó favorecer la inversión privada en educación superior, permitiendo la creación de Universidades Privadas; en segundo lugar, intentó hacer más heterogéneo el sistema favoreciendo la creación de instituciones de educación superior no universitarias –como Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica- y, en tercer lugar, creó condiciones para quitar poder monopólico de mercado a las asociaciones profesionales.

A los efectos de este informe –cuyo objeto es el de examinar el entorno legal de las políticas públicas de educación superior en Chile, en materia de regulación de las profesiones- resulta útil detenerse, de manera preliminar, en la consideración del tercer objetivo que se acaba de mencionar.

Al privarse a los colegios profesionales del control de las profesiones (control que, como va dicho, también ejercían como grupo de presión sobre el sistema de educación superior y autorizando formalmente el ingreso al mercado del ejercicio profesional) se hizo necesario

---

<sup>1</sup> La índole del sistema universitario en Chile hasta los años ochenta (se trataba, en su conjunto, de un sistema dependiente del Estado) lo hacía muy vulnerable a las fallas del mercado político y, por esa razón, los colegios profesionales actuando como grupo de presión incidían de hecho en la oferta del sistema universitario.

diseñar un sistema que cumpliera las funciones formales e informales de regulación que, hasta esa fecha, cumplía por una parte un sistema de educación superior dependiente del Estado y, por otra, los propios colegios. El sistema ideado consistió en trasladar a las Universidades y otras instituciones de educación superior la certificación profesional (o técnica, según el caso). El Estado, por su parte, mantuvo la posibilidad de otorgar el reconocimiento oficial a las Universidades e instituciones de educación superior, en su conjunto.

Desde el punto de vista de las políticas públicas –y este es un objetivo que consta en las reglas constitucionales- corresponde al Estado la producción de un conjunto de bienes públicos. Respecto de las profesiones corresponde al Estado proveer al conjunto de la sociedad, al mercado y a los consumidores, de *información fidedigna acerca de las competencias profesionales esperadas*<sup>2</sup>. Esa información, desde luego, puede ser entregada al conjunto de la sociedad bajo la forma de *reconocimiento oficial* que se prevé en el texto constitucional, ahorrándose, así, en el máximo posible, costos de transacción.

Como se dijo ya, resulta lesivo para el bienestar social no contar con ese sistema de información: Al no contar con ese sistema, se obliga al mercado a proveer esa información o a los consumidores a obtenerla por sí mismos.

En ambos casos hay pérdida de bienestar: el mercado provee esa información muy lentamente; y los consumidores poseen asimetrías de información con respecto a las profesiones, lo que hace muy caro que la obtengan por sí mismos.

Las consideraciones anteriores obligan, entonces, a examinar –desde el punto de vista de las políticas públicas de educación superior- los siguientes aspectos que se adelantan a modo de hipótesis y que se examinarán luego al modo de un marco general:

---

<sup>2</sup> Esa información es un bien público estricto: no hay rivalidad para su consumo (un consumidor adicional no encarece esa información) y los particulares no tienen incentivos para producir esa información por sí mismos, más bien tiene incentivos para adoptar una conducta de free rider (los incentivos son más bien para esperar que otro produzca esa información y luego aprovecharla sin costo).

1. Es necesario examinar, en primer lugar, si existe en el entorno legal chileno el deber específico del Estado de proveer ese bien público –la información fidedigna- o si, en cambio, el sistema legal delega la producción de ese bien en el mercado. Existen buenas razones y suficientes antecedentes jurídicos para sostener –como se hará de inmediato- que la producción de información fidedigna acerca de las competencias profesionales disponibles en la sociedad, constituye un deber constitucional del Estado en Chile, aspecto éste en que existen fuertes coincidencias entre la situación constitucional de nuestro país y los restantes países del Mercosur. Ese deber del Estado –que es posible fundar tanto desde el punto de vista legal, como desde el punto de vista de una política pública eficiente en el área- debe orientar el conjunto de la regulación del área.
2. Es necesario establecer, luego, si acaso el ordenamiento legal chileno cuenta con un sistema completo y coherente que permita garantizar que quienes acceden al mercado de servicios profesionales cuenten con las competencias requeridas.

En ese orden se examinan en lo que sigue.

#### El deber de proveer información pública:

Una de las directrices que, según la opinión generalizada de la doctrina, subyace en las Bases de la Institucionalidad, es el principio de subsidiariedad (artículo 1, inciso tercero de la Constitución). En conformidad a este principio, compete al Estado ejecutar aquellas tareas que, atendida su naturaleza, las sociedades intermedias –el conjunto de organizaciones situadas entre la familia y el Estado- no pueden ejecutar por sí mismas. Se trata de un principio que pertenece también a la economía neoclásica y ha de estimarse que subyace en lo que se ha denominado orden público económico (integrado por el principio de subsidiariedad, la libertad de emprender cualesquiera actividad económica y el derecho de

propiedad, en lo fundamental. A ello se agregan algunos principios de la economía neoclásica)<sup>3</sup>.

Esta directriz orienta y, a la vez, limita la acción del Estado, desde el punto de vista constitucional. Posee, así, una dimensión negativa (hay cosas que el Estado no debe hacer); y una dimensión positiva (hay algunas cosas que el Estado debe hacer). No es lícito al Estado emprender una actividad económica, con base en un estatuto especial, si es el caso que los particulares pueden emprenderla por sí mismos; pero, al mismo tiempo, el Estado debe atender aquellas actividades que los particulares, por sí solos, no podrían desarrollar. Los principios anteriores son los que justifican –tanto desde el punto de vista constitucional, como desde el punto de vista económico- la existencia de monopolios naturales tolerados por el Estado; la entrega de información general a los consumidores; la tutela medioambiental, etcétera.

Tratándose de la Educación Superior, parece evidente que el Estado ha de reconocer a los particulares competencia y legitimidad, desde el punto de vista constitucional, para emprender la creación y el mantenimiento de entidades de Educación Superior, sean ellas Universidades, Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica. No parecería ajustado al texto constitucional que, por razones de mero principio, el Estado pretendiera poner barreras de entrada a los particulares al sistema de educación superior.

Si ocurriera un obstáculo definitivo de entrada al mercado, habría que concluir que el Estado incurre en un ilícito desde el punto de vista constitucional, consistente en infringir el principio de subsidiariedad en alguna de sus múltiples manifestaciones normativas. *Ahora bien, sí es posible que el Estado –mediante un sistema de normas generales y objetivas- discrimine entre un sector que dispone de reconocimiento oficial, en función de cumplir con determinados requisitos, y otro que carece de él. Asimismo, también es posible que el Estado –en base a un sistema de acreditación, público o privado- segmente el sistema de educación superior oficialmente reconocido, distinguiendo entre un sector que satisface ciertos estándares académicos y/o profesionales (cuestión que puede incidir luego en el ejercicio profesional, como veremos), y otro que no.*

---

<sup>3</sup> Para la economía neoclásica el Estado debe, particularmente, intervenir en la creación de bienes públicos y

La libertad de enseñanza (artículo 19, No. 11 de la Carta Fundamental), en efecto, tal cual se le configura en el texto constitucional, resulta congruente con el principio de subsidiariedad. Lo anterior no significa, sin embargo, que el Estado carezca de deberes positivos en esta materia, derivados, como se viene sugiriendo, del mismo principio de subsidiariedad. Se trata de aquellos ámbitos relativos a la Educación Superior que los particulares –según lo establece el principio- no pueden emprender por sí mismos.

El principal de esos deberes positivos –que posee una amplia justificación económica y constitucional- es el deber del Estado de proporcionar información fidedigna acerca de los programas y ofertas existentes en el ámbito de la educación superior. La entrega de información fidedigna incluye, por cierto, el señalamiento de clasificaciones en base a indicadores de calidad o el uso de algún sistema de acreditación que, no equivaliendo a una barrera para la entrada al sistema, permita la segmentación del mercado y la orientación de los consumidores.

La justificación de ese deber del Estado –un deber, cabría insistir, positivo y no sólo de abstención- deriva de la particular característica que posee la información acerca del sistema de educación superior. La información es un típico bien público, es decir, un típico bien que, una vez producido, aprovecha indiscriminadamente tanto a quienes contribuyeron a su producción, como a quienes no contribuyeron. La exclusión de aquellos que no contribuyeron es tan costosa que, si se emprendiera, desalentaría la propia producción del bien (los costos de exclusión estarían por encima de los beneficios esperados de la información). Este carácter que posee la información induce a las personas a no obtener información por sí mismas, y a esperar, en cambio, que otros la obtengan para así aprovecharse gratuitamente de ella (esto es lo que suele denominarse el problema del free rider o polizón). El resultado es que si se deja entregada a los particulares la producción de este tipo de información, la información no se producirá nunca; y el perjuicio social por esa vía es evidente. La solución es producir esa información con cargo a rentas extraídas coercitivamente de los particulares (impuestos).

---

cuando hay monopolios naturales.

Hay todavía otra razón adicional para que los particulares no produzcan esa información. El beneficio esperado de esa información (decidir incorporarse o no a un específico programa universitario, por ejemplo) puede estar por debajo de los costos en que hay que incurrir para obtenerla. ¿Cómo podría un padre, a bajo costo, averiguar la experticia de los profesores de una universidad y la pertinencia científica de los planes de estudio?. Es evidente que el costo excede el beneficio y ello inducirá al padre del ejemplo a decidir sin información, lo que produce un perjuicio para él y una pérdida de bienestar.

La obtención de información fidedigna y relevante respecto del sistema de educación superior es, por lo anterior y en conformidad al principio de subsidiariedad, un deber del Estado, una obligación que el Estado debe, cotidianamente, cumplir.

Ese mismo deber pesa sobre el Estado cuando se trata de las profesiones. Las asimetrías de información entre los expertos y los clientes plantea el mismo problema anterior que, vimos, se planteaba entre los estudiantes y las instituciones. Los costos de búsqueda de un experto en determinada área de la división del trabajo, se disminuyen por la existencia de las profesiones. Una profesión certificada permite ahorrar costos de búsqueda y disminuye los costos de probables errores de elección. El sistema carece de incentivos para que los particulares reúnan esa información por sí mismos, suscitándose aquí el problema del free rider de que hablábamos denantes. Corregir estas asimetrías de información es, entonces, un deber del Estado: se trata de la creación de un bien público.

Esa creación del bien público que se indica –información fidedigna acerca de la calidad de las instituciones de educación superior, programas y profesiones- constituye, como se viene diciendo, un deber que el Estado ha de cumplir. Existen para ello diversas acciones –todas constitucionalmente legítimas- que podría emprender. Se encuentran, desde luego, los sistemas de acreditación de programas de educación superior. Acreditar un programa importa, simplemente, comunicar a la comunidad nacional que el programa del caso satisface, en general, las condiciones impuestas por el estado actual de la disciplina. Una acreditación, según es bien sabido, incluye evaluación e información acerca de los programas y planes de estudio, académicos, fortalezas institucionales, etc.

Un sistema de acreditación puede ser concebido como un programa estandarizado de información pública; como una condición para una membresía específica (v.gr. en el caso de la acreditación institucional contemplada en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, ella permite formar parte de las instituciones que gozan de reconocimiento oficial); o como una condición para el acceso a bienes o subsidios públicos. *Cada una de esas tres alternativas es plenamente constitucional y llevarla a cabo es materia de ley o, incluso, de la potestad reglamentaria, según las características, criterios y objetivos del sistema de acreditación que se trata de ejecutar. Instituido un sistema para el reconocimiento oficial y definidos los requisitos que lo configuran –materia propia de ley orgánica constitucional- nada impide que la fijación de un sistema para la verificación continua de esos requisitos sea materia de la potestad reglamentaria de ejecución. Asimismo, nada obsta a que mediante la potestad reglamentaria autónoma se regule un sistema de acreditación cuyo objeto específico sea el cumplimiento del deber estatal de proveer información pública.*

Así, la acreditación de instituciones de educación superior es una iniciativa de política pública que ya está en curso de ejecución en Chile; posee, sin embargo, importantes defectos: Los plazos del sistema inducen a un proceso cada vez menos cooperativo entre el órgano de control (el Consejo Superior de Educación) y la institución que es objeto de ese control. Al haber plazos demasiado breves, y al acercarse el fin del plazo, las instituciones tienden a mostrarse poco cooperativas y tienen fuertes incentivos para ocultar sus verdaderos perfiles y, especialmente, sus debilidades. En general, un sistema de acreditación de instituciones como éste puede estimarse demasiado grueso para cumplir el deber de información que, hemos visto, recae sobre el Estado en esta materia.

Desde el punto de vista de una política pública en el área, es perfectamente posible instituir, adicionalmente, un sistema de acreditación que prevea el cumplimiento de determinados estándares por parte de los programas que se ofrecen. La historia fidedigna del establecimiento del artículo 19 No. 11 de la Constitución pone de manifiesto que las instituciones de educación superior no quedaron exentas –como lo sugería el proyecto de la Comisión de Estudios- de esa posibilidad.

Como veremos, existe, todavía, la posibilidad que el Estado establezca restricciones en punto al acceso al ejercicio de una determinada profesión, sobre la base de exigir determinada formación para ejercerla.

Cualesquiera de las anteriores alternativas de acción pública, no resulta lesiva de la libertad de enseñanza prevista en la Constitución Política. Si bien la libertad de enseñanza es un derecho establecido en beneficio de quien la imparte y no en beneficio del estudiante, ella no se traduce en una libertad indiscriminada en la fijación de planes y programas de estudio ni, tampoco, en una admisibilidad irrestricta de sus certificaciones.

Como quedó establecido ya, el reconocimiento oficial de una institución puede estar subordinado a un conjunto de requisitos condiciones relativos a sus propósitos así como a las características de los programas que imparte. Ello no lesiona la libertad de enseñanza, desde que ésta no incluye como derecho irrestricto el reconocimiento oficial; la Carta Constitucional subordina este reconocimiento a lo que prevea la ley. La libertad de enseñanza no incluye, entonces, el derecho subjetivo a formar parte de un sistema reconocido oficialmente; esto se condiciona al cumplimiento de requisitos asociados a objetivos de eficiencia y de bienestar (los que generalmente se alcanzan mejor, según lo muestra la experiencia, mediante sistemas de acreditación de instituciones y programas).

Los derechos fundamentales admiten dos interpretaciones, según es bien sabido: De una parte, puede considerarse que un derecho fundamental es una facultad que no admite restricciones y que establece obstáculos absolutos al legislador. De otra parte, puede entenderse que un derecho fundamental es una directriz para el órgano productor de derecho, en el sentido que debe maximizar para sus ciudadanos el goce del derecho que consagra; pero armonizándolo con otros bienes igualmente importantes. En el primer caso, el derecho fundamental admite una interpretación binaria: o se posee el derecho (en cuyo caso la facultad carece de restricciones), o no se posee; en el segundo caso, el derecho fundamental puede ser más o menos intenso según las otras directrices en juego y la ponderación de bienes que el legislador debe efectuar.

En general, cuando el constituyente concibe al derecho de que se trata al modo del segundo modelo que se ha mencionado, sigue una técnica consistente en declarar la titularidad del derecho y, acto seguido, establece cláusulas que autorizan al legislador a relativizarlo previa una ponderación de bienes. El inciso segundo del número 11 del artículo 19 de la Constitución, se encuentra en la segunda hipótesis, puesto que debe ser armonizado con la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. Se trata, entonces, de una directriz de comportamiento para el Estado, cuyo cumplimiento debe ser compatibilizado con los otros bienes que ese mismo precepto consagra. Lo mismo ocurre, mutatis mutandis, con lo previsto en punto al ejercicio de una determinada profesión, a la luz del artículo 16 del número 19. Exigir una certificación que acredite la idoneidad – facultad que, hemos visto, asiste al Estado en principio- no puede estimarse lesivo de la libertad de trabajo, si se encuentra, como el texto constitucional lo exige, adecuadamente ponderada con los otros bienes en juego.

#### El ordenamiento legal de las profesiones:

La protección de la libertad de trabajo –al igual, como vimos, que la libertad de enseñanza- constituye una directriz que el constituyente ordena maximizar, compatibilizándola, sin embargo, con otros bienes en juego, que el propio texto declara. Ambos son directrices relativas a derechos fundamentales; pero existen entre ambos diferencias muy importantes que conviene tener en consideración.

La libertad de enseñanza se encuentra establecida –conforme ha sido declarado por la Corte Suprema<sup>4</sup>- en beneficio de quien la imparte u otorga y no en beneficio del educando; y su ejercicio, como hemos visto, está sometido al principio de subsidiariedad. La libertad de trabajo, en cambio, no es un derecho o facultad que asista a la institución que forma profesionales, sino un derecho de los ciudadanos que ejercen o pretenden ejercer un determinado oficio o profesión. No se trata, entonces, de derechos simétricos: el primero puede ser invocado por las Instituciones o las personas que pretenden establecerlas; el segundo por quien pretende ejercer un determinado trabajo u oficio.

---

<sup>4</sup> Ver fallo del 12 de Marzo de 1996, en Revista Gaceta Jurídica, No. 189, p.44.

La regulación de la libertad de enseñanza, está entregada a una ley orgánica constitucional, lo que significa, desde luego, que los requisitos para el reconocimiento oficial y las materias directamente relacionadas con él, no pueden ser objeto de regulación mediante un Decreto con Fuerza de Ley y no constituyen materias de potestad reglamentaria. La libertad de trabajo, en cambio, debe ser regulada por una ley común u ordinaria y se trata de una materia que, conforme a las reglas de los artículos 60 y 32 número 8 de la Constitución, admite la potestad reglamentaria; salvo, claro está, los casos explícitos de reserva legal (regulación de derechos fundamentales).

Existe, entonces, una clara diferencia de competencias y de sujetos entre esas dos reglas constitucionales, la del número 11 y la del número 16. La anterior distinción permite afirmar que la regulación de las profesiones –de su ejercicio- no cae bajo el amparo de la regla del número 11 del artículo 19 de la Constitución, sino bajo el amparo de la regla prevista en el número 16 de dicho precepto. Interesa poner de manifiesto dos aspectos de esa última regla, a saber: a) que toda diferenciación está constitucionalmente justificada, si y sólo si se funda en la capacidad o idoneidad personal; b) que la ley determinará: b.1.) qué profesiones requieren grado o título universitario; y b.2.) las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas.

Un análisis puramente gramatical de la regla indica que la ley ordinaria –a cuya competencia se entrega la regulación de esta garantía- puede optar por cualquiera de las siguientes alternativas:

1. Profesiones que no requieren título o grado universitario ni para poseerlas, ni para ejercerlas. Hay profesiones en que el otorgamiento de grado o título profesional no garantiza exclusividad de acceso al ejercicio profesional ni tampoco el uso de la denominación. En este caso, el título profesional es una ventaja de mercado para quien lo tiene; pero no una barrera de entrada a la competencia. Este caso se justifica, en general, si no hay asimetrías de información (v.gr. Publicidad); o no hay relación de consumo masiva (v.gr. física teórica); o no hay probabilidad de daño a terceros por falta de experticia que interese, previamente, certificar (en este caso el consumidor internalizará un daño banal y, en cualquier caso, tiene incentivos para informarse bien).

2. Profesiones que, en cambio, requieren título o grado universitario para poseerlas y para ejercerlas. Se trata de profesiones en las que es posible observar una coincidencia estricta entre el otorgamiento del grado o título y el ejercicio profesional. Se encuentran en este caso aquellas profesiones –como la de médico o los docentes- en que el ejercicio de cualesquier destreza o competencia asociada a la profesión requiere poseer la respectiva certificación. La certificación es en este caso condición necesaria y suficiente para el ejercicio. Desde el punto de vista de una política pública, esta situación es correcta si se cumplen tres condiciones, a saber: relación de consumo entre el profesional y los particulares (el servicio puede comprarse en el mercado); asimetrías de información entre el consumidor y el profesional (el consumidor carece de la información necesaria para saber quién posee la competencia que demanda); probabilidad de un daño severo como consecuencia de errores y necesidad de calificar entonces previamente la capacidad o idoneidad de quien ejerce la profesión (la certificación evita así las externalidades negativas).

3. Profesiones en que la certificación es necesaria sólo en ciertos casos para el ejercicio profesional. Es el caso de la mayoría de las profesiones. En este caso, la certificación se exige en sólo dos hipótesis: cuando se trata de ejercer alguna competencia de las varias asociadas a la profesión (v.gr. defensa en juicio en el caso de un abogado; pero, no se exige el título para dar consejos legales generales); y cuando se trata de prestar el servicio en entidades públicas, de las que no es dable esperar una conducta de búsqueda de mercado (este es el caso de las normas legales del sector público, que hemos denominado *reglas de contratación*).

4. Profesiones que requieren título o grado universitario para poseerlas; pero cuya posesión no es suficiente para su ejercicio. Este es un caso de rara ocurrencia en la legislación, por la ausencia de reglas que establezcan condiciones o sistemas de control para el ejercicio profesional, en forma adicional al requisito de posesión de un título o grado universitario. Recordemos que esta es una materia de ley ordinaria o común y que, perfectamente, podría dar cabida a un sistema de acreditación o control de programas de educación superior.

El control sobre el sistema de educación superior se efectúa en Chile sobre algunas instituciones –las nuevas entidades privadas- y exclusivamente en los momentos iniciales de su formación, sobre la base de un sistema de autoevaluación y regulación por una agencia pública, que no acredita programas, sino, como se dijo, fortalezas institucionales. Una vez adquirida la autonomía, se produce una delegación completa del Estado en esas instituciones en lo que respecta a la certificación de títulos y grados. El Estado parece suponer que una institución de educación superior –al otorgar títulos y grados- acredita la capacidad o idoneidad profesional para el ejercicio; se trata, sin embargo, de una presunción insostenible, dada la carencia de un sistema de acreditación por programas.

Es jurídicamente admisible, sin embargo, que el legislador se sitúe en la cuarta alternativa cuando llegue a la conclusión de que la certificación otorgada por una institución de educación superior, no garantiza la capacidad o idoneidad personal del titular. Como se ha visto ya, el Estado debe obtener y emitir información fidedigna acerca de la calidad de las instituciones de educación superior y acerca de las competencias que se adquieren en virtud de sus programas. Para ello, puede iniciar un programa de acreditación en el que la falta de afiliación no tenga como sanción la exclusión del sistema<sup>5</sup>.

#### Consideraciones sobre la importancia de un sistema de Acreditación:

Un sistema de acreditación daría información suficiente a la comunidad acerca de la calidad de cada una de las instituciones del sistema y de los programas que ellas imparten<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La exclusión –por esa vía- del sistema de reconocimiento oficial importaría violentar la libertad de enseñanza, a menos que se establezca por ley orgánica constitucional de enseñanza.

<sup>6</sup>La evidencia disponible nos permite aseverar que, en esta parte, el sistema legal admite múltiples mejoras y que, por lo mismo, el deber constitucional del Estado se cumple de manera deficiente. La supervisión y el control del Estado respecto del sistema de educación superior es, en Chile, comparativamente débil respecto del resto de la región. Si bien en Chile existe un control sobre las instituciones de educación superior, ese control presenta, respecto de la función que en esta materia compete al Estado, las siguientes deficiencias: a) No existe en Chile una agrupación tendiente a la autorregulación de esas instituciones, las que, entonces, no vigilan su propia mejora; b) Los consumidores carecen, entonces, respecto de esas instituciones, de mecanismos para obtener información fidedigna respecto a la calidad de los programas que ofrecen; c) No existe en Chile un sistema de acreditación de programas específicos tendientes a verificar, por parte del Estado, que las instituciones de educación superior provean la enseñanza de las competencias específicas esperadas y comparables. En suma, no se ha previsto en el sistema de educación superior en Chile, un sistema de acreditación por programas que permita al Estado certificar a la ciudadanía que el programa en cuestión

Con ese sistema de información, plenamente compatible con la libertad de enseñanza, los consumidores que contraten con las instituciones del sistema –o con sus egresados, los profesionales- podrán discriminar correctamente y a un costo de transacción bajo.

Luego de eso, es constitucionalmente admisible que, con arreglo a esa misma información y ahora en el ámbito de la libertad de trabajo, la ley considere que sólo quienes provienen de determinadas instituciones –v.gr. acreditadas o cuyo programa ha sido académica y profesionalmente validado ante una institución acreditadora- cuentan con las competencias requeridas, esto es, con la capacidad o idoneidad personal del caso y, consecuentemente, reúnen las condiciones para ejercer la profesión respectiva.

La precedente conclusión puede alcanzarse por varios caminos; pero, en particular, por los que siguen:

- a. Desde luego, un sistema de acreditación de instituciones puede estar ligado al reconocimiento oficial, como en el caso de la ley orgánica constitucional de enseñanza vigente. El reconocimiento oficial de una institución –ya se dijo- no es un derecho subjetivo que pueda exigirse incondicionadamente del estado.
- b. Asimismo, un sistema voluntario de acreditación por programas universitarios permite contar con un sistema fidedigno de información pública respecto a la idoneidad de los programas de educación superior.
- c. Como es obvio, una institución de educación superior ya reconocida oficialmente y autónoma, no puede ser obligada coercitivamente a participar de un sistema de acreditación de programas so pena de privársele o restringírsele su reconocimiento como tal. Ello lesionaría la libertad de enseñanza. Nada impide, sin embargo, que esa participación sea un requisito para incorporarse, no al mercado de la formación profesional, sino a un sistema de habilitación para el ejercicio profesional.

---

cumple los requerimientos de la *lex artis* del caso, aspecto éste último que sólo podrían certificar pares académicos o miembros acreditados de la profesión.

De conformidad con lo anterior, nada impide que –ya no con respecto a la libertad de enseñanza, sino, ahora, con respecto a la libertad de trabajo- la ley ordinaria o común fije criterios generales para determinar la capacidad o idoneidad para el ejercicio de determinadas profesiones y que esa capacidad se fije con arreglo a los resultados de un sistema de acreditación. En tal caso, los títulos o grados de una institución -v.gr. no acreditada- serían susceptibles de posesión pero no habilitantes para el ejercicio profesional. No puede juzgarse, desde luego, que exista aquí una discriminación arbitraria; por el contrario, el uso de un sistema de acreditación para estos efectos hace consistentes el control de acceso al ejercicio profesional con la información que, en su momento, fue entregada al público.

Si no se trata de programas universitarios, la ley puede efectuar discriminaciones generales e imparciales fundadas en la capacidad o idoneidad. La capacidad o idoneidad para el ejercicio de una determinada profesión u oficio está fijado por la *lex artis* respectiva y por el conocimiento acumulado en la disciplina de que se trata. La tradición –entendida como la agregación de conocimiento obtenida como resultado de largos años de experiencia- es aquí un criterio que debe estimarse socialmente adecuado. Resulta insensato y contrario al bien común pretender que cada generación haga un nuevo aprendizaje de lo que es socialmente beneficioso y que no lo es. En las sociedades modernas esa decisión es resultado de largos años de ensayo y error, y corresponde a la ciencia revocar, mediante descubrimientos o mediante el avance tecnológico, esas decisiones sociales.

Para graficar lo anterior, si la *lex artis* de una determinada disciplina establece las condiciones n1, n2 y n3 como necesarias para ejercerla, y ello es concordante con la tradición socialmente disponible, sin que exista evidencia acerca de una decisión de la comunidad científica que la revoque (no hay constancia que la condición n3 es irrelevante), entonces los programas que habilitan el ejercicio profesional deben adecuarse a la *lex artis*.

En el caso precedente la ley podría directamente –o mediante delegación a la potestad reglamentaria, previo señalamiento de criterios generales, por ley- establecer requisitos mínimos a programas de educación superior –universitarios o no- para el ejercicio de

determinadas profesiones. Se trata de una medida lícita, desde el punto de vista constitucional y de una adecuada política pública, que no lesiona la libertad de enseñanza, establecido que la libertad de enseñanza, por una parte, y la libertad de trabajo, por la otra, protegen bienes y titulares distintos.

Como conclusión, sobre un sistema de acreditación, puede decirse que la evidencia disponible nos permite aseverar que, en esta parte, el sistema legal admite múltiples mejoras y que, por lo mismo, el deber constitucional del Estado se cumple de manera deficiente. La supervisión y el control del Estado respecto del sistema de educación superior es, en Chile, comparativamente débil respecto del resto de la región. Si bien en Chile existe un control sobre las instituciones de educación superior, ese control presenta, respecto de la función que en esta materia compete al Estado, las siguientes deficiencias: a) No existe en Chile una agrupación tendiente a la autorregulación de esas instituciones, las que, entonces, no vigilan su propia mejora; b) Los consumidores carecen, entonces, respecto de esas instituciones, de mecanismos para obtener información fidedigna respecto a la calidad de los programas que ofrecen; c) No existe en Chile un sistema de acreditación de programas específicos tendientes a verificar, por parte del Estado, que las instituciones de educación superior provean la enseñanza de las competencias específicas esperadas y comparables. En suma, no se ha previsto en el sistema de educación superior en Chile, un sistema de acreditación por programas que permita al Estado certificar a la ciudadanía que el programa en cuestión cumple los requerimientos de la *lex artis* del caso, aspecto éste último que sólo podrían certificar pares académicos o miembros acreditados de la profesión.

A continuación examinaremos como puede determinarse la *lex artis* de cada caso, sobre la base de lo que la Academia y los que ejercen la profesión han establecido, así como las vías hipotéticas mediante las cuales podría darse valor jurídico, al que hemos denominado el *paradigma profesional*.

***Segunda parte: Criterios académicos de formación y los Estándares del ejercicio profesional: El Paradigma y su valor como fuente normativa.***

La garantía constitucional y la definición legal de autonomía de las instituciones de educación superior, ¿tiene como resultado absoluto el que la autoridad pública –la Administración- carece de competencia para establecer reglas referidas a aspectos comprendidos en dicho atributo, en especial a la forma como se cumplen las funciones de docencia, así como a los contenidos de los planes y programas de estudio?.

A continuación, analizaremos la posibilidad de dar valor jurídico al paradigma profesional correspondiente, como límite de la autonomía de las instituciones de educación superior:

1. En primer lugar, trataremos de identificar las fuentes que, de un modo general, permitan elaborar un **paradigma mínimo** o estándar de formación profesional, cualquiera que sea la actividad a que se refiera. Este paradigma tiene por finalidad servir como criterio de discriminación frente a proyectos o experiencias educacionales (planes y programas de estudio), de modo de determinar si ellas corresponden o no a las actividades adecuadas, necesarias y suficientes para formar a los profesionales respectivos, en concordancia con los requerimientos de la sociedad y la definición técnico-legal de la actividad. El juicio a que se hace referencia podría ser necesario en diversas situaciones, entre ellas, por cierto, la instancia de acreditación de una carrera profesional (también podría presentarse a la hora de efectuar una homologación de estudios o en caso de producirse un desconocimiento, por parte de alguna autoridad, de la calidad profesional de quien la invoca).

2. Tratándose de la formación de profesionales llamados a desarrollar roles específicos en la sociedad, las fuentes desde las cuales se podría inducir el paradigma podrían ser dos:

(a) las experiencias o práctica de las unidades educacionales que, tradicionalmente, han formado a esos profesionales (por regla general, las escuelas universitarias respectivas); esta experiencia proporcionaría lo que podríamos denominar el perfil de la academia, y

(b) Los roles y las conductas que los profesionales correspondientes desarrollan en el ejercicio de esa profesión específica, lo que denominamos el perfil profesional.

El paradigma, a nuestro juicio, no puede ignorar los componentes de uno y otro perfil, aunque no necesariamente debe acogerlos por completo. El paradigma debería responder a un mínimo común denominador de los componentes de ambos perfiles (y, a través de ellos, de los datos académicos y profesionales que permiten inducirlo).

3. La práctica de las unidades académicas puede coincidir en todo o sólo en parte con el modelo profesional, pero frente a la necesidad de construir un estándar, no hay duda que es, en principio, la más explícita, segura y comprobable. Es importante tener en cuenta que el paradigma buscado por esta vía, no está constituido sólo por los planes y programas de estudio, etc., sino más bien por el **tipo de profesional** que más o menos explícitamente se busca desarrollar por medio de tales elementos. Por ello, los elementos relevantes para construir el perfil académico (o para inducirlo de un conjunto de experiencias académicas), deben buscarse en la estructura completa de su proceso educativo y no sólo en la nómina o extensión de los cursos que componen su plan de estudio.

Tal estructura, como se sabe, está constituida por:

a) **Objetivos**, es decir, las conductas terminales que se espera que el alumno adquiera como consecuencia de haber seguido el currículum respectivo, entendido éste como conjunto de actividades educacionales de la “carrera”;

b) **Contenidos**, es decir, los conocimientos, destrezas, habilidades y criterios que configuran las conductas terminales deseadas;

c) **Actividades educacionales**, que corresponden a la serie estructurada de experiencias pedagógicas a través de las cuales el alumno incorpora para sí los contenidos del proceso educativo.

d) **Evaluación**, esto es, los procedimientos por medio de los cuales se hace constar institucionalmente que el alumno ha conseguido los objetivos de distinto nivel de la carrera correspondiente.

4. Se hablaba, más arriba de un mínimo común. En lo que respecta al perfil académico del paradigma, hay que reconocer que la pluralidad de carreras universitarias que intentan formar el mismo profesional, podrá presentar una dificultad, cuando asisten variaciones significativas. Ello, en general, no puede llegar a impedir la definición del perfil si se emplea el procedimiento de agregación y búsqueda de un común denominador. Pero este perfil mínimo debe construirse, para que sea útil en la definición del paradigma, con los componentes propios del proceso educacional y, en consecuencia, expresarse con términos de los elementos del proceso educativo (objetivos, contenidos, actividades y evaluación).

De este modo, para que un currículum específico (como serie de experiencias educativas en vista de unos determinados objetivos) pueda estimarse como adecuadamente conducente a la obtención de un grado o título, deberá demostrar que participa, en un grado significativo (eventualmente cuantificable, de ser necesario) de los objetivos, contenidos, actividades y procedimientos de evaluación del respectivo perfil académico.

5. A partir de lo dicho en el número anterior es posible comenzar a elaborar criterios que permitan evaluar un programa, en términos bastante más objetivos. Así, por ejemplo, si una hipotética carrera de Derecho que se examina, se propone los mismos objetivos que los del perfil académico, (que, probablemente representará aproximadamente un término medio de las carreras existentes en el país), con contenidos, actividades y procedimientos de evaluación similares al mismo, está claro que no lo podrá desarrollar con un currículum que se desarrolle, por ejemplo en tres años, ni podrá alcanzar dichos objetivos eliminando enteramente un contenido básico, como sería Derecho Civil.

Por otro lado, si una hipotética carrera de Derecho, pretende conseguir, además de los objetivos del estándar, los correspondientes a un énfasis particular (por ejemplo “abogado internacionalista”) no lo podrá hacer si no agrega objetivos, contenidos actividades y procedimientos de evaluación que correspondan a ese énfasis y que deberán reflejarse, en principio, en actividades adicionales a la del perfil común.

6. La otra fuente de construcción del paradigma parte de la observación de la actividad profesional respectiva y determina el currículum como la serie de actividades educacionales necesarias para conducir al alumno a adquirir las conductas profesionales características del profesional que se trata.

Esta observación debería conducir a un perfil profesional constituido por la descripción de los roles que socialmente desempeña el profesional correspondiente. La determinación de tales roles conduce a la definición de los objetivos más específicos de la formación académica, sus contenidos, actividades y procedimientos de evaluación.

7. De este modo, el paradigma o estándar buscado resulta de la agregación de los dos perfiles mínimos comunes: el académico y el profesional. La aceptación o rechazo de una carrera (entendida como experiencia educacional suficiente para preparar para el respectivo ejercicio profesional), dependerá del grado de coincidencia con el paradigma. Así, a la hora de evaluar una hipotética **carrera** destinada a formar abogados, el examen comparativo deberá hacerse a partir de los roles profesionales supuestos (y explicitados) en ella, continuando con los objetivos, contenidos, actividades y procedimientos de evaluación, a la luz del paradigma respectivo.

En este orden de ideas, el estándar o paradigma puede operar comprobando que el plan se propone un mínimo tolerable de roles profesionales y, según esta constatación, determinar su consistencia con los conocimientos, destrezas, habilidades y criterios comprende el respectivo plan de la carrera (si uno de los roles propuestos es el de abogado litigante en lo penal, la carrera no cumple con el paradigma a menos que contemple actividades tendentes a desarrollar conductas relacionadas con la expresión oral, con la dialéctica, con el examen de los testigos, etc.).

8. En principio, los perfiles académico y profesional tienden a coincidir y suelen responder a la experiencia más o menos habitual. Pero, en teoría podrían ser perfiles distintos (en la

actualidad, y más aún en el futuro, esta brecha podrá ir ampliándose si la academia no hace un esfuerzo de renovación)<sup>7</sup>.

En síntesis, se puede construir un paradigma a partir de las fuentes que hemos denominado académica y profesional, el que llevado a un desarrollo en término de sus componentes como proceso de enseñanza y aprendizaje, puede constituir un instrumento eficaz para discriminar sobre la respecto de la solvencia de un plan de estudio para la formación en una profesión específica.

Ahora bien, ¿Cuáles son las posibilidades de aplicar jurídicamente este paradigma?. Pueden darse varias situaciones:

8.1. La Constitución asegura la no discriminación arbitraria: “Ni ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”. Como hemos visto, el principio de igualdad ante la Ley asume que quienes se encuentran en igual situación deben ser tratados de un mismo modo y que quienes se encuentran en una situación diversa o desigual, deben ser tratados de un modo distinto. En tal sentido, por ejemplo, para un profesional que ha seguido sus estudios dentro del estándar, resulta discriminatorio que otra persona que ha seguido estudios que no se equiparan con aquél, pueda llegar a recibir el mismo tratamiento, manifestado en la obtención de un título universitario mediante el cual, por disposición legal, se le permite desarrollar las actividades que sólo esos profesionales pueden desempeñar en virtud del título.

En esta situación, se podría sostener la procedencia de un recurso de protección, entablado por el profesional formado según el paradigma en contra del establecimiento que está impartiendo una formación que queda fuera del paradigma, en cuanto se está lesionando en grado de **amenaza** su garantía a la igualdad ante la ley, protegida por la acción del art. 20 de la Constitución<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Así, hace algunos años en el Reino Unido, para desempeñarse como abogado (en cualquiera de los dos roles; barrister o solicitor) no era necesario haber hecho estudios de Derecho; por otra parte, en la universidades solía enseñarse Derecho Romano y no Common Law.

<sup>8</sup> Ver fallo de la C.Ap. de Talca, de fecha 14.10.97, rol 53.380. Acoge recurso de protección, por acto arbitrario que vulnera la igualdad ante la ley: “mientras a los alumnos regulares de la carrera universitaria de

8.2. La garantía de propiedad también puede proporcionar un fundamento, no del todo distinto del anterior.

El título profesional puede concebirse como una cosa incorporal sobre la cual se tiene propiedad y cuyos atributos permiten obtener, en un grado relativamente exclusivo, determinadas ventajas. De nuevo, empleando el ejemplo de los abogados, sólo el que ostenta este título puede alegar frente a una corte.

El hecho de que personas accedan al mismo bien o “título”, con menores requisitos, produce una masificación que desvaloriza el bien que se tiene en dominio, ya que abre la posibilidad profesional de obtener las mismas ventajas a muchos que no han concurrido con los mismos requisitos (sería como el fenómeno contrario a la plusvalía). Ello implica un desmedro a la propiedad sobre el título profesional y lesiona su garantía en grado de perturbación, por tanto, autorizaría a recurrir en contra del establecimiento que está produciendo la masificación del bien, con menores requisitos.

8.3. El control o fiscalización que el Estado, a través de sus órganos, ejerce respecto de las entidades privadas, sean éstas autónomas o se encuentran bajo el régimen de acreditación o examinación, también puede crear oportunidades para aplicar el estándar.

A partir de las fuentes formales analizadas en este trabajo, nos parece muy claro que el Ministerio de Educación puede revocar el reconocimiento oficial de una entidad ya autónoma, conforme al sistema de la ley orgánica constitucional de enseñanza, por apartarse

---

periodista se les exige cumplir con los requisitos que se han señalado, se autoriza a otro grupo para obtener el título mediante un sistema con muchas horas menos de clases. Este último grupo sería discriminado positivamente sobre el constituido por los alumnos regulares”. La USACH imparte la carrera de periodismo con exigencias de PAA, duración de los estudios de 10 a 11 meses y un mínimo de 200 créditos, “de manera que esos requisitos mínimos para la carrera de periodismo impartida por ellos en Santiago, no puede arbitrariamente y mediante un convenio con la Universidad Católica del Maule, ser rebajados”... “forzosamente debe concluirse que es arbitrario por cuanto, respetando en apariencia (...) la autonomía académica, administrativa y económica de esa Universidad, el cuestionado convenio implica una desviación a los estatutos de dicho plantel universitario, si se atiende a que con su celebración se han infringido las potestades administrativas propias de su cargo (del Rector), al decrecer las exigencias de obtención del grado académico de Licenciado en Comunicación Social y del título profesional de Periodista, ya que con su particular consideración de que el simple desempeño en trabajo de periodismo por un lapso determinado, es bastante para homologarlo con *la enseñanza específica y variada impartida en las aulas de las escuelas de periodismo de todas las universidades del país, durante años*”.

de sus objetivos o por infringir sus estatutos (v.gr., los artículos 53 y 63 de la Ley 18.962) al formar a un profesional que se aparta notoriamente del estándar. Como veremos, los fines de dichas entidades son formar profesionales idóneos, con los conocimientos necesarios para el desempeño de una actividad.

Las universidades están destinadas según la ley, entre otros fines, a formar profesionales, y si forman otra “cosa” se apartan de su objeto social e infringen sus estatutos (los que, con toda seguridad, deben hacer declaraciones al respecto).

Aquí, detectamos un vacío de la Ley: es del todo clara la necesidad de que el Estado cuente con mecanismos intermedios, que permitan por ejemplo revocar el reconocimiento a determinadas carreras, si éstas presentan problemas o no se ajustan al estándar, en vez de tener que revocar el reconocimiento a toda la institución, medida ésta última de muy difícil aplicación.

8.4. En este punto son particularmente útiles, adicionalmente, las reglas de interpretación de la primera parte del artículo 20 y del artículo 21 del Código Civil, ya que para interpretar las disposiciones relativas a profesiones debemos emplear el sentido natural de la expresión o el técnico, esto es, el sentido que les dan los que profesan la ciencia o arte; elementos ambos que conducen necesariamente al perfil profesional o académico que integran el estándar.

8.5. Un sistema de acreditación, aunque sea voluntario, requiere de un estándar contra el cual comparar los objetivos educacionales (y, a partir de ellos, el perfil concreto del profesional que se intenta formar y su consistencia con los planes, programas, actividades, recursos físicos, bibliotecas, etc.). Para la acreditación, el estándar puede constituir una especie de “bench mark”, como dicen los economistas.

8.6. Hasta aquí se ha discurrecido sobre la base de emplear el estándar por la vía de la acción constitucional tendiente a cautelar algunas garantías, como un instrumento de medida de la discriminación arbitraria o del atentado en contra del derecho de propiedad.

También se lo ha concebido como pauta para evaluar el cumplimiento de las obligaciones legales o estatutarias de una universidad creada al amparo de las normas del título III de la LOCE y, eventualmente para proceder a la cancelación de su personalidad jurídica, como forma de sanción. Finalmente, se le ha visto como un valor de referencia en un procedimiento voluntario de acreditación de carreras.

Pero, atendido a que la Constitución permite que la ley establezca requisitos adicionales al grado y al título, para ejercer una profesión, según se ha demostrado en el capítulo relativo al Marco Constitucional, el estándar podría servir de medida para permitir o denegar el acceso a determinados roles profesionales especialmente definidos por ley. De este modo, para desempeñarse, por ejemplo, como abogado ante los tribunales de justicia, o para ocupar algún cargo público, o para acceder a la carrera judicial, no bastaría con ser licenciado en Derecho y tener el título profesional de abogado, sino que la ley podría requerir, adicionalmente que los planes de estudio de dicho profesional se hubieran adecuado a un cierto estándar mínimo, materia que debería ser objeto de acreditación, a través de un procedimiento que la ley debería establecer. Lo dicho respecto de la abogacía, como ejemplo, es válido también para cualquier otra carrera, razón por la cual bien se podría pensar en un sistema general de acreditación, establecido por ley, para el ejercicio de determinados roles profesionales en un número importante de profesiones.

8.7. Finalmente, como veremos en el Capítulo correspondiente, el paradigma o estándar profesional debiera ser considerado como referencia a la hora de pronunciarse –el Estado o la entidad en que éste delegue tal función- sobre la validez de ciertos estudios realizados o títulos y grados obtenidos en el extranjero, dado que el reconocimiento o convalidación de los mismos produce los mismos efectos que el otorgamiento en Chile de un grado académico o un título profesional.

## **Capítulo II**

### **El Marco Constitucional**

#### I. LAS BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD

La Constitución es la norma fundamental del ordenamiento jurídico. Ocupa el estrato superior de todo este ordenamiento, el cual se estructura jerárquicamente, de modo que la creación y validez de las demás normas están determinadas por la norma de nivel superior. En cuanto Norma Fundamental, regula (en su parte orgánica) los órganos del Estado y el procedimiento de creación de las demás normas, las que no pueden contradecirla.

La parte dogmática de la Constitución incluye los valores superiores que asume y promueve, así como los derechos básicos que se reconocen a las personas.

El Capítulo I, denominado “Bases de la Institucionalidad” contiene los principios, ideas y normas que orientan el proceso de creación, transformación e interpretación del ordenamiento jurídico, incluidas las restantes disposiciones constitucionales. Es un capítulo doctrinario, de claro corte “liberal”, que establece un Estado democrático de Derecho, en que el ejercicio del Poder Político se fundamenta en la protección de los derechos personales, y al mismo tiempo se encuentra limitado por tales derechos.

En consecuencia, el Estado chileno debe garantizar esferas de autonomía para que las personas, y las organizaciones que éstas forman, puedan desarrollarse libremente y arbitrarse los medios para el logro de sus propios fines y la realización de sus proyectos, sean éstos de vida o institucionales. Así, nuestra Carta Fundamental establece en el artículo 1º :

- *"Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos";*
- *"El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos";*

- *“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización material y espiritual posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta constitución establece”.*

Existe un ámbito general de actuación del Estado, de carácter subsidiario -como ha sido dicho en el capítulo anterior- que incluye la promoción de objetivos generales, que las personas por sí mismas no pueden alcanzar; la redistribución de los recursos (principio de solidaridad); fomentar y/o producir bienes públicos (en la teoría administrativa el servicio público tiene por objeto satisfacer necesidades colectivas), y regular, restringir o excepcionalmente prohibir conductas o actividades, con un fundamento de prevenir un daño individual o colectivo. En este orden de ideas, el Estado puede limitar la libertad de una persona (prohibir ciertas conductas) o restringir el ejercicio de derechos individuales, si y sólo si aquello es necesario para proteger los derechos fundamentales de otras personas, con miras de promover el bien común.

Lo anterior, sin perder de vista lo establecido en el artículo 5° de la Constitución: *“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado, respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.*

A su turno, los artículos 6° y 7° establecen el principio de legalidad, como mecanismo eficaz de defensa de la libertad y como precepto rector de la acción pública en todos los ámbitos, que implica, en apretada síntesis, lo siguiente:

- *Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las leyes;*
- *Los órganos del Estado actúan a través de sus integrantes, regularmente investidos, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley;*
- *Ningún órgano estatal puede actuar fuera de su competencia, ni atribuirse otra autoridad o facultades que las que expresamente se le hayan conferido.*

- *Los actos que contravengan lo anterior son nulos.*

Los ámbitos de acción que respectivamente se reconocen por la Constitución a los particulares y al Estado se grafican con el conocido aforismo jurídico: "En derecho privado se puede realizar todo aquello que la ley no prohíbe; en Derecho Público sólo se puede realizar aquello que la ley (en sentido amplio) expresamente permite".

## II. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES QUE DIRECTAMENTE SE REFIEREN A LA MATERIA EN ESTUDIO

Las reglas de carácter constitucional que expresamente se refieren a la educación superior y a las exigencias para el ejercicio de actividades profesionales, están contenidos en el artículo 19 N<sup>os</sup>. 10 (derecho a la educación), 11 (libertad de enseñanza) y 16 inciso 4<sup>o</sup> (libertad de trabajo).

### A) *El derecho a la educación.*

*“La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida”.* Por consiguiente, el derecho a la Educación está relacionado con dos aspectos básicos mencionados en el art. 1<sup>o</sup> de la Constitución: Las condiciones que permitan a todos su mayor realización espiritual y material posible, así como el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional<sup>9</sup>.

El derecho a la educación es un derecho público subjetivo, un interés o facultad propio de la voluntad de las personas, jurídicamente reconocido y protegido por el Estado-Administración, en cuanto condición necesaria para la realización de los proyectos de vida individuales<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Con razón, Enrique Evans lo cataloga como uno de los “Derechos del Desarrollo en el medio social”. En “Los Derechos Constitucionales, Tomo I, Ed. Jurídica, 1986.

<sup>10</sup> Resulta ilustrativo de este carácter el deber que se impone el Estado en el inciso 4<sup>o</sup> de esta garantía: “La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población”.

Por tanto, al menos en teoría, las personas pueden demandar del Estado la posibilidad de acceder al goce de este derecho, en condiciones de equidad y efectividad<sup>11</sup>.

*“Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos”*; y *“Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho”*. Este inciso se relaciona con el deber del Estado de dar protección a la familia, en cuanto núcleo fundamental de la sociedad (art. 1º de la Constitución) y con el derecho que tienen los padres de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos (art. 19 No 11, inc. 4º)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Aunque esta materia se encuentra fuera del objeto de nuestro estudio, es interesante citar a modo ejemplar el Recurso de Protección “Rodrigo Blome y otros, contra Ministerio de Educación y otros” originado en el decreto de cancelación de personalidad jurídica y revocación del reconocimiento oficial de la Universidad Real. En el fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, de fecha 17 de julio de 1996, rol 1478-96, que acoge el recurso de un grupo de alumnos de dicha Universidad contra el Ministerio de Educación por no disponer las medidas que aseguraran la continuidad de sus estudios, aunque posteriormente es revocado por la Corte Suprema, establece una línea de razonamiento que puede estimarse jurídicamente correcto: La libertad de enseñanza no puede estimarse opuesta o incompatible con el derecho a la educación, el derecho a adquirir toda clase de bienes y el derecho de propiedad (Considerando 18º); la afirmación de que el Ministerio carece de mecanismos para solucionar el problema de los recurrentes “implica el gravísimo reconocimiento de que el Estado de Chile carece de los medios legales para asegurar, respecto de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, el legítimo ejercicio de los derechos que emanan de la naturaleza humana y no está en condición de hacer honor a los compromisos internacionales que ha contraído sobre la materia, criterio que esta Corte no puede admitir” (19º); el cierre de la Universidad sin asegurar el legítimo ejercicio de la calidad de egresado de la carrera de Psicología, en cuanto al derecho a optar al grado académico y título profesional correspondiente, importa una amenaza a los derechos de los alumnos consagrados en el artículo 19 Nos. 23 y 24 de la Constitución (20º); la Corte, investida de la facultad de reestablecer el imperio del Derecho y la plena efectividad de los derechos fundamentales, debe obrar más allá de las carencias reales o presuntas del ordenamiento jurídico; y el fallo inviste al organismo llamado a ejecutarlo de las potestades necesarias (21º). Evidentemente, el fallo incurre al menos en un error lógico: previo a su dictación el Ministerio no poseía facultades legales para solucionar el problema y, por tanto, su actuar no fue ilegal o arbitrario, requisito sine qua non para la procedencia del recurso. Por ello, la Corte Suprema en fallo de 2 de septiembre de 1996, rol 2980-96, revocó dicha sentencia y eliminó los considerandos 18º a 20º, dado que “no existe norma alguna que permita al Ministerio de Educación obligar a otra Universidad a recibir, ni a matricular a los recurrentes, ni fijar condiciones de convalidación, por el grado de autonomía que esas instituciones de educación superior gozan, tampoco puede el Ministerio de Educación obligar a los alumnos a continuar sus procesos de titulación en una determinada Universidad, porque de esa forma coartaría la libertad de enseñanza consagrada en la Carta Magna” (7º) y “su actuación conforme a derecho no puede ser cuestionada o calificada de arbitraria por el hecho de causar daños o perjuicios, ya que éstos no pueden ser obstáculos para la aplicación de medidas extremas por parte de las autoridades, (...) porque lo que se pretende cautelar y amparar es el bien común”. Con todo, la misma Corte Suprema reconoce, sin perjuicio de lo resuelto, que la indefensión en que quedan los recurrentes “se revela, ante los ojos del hombre medio, como una situación rayana en la injusticia, que debiera ser remediada prontamente por los estamentos encargados de velar por el mantenimiento de la equidad dentro de la comunidad jurídicamente organizada, puesto que el Estado se erige como el garante de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, y el derecho a la educación es uno de ellos y el ente estatal, por su rol preponderante en dicho ámbito de la vida nacional, está obligado a regular, respetar y promover”.

<sup>12</sup> Conviene, al objeto de este trabajo, tener presente el Requerimiento de Información Pública que se desprende de esta última regla, lo que se analiza en el acápite respectivo.

*“Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”*; *“Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”*. Los preceptos aquí contenidos están en relación con el deber del Estado de promover el bien común (art. 1º de la Constitución).

Es evidente que el deber público de fomentar el desarrollo de la educación incluye la enseñanza superior, en la medida que los “niveles” de la educación se refieren a la enseñanza reconocida oficialmente. Fomento, según su sentido natural y obvio, significa *“promover, impulsar, proteger una cosa”*, lo que incluye estimular adelantos y mejoras<sup>13</sup>.

En tal sentido, el deber de fomento implica la obligación de establecer aportes financieros para las instituciones dedicadas a la enseñanza o sus estudiantes, lo cual conlleva la necesidad de disponer de un sistema que permita velar por el correcto y eficiente uso de los recursos que el Estado aporta al sector educación, con miras a mejorar la transparencia en la distribución y la eficacia en el uso de los recursos públicos<sup>14</sup>.

Asimismo, justifica una regulación razonable y una preocupación de la política pública sectorial en orden a promover y asegurar la calidad de la enseñanza, entendida como la

---

<sup>13</sup> Ver Diccionario de la Lengua, Real Academia Española (RAE).

<sup>14</sup> Ver Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (C.E.N.C.), sesión N° 148, 26 de agosto de 1975. El Señor Guzmán plantea: “La Autonomía Universitaria entendida como la facultad de la Universidad para gobernarse a sí misma y que comprende el campo académico, administrativo y económico, plantea el siguiente problema: y es que, supuesto que esta Educación Superior no sea financiada por los propios usuarios de ella el Estado tiene la obligación de realizar su aporte conforme a un criterio de justicia que lo obliga, proporcionalmente, a prestar ayuda a todas las Universidades, sin condicionarla, porque es evidente que si las condiciona está vulnerando la autonomía universitaria, y si no es justo en la distribución de estos fondos, también está vulnerando un deber que le compete en el sentido de asistir a todas las Universidades reconocidas por él que están impartiendo Enseñanza Superior. Pero, el Estado no tiene en este esquema ninguna defensa jurídica real para impedir el mal uso de estos fondos. Este es otro aspecto del mismo problema y él ya no está en la autonomía académica, sino en la autonomía económica. Y ocurre que al no haber ningún mecanismo jurídico para que el Estado controle a la Universidad, terminan habiendo controles de hecho que son en la práctica mucho mas fuertes, como lo es la discrecionalidad permanente en el otorgamiento del Presupuesto Universitario. Esto es lo que le preocupa: si acaso no sería conveniente establecer, por ejemplo, que el legislador podrá colocar límite al ejercicio de la autonomía universitaria en los campos y en los casos en que lo considere necesario y aconsejable...”.

adecuada concordancia de ésta con los requerimientos de la *lex artis* de cada profesión o actividad (competencias), con el avance científico y tecnológico y con los requerimientos de la sociedad.

También es evidente que las Instituciones de Educación Superior son sujetos del deber constitucional de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación, en cuanto cuerpos intermedios autónomos, que forman parte de la comunidad nacional.

### *B) La libertad de enseñanza.*

La libertad de enseñanza –a diferencia del derecho a la educación- es un derecho típicamente individual; que asiste a toda persona para participar en los procesos de enseñanza y aprendizaje, sea impartiendo o recepcionando conocimientos, sin “*otras limitaciones que las que imponen la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional*”<sup>15</sup>.

El término libertad se usa generalmente en relación con la capacidad de realizar acciones autónomas, determinadas exclusivamente por las decisiones del autor y no por influencia de los demás. Según palabras de Stuart Mill: “La única libertad digna de ese nombre es la de perseguir nuestro bien a nuestra manera”<sup>16</sup>.

La libertad de Enseñanza comprende el derecho a impartir conocimientos; el de elegir el contenido, sistema y métodos de la enseñanza; y la facultad de acreditar el grado de conocimientos adquiridos por los alumnos. Asimismo, ampara el bien jurídico de libertad

---

<sup>15</sup> Estos conceptos, en cuanto limitaciones a los derechos individuales, no han sido suficientemente estudiadas por la Doctrina, ni definidas en la ley o la jurisprudencia. El orden público educacional, en cuanto debida concordancia de las conductas particulares con la institucionalidad que regula su convivencia en beneficio del bien común, podría erigirse en una vía de regulación de la libertad de enseñanza y, por ende, en una limitación a la autonomía de los establecimientos educacionales, restringiendo o prohibiendo formas abusivas de ejercer la libertad.

<sup>16</sup> Es sintomático de lo anterior que Evans, en su obra ya citada, cataloga la Libertad de Enseñanza como uno de los “Derechos del Pensamiento Libre”.

de cátedra, entendido como la facultad del profesor para desarrollar las materias de un curso desde su personal enfoque, con prescindencia de criterios heterónomos<sup>17</sup>.

La libertad de enseñanza, en cuanto “*incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales*”, garantiza la autonomía académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior del Estado y de las particulares reconocidas por éste<sup>1819</sup>.

Ciertamente, la enseñanza con reconocimiento oficial está sujeta a algunas limitaciones adicionales a las que afectan a la enseñanza que no aspira a tal reconocimiento.

Desde luego, partiendo por la estructura del texto constitucional, la garantía va de lo general a lo específico; se parte de la libertad de enseñanza en sentido amplio, para luego referirse a la enseñanza con reconocimiento oficial. Luego, la propia Constitución señala que “*la enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna*”. A su turno, según el inciso final de esta garantía, una ley orgánica constitucional establecerá “*los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel*”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Estos conceptos, que forman parte de lo que denominamos “Criterios Académicos”, han sido desarrollados por la Doctrina y, particularmente, por la Cátedra Universitaria. Sin embargo, es posible encontrarlos o desprenderlos del texto constitucional anterior a 1980 y en las discusiones de la C.E.N.C. (sesiones Nos. 132-136; 139-144; 146-148; 151-155; 223-227; 245, 280, 282, 399 y 401, referidas a libertad de enseñanza y derecho a la educación).

<sup>18</sup> La referencia a la Autonomía Universitaria estaba incluida en el art. 10 No 17 de la Constitución de 1925, después de la Reforma de 1971 (Estatuto de Garantías Constitucionales); asimismo, figuraba en la propuesta de la Comisión de Estudios, pero fue sacada del texto definitivo de la Constitución de 1980. Lo anterior podría interpretarse como una intención positiva de disminuir el valor y el alcance de la autonomía; sin embargo, debe descartarse esta interpretación, en virtud de la protección general de la autonomía de los cuerpos intermedios establecida en el art. 1º de la Constitución.

<sup>19</sup> Hay jurisprudencia de la Corte Suprema: Por amplia que sea la libertad de enseñanza, el establecimiento educacional particular tiene la facultad para establecer los requisitos que estime pertinentes para acceder a cada uno de los niveles de enseñanza que imparte y según los cupos de que realmente disponga. Fecha: 23-1-1995. Corte Suprema.

<sup>20</sup> La primera parte de este inciso, que trata de los requisitos mínimos para los niveles básicos y medios, indica que dicha ley “señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento”. La expresión “del mismo modo”, utilizada a continuación, en la parte que nos interesa, puede interpretarse referida a las normas objetivas que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento oficial.

La ley orgánica constitucional de enseñanza, puede contener, adicionalmente a lo que señala el texto constitucional, otras normas o materias directamente relacionadas con el reconocimiento oficial, que constituyan elementos complementarios indispensables de éste, como lo reconoce expresamente el considerando 3° del Fallo del Tribunal Constitucional<sup>21</sup>. Así, la Ley No 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), regula materias como la competencia de cada uno de los tipos institucionales que reconoce, da definiciones de los títulos profesionales y técnicos, determina el concepto de autonomía institucional y establece el procedimiento que conduce a la plena autonomía: la acreditación. Asimismo, faculta al Ministerio de Educación para revocar el reconocimiento oficial de instituciones educacionales, ante determinadas causas graves.

Dentro de los requisitos para el reconocimiento oficial, las entidades deben crearse por ley (corporaciones de derecho público) o deben constituirse como personas jurídicas de derecho privado, las que como tales se rigen por la ley respectiva<sup>22</sup>.

Seguidamente, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley N° 18.962 (LOCE), la autonomía es el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos, en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa. Al regular específicamente los 3 aspectos esenciales de la autonomía, el legislador no olvida mencionar el marco que la rige:

" La autonomía académica incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma cómo se cumplirán sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio.

La autonomía económica permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que les son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes.

---

<sup>21</sup> Fallo de fecha 27 de febrero de 1990, rol No 102.

<sup>22</sup> Esta circunstancia ha sido reconocida por la Jurisprudencia, en fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, de 8 de septiembre de 1992, rol 1945-92: "5°) Que como Corporación de derecho privado, la recurrente debe conformar sus Estatutos a las normas pertinentes del Código Civil, al Decreto Supremo 110 del año 1979 del Ministerio de Justicia y a las normas de la ley 18.962... es facultad del Ministerio de Educación velar por el cabal cumplimiento de los requisitos exigidos para su constitución, y porque los estatutos se ajusten a lo prescrito por la ley".

La autonomía administrativa faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada, de conformidad con sus estatutos y las leyes."

Estas limitaciones se justifican por una razón de Fe Pública, porque la enseñanza reconocida oficialmente conduce al otorgamiento de diplomas o certificados con validez nacional, instrumentos que son aceptados y reconocidos por el propio Estado, en la medida que acreditan el nivel de conocimientos de los alumnos, que permiten proseguir estudios y que, en el caso de la educación superior, incluso habilitan para el ejercicio de actividades profesionales o técnicas. Por ende, otorgado que sea el reconocimiento oficial a cualquier establecimiento que cumpla con los requisitos que la ley imponga, surge la autonomía como un atributo de la entidad, así como la facultad para otorgar certificados, grados o títulos; y el Estado reconoce la validez de dichos instrumentos<sup>23</sup>.

Como contrapartida, en consideración a la Fe Pública, el reconocimiento oficial impone al establecimiento educacional la obligación de ejercer su autonomía para cumplir con los objetivos que dice y debe perseguir, con seriedad y eficiencia<sup>24</sup>. Consecuentemente, es posible que exista alguna forma de control sobre la calidad y eficacia con que las diversas instituciones de educación superior cumplen sus tareas, colocando ciertos límites al

---

<sup>23</sup> Ver C.E.N.C., sesión N° 143, Guzmán, J.: "El Estado debe reconocer a los establecimientos educacionales, cualquiera sea su nivel, que cumplan con los requisitos que, en uso de una Constitución debidamente respetuosa de la libertad de enseñanza, el mismo imponga. Cuando un establecimiento educacional cumple con estos requisitos, el Estado lo reconoce. Y de ese reconocimiento nace la Autonomía: académica, para otorgar Grados y Títulos; económica, para manejar sus finanzas como lo estime mas conveniente; administrativa, para darse la organización que considere más apropiada para estos fines"; y " Los Grados y Títulos otorgados por los establecimientos de enseñanza, que cumplan con los requisitos que va a poner el Estado en cumplimiento de este precepto, deben ser reconocidos válidamente por aquél".

<sup>24</sup> Ver C.E.N.C., sesión N° 147 "El Señor Guzmán estima que a propósito de las Universidades cobra oportunidad la inquietud (...) respecto de cómo ejercer o no algún tipo de control por parte del Estado en torno de los Grados y Títulos que las Universidades confieren. (...) En el caso de la Enseñanza Básica, Media y especial se buscó una fórmula de solución para facultar al Estado para controlar el que se cumplan con los requisitos mínimos de egreso que va a exigir. Pero en el caso de las Universidades el problema es bastante mas complejo, porque como expresión de esa autonomía académica las Universidades confieren Grados y determinan ellas mismas en el hecho qué requisitos de conocimientos y sus fórmulas de evaluación son necesarios para egresar y para tener los Títulos". El Señor Guzmán al respecto sugiere las siguientes alternativas posibles: La que permite la revocación del reconocimiento oficial en caso graves; la de establecer una norma semejante a la que se usó para otros casos de la Educación Básica y Media, es decir, facultar al Estado para que ejerza algún género de control; o facultar a la Ley para establecer mecanismos de control interuniversitarios.

ejercicio de la autonomía de las instituciones de educación superior, en la forma y oportunidad que determine el legislador<sup>25</sup>. Lo anterior puede llegar en situaciones graves a privar a la institución respectiva del reconocimiento oficial<sup>26</sup>, situación en la que deben cautelarse los derechos de los alumnos.

*“Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos”*. Para ejercer debidamente este derecho, el público y las familias de los potenciales estudiantes requieren contar con información oficial, acerca de las instituciones y carreras que, por haber cumplido con los requisitos legales, cuentan con reconocimiento oficial, más allá de la publicidad que con fines de marketing realizan las instituciones de educación superior.

---

<sup>25</sup> Ver C.E.N.C., Sesión N° 148, Guzmán, J.: “Hay dos alternativas: una, hacer Fe en la Autonomía Universitaria y pensar que mientras el Estado mantenga el reconocimiento oficial de la Universidad, se presume que esa Universidad hace buen uso de su autonomía en los campos académico, administrativo y económico, y que el Estado no tiene facultad para intervenir o para imponer nada al interior de esas decisiones universitarias. La segunda alternativa es que exista alguna forma de control con imperio sobre las Universidades, tendiente a garantizar dos grandes objetivos : primero, la seriedad del nivel superior de la enseñanza y segundo, el aprovechamiento de los recursos económicos que están envueltos en la vida universitaria”. Guzmán, desde el punto de vista doctrinario, siente atracción por la primera fórmula, la autonomía plena, en la que si una Universidad hace tan mal uso de ella, el Estado puede privarle de su reconocimiento oficial por el mismo instrumento jurídico a través del cual se le concedió. Sin embargo, le parece que es tan complejo tomar una resolución de esta índole que, al mismo tiempo, pudiera ser tan injusta al abarcar a toda la Universidad cuando en realidad el foco del problema puede estar radicado en un rubro específico, que cree que esta fórmula no sería operante desde el punto de vista práctico, y en los hechos llevaría a que no haya medio alguno de control sobre la idoneidad de los estudios universitarios o el buen aprovechamiento de los recursos. Si se opta por un Sistema de Coordinación, en la práctica se va a obligar a las Universidades a entrar en un diálogo entre ellas, de lo cual sólo podrá salir un resultado en la medida en que haya acuerdo: “ése es el carácter del Consejo de Rectores actual, un Consejo de Coordinación”. En vista de los hechos se inclina a la segunda fórmula, con límites, no como posibilidad amplia que le permita al legislador llegar hasta a donde estime conveniente. Sugiere un organismo autónomo, con imperio, en que uno de los límites mas eficaces estaría garantizado por una integración mayoritaria de representantes de la vida universitaria chilena y de organismos afines, como son los Colegios Profesionales y las Organizaciones Científicas; y que, en todo caso, la representación del Ejecutivo debe ser una vía, simplemente de tener presencia en el organismo, un representante del Ejecutivo y en cambio una integración amplia de las Universidades.

<sup>26</sup> Ver C.E.N.C., sesión N° 143, GUZMAN, J.: “muchas veces ha pensado en qué recurso le cabe al Estado si verifica que un establecimiento se aparta notoriamente, aunque sin lesionar el orden público ni atentar contra la moral o la seguridad del Estado, por su ineficacia, por su falta de seriedad, de los objetivos que dice perseguir y a cuya consecución el Estado está contribuyendo. Y se pregunta cómo conciliar el rol del Estado de asegurar la Fe Pública y la garantía de la autonomía, no sólo en las Universidades, sino también en los demás establecimientos educacionales...”. “Le ha parecido que la fórmula correcta, por lo menos desde el punto de vista de los conceptos es la siguiente: ... si el Estado verifica que en un momento dado una entidad de enseñanza se ha apartado notoriamente de las exigencias que la naturaleza le impone, la priva de su reconocimiento oficial, y entonces aquella pierde estos derechos; pierden validez sus títulos; pierde el derecho de ser subvencionada, ayudada o financiada por la autoridad; pierde toda asistencia de la autoridad o todo el reconocimiento.”.

La eventual oferta por parte de instituciones constituidas de carreras que no han cumplido con los requisitos legales para ser impartidas, amén de constituir una infracción a los fines de la entidad y a la ley, lesiona gravemente el orden público educacional, y puede acarrear severos perjuicios a los estudiantes que se matriculen en dichas carreras bajo la creencia de que conducen a un título o grado reconocido por el Estado. Es el Ministerio de Educación, en virtud de sus facultades legales de otorgar el Reconocimiento Oficial a las instituciones y la de Fiscalizar el cumplimiento de sus fines, el órgano público encargado de entregar esa información oficial que las familias usuarias del sistema de educación superior requieren para el ejercicio del derecho comentado<sup>27</sup>.

### *C) La Libertad de Trabajo y su protección:*

*"Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos"<sup>28</sup>.*

El art. 19 N° 16, de la Constitución, relativo a la libertad de trabajo, en su inciso cuarto señala: *"La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas"<sup>29</sup>.*

---

<sup>27</sup> Al respecto, conviene tener presente el considerando 6° del Fallo en que la I. Corte de Apelaciones de Santiago declaró sin lugar un recurso interpuesto por la Universidad Mariscal Sucre en contra de una medida de publicidad adoptada por el Ministerio de Educación (Rol 1865-95): "Que lo obrado por el Ministerio de Educación, esto es, poner en conocimiento del público un hecho real -inexistencia de entidad examinadora para las carreras de Educación Parvularia y Psicología impartidas por la Universidad Mariscal Sucre- no sólo no es ni arbitrario ni ilegal ni vulnera los derechos de la recurrente consagrados en el artículo 19 N°11 de la Constitución sino que, por el contrario, la no comunicación al público de un hecho de las características del que nos ocupa podría perjudicar a quienes reciben o pretenden recibir enseñanza en la Universidad Mariscal Sucre porque podrían actuar en la confianza que dicha Universidad está cumpliendo con los requisitos legales para impartir enseñanza superior basados en la certificación previamente emanada del Ministerio de Educación, en circunstancias que ello actualmente no es así respecto de dos de sus carreras."

<sup>28</sup> Ejemplos de ambas restricciones, encontramos respecto del ejercicio de la profesión de abogado: art. 526 del COT, que exige ser chileno y art. 77 de la Constitución, que limita edad para ejercer como juez, hasta los 75 años.

<sup>29</sup> Don Alejandro Silva B: Señala, durante la discusión sobre la libertad de enseñanza, que "el asunto se debe discutir mas a fondo en relación a la libertad de trabajo, porque las Universidades llegan a un punto en el cual dan testimonio de una preparación. Pero el Grado o Título que deriva sólo de una Universidad puede en muchos casos quedar nada más que una satisfacción individual para la persona. Pero normalmente se traduce en algo mas que eso; en que con el amparo de esa especialización que se ha obtenido en la Universidad se entra al campo de la lucha por la vida. Y, entonces , se entra a la libertad de trabajo y en ella, en cierta forma de gran rango en la colectividad, tiene que asegurarse sobre la base de la competencia de los que se dedican a

El Régimen jurídico de las profesiones, de que trata el Capítulo IV, se refiere a esta disposición. Respecto a las profesiones cabe señalar, en primer término, que se pueden establecer, por ley, "requisitos de entrada" (posesión de un título o grado universitario) así como reglas (condiciones que deben cumplirse) para su ejercicio. Se entiende por profesión, en sentido amplio, el "Empleo, facultad u oficio que una persona tiene y ejerce con derecho a retribución"<sup>30</sup>, lo que implica dominio de una ciencia, arte o técnica, así como la posibilidad de hacer de ella una ocupación habitual.

Ahora bien, el requisito de título o grado universitario a que hace referencia la Constitución, debe entenderse referido al catálogo de profesiones exclusivamente universitarias del artículo 52° de la LOCE<sup>31</sup>; en otro caso, restringir el acceso a determinadas actividades a quienes posean un diploma universitario, implicaría una discriminación arbitraria para los egresados de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica que pueden otorgar los mismo títulos.

Conviene recordar, a este efecto, que el DL N° 3631, publicado en el Diario Oficial el 28 de febrero de 1981, establece que ninguna entidad, institución o establecimiento podrá

---

un cierto tipo de actividades de mucha jerarquía. Para que la sociedad permita el ejercicio de actividades especialmente delicadas y trascendentales se requiere no sólo la preparación que viene de la Universidad, el Grado o Título que allí se le haya conferido, sino que además son necesarios otros requisitos como la moralidad en cuanto a las condiciones de la persona que va a actuar, y los requisitos de destreza en cuanto a la habilitación para actuar". Ver Actas Constitucionales, sesión N° 147.

<sup>30</sup> Ver Diccionario de la Lengua Española, RAE.

<sup>31</sup> Según el rt. 31, inciso 5° de la LOCE: "Corresponderá exclusivamente a las universidades otorgar títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de licenciado en las carreras que impartan." Luego, el art. 52 indica los títulos profesionales que requieren haber obtenido el grado de licenciado:

a) Título de Abogado: Licenciado en Ciencias Jurídicas; b) Título de Arquitecto: Licenciado en Arquitectura; c) Título de Bioquímico: Licenciado en Bioquímica; d) Título de Cirujano Dentista: Licenciado en Odontología; e) Título de Ingeniero Agrónomo: Licenciado en Agronomía; f) Título de Ingeniero Civil: Licenciado en Ciencias de la Ingeniería; g) Título de Ingeniero Comercial: Licenciado en Ciencias Económicas o Licenciado en Ciencias en la Administración de empresas; h) Título de Ingeniero Forestal: Licenciado en Ingeniería Forestal; i) Título de Médico Cirujano: Licenciado en Medicina; j) Título de Médico Veterinario: Licenciado en Medicina Veterinaria; k) Título de Psicólogo: Licenciado en Psicología; l) Título de Químico Farmacéutico: Licenciado en Farmacia; m) Título de Profesor de Educación Básica: Licenciado en Educación; n) Título de Profesor de Educación Media en las asignaturas científico-humanísticas: Licenciado en Educación; ñ) Título de Profesor de Educación Diferencial: Licenciado en Educación; o) Título de Educador de Párvulos: Licenciado en Educación, y p) Título de Periodista: Licenciado en Comunicación Social.

denominarse "Universidad" o emplear en los títulos que otorgue y en el desarrollo de sus actividades la expresión "universitario", si previamente no se ha constituido como Universidad en conformidad a la ley. Asimismo, ninguna entidad podrá usar la denominación "Título Profesional" sin previamente haberse constituido como tal, o como Instituto Profesional.

¿Se sigue de lo anterior que la ley no puede regular las profesiones o actividades que no requieren grado o título universitario? (las profesiones de institutos profesionales o las actividades técnicas). Esta sería una suerte de interpretación “a contrario sensu”: si se afirma que la ley determinará lo universitario, entonces no puede determinar lo que no es universitario.

Un requisito para interpretar el precepto de ese modo, es suponer que dice “la ley determinará únicamente las profesiones que requieren grado o título universitario y, sólo en este caso, podrá establecer condiciones para su ejercicio”. Pues bien, no se aprecia ninguna razón para introducir o suponer esa restricción a la competencia legal, “únicamente” a lo universitario. La ley sí puede regular profesiones y actividades no universitarias, según nuestro punto de vista acerca de los fundamentos generales de la acción pública expuestos en el capítulo anterior.

Otro argumento es el siguiente: Los preceptos constitucionales no pueden tomarse como si fuesen proposiciones de la lógica formal. Con mucha frecuencia, las reglas constitucionales sirven diversos propósitos, simbólicos o enfatizar algunas directrices, con lo cual algunos preceptos no son del todo indispensables para inferir que alguna autoridad del estado está facultada para dictar cierta regulación. Por ejemplo, en su redacción original, la Constitución reconocía la igualdad ante la ley para toda las personas. De ello era posible inferir que entre hombres y mujeres había igualdad. Pues bien, ello no fue obstáculo para que se estimara que cumpliría un rol relevante introducir una referencia explícita, en el N° 2 del art. 19, en el sentido de que hombres y mujeres son iguales ante la ley. Hoy en día, la Constitución dice que son iguales ante la ley; antes de la reforma constitucional ¿debía colegirse que no lo eran porque no lo decía explícitamente la Constitución?

La respuesta es negativa y el ejemplo sirve para ilustrar que en ocasiones las reglas constitucionales tienen por finalidad realzar alguna idea o cumplir una función simbólica en la sociedad. Un ejemplo más notorio lo da el derecho de propiedad. La Constitución asegura a todas las personas el derecho de propiedad. Bastaba con decir “el derecho de propiedad” para entender que estaban aseguradas todas las especies de propiedad. Sin embargo, el redactor estimó útil una mención explícita: “en sus diversas especies.” Como se puede apreciar, aquí hay una redundancia. Pues bien, eso no fue todo. En efecto, decir “propiedad en todas sus especies” bastaba para entender que el precepto cubría toda clase de bienes. Sin embargo, el redactor juzgó oportuno agregar la frase “sobre toda clase de bienes.” He aquí una segunda redundancia. En fin, esa sola mención – que se protege la propiedad en todas sus especies y sobre toda clase de bienes - ya habría sido suficiente para entender que el enunciado constitucional se aplica a toda clase de bienes, sean corporales o incorporeales. Sin embargo, ello no inhibió al redactor de la Constitución para decirlo expresamente: “corporales o incorporeales.” Como se aprecia, existe una triple redundancia o irrelevancia en el art. 19 N° 24.

Esto demuestra que los preceptos de la Constitución no hay que tomarlos como notaciones de lógica formal y debemos entender que, en ocasiones, las reglas de la Constitución sirven algunos de los propósitos simbólicos descritos. Esta advertencia debe servir para tomarnos con alguna mayor cautela las argumentaciones “a contrario sensu”, que son estrictamente lógicas.

Entonces, ¿qué sentido tiene que la Constitución disponga que la ley determinará las profesiones? La primera respuesta a esta pregunta es la respuesta general aplicable a la lógica constitucional de regulación de garantías y derechos fundamentales: una protección del ciudadano frente a la potestad de la administración, es decir, el conocido principio de reserva legal. Dicho principio indica que las garantías fundamentales sólo pueden ser reguladas por ley y no por otras fuentes formales, como son los reglamentos o decretos supremos. Este principio se aplica tanto si existe una mención expresa de la Constitución a la ley en la garantía de que se trate, como si no existe.

Para que la ley pueda regular alguna materia no es necesario que la Constitución lo señale expresamente, como lo hace en el caso del 19 N° 16, en su inciso cuarto. En muchas ocasiones la Constitución, al regular un derecho fundamental, efectivamente hace referencia a la concurrencia de la ley para complementar la regulación. Así ocurre, por ejemplo, con los N°s. 1, 3, 5, 7, 8, 11, 12, por mencionar algunos.

Pero no es el caso de los N°s 2, 6, 9 y 10, por limitarnos a los primeros 12 numerales. En efecto, en el caso del N° 6, la Constitución garantiza la libertad de conciencia, de expresión de creencias y de culto y no se refiere a ninguna ley que regule el ejercicio de esas libertades. Pues bien, de ello no se sigue que no se pueda dictar una ley de culto.

En suma, en el caso del 19 n° 16 existe una referencia expresa a la ley pero, en rigor, no era necesario que existiera la referida mención para entender que: a) la ley puede regular las profesiones universitarias; b) las profesiones universitarias no pueden ser reguladas por otras fuentes formales, y c) lo anterior (a y b), también es aplicable a las profesiones no universitarias.

Ratifica lo anterior el hecho que el texto constitucional diga expresamente que continúa vigente la facultad estatal de prohibir las actividades "*que se opongan a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional, y una ley lo declare así*". "Quien puede lo más puede lo menos", reza el aforismo y, en este caso, si es posible prohibir actividades por tales fundamentos, con mayor razón se puede regular.

Por otra parte, la disposición en comento admite otra interpretación: la ley "debe" determinar las profesiones exclusivamente universitarias (imperativo: "determinará"), lo que fundamenta el artículo 52 de la LOCE y se cumple mediante esta última disposición; asimismo, en el caso de estas profesiones, se deberían establecer –por ley- condiciones para su ejercicio<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Otra materia, respecto de la cual no nos corresponde pronunciarnos, es la validez de incluir ciertas profesiones en el art. 52 LOCE. Nuestro criterio general ha quedado establecido en el marco conceptual, y es posible observar que algunas de las condiciones teóricas para regular una profesión no se cumplen, por ejemplo en el caso de periodismo.

En los demás casos es facultativo para el legislador, en la medida que se den los presupuestos teóricos y formales para ejercer la potestad legislativa.

En cuanto a la eventual exclusividad para ejercer la profesión, cuando se está en posesión del título o grado respectivo, ella puede ser establecida según el texto constitucional. Ahora bien, dados los elementos teóricos enunciados en el marco conceptual, dependerá del texto de la ley, en cada caso específico, la determinación del ámbito de restricción: si se restringe el acceso a toda la profesión, o sólo a una parte de las actividades asociadas a ella.

Sí importa, para el objeto de este estudio, que la Constitución admite regular por ley ordinaria (quórum simple) el ejercicio de ciertas profesiones o actividades, en forma adicional al requisito de título o grado. Las condiciones para el ejercicio de una profesión, establecidas en virtud de esta regla, no afectan la autonomía universitaria; pero, en la medida que se refieran a determinadas competencias o destrezas que deben cumplirse para ejercer, indudablemente influirán en las decisiones de dichas entidades o en las acciones de información pública que adopte el Estado.

### III. LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES:

A) Otra norma relevante, también de aplicación muy general, es el principio de igualdad y la no discriminación, que consagra el artículo 19 N° 2 de la carta constitucional. Se asegura: "La igualdad ante la ley"... "ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias." De conformidad con este precepto, como ya se ha esbozado en el Capítulo inicial, no se pueden establecer "barreras de entrada" a un determinado mercado, que no se basen en requisitos de carácter general y objetivo, y establecidos por ley. Así, sería inconstitucional que la LOCE no admitiera, por principio, la participación de privados en la educación superior; asimismo, constituiría una discriminación arbitraria si en la regulación del ejercicio de una actividad se discriminaren títulos de la misma naturaleza (v.gr., si a determinadas actividades fuesen admitidos los "técnicos universitarios" y no los técnicos de nivel superior formados en institutos profesionales o centros de formación técnica).

No se pueden, entonces, establecer diferencias arbitrarias en la regulación de instituciones y programas (No es arbitraria la acreditación establecida en la LOCE para la etapa fundacional de nuevas entidades, aunque no se aplica a las ya existentes y autónomas –que gozan de una suerte de derecho adquirido al reconocimiento oficial-; sí lo sería un sistema de acreditación que distinga los programas de igual naturaleza en razón del tipo de institución que lo imparta).

Como ya se dijo, y de acuerdo con un fallo ya citado en la primera parte de este trabajo, la igualdad ante la ley puede constituirse en una de las vías para exigir el respeto del paradigma o estándar profesional, en el sentido que no se puede admitir a un determinado título profesional a personas que no han cumplido con requisitos y condiciones equivalentes a los observados por quienes ya poseen el título profesional de que se trate.

B) Art. 19 N° 15°, "El derecho de asociarse sin permiso previo".

"Para gozar de personalidad jurídica las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley". Debemos recordar que las instituciones de educación superior, en cuanto personas jurídicas, deben adecuarse a las reglas establecidas para su constitución. Asimismo, deben conformarse a la ley para gozar de los atributos y derechos propios de su condición de entidades reconocidas por el Estado.

Se ratifica lo dicho en el Capítulo inicial, en cuanto los derechos individuales son directrices que debe compatibilizarse con otros valores, al establecer la Constitución la proscripción de las asociaciones "contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado". Lo anterior está en concordancia con las causales para la revocación del reconocimiento oficial, establecidas en la LOCE.

"Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación". Se consagra esta garantía, la que resulta fundamental a la hora de analizar los requisitos para ejercer actividades profesionales respecto de las cuales existan colegios profesionales.

De conformidad con esta garantía, el ejercicio de la profesión no puede ser condicionado a la Colegiatura respectiva. Ratifica esta conclusión la Propuesta original de la C.E.N.C., que establecía en el 19 No 16 inciso cuarto la siguiente frase final: "*La ley podrá exigir la colegiación sólo respecto de las profesiones universitarias*". Al eliminarse esta frase del texto definitivo, debe entenderse que la ley, en ningún caso, puede exigir la colegiación.

Sin embargo, nada obsta a que el control ético de una profesión así como el Registro respectivo sea delegado, por ley, a la respectiva orden profesional. Así ocurre en las legislaciones comparadas, v. gr., la de Argentina, aunque parten de declaraciones de derechos idénticas a las chilenas.

C) Art. 19, No 17:

"La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes".

Se relaciona con ciertas leyes (reglas de contratación) que exigen título profesional o técnico, o grados académicos, para ejercer ciertas funciones públicas.

Esta garantía desarrolla el principio de igualdad, prohíbe las discriminaciones arbitrarias y reserva a la ley los requisitos de ingreso a la administración pública.

D) Art. 19 No 21:

"El derecho a desarrollar cualquier actividad económica, que no sea contraria a la moral, al orden público o la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen".

Este es un complemento de las garantías a la libertad personal y al principio de Subsidiariedad mencionado en el Capítulo I. Constituye una de las Bases del Orden Público Económico.

Primero, puede entenderse la profesión o actividad laboral como económica. En tal sentido, se ratifica la facultad del Estado de regularla por ley y de compatibilizarla con un marco de valores superiores. Por otro lado, también se ratifica el principio de reserva legal, para los efectos de la regulación.

En segundo término, el quehacer de instituciones educativas también puede ser considerado como una actividad económica, legítima y por ende protegida por la Constitución, en la medida que se desarrolla conforme a la ley que la regula. Así, cabe mencionar que alguna jurisprudencia ha entendido que no es contrario a esta garantía, el ejercicio de funciones públicas fiscalizadoras, ni aún que ello conduzca a la revocación del reconocimiento oficial de la institución<sup>33</sup>.

Incluso, otra jurisprudencia (amparo económico) ha dicho que el reconocimiento oficial de estas entidades no cabe dentro de esta garantía sino dentro de la libertad de enseñanza<sup>34</sup>.

E) Nos 23 y 24

“La libertad para adquirir toda clase de bienes” y “el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales”.

Ha sido acogida por la Jurisprudencia de Protección, para defender derecho a la educación en relación con calidad de alumno amenazada o conculcada por medida arbitraria, así como la calidad de egresado en relación con el derecho a la obtención del respectivo título profesional, cuando se cumplen los requisitos para ello<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Ver fallo de la C.A. de Santiago, de fecha 6.4.95, rol 387-95, considerando 11º: “al ser la ley 18.962 la ley que regula los límites del ejercicio de la facultad de abrir, organizar y mantener una universidad, sometiendo a dichas instituciones a la supervisión del Consejo Superior de Educación (...), la universidad mantiene intacto su derecho a desarrollar esta actividad económica dentro de los marcos impuestos por la normativa vigente”.

<sup>34</sup> Ver fallo C. Suprema, de fecha 17.11.97, rol 3117-97, considerando 4º: “Teniendo en consideración tal circunstancia –que se trata de una Corporación universitaria privada, sin fines de lucro- y el concepto de universidad expresado en el fundamento segundo de este fallo, no puede considerarse a la educación universitaria privada como una simple actividad económica”.

<sup>35</sup> Ver fallo C.A. de Santiago, de fecha 3.4.95, rol 4126-94, Considerando 8º: cita la obra “El Recurso de Protección” de E. Soto Kloss, y concluye: “Existe una forma de propiedad sobre la calidad de alumno”.

También podría ser invocada, en teoría, por quienes ya poseen un título profesional que los habilita para ejercer su profesión libremente, si se les imponen condiciones sobrevinientes (No hay jurisprudencia a este respecto; y aunque excede el objeto de este trabajo, en nuestra opinión, la ley sobre efectos retroactivos de las leyes permite que se establezcan condiciones para el ejercicio profesional, como se ha venido sosteniendo en el desarrollo del presente estudio. Con todo existe un fallo interesante que relaciona propiedad con calidad profesional<sup>36</sup>).

F) Habría que tener en consideración, por último y a los efectos de este trabajo, el artículo 19 N° 26, como guía general de la potestad legislativa:

"Los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio."

De esta regla se desprenden los siguientes Criterios de Interpretación que orientan la hermenéutica constitucional, legal y administrativa:

- No puede interpretarse una disposición de modo que el resultado pugne con las Bases de la Institucionalidad o afecte un derecho fundamental en su esencia.

---

<sup>36</sup> El prestigio y calidad profesional es un derecho que se incorpora al patrimonio del profesional y sobre ese derecho existe una especie de propiedad. Un médico especialista en cirugía de torax y cardiovascular, funcionario del Servicio de Salud, recurrió de protección contra la dirección del servicio que dispuso su traslado desde la unidad especializada en que prestaba servicios a una posta de emergencia dependiente de un hospital. Se acogió el recurso de protección, ordenándose que el médico recurrente fuere incorporado al servicio médico que correspondiere a sus conocimientos y especialidad. Se tuvo para ello presente que si bien la destinación del médico del Servicio de Salud debe hacerla el jefe correspondiente, de acuerdo con las necesidades, no se puede prescindir de la calidad y capacidad del profesional, pues al mismo tiempo que el profesional se perfecciona en una especialidad, adquiere un derecho para que se le reconozcan sus méritos y se le asignen tareas que guarden relación con su grado de formación. Para un médico, que tiene derecho a progresar en su carrera, no es lo mismo ser especialista que desempeñar tareas generales en otro servicio. El prestigio y la calidad profesional es un derecho que se incorpora al patrimonio del profesional y no puede ser privado de él, si no hay poderosas razones que lo justifiquen. Corte Suprema, 27-12-1994.

- Los preceptos que se refieran a garantías o derechos se interpretan de la manera más amplia y plena posible, en tanto no se contravenga un límite expreso, el derecho ajeno o el bien común.
- Las normas que regulen la organización, funcionamiento y atribuciones de órganos públicos, que limiten o restrinjan derechos, se interpretan en sentido estricto y de acuerdo al tenor expreso del precepto<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Estos criterios de interpretación se suman a los elementos tradicionales: sentido literal de las palabras, definiciones técnicas, conceptos legales, análisis contextual, historia de la ley. Ver Zapata, P. “La interpretación de la Constitución”, Revista Chilena de Derecho, Vol 17, año 1990.

#### IV. OTRAS DISPOSICIONES Y SU EVENTUAL INFLUENCIA EN LA MATERIA:

1. Una primera pregunta constitucional que cabe formular es qué margen de competencia concede la Constitución a la potestad legislativa y a la reglamentaria; es decir, qué restricciones o limitaciones podría establecer el legislador o el administrador en materias de educación superior.

Algunos temas involucrados por el presente informe dicen relación con las competencias de los órganos del estado para dictar reglas. En ese sentido, nos parece pertinente fijar algunas palabras concernientes a las competencias del poder legislativo - el dominio legal - y del poder ejecutivo, potestad reglamentaria y decretos con fuerza de ley.

El dominio legal determina la esfera de competencia del poder legislativo, mediante la enunciación de materias de ley en diversos artículos de la Constitución. Por lo pronto, en el artículo 60, que signa las materias propias de ley común. Además, en numerosos preceptos de la Carta fundamental alude a materias que deben ser reguladas por leyes de quórum calificado y orgánicas constitucionales. Hecha esa distribución de competencias, resulta claro que todas aquellas materias no contenidas en aquellos preceptos resultan excluidas de la órbita de competencia del poder legislativo.

En relación con la potestad legislativa debe hacerse mención al principio de reserva legal. Este principio indica que las materias comprendidas en las garantías y derechos constitucionales sólo pueden ser reguladas por el legislador y nunca por la administración del Estado, entendiendo por administración al poder ejecutivo y los organismos que lo integran conforme a la ley de bases de la administración del Estado. El principio de reserva está destinado a erigirse en una protección para los ciudadanos frente a la discrecionalidad que ha parecido caracterizar al poder administrador, bajo la convicción -seguramente infundada- de que la exclusividad para el poder legislativo confiere a los súbditos una mayor protección.

Debe abordarse ahora, de un modo tan somero como en lo precedente, la potestad de la administración. El poder ejecutivo está facultado por la Constitución para ejercer la potestad reglamentaria y para dictar decretos con fuerza de ley. Lo primero en virtud del artículo 32 No. 8 y lo segundo de acuerdo con el artículo 61, ambos de la carta constitucional.

La potestad reglamentaria admite, al tenor del citado artículo 32 No. 8, una clasificación, en mérito a la función y finalidad, en potestad reglamentaria autónoma y de ejecución. La potestad reglamentaria autónoma consiste en la potestad de dictar decretos sobre todas aquellas materias que no sean del dominio legal (aquellas señaladas en el artículo 60 y en todos los otros preceptos que aludan a materias que deban ser regladas por leyes de quórum calificado u orgánicas constitucionales). De esta manera, la potestad autónoma rivaliza con la potestad legislativa. Por su parte, la potestad de ejecución consiste en la facultad de dictar decretos para la mejor ejecución de las leyes, de suerte que esta potestad no rivaliza con la legislativa sino que la complementa. Por lo mismo, la potestad de ejecución no tiene señaladas materias propias, como es el caso de la potestad autónoma o la potestad legislativa, sino que sus materias serán las comprendidas por cualquier ley que se estime requiera de un apoyo administrativo para su mejor ejecución.

Resta mencionar los D.F.L. El artículo 61 dispone que versarán sobre materias propias de ley, con la respectiva autorización del parlamento, formalizada a través de una ley delegatoria. Las restricciones a este decreto serán fijadas por la propia ley delegatoria, además de las limitaciones que menciona el texto constitucional. De acuerdo con dicha regla, las materias propias de derechos fundamentales – como es el tema de educación superior o el ejercicio de actividades profesionales – no puede ser objeto de delegación en el Presidente de la República, quien es el sujeto habilitado para dictar los D.F.L.

Aclarados los dominios propios de la potestad reglamentaria y la legislativa, cabe decir que si llegara a verificarse alguna transgresión de los principios descritos, ello puede y debe ser cautelado por los mecanismos de control de constitucionalidad.

Si una ley aborda materias que no le corresponden, o el Presidente de la República dicta un decreto sobre materias propias de ley, esto puede ser fiscalizado por los órganos que ejercen control preventivo, el Tribunal Constitucional para el caso de las leyes y la Contraloría General de la República, en el caso de los decretos. En la modalidad represiva, los decretos supremos podrán ser objeto de una acción de protección, con las limitaciones que fija al respectivo auto acordado y la propia Constitución; y de tratarse de un D.F.L., el único control será la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Así las cosas, es posible que algún D.F.L. regule materias comprendidas en las garantías constitucionales (algunas actividades profesionales están reguladas en D.F.L.). En esa virtud, ese decreto sería inconstitucional. Sin embargo, y como se dice en otra parte de informe, esa inconstitucionalidad sería de carácter formal, de suerte que se hallaría excluida de la esfera de competencia de la Corte Suprema. Dicho en breve, ese decreto será inimpugnable.

2. Es necesario decir algunas palabras acerca del control constitucional y las leyes orgánicas constitucionales, puesto que la LOCE es una de esas leyes, y también acerca de los decretos con fuerza de ley, en la medida que algunas fuentes que regulan temas concernientes a este informe corresponden a D.F.L.

### 2.1. Control de constitucionalidad de la ley.

Las leyes puede ser sometidas a dos tipos de control constitucional, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente en Chile. En primer lugar, a un control preventivo, a cargo del Tribunal Constitucional. En segundo lugar, las leyes pueden ser sometidas a un control represivo o a posteriori, que esta vez corresponde a la Corte Suprema.

Respecto del control preventivo, que tiene lugar antes de que el proyecto de ley esté totalmente tramitado y pueda entrar en vigencia la ley (de ahí la denominación) cabe señalar que está previsto bajo una doble modalidad: que sea eventual, a través de un requerimiento que se dirige al Tribunal Constitucional o que sea obligatorio, caso en el cual

no es necesario efectuar ninguna solicitud al referido Tribunal. Pues bien, las leyes orgánicas constitucionales están sometidas a un control obligatorio. Así ocurrió con la LOCE. Ella fue analizada por el tribunal constitucional, que declaró constitucional el proyecto de ley, con excepción de algunos de sus preceptos que los estimó inconstitucionales, como el artículo 74 (que por error, fue publicado).

Digamos ahora, algo sobre el control reprensivo. El único control de constitucional que puede operar sobre preceptos legales vigentes es la acción constitucional de inaplicabilidad para ante la Corte Suprema, previsto por el artículo 80 de la Constitución. En ejercicio de esta acción es posible someter al conocimiento de la Corte Suprema preceptos que hayan sido revisados previamente por el Tribunal Constitucional, en la modalidad preventiva.

Ahora bien, resulta fácil anticipar que podrían producirse conflictos de jurisdicción en la medida en que pudiera solicitarse un mismo pronunciamiento a dos órganos distintos acerca del mismo precepto. En efecto, podría ocurrir que un órgano estimara constitucional un precepto que hubiere sido considerado conforme con la Constitución por parte del otro órgano.

Previendo esta situación, el artículo 83 inciso 3 de la Constitución regula la posibilidad de conflicto, señalando lo siguiente: “Resuelto por el Tribunal (Constitucional) que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia.”

Este precepto es importante para la pregunta central de esta parte: ¿es posible someter a la LOCE al control represivo que ejerce la Corte Suprema?

La dificultad para responder esta interrogante reside precisamente en el hecho de que se trata de una ley orgánica constitucional. Al ser una ley orgánica, como ha sido dicho, ella ya ha sido necesariamente revisada por el Tribunal Constitucional y lo ha sido de modo íntegro, es decir, en la totalidad de sus preceptos orgánicos constitucionales.

Pues bien, ante tal situación, la doctrina se ha dividido en dos opiniones: A) La primera sostiene que en la medida en que el Tribunal Constitucional ha revisado la constitucionalidad de la totalidad de los preceptos orgánicos de la ley, habría absuelto la totalidad de los vicios que pudiere contener, de suerte tal que ya no sería posible invocar vicio ninguno para ante la Corte Suprema en mérito a lo dispuesto por el artículo 83 inciso 3. En efecto, cualquier vicio que quisiera invocarse ante la Corte Suprema ya habría sido absuelto por el Tribunal, de modo que el artículo 83 inciso 3 negaría jurisdicción a la Corte Suprema siempre y en todo caso. B) La otra opinión aclara que el control preventivo obligatorio es de carácter general y abstracto de modo que, en esa medida, el tribunal constitucional no revisa ningún tipo de vicio en particular. En efecto, el control merced a un requerimiento se pronuncia sobre vicios específicos que han sido detallados en el requerimiento. Pero en el caso del control obligatorio, no se señalan vicios al tribunal de modo que el tribunal lo que resuelve vicios en particular. En esta virtud -continúa la opinión que se relata- el artículo 83 inciso 3 nunca tendría aplicación sobre una ley orgánica porque ningún vicio en particular ha sido absuelto por el Tribunal Constitucional, de suerte que la vía de la inaplicabilidad se encontraría siempre disponible para cualquier vicio que fuere.

En este informe no se pretenderá zanjar esta disputa. Lo dicho basta para tener una opinión acerca de las posibilidades de impugnar la LOCE ante la Corte Suprema. Sin embargo, debe decirse que se ha revisado la jurisprudencia de inaplicabilidad de ese Tribunal en los últimos 10 años -en conformidad a lo convenido para este informe- y se puede informar que no se ha advertido ninguna impugnación de la LOCE.

### 3.2. Control de constitucionalidad de D.F.L.

Un D.F.L. puede ser sometido a un doble control, preventivo y represivo, pero a diferencia de las leyes, el control preventivo no lo ejerce en primer lugar el Tribunal Constitucional sino la Contraloría General de la República (sólo en caso de representación es posible remitir el D.F.L. al Tribunal Constitucional). No es necesario detenerse en la modalidad preventiva sino más bien en el control represivo.

El control represivo, al igual que en el caso de las leyes, corresponde a la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema.

La modalidad de control es la misma que respecto de las leyes, de modo que lo que se dice a continuación es aplicable tanto a los D.F.L. como a las leyes, cualesquiera que ellas sean.

La Corte Suprema ha señalado que el mecanismo de control que instituye el artículo 80 de la carta fundamental es procedente únicamente en caso de inconstitucionalidad de fondo y no de forma. Esto amerita una breve explicación:

Se está frente a una inconstitucionalidad de forma básicamente en dos hipótesis:

- cuando un precepto jurídico ha sido dictado sin sujeción al procedimiento previsto para su creación. Esto puede significar que alguna etapa del proceso formativo no ha sido observada o que no se ha respetado, por ejemplo, el caso de los proyectos de ley, el quórum que la Constitución exige.
- cuando un precepto ha sido instituido por un órgano que no tenía competencia para hacerlo, como sería si el parlamento aprueba una ley sobre una materia que está entregada a la potestad del Presidente de la República, o viceversa.

La inconstitucionalidad de fondo consiste en una antinomia entre el contenido del precepto de que se trate y el contenido de un precepto constitucional. Los ejemplos más notables corresponden a las garantías fundamentales. Habría inconstitucionalidad de fondo, por ejemplo, si una ley estableciera una discriminación, puesto que la Constitución lo prohíbe.

La antinomia no debe versar sobre aspectos de asignación de competencia o procedimentales, pues en tal caso la inconstitucionalidad sería de carácter formal. Volviendo a la doctrina sentada por la Corte Suprema, las inconstitucionalidades formales no son admisibles, como sería el caso de dictarse un D.F.L. sobre materias que son propias de una ley y no ha mediado la respectiva autorización por ley delegatoria. La razón que se ha dado para excluir de la órbita de competencia de la Corte Suprema en sede de inaplicabilidad es que entrar a verificar las inconstitucionalidades procedimentales o de competencia implicaría disputar un ámbito de competencia del Tribunal Constitucional.

En efecto, dicho tribunal puede conocer sobre tales aspectos, de suerte que someterlos a la Corte representaría una extralimitación en sus atribuciones.

No nos pronunciaremos sobre si nos parece acertada esta doctrina establecida por el máximo tribunal. Creemos que se cumplen los objetivos si señalamos que las inconstitucionalidades de forma que pudiere presentar un D.F.L. no son impugnables ante la Corte Suprema, de acuerdo con la doctrina sentada por ese tribunal. Ahora bien, dado que la acción de inaplicabilidad es el único mecanismo de control represivo, debe concluirse que las inconstitucionalidades de forma no son impugnables en absoluto.

## Capítulo III

### Normas que rigen el otorgamiento de grados y títulos de nivel superior.

1.- LA LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA; Error! Marcador no definido.

El otorgamiento de grados y títulos del nivel superior está regulado por la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)<sup>38</sup>. El artículo 29 de esta ley establece los cuatro tipos de instituciones de enseñanza superior que el Estado reconoce oficialmente:

- a) Universidades
- b) Institutos Profesionales
- c) Centros de Formación Técnica
- d) Establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden<sup>39</sup>.

Las entidades que aspiren a ser reconocidas oficialmente por el Estado como instituciones de educación superior deberán ser creadas por ley -caso de las estatales- o constituidas de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Título III de la LOCE. Las universidades privadas serán siempre corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. Los institutos profesionales y los centros de formación técnica que tengan ese carácter, deberán organizarse siempre como personas jurídicas de derecho privado, cuyo objeto no puede ser otro que la creación, organización y mantención del establecimiento respectivo.

El artículo 31 señala los títulos y grados que pueden otorgar las instituciones reconocidas oficialmente: dos tipos de títulos, títulos técnicos de nivel superior y títulos profesionales, y grados académicos, de licenciado magister y doctor.

---

<sup>38</sup> Publicada en el diario oficial con fecha 10 de marzo de 1990

<sup>39</sup> Artículo 29.- El Estado reconocerá oficialmente a las siguientes instituciones de educación superior:

a) Universidades; b) Institutos profesionales; c) Centros de formación técnica, y  
d) Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Academias de Guerra y Politécnicas; Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas; Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil; Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile; Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas; Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.

Ahora bien, este precepto limita los títulos que pueden otorgar los centros de formación técnica e institutos profesionales, cuestión que no ocurre con las universidades. En efecto, se dispone que los centros de formación técnica sólo podrán otorgar el título de técnico de nivel superior. Por su parte, los institutos profesionales pueden otorgar títulos profesionales de aquéllos que no requieran licenciatura, y títulos técnicos de nivel superior en las áreas en que otorgan los anteriores. Las universidades, en cambio, podrán otorgar títulos profesionales y toda clase de grados académicos, en especial, de licenciado, magister y doctor<sup>40</sup>. A pesar que la ley no lo expresa, la Contraloría General de la República ha interpretado que las universidades están facultadas para otorgar, además, títulos técnicos<sup>41</sup>.

La LOCE define en su artículo 31° lo que debe entenderse por título profesional o técnico y por grado de licenciado, magister y doctor.

"Para los efectos de lo dispuesto en este artículo se entiende que:

El título de técnico de nivel superior es el que se otorga a un egresado de un centro de formación técnica o de un instituto profesional que ha aprobado un programa de estudios de una duración mínima de mil seiscientos clases, que le confiere la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional.

---

<sup>40</sup> Artículo 31.- Los establecimientos de educación superior reconocidos oficialmente otorgarán título técnicos de nivel superior, títulos profesionales y grados académicos, según corresponda.

Los centros de formación técnica sólo podrán otorgar el título de técnico de nivel superior.

Los institutos profesionales sólo podrán otorgar título profesionales de aquéllos que no requieran licenciatura, y títulos técnicos de nivel superior en las áreas en que otorgan los anteriores.

Las universidades podrán otorgar títulos profesionales y toda clase de grados académicos en especial, de licenciado, magister y doctor.

<sup>41</sup> Ver Contraloría General de la República (CGR), Dictamen No 31.748 de 1995: "Como puede apreciarse, la referida disposición (artículo 31 de la ley N° 18.962) establece limitaciones en lo que atañe a los títulos que pueden otorgar los centros de formación técnica y aquellos que están facultados para conferir los institutos profesionales. De lo que se sigue que los señalados establecimientos de educación superior únicamente pueden conferir diplomas que la norma les indica. El citado artículo 31 no contiene una limitación similar, en cambio, respecto de las universidades, las cuales, según dispone expresamente, "podrán otorgar títulos profesionales y toda clase de grados académicos en especial, de licenciado, magister y doctor". El distingo formulado por el legislador en la norma indicada autoriza para tener, a juicio de esta Contraloría General, que como respecto de las universidades no se prevé ninguna restricción en cuanto a los diplomas que pueden conferir, no existe inconveniente de orden legal para que ellas otorguen también, entre otros, títulos técnicos, de apoyo al profesional. Sin que pueda entenderse, que ello implica una infracción al artículo 31 de la ley N°18.962, criterio que, por lo demás, ya ha sido reconocido por la jurisprudencia administrativa, -dictamen N°14.954 de 1994, entre otros-, al analizar la norma legal en comentario". Así también, Dictámenes N°s 18.663, de 1996 y 13.822, de 1998.

El título profesional es el que se otorga a un egresado de un instituto profesional o de una universidad que ha aprobado un programa de estudios cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional.

El grado de licenciado es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada.

El grado de magister es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios de profundización en una o más de las disciplinas de que se trate. Para optar al grado de magister se requiere tener grado de licenciado o un título profesional cuyo nivel y contenido de estudios sean equivalentes a los necesarios para obtener el grado de licenciado.

El grado de doctor es el máximo que puede otorgar una universidad. Se confiere al alumno que ha obtenido un grado de licenciado o magister en la respectiva disciplina y que haya aprobado un programa superior de estudios y de investigación, y acredita que quien lo posee tiene capacidad y conocimientos necesarios para efectuar investigaciones originales. En todo caso, además de la aprobación de cursos u otras actividades similares, un programa de doctorado deberá contemplar necesariamente la elaboración, defensa y aprobación de una tesis, consistente en una investigación original, desarrollada en forma autónoma y que signifique una contribución a la disciplina de que se trate."

En este punto, cabe reflexionar acerca del sentido y alcance de estas normas generales:

Indudablemente, el Estado está ejerciendo mediante estas disposiciones de la LOCE su función de "fijar requisitos para el reconocimiento oficial", fijando de paso la estructura del sistema de educación superior, indicando taxativamente las instituciones que lo conforman, y delimitando la competencia propia de cada una de los tipos institucionales.

Asimismo, un punto que nos interesa para el objeto del presente estudio, la competencia se refiere al fin fundamental de cada tipo institucional: otorgar aquellos títulos que son propios de su jerarquía, lo cual a su vez debe hacerse conforme a las normas legales que los rigen.

A su turno, el hecho que la LOCE defina los títulos y grados que indica en el artículo 31, nos permite concluir que el Estado también está reconociendo dichos títulos y grados, al fijar ciertas reglas mínimas para su otorgamiento. Lo cual es coherente con lo señalado en el considerando 3° del Fallo del Tribunal Constitucional, citado anteriormente.

Cabe mencionar, por otro lado, que estas normas prevalecen sobre las disposiciones similares contenidas en los D.F.L. Nos. 1, 5 y 24 de 1980, todos de Educación. Estas últimas deben entenderse tácitamente derogadas, por una norma posterior que regula la misma materia. A mayor abundamiento, no se pueden regular por DFL los requisitos para el reconocimiento oficial, sea de las instituciones o de los títulos o grados que éstas podrán otorgar (se trataría de un problema de inconstitucionalidad formal).

La Contraloría General de la República debe analizar determinados títulos e interpretar si tienen el carácter de título profesional universitario, para los efectos del goce de los beneficios que las leyes administrativas conceden a los funcionarios públicos que cumplen con dicho requisito. En cumplimiento de esta función específica, la Contraloría ha interpretado y complementado las definiciones legales del artículo 31 de la LOCE, señalando que: El título profesional acredita la adquisición de los conocimientos científicos y generales necesarios para el desempeño profesional, que otorgan las capacidades para resolver en forma independiente y autónoma cualquier tipo de situaciones en el ejercicio de la actividad a desarrollar.<sup>42</sup>

El Título técnico de nivel superior sólo confiere la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional. Este título no

---

<sup>42</sup> También sobre el particular, la Contraloría ha dicho: Título profesional es el que se otorga a un egresado de un instituto profesional o de una universidad que ha aprobado un programa de estudios cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional. Dictamen 30662/94. También el dictamen 25218/1996.

En cuanto a los títulos de instituciones vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Orden, la Contraloría ha señalado: Los títulos profesionales y grados académicos otorgados por las Academias de Guerra de las Fuerzas Armadas, las Académicas Politécnicas Militar, Naval, Aeronáutica, la Escuela Técnica de la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, son equivalentes, para todos los efectos legales, a los de similares características que otorguen las otras instituciones de educación reconocidas por el Estado. En consecuencia, el título de ingeniero militar politécnico con mención en electrónica, habilita para acceder a un cargo cuyo requisito es tener título profesional universitario de ingeniero civil o de ejecución. Dictamen 26277/96.

proporciona las habilidades para enfrentar situaciones de manera independiente y autónoma, sino que confiere únicamente capacidad para aplicar procedimientos<sup>43</sup>.

La jurisprudencia administrativa que se ha referido a dicha norma, nos lleva a la conclusión de que la definición legal de títulos profesionales y técnicos es imprecisa. Incluso, los problemas suscitados en la interpretación de este precepto motivaron al Organismo Contralor para solicitar al Ministerio de Educación su modificación, mediante el Oficio N° 30.308, de 1997, el que sugería incorporar a la definición de título profesional elementos objetivos similares a los que emplea esta disposición para referirse a los títulos técnicos, en especial en lo referente al número de clases y duración de los estudios.

La opinión de la Contraloría es relevante, entonces, a la hora de preguntarnos si es constitucional legislar sobre la duración y características de los programas conducentes a títulos profesionales.

Para la Contraloría, constituye un índice de la duración que debe tener los estudios de una carrera para que pueda estimarse que imparten la formación general y científica adecuada a los estudios profesionales universitarios, la extensión de 1.600 horas de clases que el artículo 31 de la ley N° 18.962 establece como mínimo para los títulos técnicos de nivel superior. De este modo, si una carrera no cumple con este mínimo para otorgar un título técnico de nivel superior, mal puede cumplir con las exigencias propias de un título profesional universitario<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> La Contraloría ha declarado, asimismo, que en la carrera profesional universitaria, el conocimiento entregado tiende a la universalidad, y va de lo general a lo específico, lo cual normalmente se obtiene mediante la elección de una mención o de una posterior especialización del profesional ya recibido; el título profesional es autónomo y puede en definitiva conducir a las más variadas formas de desarrollo como resultado de los conocimientos generales y teóricos que se han impartido. Por su parte, los títulos técnicos de nivel superior, siendo títulos propios de la enseñanza superior, se destacan por su aspecto práctico, que los vincula de una manera inmediata con una actividad determinada y con procedimientos específicos, a lo cual se suman aspectos de orden general relacionados con distintas disciplinas conexas, sin que se agote el estudio de ninguna de ellas, como sucede con los títulos profesionales. “La relación entre un título técnico y un título profesional universitario es la misma que existe entre una técnica y la ciencia en que se funda”. Ver Dictámenes Nos. 808, 35.741, 35.890, 36.787, 37.224, 37.660, 37.952, 39.353, todos de 1997, 20.989 de 1998, etc.

<sup>44</sup> Ver Dictamen CGR No 37.611 de 1996.

El DFL 1/80 indicaba, en su artículo 9, que corresponde "exclusivamente" a las universidades el otorgar grados académicos. La LOCE no incorpora el adverbio "exclusivamente", lo que induce a pensar que hay ciertos diplomas, certificados y grados "intermedios", que no optan al reconocimiento oficial y que podrían otorgar los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica, en virtud de la libertad de enseñanza<sup>45</sup>.

Por otra parte, del tenor literal del precepto en comento, se desprende que es privativo de las universidades el otorgamiento de los grados que define la LOCE, y que pueden haber otros grados académicos, aparte de los tres mencionados.

En efecto, se indica: "Las universidades podrán otorgar ...toda clase de grados académicos, en especial, de licenciado, magister y doctor." (subrayado es nuestro). Sin embargo, cabe anotar que el grado de doctor aparece caracterizado como el máximo que se puede otorgar (dentro de los que aspiran al reconocimiento oficial). Esta limitación debe interpretarse en relación con el reconocimiento oficial, para concordarla con la autonomía académica de las Universidades.

El artículo 14 del D.F.L. N° 1/80 señalaba que las universidades otorgarían "toda clase" de títulos profesionales; la LOCE, en cambio, no incluye el "toda clase". La razón debe ser la restricción respecto al título de abogado, que sólo puede otorgarse por la Corte Suprema<sup>46</sup>. Pero, además, pensamos que se debe a que el Estado sólo quiere reconocer dos clases de títulos: profesionales –exclusivamente universitarios o no- y técnicos de nivel superior.

La libertad de enseñanza operaría entonces, respecto de los títulos, sólo dentro del marco regulatorio del reconocimiento oficial.

---

<sup>45</sup> El Dictamen CGR 23.806 de 1989 señala: "a juicio de la Contraloría General los Centros de Formación Técnica no están legalmente habilitados para otorgar post títulos". No obstante, nuestra interpretación es armónica con la autonomía académica y concordante con el Art. 30 de la LOCE, cuando dice que los CFT pueden realizar "otras actividades que contribuyan a la consecución de su objeto". Además, la interpretación de la CGR es sólo vinculante para los organismos del Estado, en la especie el Ministerio de Educación, cuya función es otorgar el reconocimiento oficial y velar por el cumplimiento de las normas que lo regulan.

<sup>46</sup> Art. 31 inc. 6°: "No obstante, el otorgamiento del título profesional de abogado corresponde a la Corte Suprema de Justicia en conformidad a la ley."

El problema con este cambio en la redacción de la norma no es, por cierto, determinar cuáles títulos profesionales pueden otorgar las universidades; la respuesta es: todos, sean o no de los señalados en el artículo 52 de la LOCE, con la excepción anotada del título de abogado. La LOCE, como ya se ha dicho, restringe a las universidades el otorgamiento de títulos profesionales que requieren por ley de grado académico de licenciado<sup>47</sup>.

Finalizamos este análisis de las normas generales sobre reconocimiento oficial, señalando que la LOCE reconoce oficialmente, de pleno derecho, a las universidades públicas y privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica creados y organizados con anterioridad a su entrada en vigencia<sup>48</sup>.

La LOCE establece que las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y las universidades e institutos profesionales que se derivaron de ellas y las sucesoras de alguna de ellas mantienen su carácter de tales y conservan su autonomía. En cuanto a las universidades del Estado, se confirma su condición de personas jurídicas de derecho público, creadas por ley, autónomas y con patrimonio propio. Se indica claramente que estas instituciones se rigen por las disposiciones del Título III de la LOCE en lo que les fueren aplicables, así como por las leyes que hacen referencia a ellas, por sus estatutos y reglamentos en cuanto no sean contrarios a éstas y, supletoriamente, por las normas de derecho privado.

Asimismo, son reconocidas las entidades creadas en virtud de las normas contenidas en los decretos con fuerza de ley N° 1 de 1980 y N° 5 y 24 de 1981, del Ministerio de Educación<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Art. 31 inc. 5°: "Corresponderá exclusivamente a las universidades otorgar títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de licenciado en las carreras que imparten."

<sup>48</sup> Ver artículos 80, 81, 83 y 84 de la LOCE.

<sup>49</sup> El considerando 5° del fallo del Tribunal Constitucional admite expresamente que la remisión que hace la ley N° 18.962 a otras normas legales, no confiere a estas últimas el rango de orgánica constitucional y, por tanto, no se pronuncia respecto de ellas. Con todo, no significa necesariamente que estos cuerpos legales sean inconstitucionales por regular materias propias de ley orgánica: En efecto, de acuerdo con su texto, sus disposiciones no confieren "Reconocimiento oficial", sino "autorización de funcionamiento", con lo cual se elude el problema de inconstitucionalidad formal. La LOCE es la que reconoce oficialmente a las instituciones creadas bajo el antiguo régimen.

### Análisis de la autonomía de las instituciones de educación superior.

El artículo 75 define lo que se entiende por autonomía en el ámbito de la educación superior: es “el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades...” Son tres las formas de autonomía en la educación superior que la LOCE reconoce: "la autonomía académica, económica y administrativa."

La autonomía aparecía definida y consagrada también en el D.F.L. N° 1, cuerpo legal que sólo se refería a las universidades. En cambio, en la LOCE, la autonomía se reconoce a todas las entidades de educación superior, en términos idénticos al anterior.

La jurisprudencia administrativa ha interpretado la autonomía universitaria, como la atribución de las entidades de educación superior de establecer carreras dotadas de profesorado idóneo, fijar las características y la duración de los estudios, privilegiar la libertad de cátedra, otorgar diplomas, y en general, tener poder resolutorio en todo lo que se relaciona con el quehacer interno universitario; pero, se advierte, la plena autonomía no implica que se dejen de cumplir las normas de orden público que fija la ley, las que en materia de educación superior se encuentran establecidas preferentemente en el párrafo 1° de la LOCE<sup>50</sup>.

Así, las universidades deben ceñirse a lo dispuesto en el artículo 31 de la ley N° 18.962 para calificar un título como profesional o técnico de nivel superior. Se puntualiza, por el ente contralor, que las facultades, autonomía y prerrogativas de las universidades no son puestas en duda en cuanto a crear sus propias carreras, darles una estructura y las finalidades que se estimen convenientes; pero no resulta admisible sostener que dicha autonomía universitaria permita otorgar el carácter de título profesional a un diploma que, a la luz de la ley N° 18.962, es claramente un título técnico de nivel superior.

---

<sup>50</sup> La Contraloría –ver dictámenes CGR 32.199 y 31.977 de 1998, entre otros- sostiene que la autonomía tiene un campo delimitado de acción como quiera que debe sujetarse a las normas legales aplicables a las universidades, en especial a lo que dispone la Ley N° 18.962, y a las directrices que imparte, como órgano normativo y orientador, el Ministerio de Educación.

En consecuencia, todos aquellos títulos que por sus condiciones específicas, duración, nivel de los estudios y preparación para el desempeño posterior de los egresados, son propiamente técnicos, no dejarán de tener aquella calidad aunque la Universidad que los confiere declare que son profesionales<sup>51</sup>.

La expresión “universitario” utilizada en relación con ciertos diplomas de título técnico de nivel superior, debe entenderse como un adjetivo que califica al título, señalando cual es la jerarquía de la entidad que lo otorga; pero, a la luz del artículo 31 de la ley No. 18.962, en ningún caso puede ser reconocido como parte del título mismo, lo que sí puede darse en relación con los títulos y grados mencionados en el artículo 52 de dicho cuerpo legal.

A las restricciones anotadas, debe agregarse la de los artículos 26 y 31 de la citada ley, en el sentido que establecen requisitos para optar a la continuación de estudios de nivel superior (licencia de educación media; y requisitos de grado, para proseguir estudios de posgrado).

La noción de autonomía, tanto académica como administrativa, sirve para explicar que la LOCE no contenga reglas sobre contenidos mínimos de los planes y programas de estudio. Asimismo, la LOCE no regula la duración requerida para las diversas carreras profesionales que impartan las instituciones de educación superior. Aquí se observa un vacío, puesto que resulta lógico distinguir, en términos de exigencias de formación, entre títulos profesionales que requieren grado de Licenciado (Art. 52) y los que no están sujetos a dicha exigencia legal.

---

<sup>51</sup> Existe una abundante jurisprudencia en el sentido de que los diplomas que tienen la calidad de técnicos de nivel superior, no constituyen un título profesional universitario que pueda habilitar para percibir la asignación profesional: En efecto, la ley actualmente vigente distingue entre títulos técnicos y títulos profesionales, lo que permite al ente contralor concluir que un diploma que tiene el primer carácter indicado, no puede revestir asimismo la calidad de diploma profesional. Existen numerosos dictámenes atribuyendo a ciertos y determinados diplomas el carácter de título técnico de nivel superior, tanto por su malla curricular como por la duración y contenido de sus estudios; de modo que, para los efectos de las leyes administrativas, no constituyen títulos profesionales. Ver dictámenes CGR Nos. 20.989 y 18.037 de 1998, entre otros. “Avala el criterio jurisprudencial expuesto, la circunstancia de que los títulos técnicos referidos, por su naturaleza, podrían ser otorgados por los institutos profesionales y por los Centros de Formación Técnica; sin que su naturaleza se vea alterada por el hecho de que sean concedidos por una universidad, dado que el artículo 31 de la ley N° 18.962 atiende, para la determinación de su carácter, a los estudios impartidos y no al establecimiento que los otorga”.

Lo señalado por la Contraloría respecto al los títulos profesionales, en referencia a las 1.600 horas exigidas en el caso de los títulos técnicos de nivel superior, corrobora la pertinencia de establecer en la ley una duración mínima de los estudios profesionales.

Finalmente, debemos señalar como una restricción o limitación fundamental de la autonomía de las instituciones, la facultad que tiene el Ministerio de Educación de revocar el reconocimiento oficial de una institución de educación superior, mediante decreto fundado (previo informe del Consejo Superior de Educación cuando se trata de universidades e institutos profesionales privados), y habiendo escuchado a la entidad afectada. Uniformemente, la jurisprudencia, tanto judicial como administrativa han reconocido que el ejercicio de esta facultad es concordante con la libertad de enseñanza<sup>52</sup>.

El reconocimiento oficial se puede revocar, en los siguientes casos:

- Si la entidad no cumple con sus fines (legales y estatutarios);
- Si incurre en infracciones graves a sus estatutos o reglamento académico;
- Si realiza actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres o a la seguridad nacional;
- Si deja de otorgar aquellos títulos que son propios de su jerarquía institucional.

#### Restricciones a la autonomía en la Etapa Fundacional de las Instituciones:

La LOCE crea el Consejo Superior de Educación, organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Las funciones esenciales de este Consejo (art. 37) son las siguientes:

- Intervenir en el proceso de reconocimiento oficial de las universidades e institutos profesionales de carácter privado, correspondiéndole la doble función de aprobar el proyecto institucional respectivo (que incluye carreras) y de certificar que la entidad en formación cuenta con los recursos suficientes para el desarrollo de sus tareas;

---

<sup>52</sup> Ver dictamen CGR 32.053/94: “Las razones invocadas por esa Secretaría de Estado para estimar que un establecimiento sujeto a acreditación no había desarrollado su proyecto institucional satisfactoriamente, corresponden a la ponderación que sobre el particular compete efectuar a ese Ministerio, en uso de las facultades legales que privativamente le asisten”. En cuanto a la legalidad del Acuerdo del CSE que solicita la revocación: ver dictamen CGR 24.725/96 y Fallo de la C.Ap. de Santiago, de fecha 20.01.95, rol 3915-94.

- Ejercer las atribuciones que, en materia de verificación del desarrollo del proyecto institucional, le confieren las disposiciones de la ley respecto de las universidades e institutos profesionales. Esta función comprende la potestad de recomendar al Ministro de Educación la aplicación de sanciones a las instituciones en proceso de acreditación, y
- Servir como órgano consultivo del Ministerio en materias relacionadas con la presente ley. En el ejercicio de esta función el Consejo puede interpretar las disposiciones de la LOCE.
- Establecer su reglamento interno de funcionamiento<sup>53</sup>.

De conformidad con la ley, la acreditación comprende la aprobación del proyecto institucional y el proceso que permite evaluar el avance y concreción del proyecto educativo de la nueva entidad, a través de variables significativas de su desarrollo, tales como las relativas a recursos docentes, didácticos, físicos, económicos y financieros<sup>54</sup>.

El Consejo verifica el desarrollo institucional durante un período de seis años. Para estos efectos, emite anualmente un informe, haciendo las observaciones fundadas que le merezca el desarrollo del proyecto y fijando plazo para subsanarlas. Si transcurridos los seis años de acreditación, la institución es logra desarrollar su proyecto satisfactoriamente a juicio del Consejo, alcanza su plena autonomía y queda en situación de otorgar toda clase de títulos y grados académicos en forma independiente, lo que debe certificarse por el Consejo. En caso contrario, el Consejo puede prolongar la acreditación hasta por cinco años.

En materia de Centros de Formación Técnica (CFT) privados, es el Ministerio de Educación la instancia pública encargada de su acreditación. La acreditación de CFT ha sido reglamentado mediante decreto supremo N° 547 de 1997, de Educación<sup>55</sup>.

El Ministerio de Educación Pública verifica el desarrollo del proyecto institucional del CFT, por un período de 6 años.

---

<sup>53</sup> Por esta vía el Consejo ha regulado los criterios y procedimientos de la acreditación. Esta facultad le ha sido reconocida por fallo de la C.Ap. de Santiago, de fecha 24.03.92, rol 97-92 (considerando 3°).

<sup>54</sup> Art.39 de la LOCE. La aprobación del proyecto institucional está regulada por el artículo 40 de la ley, y se aplica sólo a las entidades nuevas; la verificación progresiva del proyecto está reglado por el art. 41. En virtud del art. 40, el Consejo puede formular observaciones al proyecto presentado por la entidad.

<sup>55</sup> Publicado en el diario oficial del 29 de diciembre de 1997. Constituye una demostración de que ciertos vacíos legales, incluso de una ley orgánica constitucional, pueden ser superados por la vía administrativa.

Al cabo de los seis años de acreditación, los CFT que hubieren desarrollado su proyecto satisfactoriamente, alcanzarán su plena autonomía y podrán otorgar toda clase de títulos de técnicos de nivel superior, en forma independiente. En caso contrario el Ministerio podrá ampliar el período de acreditación hasta por cinco años, pudiendo disponer la suspensión de ingreso de alumnos a algunas o todas de sus carreras. Si transcurrido el nuevo plazo el centro no diere cumplimiento a un requerimiento del Ministerio, éste podrá revocar el reconocimiento oficial.

Como parte del proceso de reconocimiento oficial, el Ministerio de Educación debe registrar los estatutos de las instituciones de educación superior, y sus modificaciones. En el caso de los IP y CFT, como ha sido dicho, éstos deben organizarse como personas jurídicas de derecho privado; la personalidad jurídica se obtiene de acuerdo con la ley común. En cambio, en el caso de las Universidades, ellas se organizan como corporaciones sin fines de lucro, pero obtienen su personalidad jurídica por el depósito de sus instrumentos constitutivos (acta de constitución y estatuto) en el Ministerio<sup>56</sup>.

El Ministerio de Educación Pública no puede negar el registro de una entidad. Sin embargo dentro del plazo de noventa días contado desde la fecha del depósito, el Ministerio podrá formular objeciones u observaciones, si los estatutos no se ajustaren a lo prescrito en la ley. La entidad deberá conformar sus estatutos a las observaciones formuladas por el Ministerio de Educación Pública dentro del plazo de sesenta días, contado desde la fecha en que le fueron notificadas las objeciones. Vencido este plazo sin que la entidad haya procedido a subsanar satisfactoriamente los reparos, el Ministerio mediante resolución fundada, ordenará que sea eliminada del registro respectivo.

---

<sup>56</sup> Artículo 46.- Las universidades gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de depositar en el Ministerio de Educación Pública una copia debidamente autorizada, del instrumento constitutivo a que se refiere el artículo 44, el cual deberá inscribirse con su número respectivo en un registro que dicha Secretaría de Estado llevará al efecto, acompañado de copia del proyecto correspondiente.

En dicho registro se anotará también la disolución y la cancelación de la personalidad jurídica de la universidad cuando procediere.

En archivo separado se mantendrá copia de los estatutos y sus modificaciones.

El registro a que se refiere este artículo se entenderá practicado desde el momento del depósito del instrumento constitutivo, para cuyo efecto el Ministerio debe autorizar una copia en la cual se acredita la fecha del depósito y la inserción en la misma del respectivo número del registro.

Las modificaciones de los estatutos, aprobadas con el quórum y requisitos que éstos establezcan y reducidas a escritura pública, deberán registrarse en el Ministerio de Educación Pública dentro del plazo de treinta días contado desde la fecha de la escritura pública respectiva, aplicándose, en lo que sea pertinente, lo señalado en el párrafo anterior.

En materia de otorgamiento de títulos y grados, debemos mencionar las siguientes reglas específicas de la LOCE:

1. El artículo 45, que dispone: “Los estatutos de las universidades deberán contemplar, en todo caso, lo siguiente: ...f) Los títulos profesionales y grados académicos de licenciado que otorgará inicialmente”.

2. Cualquier nueva universidad debe iniciar sus actividades impartiendo, al menos, uno de los títulos profesionales y grados académicos de los señalados en referido artículo 52. La Universidad puede, además, por cada uno de los títulos referidos, ofrecer otras carreras, siempre que estén en el área del conocimiento de los anteriores y cuyo nivel, a lo menos, sea equivalente a un grado de licenciado<sup>57</sup>.

3. El artículo 43: Durante el período de acreditación las universidades e institutos profesionales deberán seguir el mismo procedimiento inicial respecto de otros grados de licenciado o de títulos profesionales que deseen otorgar. El Consejo Superior de Educación ha entendido y regulado, en concordancia con el art. 45 citado, que las nuevas carreras deben ser precedidas de la presentación y aprobación del respectivo “proyecto”.

4. El artículo 69: Durante el período de acreditación del CFT, la apertura de sedes, la creación de otras carreras, o las modificaciones a su instrumento constitutivo, a sus reglamentos general y académico, a sus carreras y programas y sus correspondientes títulos, seguirán el mismo procedimiento establecido para su iniciación de actividades.

---

<sup>57</sup> Artículo 52.- Las nuevas universidades deberán iniciar sus actividades docentes ofreciendo a lo menos uno de los títulos que, en conformidad a esta ley, requieren haber obtenido previamente a su otorgamiento, el grado académico de licenciado en una disciplina determinada. (...) En el caso que el título ofrecido, sea el de profesor, deberán otorgar a lo menos uno de educación básica y otro de educación media.

5. El artículo 82º, inc. 2º: las universidades e IP existentes a la fecha de la ley, que opten por la acreditación, sólo deben someterse a la verificación del desarrollo progresivo de su proyecto, ante el Consejo; de lo cual se desprende que dichas entidades no están sujetas a las normas sobre aprobación del proyecto institucional establecidas en el art. 40 de la LOCE<sup>58</sup>.

La LOCE ha sido dictada por expreso mandato de la Constitución, de modo que el ejercicio de las facultades y atribuciones del Consejo Superior de Educación –o del Ministerio de Educación, según el caso- en materia de acreditación o regulación de la libertad de enseñanza no puede considerarse un atentado contra esta libertad; criterio avalado por la jurisprudencia<sup>59</sup>.

## **2. OTRAS NORMAS DE RANGO LEGAL (LOS DFL DE EDUCACIÓN DE 1980-81)**

El Decreto Ley N° 3541, publicado en el Diario Oficial el 13 de diciembre de 1980, en su artículo único, facultó al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año contado desde su vigencia, procediera a reestructurar las universidades del país, y para dictar todas las disposiciones que fueren necesarias al efecto y, en especial, aquellas destinadas a fijar su régimen jurídico y a regular el establecimiento de corporaciones de esta naturaleza, pudiendo dictar normas estatutarias o de procedimiento para regular su estructura orgánica.

El ejercicio de estas atribuciones se efectuó mediante Decretos con Fuerza de Ley:

### 2.1.- DFL N° 1 de 1980, de Educación<sup>60</sup>, que establece normas sobre universidades.

---

<sup>58</sup> Ver dictamen CGR 24.725/96. También Fallo citado en nota siguiente.

<sup>59</sup> Ver fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, de fecha 6.4.1995: la ley 18.962 (LOCE) “tiene por objeto regular los términos en que pueda ejercerse la libertad de enseñanza de un modo legítimo”; no puede entenderse vulnerado el derecho a la propiedad, en lo relativo a la autonomía de la entidad recurrente, “por cuanto su autonomía no es plena, se encuentra limitada por disposición legal, al encontrarse dentro del proceso de acreditación y en tanto no cumpla con los requisitos para egresar de este sistema”. Rol 387-95.

<sup>60</sup> Publicado en el Diario Oficial el 3 de enero de 1981.

Define la Universidad como una institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al más alto nivel de excelencia (art. 1º).

El artículo 2º de este mismo cuerpo legal señala las funciones propias de toda Universidad:

- “a) Promover la investigación, creación y transmisión del saber universal y el cultivo de las artes y de las letras;
- b) Contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país, de acuerdo con los valores de su tradición histórica;
- c) *Formar graduados y profesionales idóneos, con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades;*
- d) *Otorgar grados académicos y títulos profesionales reconocidos por el Estado, y*
- e) *En general, realizar las funciones de docencia, investigación y extensión que son propias de la tarea universitaria”.*

Pensamos que la definición de Universidad y las funciones que debe realizar son aplicables a todo tipo de Universidad y se encuentra plenamente vigente. Ello, en virtud de la regla de hermenéutica que dice que debe darse a las palabras el sentido que las leyes le han conferido, para ciertas materias, salvo que aparezca claramente que una nueva ley las utiliza en sentido distinto (Art. 20 del Código Civil). Además, el art. 1º Transitorio del DFL hace aplicable esas normas generales a las Universidades existentes a la fecha de su publicación, lo cual no ha sido derogado expresamente.

Consagra los principios de Autonomía Universitaria y Libertad Académica. Reserva a las universidades el otorgamiento de los grados académicos de Licenciado, Magister y Doctor, así como de los títulos profesionales que requieren licenciatura previa. Indica taxativamente que títulos profesionales pueden ser conferidos exclusivamente por las universidades, previa Licenciatura. Sobre estas normas, debemos remitirnos a lo señalado en el acápite anterior, en el sentido que estarían derogadas tácitamente por la LOCE (norma sobre la misma materia, de superior jerarquía y dictada con posterioridad).

Asimismo, contiene normas sobre creación y disolución de universidades privadas, y establece el régimen de Examinación. Este régimen está vigente gracias a la LOCE, que permitió expresamente la subsistencia del cuerpo legal en comento<sup>61</sup>; al punto que la LOCE contempló el derecho de las instituciones que prefiriesen continuar rigiéndose por los DFL 1/80 y 5/81, de alcanzar su plena autonomía una vez cumplidos los requisitos allí establecidos<sup>62</sup>. El régimen de examinación implica para las Universidades regidas por él:

Las universidades gozarán de personalidad jurídica por el sólo hecho de **registrar** sus instrumentos constitutivos en el Ministerio de Educación. Con todo, las universidades **no podrán funcionar** como tales sino una vez transcurrido el plazo de que dispone el Ministerio de Educación para objetar la constitución de la universidad si faltare algún requisito, o sus estatutos si no se ajustaren a la ley, y siempre que se hayan aprobado sus programas de estudios por una entidad examinadora (art. 17).

Los estatutos de las universidades deberán contemplar, en todo caso, los fines que se propone y **los medios económicos** de que dispondrá para su realización, así como **el o los títulos profesionales que otorgará** (art. 21 números 3 y 6).

De esta forma, el Ministerio de Educación debe ejercer respecto de cada uno de los programas impartidos por la nueva universidad la función de **Registro**, pudiendo en consecuencia objetarlos si faltare cumplir algún requisito u observarlos si no se ajustaren a la Ley (Un ejemplo típico del primer caso sería la no aprobación por parte de una entidad examinadora de los programas de estudios y, del segundo, que se pretendiera otorgar un título profesional de los señalados en el art. 52° de la LOCE, sin previa licenciatura).

---

<sup>61</sup> Artículo 82.- Las universidades e institutos profesionales que a la fecha de publicación de esta ley se encuentren afectos al sistema de examinación podrán optar por el sistema de acreditación establecido en la presente ley o mantenerse en las condiciones de examinación actualmente vigentes.

<sup>62</sup> Artículo 2° Transitorio.- Las universidades e institutos profesionales creados y organizados en virtud de las normas contenidas en los decretos con fuerza de ley No. 1 de 1980 y No. 5 de 1981, del Ministerio de Educación Pública que no opten por el sistema de acreditación establecido en la presente ley continuarán rigiéndose por las normas que le son actualmente aplicables y obtendrán su plena autonomía una vez cumplidas las exigencias allí establecidas *y podrán otorgar independientemente toda clase de títulos profesionales y grados académicos.*

Los programas de estudios conducentes a los títulos profesionales o grados académicos que se pretenda otorgar, deberán ser presentados a una entidad examinadora dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de obtención de la personalidad jurídica (art. 24) o desde el registro de la modificación estatutaria respectiva, ya que **la creación de otros títulos profesionales o grados académicos** seguirá el mismo procedimiento que el programa de estudios inicial (art. 25).

La universidad examinadora aprobará o rechazará los referidos programas en un plazo de 90 días. Si los rechaza, los solicitantes podrán presentar nuevos programas en que se subsanen las observaciones formuladas o declarar que seguirán los programas oficiales de la universidad examinadora.

Adicionalmente, las cinco primeras promociones de los alumnos de cada profesión o grado de las nuevas universidades, deberán rendir exámenes finales de las respectivas y el examen de grado ante comisiones mixtas paritarias integradas por profesores de la nueva universidad y de la universidad examinadora (art. 26). Lo anterior supone la existencia entre examinadora y examinada de un **Convenio de Examinación**.

La obligación de presentar los programas de estudio a una entidad examinadora cesa cuando la nueva universidad se encuentre otorgando independientemente tres o más títulos de los exclusivamente universitarios.

La apertura de una sede por parte de una universidad examinada, aún cuando ha sido eventualmente prevista en los estatutos, configura una situación nueva en la organización y funcionamiento de la Universidad, que el Ministerio de Educación debe analizar<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Ver Dictamen CGR 11.348/92: “Es competencia de esa Secretaría de Estado verificar el cumplimiento de las normas sobre aprobación de programas y examinación que contempla el DFL N°1, de 1980, sin el cual no podría impartirse la enseñanza respectiva en la sede que se organiza”.

2.2.- El DFL N° 5 de 1981, de Educación<sup>64</sup>, que consagra normas para la creación de Institutos Profesionales (IP).

Define a los IP como instituciones de educación superior que, en el cumplimiento de sus funciones, deben atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, mediante la *formación de profesionales con los conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades.*

El DL N° 3631, ya citado en este informe, establece que ninguna entidad, institución o establecimiento podrá denominarse "Instituto Profesional" sin previamente haberse constituido como tal<sup>65</sup>. Les corresponde otorgar toda clase de títulos profesionales, con excepción de aquellos exclusivamente universitarios, y además títulos técnicos.

Se rigen por el sistema de examinación, que implica para los IP:

Los IP requieren **autorización de funcionamiento**, que les otorga el Ministerio de Educación, así como la aprobación de sus programas de estudio por una entidad examinadora. Antes de eso no pueden funcionar (Art. 7°). La solicitud de autorización de funcionamiento debe contener, **a lo menos** el domicilio, las condiciones y requisitos para el otorgamiento de los títulos, la duración de los estudios y **los elementos didácticos, técnicos y medios** de que dispondrá el instituto para el cumplimiento de sus fines (Art. 8°).

El Ministerio de Educación está facultado para hacer observaciones dentro de 90 días y para **pronunciarse definitivamente**, lo que implica la posibilidad de aprobar o rechazar la solicitud, dentro de los 30 días siguientes a la respuesta del Instituto (Art. 9°). **Toda modificación** al reglamento del instituto debe someterse al procedimiento anterior (Art. 10°). Adicionalmente, la creación de otros títulos requiere la aprobación o adopción de planes y programas de estudio de la entidad examinadora, salvo que el IP esté otorgando independientemente 2 o más títulos profesionales.

---

<sup>64</sup> publicado en el Diario Oficial de fecha 16 de febrero de 1981.

<sup>65</sup> Sólo las Universidades e Institutos Profesionales podrán emplear en los títulos que otorguen la expresión "Título Profesional".

Consecuentemente, cada vez que el Ministerio de Educación reciba alguna solicitud de algún instituto profesional para impartir una carrera, debe verificar que la entidad respectiva se encuentra en condiciones de cumplir adecuadamente con las exigencias que tales estudios requieren, como con la cantidad y calidad de sus docentes, infraestructura, material didáctico y, además, que aquellos se conformen de acuerdo a los parámetros dentro de los cuales se imparten habitualmente las carreras profesionales.

Cabe mencionar la situación especial de algunas carreras que, en virtud del artículo 15 del DFL No 5/81, se encuentran liberadas de la examinación por decreto del Ministerio de Educación. La Contraloría ha interpretado que dichas carreras no están exentas de las funciones generales de registro y fiscalización, por parte del Ministerio<sup>66</sup>.

Obtención de Autonomía: Se ha interpretado el artículo 2º Transitorio de la Ley No 18.962, en el sentido que la plena autonomía de entidades regidas por los DFL Nos. 1 y 5, de Educación, de 1981, no opera de pleno derecho sino que requiere un pronunciamiento del Ministerio de Educación, toda vez que la ley ha entregado al referido Ministerio la atribución de autorizar el funcionamiento de tales establecimientos y la de, eventualmente, revocar tal medida; lo que implica, en definitiva, fiscalizar a dichas entidades, a fin de que su funcionamiento sea acorde con la legislación pertinente<sup>67</sup>.

### 2.3. DFL N° 24 de 1981, de Educación<sup>68</sup>, que establece normas para la creación y disolución de Centros de Formación Técnica (CFT).

Permite crear CFT, con el fin de ofrecer alternativas educacionales y otorgar títulos técnicos de nivel superior, a los egresados de Enseñanza Media, que satisfagan sus intereses y necesidades *de acuerdo a las reales posibilidades del campo ocupacional*.

---

<sup>66</sup> Ver dictamen CGR 27.394/93.

<sup>67</sup> Ver Fallo de la Corte Suprema de fecha 8.7.97, rol 3450-96. En el mismo sentido, dictámenes CGR Nos. 28.985/92; 13.266/93 y 9.871/96. Este último señala: “La señalada labor de fiscalización se traduce, para los efectos de la plena autonomía, en comprobar que se han satisfecho las exigencias establecidas en el antedicho DFL N°5; debe anotarse que tales condiciones no sólo dicen relación con el respeto a las normas sobre aprobación de planes y programas, examinación y promociones previstas en los artículos 11, 13 y 14 del cuerpo legal citado, sino que también con la autorización de funcionamiento y con el hecho de no haberse incurrido en causales de revocación de la misma, previstas en el artículo 16 del mismo ordenamiento”.

Los CFT son establecimientos de enseñanza superior, *cuyo objetivo fundamental es formar técnicos idóneos con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de las respectivas actividades.*

El DFL N° 24 podría considerarse derogado orgánicamente por la LOCE; aún más, podría ser tal la intención del legislador al establecer las opciones de autonomía, verificación progresiva y regular de modo distinto la situación de nuevas entidades. No obstante, esta ley no estableció mecanismos de transición de un ordenamiento al otro, lo que ha llevado a mantener en aplicación determinados mecanismos de la anterior normativa, en tanto no entren en plena aplicación las medidas consultadas al efecto por el reglamento sobre acreditación de CFT.

Esa Secretaría de Estado sólo podrá proceder a suprimir las carreras ofrecidas por los Centros de Formación Técnica, ajustándose a la normativa legal y reglamentaria que permita adoptar tal determinación<sup>69</sup>. El artículo 11 del decreto N° 1.080, de 1983, en armonía con lo dispuesto en el artículo 10 del DFL. N° 24, de 1981, establece los casos en que pueden suprimirse las carreras de los Centros de Formación Técnica.

Obtención de Autonomía<sup>70</sup>: La Contraloría ha interpretado el artículo 4° Transitorio de la LOCE, en relación con el artículo 69 de la misma, en el siguiente sentido: los centros de formación técnica que a la fecha de dictación de la ley tenían más de 6 años de actividades, no alcanzan por ese solo hecho su plena autonomía; sino que ésta se obtiene una vez que el Ministerio de Educación verifica el desarrollo satisfactorio del respectivo proyecto institucional<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> publicado en el Diario Oficial de fecha 16 de abril de 1981.

<sup>69</sup> Ver dictamen CGR 15.181/97.

<sup>70</sup> Artículo 4° Transitorio.- Los centros de formación técnica creados de acuerdo al decreto con fuerza de ley No. 24, de 1981 que a la fecha de dictación de esta ley tengan más de seis años de actividades docentes, tendrán derecho a solicitar al Ministerio de Educación Pública que se declare su autonomía de conformidad con el artículo 69 de esta ley.

<sup>71</sup> Ver dictamen CGR 15.585/98 “Ratifica lo anterior, la modificación efectuada por la ley N° 19.054 al artículo 4° transitorio de la ley N° 18.962, ya que se confiere al Ministerio de Educación un plazo de doce meses para pronunciarse acerca de la solicitud de otorgamiento de plena autonomía de un centro de formación técnica que a la data indicada tenga más de seis años de funcionamiento, lo cual demuestra que no basta el simple hecho de tener un determinado periodo de actividades, pues para tal objetivo sería innecesario el referido plazo, el que no hace otra cosa que reconocer que frente a una solicitud formulada por alguno de aquellos establecimientos, debe existir por parte de esa Secretaría de Estado un análisis acerca del desarrollo del proyecto institucional que cada Centro debe poseer”. Asimismo, dictámenes N°s.32.053/94 y 43.161/97.

No es relevante la circunstancia de que la ley anterior no exigiera en forma expresa la existencia de un proyecto institucional, por cuanto es obvio que todo plantel educacional debe contar con un plan de tal naturaleza para poder lograr sus objetivos.

### **3. LA LEY 18.956, ORGANICA DEL MINISTERIO DE EDUCACION<sup>72</sup>.**

El Ministerio de Educación es la Secretaría de Estado encargada, en lo relativo a enseñanza superior, de fomentar su desarrollo. Corresponde especialmente al Ministerio:

- Proponer y evaluar las políticas
- Asignar recursos
- Evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral
- *Informar de sus resultados a la comunidad*
- *Estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento*
- *Otorgar el reconocimiento oficial*
- Cumplir otras funciones que la ley le encomiende.

La División de Educación Superior es la unidad encargada de:

- Velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior;
- Asesorar en la proposición de políticas;
- Establecer relaciones institucionales con las entidades de educación superior reconocidas oficialmente;
- Proponer la asignación presupuestaria estatal a las instituciones de educación superior; y del reconocimiento oficial de las nuevas entidades.

#### Jurisprudencia Administrativa en relación con las funciones ministeriales:

La ley N° 18.956, que reestructura el Ministerio de educación, en su artículo 8° se refiere a la División de Educación Superior como la unidad encargada, entre otras materias, de velar

---

<sup>72</sup> Publicada en el D.O. el 8 de marzo de 1990.

por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior en el ámbito de competencia del Ministerio y de asesorar en la proposición de la política de este nivel de enseñanza, *lo que significa que a esta Secretaría de Estado le compete tanto velar porque las diferentes instituciones impartan carreras propias de su naturaleza como analizar si se cumplen los fines que persigue una carrera profesional, todo ello con el fin de cautelar que el sistema educacional responda a las expectativas de las personas que ingresan a las diferentes entidades que imparten enseñanza*<sup>73</sup>.

El análisis y registro de las modificaciones de estatutos de las instituciones de educación superior no son diligencias de carácter informativo sino que, en lo esencial, constituyen una función de control que la ley ha entregado al Ministerio de Educación, tendiente a constatar cualquier cambio en las condiciones bajo las cuales éste dio su aprobación al correspondiente acto constitutivo y a *ponderar su procedencia*<sup>74</sup>.

La función de registro y análisis de las modificaciones estatutarias dice relación con las funciones de velar por el cumplimiento de las normas legales que regulan el sector y con la de establecer las relaciones institucionales con las entidades reconocidas oficialmente<sup>75</sup>.

De los artículos 64 y siguientes de la ley N° 18.962, del artículo 12 del DFL N° 24, de 1981, de Educación y del artículo 21 del decreto Ed. N° 1.080, de 1983, se desprende que los centros de formación técnica están sujetos a la supervisión y fiscalización del Ministerio de Educación, quien debe, además, *dictar normas de funcionamiento respecto de los distintos aspectos relacionados con planes y programas de estudios, publicidad, prestación de servicios, funciones administrativo-académicas, de infraestructura, equipamiento y recursos humanos*, entre otros aspectos atinentes al adecuado desarrollo de estos establecimientos<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Ver dictamen 27.394/93.

<sup>74</sup> Ver dictamen 11.348/92.

<sup>75</sup> Ver fallo de la C.Ap. de Santiago, de fecha 16.08.94, rol 1766-94 (considerando 2°).

<sup>76</sup> Ver dictamen 15.181/97.

## Capítulo IV

### **Normas chilenas sobre reconocimiento y revalidación de estudios, títulos y grados obtenidos en el extranjero<sup>77</sup>.**

Un primer aspecto, de fácil solución, es el relativo al reconocimiento interno -ya sea de estudios, de títulos o grados- que cada Universidad o institución de educación superior realiza para recibir estudiantes o académicos extranjeros:

- Reconocimiento de estudios para carreras de pre-grado (Admisión Especial);
- Reconocimiento de títulos y grados para la prosecución de estudios de posgrado, y
- Reconocimiento de títulos y grados para desarrollar determinadas actividades académicas, tales como docencia o investigación.

La normativa aplicable en este caso estará constituida, en general, por los Reglamentos universitarios y los Convenios Interinstitucionales vigentes. Adicionalmente los Estados suelen celebrar Acuerdos Internacionales que favorecen la integración, el intercambio científico y cultural así como la cooperación académica. Ejemplo de lo anterior son los Protocolos para la Integración Educativa celebrados en el ámbito del Mercosur, que Chile se encuentra estudiando para su eventual ratificación; ellos son:

- 1) Protocolo de Integración Educativa sobre Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico (Buenos Aires, 04.08.94 y Montevideo, 30.22.95).
- 2) Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Medio Técnico (Asunción, 28.07.95).
- 3) Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR (Asunción, 28.07.95).
- 4) Protocolo para la Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Posgrado entre Países del MERCOSUR (Montevideo, 30.11.95).

---

<sup>77</sup> Se menciona también el tema de la habilitación para ejercer actividades profesionales, sin que exista previamente el debido reconocimiento, convalidación ni revalidación.

- 5) Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR (en trámite de aprobación)<sup>78</sup>.

El valor legal (vinculante) de dichos Acuerdos está en relación con la legislación interna de cada país. Así, en Chile, las instituciones de educación superior deben exigir a sus postulantes la Licencia de Enseñanza Media o equivalente; en este caso, las entidades deben observar las normas previstas en el Tratado en cuanto a la documentación requerida; sin embargo, cada entidad es libre de admitir o no a los alumnos extranjeros que cumplan con los requisitos que señala el Convenio. Asimismo, en materias tales como la prosecución de estudios de pre y posgrado, las normas internas se aplican con independencia de lo que establezca el Tratado, en virtud de la Autonomía académica, la que no puede ser limitada o compelida por las normas del Convenio (los derechos de la institución son un límite a la soberanía del Estado en esta materia).

En segundo término, corresponde al Estado: A) establecer una normativa general, o B) convenir con otros países, los términos específicos para el reconocimiento de estudios, grados y títulos, tanto para los efectos de facilitar el intercambio como para la admisión al ejercicio de la respectiva profesión dentro de su territorio. Esta tarea debe cumplirse compatibilizando la necesidad de agilizar y flexibilizar los trámites respectivos, en el marco de un proceso de integración económica y cultural, con la responsabilidad de resguardar la Fe Pública, involucrada en los títulos que certifican que una persona posee los conocimientos y destrezas requeridas para ejercer una determinada profesión o actividad.

#### A) El procedimiento general vigente en Chile.

El procedimiento general vigente en Chile, cuando no existe Convenio con el país donde el nacional o extranjero obtuvo el título o grado respectivo, corresponde en forma exclusiva y excluyente a la Universidad de Chile, en virtud del art. 3º del DFL (Ed.) N° 153 de 1981<sup>79</sup>:

---

<sup>78</sup> Decisión 4/99 del Consejo Mercosur; suscrito por los Ministros de RR.EE. de los países del Mercosur y Bolivia, sólo está pendiente la firma de Chile, hasta donde tenemos conocimiento.

<sup>79</sup> Publicado en el diario oficial con fecha 19 de enero de 1982.

“A la Universidad de Chile le corresponde la atribución privativa y excluyente de reconocer, revalidar y convalidar títulos profesionales obtenidos en el extranjero, sin perjuicio de lo dispuesto en tratados internacionales.

También le compete pronunciarse sobre convenios o tratados internacionales relativos a la educación superior que el Gobierno de Chile tenga interés en suscribir con otros gobiernos o entidades internacionales y extranjeras”.

En virtud de lo señalado en el Capítulo sobre el Marco Constitucional, es irrelevante estudiar los problemas de constitucionalidad formal de esta norma, esto es, regulación vía DFL de materias relativas a derechos fundamentales (nuestro ordenamiento, según la jurisprudencia de la Corte Suprema, no admite que pueda ser atacada por esta vía).

Un segundo problema de inconstitucionalidad, esta vez de fondo, consistiría en la antinomia del contenido del artículo 3° del DFL 153/81, citado, frente al mandato constitucional de que “Una Ley Orgánica Constitucional *establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel*”. Se podría sostener lo siguiente: el reconocimiento de estudios implica el reconocimiento del establecimiento en que se cursaron, y el artículo 3° no establece requisito legal alguno, de tal suerte que la determinación de los requisitos para el reconocimiento oficial vienen a quedar al arbitrio de la autoridad académica, que es lo que la Constitución ha querido evitar por vía de exigir que los requisitos se consignen en la ley, de lo cual se colige que la norma no se aviene con la Constitución”<sup>80</sup>.

Esta forma de ver el problema se apoyaría en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha fallado que el hecho de reconocer y convalidar estudios aprobados así como títulos y grados académicos obtenidos en instituciones o universidades extranjeras, lleva implícito de alguna manera la aceptación de la universidad o institución que prestó tal aprobación u otorgó tales grado o títulos<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Ver “Diagnóstico acerca de la Acreditación MERCOSUR y sus Implicancias en Chile”, de Jorge Martínez.

<sup>81</sup> Considerando 14° de la sentencia del 27 de febrero de 1990.

Frente a esta hipótesis, sostenemos enfáticamente que el reconocimiento oficial de establecimientos educacionales, para que puedan impartir enseñanza y otorgar las correspondientes certificaciones en Chile, y el reconocimiento de estudios realizados y certificaciones obtenidas en el extranjero son dos materias relacionadas, pero distintas.

No puede descartarse una cuestión de constitucionalidad como la planteada ni adelantar el criterio de la Corte Suprema al respecto, pero en nuestra opinión, debería resolverse a favor de la aplicabilidad de la norma: Según la Constitución las normas de la Ley Orgánica de Enseñanza deben apuntar al reconocimiento de instituciones; pero, también hemos dicho que hay normas (LOCE y no LOCE) que aluden a títulos reconocidos. Recordemos el DFL No. 1/80, que define la Universidad y regula sus funciones esenciales. Ninguna de las normas que regulan títulos establece requisitos en particular y, perfectamente, puede entenderse que la Universidad de Chile, al ejercer la facultad de reconocimiento, revalidación o convalidación, está obligada a observar los requisitos establecidos mediante dichas normas generales. El art. 30 del DFL 153/81 sería sólo una norma que atribuye competencia para certificar, y una condición para ejercer esta facultad consiste en verificar que la entidad otorgante existe y goza de reconocimiento en el país de origen.

Parece exagerado interpretar el citado considerando de un fallo del Tribunal Constitucional, en el sentido de que reconocido un título extranjero se reconoce con ello a toda la institución. De hecho, el Tribunal Constitucional dijo “lleva implícito de alguna manera la aceptación”, lo que es muy distinto a decir “implica el reconocimiento”.

También debemos tener en cuenta las limitaciones que existen para interpretar las normas como proposiciones de lógica, siguiendo la regla a contrario sensu. El texto del artículo 19 No 11, último inciso, no implica necesariamente que la ley no pueda regular otras materias. Así, el Fallo del Tribunal Constitucional sobre la LOCE reconoce expresamente que ella puede regular materias conexas (y ya descartamos que pueda atacarse el DFL 153 por inconstitucionalidad formal).

Bien puede decirse, finalmente, que la ley está reconociendo a **la institución** Universidad de Chile para que realice el trámite de certificación de estudios realizados y de títulos y grados obtenidos en el extranjero, en sus tres modalidades, con lo que volvemos al problema de constitucionalidad formal (sería una norma de rango LOCE), lo que no puede ser atacado por esta vía<sup>82</sup>.

El respectivo reglamento interno<sup>83</sup> distingue tres situaciones:

- Reconocimiento: certifica que la persona obtuvo un título profesional en una institución extranjera de nivel universitario o equivalente.
- Revalidación: certifica la equivalencia entre un título profesional obtenido en el extranjero, con el respectivo título conferido por la Universidad De Chile u otras instituciones nacionales de educación superior.
- Convalidación: certificación de equivalencia con el correspondiente título que otorga la universidad, previo cumplimiento de determinadas exigencias curriculares destinadas a complementar los estudios de la carrera de que se trate.

El reconocimiento acredita que los estudios realizados por esa persona, para la obtención del título profesional, corresponde a una formación otorgada por instituciones extranjeras de nivel universitario o superior. El reconocimiento solo procede cuando el título correspondiente tiene la calidad de título profesional de nivel superior en el país de origen, y cuando dicho título no sea requisito indispensable para el ejercicio profesional en Chile. En el caso de los grados académicos, solo procederá el reconocimiento formal cuando ellos habiliten para un ejercicio profesional en el país en que fueron otorgados.

---

<sup>82</sup> También podría argumentarse que la norma no pertenece al ámbito de reconocimiento oficial, sino que al de los requisitos para ejercer profesiones en Chile, ámbito enmarcado constitucionalmente en el artículo 19 N°16. Podría sostenerse que el artículo 3° del Estatuto de la U. de Chile dice relación con el mandato constitucional, para regular las condiciones que las personas que han obtenido títulos profesionales en el extranjero deben cumplir para ejercer sus profesiones en Chile. Sin descartar de plano esta argumentación, debe tenerse en vista que la facultad denominada de “reconocimiento” se ejerce, precisamente, respecto de profesiones que no requieren legalmente el título para ejercerlas. Entonces, estimamos que más bien se trata simplemente del organismo público habilitado en Chile para otorgar las correspondientes certificaciones.

<sup>83</sup> Decreto Universitario N° 6895 de 1993, U. De Chile.

La revalidación o convalidación de un título profesional obtenido en el extranjero procederá cuando se exija necesariamente el correspondiente título profesional chileno para el ejercicio profesional en el país. La Facultad o Instituto Interdisciplinario de la Universidad de Chile que imparta los estudios conducentes al título por el que se revalida, determinará las actividades curriculares equivalentes y las homologaciones correspondientes. Si fuere necesario, establecerá igualmente los exámenes, prácticas profesionales u otras actividades finales de titulación que el solicitante deba cumplir. Cuando se exige un examen general el solicitante podrá rendirlo hasta en 3 oportunidades. Asimismo, los extranjeros que no sean de habla hispana deberán rendir un examen de idioma español, con el fin de acreditar que poseen un dominio razonable de éste.

La revalidación procederá en los casos en que se establezca la equivalencia de las actividades curriculares aprobadas para la obtención del título cuya revalidación se solicita, con las del plan de estudios del correspondiente título chileno. Si un grado académico extranjero resultare equivalente a un título profesional otorgado por la Universidad de Chile u otras instituciones nacionales de educación superior, podrá ser formalmente revalidado por ese título profesional otorgado en Chile, sólo cuando ellos habiliten para un ejercicio profesional en el país en que fueron otorgados.

Cuando el título extranjero corresponda al de abogado, solo competará a la Universidad de Chile pronunciarse sobre la revalidación por el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de esta Corporación, como exigencia previa para la obtención del título profesional de abogado en la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 523 y 526 del Código Orgánico de Tribunales.

En todos los casos en que el estudio efectuado por la Facultad o Instituto interdisciplinario no permita una revalidación, podrá exigirse el cumplimiento de determinadas exigencias curriculares adicionales. Este proceso se denomina convalidación<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> El convalidante será considerado como alumno especial de la carrera o programa respectivo, en la condiciones que la Facultad o Instituto Interdisciplinario determine. En todo caso, el cumplimiento de las referidas exigencias curriculares, no podrá exceder de un año académico.

## B) Convenios Internacionales suscritos por Chile.

Con respecto a los Convenios Internacionales sobre la materia, suscritos por Chile, ellos devienen ya sea en el reconocimiento automático, basado en la reciprocidad; o bien, en mecanismos complejos basados en juicios de equivalencias y exámenes complementarios, que abarcan los contenidos curriculares no cubiertos por los estudios previos.

Chile ha celebrado convenios del primer tipo con Brasil, Uruguay, Colombia, Ecuador y Perú (excepto en el área de Salud)<sup>85</sup>. Cabe señalar que el Convenio con Brasil (1979) se aplica en condiciones de reciprocidad, de tal modo que la automaticidad podría cambiar en función de las normas de Derecho interno de cada país<sup>86</sup>.

Sólo se da la exigencia de exámenes previos en el Convenio con Perú, exclusivamente para el caso de las profesiones médicas, ya que para estos efectos se remite a la Convención de México de 1902<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> El Artículo III del Convenio con Ecuador (1918) señala explícitamente: “Los abogados, médicos, cirujanos, farmacéuticos, químicos, ingenieros y agrimensores, arquitectos y pedagogos, ciudadanos de cualesquiera de los dos países contratantes, poseedores de títulos en forma legal en Chile, serán admitidos al libre ejercicio de su profesión en el territorio de la República del Ecuador, y respectivamente los ciudadanos chilenos o ecuatorianos poseedores de títulos adquiridos en forma legal en el Ecuador podrán hacerlos valer en Chile sin otro requisito que el comprobar su nacionalidad, la autenticidad del título, su legalidad, y la identidad de la persona, con conformidad a las leyes y reglamentos respectivos”.

El Artículo 1º del Convenio con Uruguay (1918) señala, a su turno: “Los ciudadanos de cualesquiera de las dos repúblicas contratantes podrán ejercer libremente en el territorio de la otra la profesión para la cual estuvieren habilitados, por diploma o título expedido por la autoridad nacional competente, siempre que para ese ejercicio no sea exigida por la ley la calidad de ciudadano chileno o uruguayo”. Se establece, sobre la base de la reciprocidad, que los certificados de estudios superiores expedidos por centros oficiales de enseñanza, a favor de nacionales de uno de los dos Estados contratantes, producirá en el otro los mismos efectos que les atribuyere la Ley de la República de donde emanen.

El Artículo 1º del Convenio con Colombia (1922) es del mismo tenor al anterior: “Los chilenos en Colombia y los Colombianos en Chile, podrán ejercer libremente la profesión para la cual estuvieron habilitados por título o diploma, legalmente expedido por la autoridad nacional competente”. Se exceptúan solamente los casos en que por la ley se requiere la nacionalidad de chileno o colombiano.

<sup>86</sup> Artículo 5º: “Los diplomas y los títulos para el ejercicio de las profesiones liberales y técnicas, expedidos por instituciones de enseñanza superior de una de las Partes Contratantes, tendrá plena validez en el territorio de la otra Parte, *una vez satisfechas todas las formalidades legales de cada Parte Contratante*”.

<sup>87</sup> En el Artículo 10 del Convenio con Perú (1982), las partes “reconocen la validez de los certificados y títulos profesionales, debidamente legalizados, así como los estudios completos y parciales de Educación superior, dentro de las normas establecidas en la Convención de México sobre Ejercicio de Profesiones Liberales, suscrita en 1902 y ratificada por Perú en 1903 y por Chile en 1909. De la misma manera, cada una de las Altas Partes Contratantes reconoce la validez de los grados académicos obtenidos en el territorio de la otra Parte, para los fines académicos que le son propios en su país de origen”.

También se han adoptado acuerdos conducentes a la elaboración de tablas de equivalencias, teóricamente más adecuado, en cuanto sustituye el análisis comparativo de planes de estudio, caso a caso, por otro en que las equivalencias a otorgar han sido concordadas previamente y de modo general. Ejemplo de este caso es el Convenio Cultural entre Chile y España de 1967<sup>88</sup>.

Algunos casos de Reconocimiento sin que exista Convenio ni se aplique el procedimiento de la Universidad de Chile:

A) La ley 19.074, creó un régimen especial de habilitación para el ejercicio profesional, para chilenos, sus cónyuges e hijos que hubieren salido del país por motivos de Fuerza Mayor y obtenido títulos o grados de educación superior en el extranjero. Se comparaban los estudios realizados con las líneas curriculares de las carreras que se imparten en Chile, más la exigencia de acreditar experiencia laboral. Cuando los antecedentes se estimaban insuficientes, se requirieron ciclos de estudio, pruebas académicas o períodos de práctica.

Si bien se cautelaban adecuadamente los aspectos académicos, es conveniente advertir la disociación que se produce en esta ley entre la habilitación profesional y el reconocimiento del título. Existe jurisprudencia sobre esta ley<sup>89</sup>.

---

A su vez, el artículo 3º de la Convención de México establece: “Cada una de la Partes Contratantes se reserva, sin embargo, el derecho de exigir a los ciudadanos de las otras, que presentes títulos o diplomas de médico o de cualquier otra profesión relacionada con la cirugía y la medicina, incluyéndose también la de farmacéutico, que se sometan a un previo examen general sobre los ramos de la profesión que acredita el diploma o título respectivo, en la forma que cada gobierno determine”.

<sup>88</sup> Artículo 4º, Convenio publicado en el diario oficial con fecha 19.06.1969. Las partes reconocen la validez de los estudios cursados y de los grados o títulos de estudio de nivel superior universitario y técnico, de los centros docentes oficialmente reconocidos, para continuar estudios dentro de cualquier grado, iniciar estudios superiores y optar al ejercicio de las profesiones y funciones para las que dicho estudios, diplomas y títulos habiliten, con sujeción en este caso a la exigencia de requisitos no académicos previstos por la legislación interna de cada país. A estos efectos, las Partes fijarán de común acuerdo la equivalencia entre títulos y diplomas docentes, técnicos y académicos de cada país, en relación con las del otro, o cuando no fuera posible establecerlas de antemano, determinarán los medios para hacerlo en cada caso. Este acuerdo ha sido denunciado por España, debido a la necesidad de ajustarse a las normas y directivas Europeas.

<sup>89</sup> En primer lugar, cabe citar jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Este tribunal ejerció el control preventivo obligatorio únicamente respecto de los preceptos que estimó eran de carácter orgánico constitucional. Tal fue el artículo 3º. Pues bien, dicho precepto fue estimado conforme con la Constitución. Fecha: 19-7-1991, rol 130. En segundo lugar, se puede efectuar mención a una interesante sentencia que declara que no es ilegal ni arbitraria la decisión adoptada por la Comisión Especial creada por la ley 19.074, que deniega la solicitud de reconocimiento de títulos de médico quiropractor y de doctor naturópata, desde que en Chile la carrera y profesión de médico y el título de tal está reservado exclusivamente a los médicos cirujanos; tanto más cuanto que aquellas actividades no incluyen estudios ni práctica de cirugía, que necesariamente ha de haber estudiado y practicado quien ejerza como médico cirujano en nuestro país, y

B) La ley 19.093 permite, mediante una autorización especial del Ministerio de Obras públicas, la participación de profesionales, para tareas específicas en la licitación o ejecución de contratos con financiamiento externo.

C) Complementa lo anterior, el Art. 6° de la Ley 12.851, del Colegio de Ingenieros de Chile, A.G.: Los ingenieros y técnicos graduados en el extranjero, contratados en Chile para funciones determinadas y a plazo fijo, deben solicitar autorización para su ejercicio por el respectivo Colegio, el que procede a inscribirlos en un Registro Especial<sup>90</sup>.

#### Situación de Chile y el MERCOSUR:

En general, en los otros países de la Región (MERCOSUR) se han empleado los dos procedimientos de reconocimiento de títulos de Educación Superior<sup>91</sup>:

- a) Cuando existe convención internacional que regule la situación, se aplica el procedimiento previsto en la misma.
- b) Cuando no existe convención, el procedimiento más usual es autorizar a determinadas universidades (públicas o nacionales) para que efectúen el reconocimiento.

El procedimiento a través de universidades públicas es similar al que aplica la Universidad de Chile y consiste en el análisis comparado de los planes de estudio, fijándose las pruebas complementarias respecto de materias no contempladas en el plan de estudios de origen.

---

además no resulta posible en razón de ello homologar o compatibilizar tales estudios con los enseñados en facultades chilenas.

A continuación, el fallo incorpora una interesante aclaración: La circunstancia anterior no es óbice para que el recurrente pueda ejercer libremente las actividades en el área de la quiropráctica y acupuntura, pero sin que pueda usar el título de médico o doctor, ya que los títulos y grados que posee son de aquellos que no requieren de ningún requisito previo y son de ejercicio libre, que no necesitan de reconocimiento oficial que deba ser autorizado por la Comisión Especial de la ley 19.074. Corte Suprema, 2-9-1993.

<sup>90</sup> Ver normativa publicada en el d.o. del 28 de abril de 1999.

<sup>91</sup> El procedimiento recibe distintas denominaciones, tales como homologación, convalidación, reválida, etc.

Conduce a la reválida u homologación del título, con los alcances que la propia institución expida. Entre los mecanismos convencionales, los más usuales son el reconocimiento automático<sup>92</sup> y la “razonable equivalencia”<sup>93</sup>.

El MERCOSUR surge con el Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En junio de 1992, el Consejo del Mercado Común aprobó la estructura institucional para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR, que cuenta con tres instancias:

- (i) La Reunión de Ministros de Educación, que establece las políticas y estrategias;
- (ii) El Comité Coordinador Regional, que gestiona la ejecución de políticas y estrategias, y
- (iii) Las Comisiones Técnicas Regionales, que deben proveer los insumos técnicos y prácticos para implementar las políticas y estrategias.

Chile participa en esta estructura desde el segundo semestre de 1996 y se incorporó plenamente a la estructura institucional de esta instancia, según Decisión N° 12/97 del Consejo Mercado Común. Chile tiene el status de "Estado asociado" al MERCOSUR<sup>94</sup>.

El área que muestra desarrollos más notorios es aquella referida a la armonización de los sistemas educativos. Anteriormente han sido citados los Protocolos vigentes o en trámite de aprobación; pero en esta parte nos interesa referirnos al “*Memorandum de Entendimiento sobre un mecanismo experimental de Acreditación de carreras para reconocimiento de títulos profesionales en los países del Mercosur*”.

Este documento, aprobado en Reunión de Ministros de Educación (Buenos Aires, 19.06.98), establece:

---

<sup>92</sup> Tratado de Montevideo de 1898; Convenio sobre ejercicio profesional entre Argentina y España (sigue la misma suerte que el art. 4° de nuestro Convenio Cultural con España), Protocolo de Integración Educativa para la prosecución de estudios de Posgrado del Mercosur, etc.

<sup>93</sup> Tratado de Montevideo de 1939; el juicio se emite sobre la base de comparar los planes de estudio cursados por el solicitante y los de alguna carrera impartida en el país receptor. Sólo se exigen pruebas complementarias cuando existen diferencias sustanciales entre los planes de estudio.

<sup>94</sup> La vinculación jurídica de Chile con el MERCOSUR esta determinada por los objetivos, instrumentos e instituciones contenidas en el Acuerdo de Complementación Económica N° 35 (ACE) y en los Protocolos Complementarios de Integración Física y Compromiso Político Democrático. El ACE N° 35 fue suscrito el 25 de junio de 1996 y entró en vigencia el 1° de octubre de 1996.

1. Que la acreditación es un proceso mediante el cual se otorga validez pública, de acuerdo con las normas legales nacionales, a los títulos universitarios, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con condiciones y características de calidad previamente establecidos, y concordados a nivel regional.  
Dicho proceso estará basado en mecanismos de evaluación que permitan garantizar la debida formación de los titulados.
2. Que la implementación de este mecanismo respetará las legislaciones de cada país, así como la autonomía de las instituciones universitarias.
3. Que la acreditación estará referida a carreras determinadas por la Reunión de Ministros, que cuenten con reconocimiento oficial y que tengan egresados. Este mecanismo se aplicará con carácter experimental y gradual a carreras en las que se requiera título universitario o equivalente legal como condición para el ejercicio de la profesión.
4. La acreditación se hará conforme a criterios y parámetros de calidad comunes para cada carrera, acordados por la Reunión de Ministros previo informe de una comisión consultiva de expertos por disciplina.
5. Que la adhesión al mecanismo de acreditación será voluntaria, y podrán solicitarla únicamente instituciones reconocidas en el país de origen y habilitadas para otorgar el respectivo título de acuerdo a su normativa legal interna. La solicitud de acreditación de la carrera deberá ir acompañada de un informe institucional y autoevaluativo.
6. Que en el proceso de acreditación deberá requerirse la opinión de un Comité de Pares, el que considerará los criterios de calidad fijados. El Comité de Pares para la evaluación de cada carrera contemplará la participación de especialistas de otros países del MERCOSUR. Cuando la opinión de los miembros del Comité de Pares fuera unánime resultará vinculante para el dictamen de la Agencia Nacional de Acreditación.
7. Que la acreditación será periódica. Para cada carrera seleccionada, la Reunión de Ministros, indicará el lapso de duración de la acreditación, según recomendación de la correspondiente Comisión Consultiva de Expertos. La primera acreditación no deberá exceder los cinco años y las subsiguientes, según lo que se defina para cada caso. Cuando se requiera una nueva acreditación, se entenderá que la concedida anteriormente continúa vigente hasta la nueva resolución, siempre que la institución haya presentado los antecedentes en tiempo y forma.

8. Que los efectos de la acreditación tendrán validez en todos los Estados Parte. Así,
  - Los Estados Parte, a través de sus organismos competentes, reconocerán los títulos de grado universitario otorgados por Instituciones del nivel superior, cuyas carreras hayan sido acreditadas conforme a este mecanismo.
  - El reconocimiento académico de los títulos de grado universitario que se otorgue en virtud de lo establecido en el presente documento, no conferirá, de por sí, derecho al ejercicio de la profesión.
  - Cuando se otorgue la acreditación, ésta producirá efectos desde el año académico en que se presentó la solicitud. Tales efectos, por regla general, alcanzarán a los títulos obtenidos por quienes hayan iniciado la carrera durante ese año académico y la hayan concluido teniendo la carrera el carácter acreditada.
9. Que la acreditación de una carrera la hará una Agencia Nacional de Acreditación, que reúna los siguientes requisitos:
  - a) Que sea una persona de derecho público, reconocida de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales vigentes en su país de origen.
  - b) Que tenga carácter pluripersonal en su conformación.
  - c) Cuya forma de integración garantice la idoneidad de sus miembros y la autonomía de las decisiones.
10. Que el Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR Educativo suministrará información sobre las agencias acreditadoras, los criterios de acreditación y las carreras acreditadas. La información y publicidad de los dictámenes y resoluciones deberá referirse solamente a las carreras acreditadas.

A este respecto, es válido advertir que en algunos países de la Región el reconocimiento del título no habilita directamente para ejercer la profesión, como sí ocurre en el caso de Chile. Algunas legislaciones nacionales, amén de las exigencias migratorias que son comunes a los Estados, establecen requisitos adicionales para habilitar profesionalmente, como es el caso de la inscripción en el respectivo Colegio Profesional, experiencia profesional o la necesidad de realizar una práctica y/o rendir una prueba de Aptitud.

Sobre este punto, aunque escapa al objeto de este Informe, es dable señalar que entran en contradicción el principio de “trato nacional” (reconocer al extranjero los mismos derechos que se reconocen al nacional que posee un título), con el principio de reciprocidad, según el cual el acto de reconocimiento debería producir efectos similares en ambos Estados.

#### Comentarios y Propuestas:

De conformidad con lo expuesto, se observa que la sola aplicación de mecanismos nacionales para la habilitación académica y profesional, puede redundar en trámites excesivamente largos y burocráticos, e incluso, presentar riesgos de proteccionismo o de discriminación. A su turno, una de las características comunes de los Convenios entre países sobre estas materias, es su antigüedad, por lo que se tornan cada vez más inadecuados y, en ocasiones, difíciles de interpretar<sup>95</sup>.

Así, los Convenios celebrados por Chile y la Norma Interna General (procedimiento ante la Universidad de Chile) no recogen las tendencias modernas en esta materia, las que recomiendan distinguir entre convalidación o reconocimiento de títulos y diplomas para los efectos del *intercambio académico*, es decir, el destinado a acoger estudiantes de posgrado o a permitir la movilidad de docentes e investigadores; y la convalidación destinada al *ejercicio profesional*, cuyas implicancias exigen cautelar más eficazmente la Fe Pública comprometida en relación a problemas ocupacionales, gremiales, etc. En el primer caso, es recomendable una mayor flexibilidad y, sobre todo, agilidad en los trámites, respecto de la norma interna general; en el segundo, lo recomendable es abandonar los reconocimientos automáticos y puramente administrativos, cuyo es el caso de los Convenios.

Asimismo, ni los Convenios ni el procedimiento ante la Universidad de Chile han incorporado la regla del artículo 52 de la LOCE, que exige Licenciatura previa para el otorgamiento (y, por tanto, para la convalidación) de ciertos títulos profesionales. Entonces, podría ocurrir —especialmente en el caso de los Convenios que establecen automaticidad— que el título extranjero reconocido esté muy por debajo de los estándares académicos y

profesionales exigidos en Chile (por ejemplo, en otros países Mercosur el título de Profesor no se obtiene de una carrera universitaria).

Críticas a la automaticidad establecida en los Convenios:

- Implica sólo una revisión formal de los antecedentes por el Ministerio de Relaciones Exteriores;
- En consecuencia, no asegura que se cumpla con los estándares académicos, al no considerar la participación de un órgano técnico (Universidad o Ministerio sectorial);
- Como consecuencia de lo anterior, no cautela el cumplimiento del estándar profesional; v.gr., no se toma un examen de epidemiología nacional, en el caso de carreras de la Salud; o de sismología, en el caso de Ingeniería Civil; o de legislación chilena, en el caso de Derecho, etc.
- Los Convenios no distinguen, como sí lo hace el Reglamento de la Universidad de Chile, entre profesiones que requieren el respectivo título para su ejercicio –caso en el que siempre debería cautelarse el cumplimiento del estándar respectivo- y profesiones en que el título no es condición necesaria para el ejercicio –caso este último en el cual es lógico y aceptable una mayor flexibilidad-.

En suma, el procedimiento de reconocimiento administrativo y automático previsto en los Convenios no cautela adecuadamente la Fe Pública, con lo cual el Estado está dejando de cumplir su tarea de velar por la aptitud e idoneidad profesional de las personas a las que se faculta para ejercer una carrera dentro del respectivo territorio, en virtud del reconocimiento, convalidación o revalidación de su título obtenido en el extranjero. Incluso, como ha quedado dicho, ni siquiera puede garantizarse la reciprocidad, dadas las diferencias que se presentan entre las distintas legislaciones internas de los Estados<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Las fechas de celebración de los convenios bilaterales suscritos por Chile, son: Uruguay (1916), Ecuador (1917), Colombia (1921) y Brasil (1976). Antes se indicó su fecha de publicación en el diario oficial.

<sup>96</sup> Por ejemplo, en el caso del Convenio Chile-Brasil, a pesar de la automaticidad, se ha observado que este último exige conocimiento idiomático y, como consecuencia de su carácter federal, cada Estado impone sus propios requisitos.

Por su parte, el sistema de tablas de equivalencia, también latamente utilizado en los convenios internacionales, presenta hoy las siguientes inconveniencias prácticas:

1. Heterogeneidad de los sistemas de educación superior de los países de la región.
2. Aumento explosivo del número de instituciones y de carreras de educación superior.
3. Autonomía de las instituciones de educación superior, que implica diversidad de planes de estudio, denominaciones de las carreras y contenidos de las asignaturas.
4. Inestabilidad de las tablas de equivalencia, en la medida que las universidades modifican sus planes de estudio conforme con el avance de la Ciencia.

Las referidas inconveniencias hacen que este mecanismo requiera ajustes periódicos, en función de la diversidad de instituciones y carreras, así como de la actualización de los planes de estudio, lo que lo hace muy engorroso y difícil de implementar.

Por último, la autonomía de las instituciones dificulta que en la Región puedan establecerse Directivas específicas, como es el mecanismo de reconocimiento empleado por la Comunidad Europea para determinadas profesiones cuyo ejercicio genera riesgo para la sociedad<sup>97</sup>.

Conociendo la importancia de contar con mecanismos objetivos, ágiles y eficaces de reconocimiento de títulos, como una forma de potenciar los procesos de intercambio e internacionalización, es posible sostener que los procesos de Acreditación de instituciones y carreras, pueden servir eficazmente al objetivo de establecer un sistema Regional de reconocimiento de títulos, al contribuir al logro de los siguientes fines:

- Respetar el principio de autonomía universitaria, especialmente cuando se trata de sistemas de carácter voluntario.
- Incentivar la eficiencia de las instituciones en el cumplimiento de sus propios objetivos;
- Promover la evaluación y autorregulación, sobre la base de estándares de calidad y criterios de evaluación para programas y carreras, previamente definidos y deseablemente con validez internacional.

- Generar un sistema de información que contribuya a disminuir incertidumbres, con datos cualitativos y cuantitativos de las instituciones de educación superior y sus carreras<sup>98</sup>.

### Jurisprudencia.

Existe alguna jurisprudencia judicial sobre el reconocimiento de títulos otorgados en el extranjero.

1. No es procedente bajo el amparo del Convenio sobre mutuo reconocimiento de exámenes y títulos profesionales entre Chile y Ecuador, el reconocimiento de un título de doctor en medicina obtenido en un tercer Estado ajeno a quienes en consideración a las relaciones mutuas y voluntad de sus respectivos pueblos, acordaron.

En Ministro de Relaciones Exteriores es competente para interpretar las disposiciones de un acuerdo internacional suscrito por Chile, pues actúa como colaborador directo e inmediato del Presidente de la República, en una materia que constitucionalmente es privativa de este, al quedar ella comprendida dentro de la facultad de conducir un aspecto preciso de la administración del estado, cual es la dirección de las relaciones internacionales<sup>99</sup>.

2. Un fallo de similar contenido sostiene:

Corresponde al Presidente de la República conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales y, siendo los Ministros de Estado los

---

<sup>97</sup> Existen Directivas para los casos de Arquitectura, Medicina y otras carreras del área Salud; que establecen contenidos curriculares mínimos, a los que deben ajustarse los planes de estudio de las instituciones.

<sup>98</sup> Finalmente, aunque queda fuera del objetivo de nuestro Informe, cúmplenos señalar que el Memorándum, en cuanto establece un sistema voluntario y experimental, podría considerarse dentro de la facultad Presidencial de celebrar “acuerdos en forma simplificada” o *executive agreement*, convenios que tienen por objeto dar cumplimiento a un Tratado marco en vigor (Ver fallo del Tribunal Constitucional, rol 282 de fecha 28.01.99). Con todo, para que esta teoría tenga sustento, es indispensable que el acuerdo no incluya materias propias de ley (Arts. 32 No 17 y 50, numeral 1) inciso segundo, de la Constitución).

colaboradores directos e inmediatos suyos en el gobierno y administración del Estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha podido interpretar la Convención sobre ejercicio de profesiones liberales suscrita por los gobiernos de Chile y Uruguay, por lo que no resulta exacta la alegación según la cual la función que incumbe al referido Ministerio es sólo la de inscribir los títulos en el registro correspondiente.

Del convenio suscrito entre Chile y Uruguay sobre ejercicio de profesiones liberales se desprende que para que un título otorgado en esa nación pueda ser registrado en Chile es menester que corresponda a estudios efectivamente realizados en centro de enseñanza del Uruguay<sup>100</sup>.

2. El reconocimiento de un título académico, como el de magister en biología, obtenido en un país extranjero, signatario del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y El Caribe, no puede estar sometido al mismo tratamiento que el reconocimiento de un título profesional como el de médico (doctor en medicina) cuya importancia hace que a su respecto deban adoptarse los debidos resguardos para su autorización, tanto más cuanto que para el ejercicio de esa actividad el ordenamiento jurídico chileno establece condiciones ineludibles a nivel legal, reglamentario y corporativo<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Fecha: 5-1-1987. Corte Suprema.

<sup>100</sup> Corte de Apelaciones de Santiago, de 24-5-1988.

<sup>101</sup> Fecha: 7-11-1985. Corte Suprema.

## **Capítulo V**

### **Normas que regulan el ejercicio de actividades técnicas y profesionales, reglas sobre inhabilidad y pérdida de las condiciones o requisitos para ejercer la profesión.**

#### **1. Requisitos para ejercer actividades profesionales y técnicas.**

De partida, cabe señalar que en el caso de las actividades listadas en el artículo 52 de la loce se exige, para obtener el respectivo título profesional, estar en posesión del correspondiente grado académico. Fuera de ello, la loce no establece requisitos generales para obtener títulos ni se refiere a inhabilidades para ello.

Ahora bien, en cuanto a requisitos formales y sustantivos para desarrollar actividades técnicas y profesionales, la loce no se pronuncia sobre este punto, lo que era previsible pues la loce está referida a la enseñanza y no está diseñada como un marco regulatorio de las profesiones.

Cabe decir que hasta la fecha no se ha detectado la existencia de ninguna normativa que opera como un marco regulatorio general de las actividades técnicas y profesiones.

Sin embargo, distintas actividades o profesiones específicas están sometidas a regulaciones propias, las que detallan algunos requisitos necesarios para desarrollar tales actividades o profesiones. Esas normas y los requisitos se mencionarán más adelante.

#### **2. Inhabilidades para ejercer actividades profesionales y técnicas.**

La loce no contempla inhabilidades para obtener títulos, como ha sido dicho, ni regula situaciones de pérdida de las condiciones o requisitos para ejercer profesiones. Esto también era previsible, dado el objetivo de la loce.

Para obtener título existe una exigencia especial aplicable a los abogados, que se detalla más adelante.

Ahora bien, así como no existe un marco regulatorio general de las profesiones que señale requisitos de ejercicio, tampoco existe normativa que cumpla la función de señalar inhabilidades para ejercer actividades técnicas y profesionales. La única normativa general hallada está dada por el Código Penal, bajo la modalidad de sanciones. El Código Penal, en el libro I, señala las diversas sanciones asignadas a los delitos y, entre ellas, se contempla una sanción que tiene que ver con las profesiones titulares: inhabilitación o suspensión para una profesión titular.

- el artículo 21 contempla la pena de inhabilitación absoluta perpetua para cargos y oficios públicos, derechos políticos y profesiones titulares; inhabilitación especial perpetua para algún cargo u oficio público o profesión titular, e inhabilitación absoluta o especial, temporal para cargos y oficios públicos y profesiones titulares. Estas son penas para crímenes.
- el mismo artículo contempla la pena de suspensión de cargo u oficio público o profesión titular, como sanción de simple delito.
- el artículo 22 define como penas accesorias la suspensión e inhabilitación para (...) profesiones titulares, lo que significa que en los casos en los que no las imponga especialmente la ley, ordena que otras penas las lleven consigo.
- el artículo 25 se refiere a límites de duración de estas penas accesorias.
- el artículo 28 señala penas principales que llevan anexas penas accesorias relativas a profesiones titulares (como el presidio mayor).
- el artículo 38 prescribe que la pena de inhabilitación absoluta perpetua y la temporal para (...) profesiones titulares (...), produce:
  - 1º privación de todos los honores, cargos, empleos y oficios públicos y profesiones titulares de que estuviere en posesión el penado... y 3º la incapacidad para obtenerlos... (perpetuamente si la inhabilitación es perpetua y durante el tiempo de la condena si es temporal).

- el artículo 39 se refiere a la inhabilitación especial perpetua y temporal para una profesión titular, y señala que produce:

1º privación del cargo, empleo, oficio o profesión sobre que recaen... (perpetuamente si la inhabilitación es perpetua y por el tiempo de la condena si es temporal) y 2º la incapacidad para obtenerlos... (perpetuamente si la inhabilitación es perpetua y por el tiempo de la condena si es temporal).

- el artículo 40 prescribe que la suspensión de cargo y oficio público y profesión titular, inhabilita para su ejercicio durante el tiempo de la condena.

### **3. Requisitos establecidos por normas específicas para ejercer ciertas actividades técnicas y profesionales.**

#### 3.1. Las normas de los Colegios profesionales.

Antiguamente, el control sobre el ejercicio profesional estaba entregado a los colegios profesionales, y existían distintas normas que regulaban los respectivos colegios.

Esas normas establecían requisitos para ejercer la profesión. Ellos eran, en general:

- estar en posesión de un título,
- estar colegiado,
- estar al día en el pago de las cuotas del colegio,
- estar inscrito en un registro, y
- pagar una patente.

Como se sabe, el sistema de los colegios profesionales experimentó un cambio considerable en el año 1981, que es lo que se revisa a continuación.

#### 3.2. Vigencia de tales normas.

Tales normas fueron modificadas de modo sustancial por los D.L. 3.621 y 2.757.

El D.L. 3621, de 7 de febrero de 1981 fija normas sobre Colegios Profesionales y en su artículo 1º transforma a los colegios profesionales en asociaciones gremiales:

A partir de la vigencia de esta ley, todos los Colegios Profesionales tendrán el carácter de asociaciones gremiales y pasarán a regirse por las disposiciones del decreto ley 2.757, del año 1979, en lo que no se contrapongan con las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas en la parte que no sean derogadas por el presente decreto ley.

Lo dispuesto en el inciso anterior se entenderá sin perjuicio de lo preceptuado por el artículo 1° transitorio de este decreto ley.

En el artículo 2° se establece un precepto fundamental que consiste en que la pertenencia a un colegio profesional no pueda ser requisito para ningún efecto:

“No podrá ser requisito para el ejercicio de una profesión u oficio, ni para el desempeño de un cargo de cualquier naturaleza que este sea, como para ningún otro efecto, el estar afiliado o pertenecer a un Colegio Profesional o Asociación o figurar inscrito en los Registros que estos mantengan.

En consecuencia, ni las autoridades ni persona alguna podrán hacer exigencias para ningún efecto, que se refieran a la condición de colegiado de un profesional. Tampoco podrán discriminar a favor o en contra de aquellos que tengan dicha condición.”

Por su parte, el D.L. 2757, de 4 de julio de 1979, establece normas sobre asociaciones gremiales de empleadores del sector privado y en su artículo 2 dispone lo siguiente:

“La afiliación a una asociación gremial es un acto voluntario y personal, y en consecuencia nadie puede ser obligado a afiliarse a ella para desarrollar una actividad ni podrá impedírsele su desafiliación.”

Estas reglas son perfectamente coherentes con la Constitución, que en el artículo 19 n° 15, relativo a la libertad de asociación, dispone que nadie pueda ser obligado a pertenecer a una asociación.

Ahora bien, es necesario tener también presente el artículo 6 del mismo D.L. 3621:

Artículo 6: Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2º, mientras el Presidente de la República no haga uso de la facultad que le confiere el artículo 2º transitorio<sup>102</sup>, para ejercer las profesiones u oficios respecto de los cuales se exigía estar inscrito en un Colegio Profesional, se mantendrán las exigencias o requisitos que contemplan las leyes orgánicas de los Colegios Profesionales relativas a la posesión de títulos, grados, ejercicio profesional, prácticas o cargos, que debían tener los postulantes para los efectos de inscribirse en los respectivos registros o de ejercer la profesión.

En todo caso, las personas que a la fecha de promulgación de este decreto ley estuvieren legalmente habilitados para ejercer una determinada profesión u oficio, conservarán dicha facultad en los mismos términos en que actualmente les estuviere reconocida, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2º.

Finalmente, el artículo 7 dispone que a partir de la vigencia del presente decreto ley, se derogan todas las normas contrarias a sus disposiciones.

En nuestra opinión, las reglas sobre asociaciones gremiales y requisitos para ejercer las profesiones, han sido derogadas tácitamente y en forma parcial. La colegiatura ha dejado de ser un requisito para ejercer una profesión, como asimismo el pago de cuotas. Dado que la derogación es parcial, algunos requisitos se encuentran vigentes:

---

<sup>102</sup> Art. 2 transitorio: “Facultáse al Presidente de la República para dictar, en el plazo de 6 meses, los decretos con fuerza de ley que estime necesarios, para entregar a otras entidades las atribuciones o funciones que tuvieren los Colegios en la actualidad y que no sean compatibles con el carácter de Asociaciones regidas por el decreto ley 2757, o que no fueren asumidas adecuadamente por ellas”. “Podrá asimismo el Presidente de la República, a través de decretos con fuerza de ley y dentro de igual plazo, dictar o modificar las normas que reglamenten el ejercicio de las profesiones correspondientes o la ética profesional.”

### 3.3. Requisitos vigentes.

Creemos que las exigencias de estar en posesión del título, de estar inscrito en un registro y el pago de patente son requisitos vigentes para el ejercicio de una profesión. En efecto, conforme el artículo 6º del D.L. 3621, la exigencia de inscribirse en un registro de profesionales permanece vigente, y ello no implica afiliarse a un colegio profesional. De esta suerte, las exigencias para ejercer la profesión serían estar en posesión del respectivo título, estar inscrito en un registro y pagar patente municipal. En el caso de la patente municipal, la exigencia se mantiene, pero no será aplicable la regla de la respectiva ley del colegio de que se trate sino por el D.L. de rentas municipales:

Art. 23. El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal, con arreglo a las disposiciones de la presente ley.” (nc. 1º).

### 3.4. Actividades específicas.

En lo que sigue, se abordarán distintas actividades profesionales, siguiendo el orden (y numeración) del artículo 52 de la locc:

#### a) Abogado.

Por lo pronto, el artículo 523 del Código Orgánico de Tribunales establece varios requisitos para obtener el título de abogado: 1. Tener 20 años de edad; 2. Tener el grado de licenciado en ciencias jurídicas; 3. No haber sido condenado ni estar actualmente procesado por delito que merezca pena corporal, salvo que se trate de delitos contra la ley de seguridad interior del Estado; 4. Antecedentes de buena conducta; 5. Haber cumplido práctica profesional.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> “Art. 523. Para ser abogado se requiere:

De todos ellos, cabe decir que el señalado en el numeral 2 se entiende exigido también por virtud de la loce.

Por otra parte, el artículo 526 del mismo código establece una exigencia, no para obtener el título sino para ejercer la profesión: tener la nacionalidad chilena<sup>104</sup>, sin perjuicio de lo que dispongan tratados internacionales vigentes.

Finalmente, cabe hacer referencia al D.L. 3637, de 1981, que en su artículo 3° exige el pago de patente municipal para ejercer la profesión de abogado<sup>105</sup>.

b) Arquitecto.

La ley general de urbanismo y construcciones, D.F.L. 458, establece normas aplicables a los arquitectos, entre otros profesionales.

El capítulo III del Título I se denomina De los profesionales y contiene reglas importantes en los artículos 16 y 17:

Art. 16: Toda obra sometida a las disposiciones de la presente ley deberá ser proyectada y ejecutada por profesionales legalmente autorizados para ello, de acuerdo a las normas que señale la Ordenanza General.

- 
1. Tener veinte años de edad;
  2. Tener el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas otorgado por una Universidad, en conformidad a la ley;
  3. No haber sido condenado ni estar actualmente procesado por delito que merezca pena corporal, salvo que se trate de delitos contra la ley de seguridad interior del Estado;
  4. Antecedentes de buena conducta;
- (sic)
5. Haber cumplido satisfactoriamente una práctica profesional...”

<sup>104</sup> “Art. 526. Sólo los chilenos podrán ejercer la profesión de abogado. Lo dicho se entenderá sin perjuicio de lo que dispongan los tratados internacionales vigentes.”

<sup>105</sup> Artículo 3°.- "El ejercicio de la profesión de abogado estará sujeto a una contribución de patente municipal..."

Art. 17. Para efectos de la presente ley, son arquitectos, ingenieros civiles, ingenieros constructores y constructores civiles, las personas que se encuentran legalmente habilitadas para ejercer dichas profesiones.

La intervención de estos profesionales en una construcción requerirá acreditar que cuentan con patente vigente en la comuna de su residencia o trabajo habitual.

Cabe efectuar dos comentarios respecto de estas reglas. En primer lugar, se establece un requisito que es común al ejercicio de las profesiones, como es contar con una patente municipal. En segundo lugar, la ley establece que ciertas actividades sólo pueden ser ejecutadas por personas que estén en posesión de cierto título profesional.

Como se puede advertir, no se trata de requisitos para ejercer una profesión sino para ejecutar cierta actividad. En efecto, en las reglas citadas no aparecen requisitos para desempeñarse como ingeniero, arquitecto o constructor civil. Lo que ocurre es que la ley establece que ciertas actividades sólo las pueden desempeñar tales profesionales. Este no es un caso de requisitos para ejercer una profesión sino de barreras de entrada en ciertos mercados, de exigencias para ejercer ciertas actividades, pero no ciertas profesiones.

Es decir, para participar en obras reguladas por la ley de urbanismo y construcción se debe ser arquitecto, pero no se establece un requisito para ejercer como arquitecto.

Por lo tanto, para ejercer la profesión de arquitecto no se requiere satisfacer otro requisito que el pago de patente.

c) Bioquímico.

La ley 17.340, que regula el Colegio Farmacéutico de Chile, dispone en su artículo 2 que estarán obligados a formar parte del Colegio todos los que poseen el título de Farmacéutico,

Químico-Farmacéutico o de Bioquímico otorgado o revalidado por la Universidad de Chile y que desempeñen labores para las cuales se requiere el título profesional.<sup>106</sup>

El artículo 39, por su parte, señala una serie de requisitos para ejercer la profesión:

- a) Estar inscrito en el Registro del Consejo;
- b) Pagar patente profesional;
- c) No adeudar cuotas.<sup>107</sup>

El artículo 43 dispone que las Municipalidades otorgarán patentes para el ejercicio de la profesión de farmacéutico, químico-farmacéutico y bioquímico, sólo a las personas que comprueben estar inscritas en el Registro correspondiente del respectivo Colegio Regional. Agrega el precepto que la falta de pago oportuno de la patente para el ejercicio de la profesión, imposibilita por sí sola su ejercicio. Aclara que dicha inhabilidad cesa con el pago.<sup>108</sup>

El Código Sanitario, en artículos 112 y 114, menciona algunas limitaciones o restricciones que debemos tener en cuenta:

- a) sólo podrán desempeñar actividades propias de la medicina, odontología, química y farmacia u otras relacionadas con la conservación y restablecimiento de la salud, quienes poseen el título respectivo otorgado por la Universidad de Chile u otra Universidad reconocida por el Estado;
- b) deben estar habilitados legalmente para el ejercicio de sus profesiones.

---

<sup>106</sup> Art. 2: "Estarán obligados a formar parte del Colegio todos los que poseen el título de Farmacéutico, Químico-Farmacéutico o de Bioquímico otorgado o revalidado por la Universidad de Chile y que desempeñen labores para las cuales se requiere el título profesional."

<sup>107</sup> Art. 39: "Para ejercer la profesión los colegiados deberán cumplir con los siguientes requisitos: a) Estar inscrito en el Registro del Consejo de la jurisdicción correspondiente al lugar en donde ejerce; b) Pagar la patente profesional de acuerdo con la ley; y c) No adeudar ninguna clase de cuotas, sean ordinarias, extraordinarias o especiales, que fije el Colegio."

<sup>108</sup> Art. 43. "Las Municipalidades otorgarán patentes para el ejercicio de la profesión de farmacéutico, químico-farmacéutico y bioquímico, sólo a las personas que comprueben estar inscritas en el Registro correspondiente del respectivo Colegio Regional.

La falta de pago oportuno del patente para el ejercicio de la profesión, imposibilita por sí sola su ejercicio. Esta inhabilidad cesa con el pago." (sic).

El inciso 3° establece una excepción: "No obstante lo dispuesto en el inciso primero, con la autorización del Director General de Salud podrán desempeñarse como médicos, dentistas, químico-farmacéuticos o matronas en barcos, islas o lugares apartados, aquellas personas que acrediten título profesional otorgado en el extranjero" (inciso 3°).<sup>109</sup>

c) se prohíbe a una misma persona ejercer conjuntamente las profesiones de médico-cirujano y las de farmacéutico, químico-farmacéutico o bio-químico."<sup>110</sup>

### Comentarios.

Quizá lo más llamativo de las reglas citadas sea aquella obligación de formar parte de un colegio profesional y, por lo mismo, de pagar cuotas gremiales, como un requisito para ejercer una profesión. Ya hemos aclarado que tales exigencias deben entenderse tácitamente derogadas.

d) Cirujano dentista.

La 9.271 establece en su artículo 25, que para ejercer la profesión, el cirujano-dentista deberá inscribirse en el Registro Especial del distrito jurisdiccional de su residencia y pagar la patente respectiva.<sup>111</sup>

En lo que respecta a restricciones, es aplicable el Código Sanitario, en sus artículos 112 y 115.

El primero ya ha sido citado. El segundo prescribe lo que sigue:

Art. 115: "Los cirujano-dentistas sólo podrán prestar atenciones odontostomatológicas. Podrán, asimismo, adquirir o prescribir los medicamentos necesarios para dichos fines, de acuerdo al reglamento que dicte el Director General de Salud."<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Artículo 112: Sólo podrán desempeñar actividades propias de la medicina, odontología, química y farmacia u otras relacionadas con la conservación y restablecimiento de la salud, quienes poseen el título respectivo otorgado por la Universidad de Chile u otra Universidad reconocida por el Estado y estén habilitados legalmente para el ejercicio de sus profesiones" (inciso 1°).

<sup>110</sup> Art. 114. "Prohíbese a una misma persona ejercer conjuntamente las profesiones de médico-cirujano y las de farmacéutico, químico-farmacéutico o bio-químico."

<sup>111</sup> Art. 25: "Para ejercer la profesión, el cirujano-dentista deberá inscribirse en el Registro Especial del distrito jurisdiccional de su residencia y pagar la patente respectiva.

Las Municipalidades no podrán otorgar patentes para el ejercicio de la profesión de cirujano-dentista a ninguna persona que no compruebe estar inscrita en el Colegio de Dentistas."

d) bis) Laboratoristas dentales.

Esta actividad que no aparece mencionada por la loce, pero existen normas que la regulan. La ley 17.383 regula la materia en varios preceptos<sup>113</sup>.

Básicamente exige estar inscrito en los registros, como en los casos anteriores ya revisados, y el pago de una patente profesional.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Ver también el Decreto 961.

<sup>113</sup> Hay que agregar, además, los decretos 723 y 279. El decreto 279 de 19 de agosto de 1974, publicado en el D.O. de 17 de septiembre de 1974, modifica al decreto 723 de 11 de agosto de 1955 de Salud Pública y Previsión Social que aprobó el reglamento de aplicación de la ley 11.233, publicado en D.O. de 15 de septiembre de 1955. El decreto 723 deroga los decretos 364 de 23 de marzo de 1954; 657 de 5 de julio de 1954 y 936 de 21 de septiembre de 1954, de Salud Pública.

Decreto 723. El artículo 2 establece el requisito para ser laboratorista dental: autorización del Director General del Servicio Nacional de Salud. El artículo 3 regula la autorización. El artículo 4 contempla como requisito para ejercer estar inscrito en el registro pertinente que lleva el Subdepartamento de Profesiones Médicas y Paramédicas del Servicio Nacional de Salud. Por último, los artículos 7 y 9 consagran algunas prohibiciones.

Decreto 279. Deroga los artículos 2 y 3 del Decreto 723; modifica el 4: Suprime la frase "Subdepartamento de Profesiones Médicas y Paramédicas del Servicio Nacional de Salud" y coloca en reemplazo la frase "Consejo General de la orden"; deroga el artículo 11 y reemplaza su contenido por el siguiente: "Toda contravención al presente reglamento será sancionada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 y siguientes del Título III del Libro IX del Código Sanitario" y agrega un 4º transitorio: "Todas las personas que en la actualidad cuentan con autorización para ejercer como laboratoristas dentales, extendidas por el Director General de Salud, en conformidad a las normas anteriormente vigentes del presente decreto, podrán continuar ejerciendo como tales, siempre que se encuentren inscritas en el Registro de Laboratoristas Dentales que lleva el Consejo General del Colegio de la Orden."

<sup>114</sup> Art. 3: Formarán parte del Colegio los profesionales del ramo que se inscriban en el Registro General de Laboratoristas Dentales que establece el artículo 23.

Art. 4: Se considerará Laboratorista Dental en ejercicio a aquel que habiéndose inscrito en el Registro General de Laboratoristas Dentales, se encuentre al día en el pago de la patente municipal respectiva.

Las Municipalidades otorgarán o renovarán patentes a estos profesionales una vez acreditada la inscripción en el Registro General.

Artículo 23: Habrá un Registro General de Laboratoristas Dentales, que estará a cargo del Consejo General. En dicho registro deberán inscribirse los Laboratoristas Dentales que estén en posesión de la autorización otorgada por el Servicio Nacional de Salud en conformidad a lo dispuesto en la ley 11.233 y su reglamento.

Será requisito para inscribirse en los Registros Regionales acreditar la inscripción en el Registro General del Colegio.

El Servicio Nacional de Salud remitirá, anualmente, al Consejo General una nómina de las personas a quienes se hubiere otorgado la autorización que prescribe la ley 11.233.<sup>114</sup>

Los establecimientos fiscales, semifiscales o municipales, los Servicios de Beneficencia y Asistencia Social, Fuerzas Armadas y Carabineros y de administración autónoma, sólo podrán nombrar o contratar para un cargo de Laboratorista Dental a la persona que acredite estar inscrita en los Registros del Colegio.

El artículo 24 dispone que el ejercicio de la profesión de Laboratorista Dental se sujetará a lo prescrito en el artículo 116 del Código Sanitario, y en la ley 11.233 y su reglamento.<sup>115</sup> Agrega que sólo podrán desempeñarse profesionalmente los Laboratoristas Dentales en ejercicio.

e) Ingeniero agrónomo.

La ley 7.758 se refiere al asunto. No establece de manera expresa requisitos para ejercer la profesión pero en el artículo 23 sanciona al que use el título de ingeniero agrónomo sin serlo y se remite al artículo 213 del Código Penal.

e 1) Prácticos agrícolas.

En relación con la profesión de ingeniero agrónomo, cabe citar a los Prácticos agrícolas, que se encuentran regulados en la Ley 17.109, del 5 de marzo de 1969, artículos 3 y 24.<sup>116117</sup>

Para ejercer esta profesión, se requiere estar inscrito en un registro y el pago de patente<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> Artículo 116 Código Sanitario: Los laboratoristas dentales sólo podrán ejercer sus actividades a indicación de cirujano-dentistas, quedándoles prohibido ejecutar trabajos en la cavidad bucal.

En relación con este artículo, se encuentra el Decreto N° 61 del Ministerio de Salud Pública, de 20 de enero de 1975, D.O. 24 de febrero de 1975, que agrega un artículo transitorio al Decreto 723, y que se refiere a los egresados de la Escuela Industrial n° 2 de Santiago.

<sup>116</sup> La última modificación está dada por la ley 17.352.

<sup>117</sup> Ha que tener presente la ley 17.146, posterior a la fundadora, que crea y concede personalidad jurídica al Colegio profesional de Técnicos y Prácticos Agrícolas.

<sup>118</sup> Artículo 3: Formarán parte del Colegio los técnicos y prácticos agrícolas que exhiban el respectivo título, otorgado or la Universidad de Chile o las Universidades reconocidas por el Estado, los establecimientos fiscales de enseñanza agrícola de tipo medio o los planteles particulares de enseñanza similar reconocidos por el Estado.

Artículo 24: Para ejercer la respectiva profesión es menester estar en posesión del título de Técnico Agrícola o de Práctico Agrícola, otorgado por la autoridad competente, estar inscrito en el respectivo Registro especial de la jurisdicción de su domicilio y encontrarse al día en el pago de la patente.

Las Municipalidades otorgarán patente para el ejercicio de la profesión sólo a aquellos que acrediten estar inscritos en el Colegio.

f) Ingeniero civil.

La ley 12.851 regula el colegio de ingeniero y de técnicos y contiene diversas normas vigentes que estatuyen requisitos para ejercer la profesión. El artículo 31<sup>119</sup> exige estar inscrito. Además, exige el pago de cuotas.

Respecto de la exigencia del pago de cuotas, valga lo ya dicho acerca de la obligatoriedad de pertenecer a un colegio profesional, cuestión derogada.

---

<sup>119</sup> Artículo 31:

"Los profesionales inscritos en los Registros del Colegio de Ingenieros y del Colegio de Técnicos, que se encontraren al día en el pago de sus cuotas, serán los únicos que podrán ejercer la correspondiente profesión, y ser designados para ocupar cargos de orden administrativo fiscal, semifiscal, municipal o particular, para los cuales se requiera la posesión del título respectivo. (sic).

Artículo 4:

Formarán parte del Colegio de Ingenieros los siguientes profesionales:

a) Los ingenieros que hayan obtenido o que obtengan en el futuro dicho título, en la Universidad de Chile o en cualquiera de las demás Universidades reconocidas por el Estado o en alguno de los establecimientos a que se refiere el presente artículo.

b) Aquellos que habiéndose graduado en alguna Universidad extranjera obtuvieren el reconocimiento o revalidación de su título, en conformidad a las disposiciones del Estatuto Universitario.

Para los efectos de la presente ley, se reconocen desde luego los títulos de ingenieros otorgados por las Universidades de Chile, Católica de Chile, Técnica del Estado, Técnica Federico Santa María, de Concepción, y Católica de Valparaíso, Academia Politécnica Militar, Academia Politécnica Naval, ex Escuela de Ingenieros de la Armada, Escuela de Ingeniería Naval y Escuela de Ingenieros de Aviación, cualquiera que fuese la especialidad a que el título se refiere.

En lo que se refiere a los técnicos, debe tenerse presente el artículo 5 y el 6:

Artículo 5:

Formarán parte del Colegio de Técnicos:

a) Los profesionales que hayan obtenido el título de técnicos en las Universidades Técnicas del Estado, Técnica Federico Santa María, Católica de Valparaíso y Católica de Chile y en cualquiera de las demás Universidades reconocidas por el Estado o en los establecimientos dependientes de la Fuerzas Armadas y los que en el futuro lo obtengan, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 31 de la ley 10.259, de 11 de febrero de 1952, en cualquiera de dichas Universidades o establecimientos, y

b) Los profesionales que se hubieren graduado de técnicos o su equivalente en alguna Universidad extranjera, que hubieren obtenido la revalidación o reconocimiento de su título ante cualquiera de los establecimientos indicados en la letra anterior del presente artículo.

Artículo 6:

"Los ingenieros y técnicos graduados en el extranjero y especialmente contratados para ejercer una función determinada en Chile, deberán solicitar autorización para su ejercicio del respectivo Colegio, el cual procederá a inscribirlos en un Registro especial, en el que se dejará constancia de la actividad específica que se le autoriza realizar y el plazo del respectivo contrato. Estos profesionales no formarán parte del Colegio correspondiente, sin perjuicio de lo cual quedarán sometidos a su tuición y disciplina."

En cuanto a la ley de urbanismo y construcción, hay normas aplicables a los ingenieros, ya revisadas. Lo mismo cabe decir respecto de **ingeniero constructor** que menciona la misma ley.

F 1) Constructor civil.

Además del pago de patente, como lo exige la ley de rentas municipales, es son aplicables las normas de la ley de urbanismo y construcción, ya revisadas.

g) Ingeniero comercial.

No se han detectado reglas específicas. En consecuencia, es aplicable la exigencia del pago de patente municipal.

h) Ingeniero forestal.

No se han detectado reglas específicas. En consecuencia, es aplicable la exigencia del pago de patente municipal.

i) Médico cirujano.

Ley 9.263 regula las actividades médicas en relación con el colegio de la orden.<sup>120</sup>

Se exige la inscripción en un registro y el pago de una patente.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Modificada por la ley 16.585, que es la última alteración.

<sup>121</sup> Artículo 25:

"Para ejercer la profesión el médico-cirujano deberá inscribirse en el Registro Especial del Distrito jurisdiccional de su residencia. Para ejercer privadamente la profesión deberá además, pagar la patente respectiva."

"Las Municipalidades no podrán otorgar patentes para el ejercicio de la profesión de médico-cirujano a ninguna persona que no compruebe estar inscrita en el Colegio Médico."

Por su parte, el Código Sanitario establece una serie de restricciones en sus artículos 112, 113, 114 y 120. Los artículos 112 y 114 ya han sido transcritos. Vale la pena considerar el 113 y el 120:

Art. 113: "Se considera ejercicio ilegal de la profesión de médico-cirujano todo acto realizado con el propósito de formular diagnóstico, pronóstico o tratamiento en pacientes o consultantes, en forma directa o indirecta, por personas que no están legalmente autorizadas para el ejercicio de la medicina" (inciso 1°).

Art. 120: "Los profesionales señalados en el artículo 112 de este Código no podrán ejercer su profesión y tener intereses comerciales que digan relación directa con su actividad, en establecimientos destinados a la importación, producción, distribución y venta de productos farmacéuticos, aparatos ortopédicos, prótesis y artículos ópticos, a menos que el Colegio respectivo emita en cada caso un informe estableciendo que no se vulnera la ética profesional. Exceptúanse de esta prohibición los químico-farmacéuticos y farmacéuticos."

j) Médico veterinario.

La norma aplicable es la ley 11.901, de 7 de octubre de 1955, artículo 28.<sup>122</sup> Las exigencias son las ya vistas: inscripción en un registro y el pago de una patente profesional<sup>123</sup>.

j) 1) Enfermería.

La normativa aplicable es la ley 11.161, de 5 de marzo de 1953, artículo 19, y el Decreto 813 de 19 de agosto de 1954.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> La última alteración corresponde al D.L. 3454 de Hacienda, 1980, que sólo deroga el art. 42.

<sup>123</sup> Artículo 28:

"Para ejercer la profesión de médico veterinario es menester estar en posesión del título de médico veterinario otorgado por la autoridad competente y estar inscrito en el Registro especial de la jurisdicción de su domicilio.

Las Municipalidades otorgarán patentes para el ejercicio de la profesión sólo a aquellos médicos veterinarios que acrediten estar inscritos en el Colegio."

<sup>124</sup> Este decreto aprobó el Reglamento Orgánico del Colegio de Enfermeras, rectificado por el decreto 1.020 de 14

Las reglas exigen estar inscrita en el colegio y el pago de una patente. En cuanto a la patente, no hay nada nuevo que decir, En cambio, por lo que dice relación a estar inscrita en el colegio, esta exigencia aparece en el artículo 19<sup>125</sup>.

Cabe entender derogada tácitamente dicha exigencia, en virtud de las consideraciones ya vertidas en este informe, atientes a las asociaciones gremiales y la colegiatura obligatoria.

El Decreto 813<sup>126</sup> efectúa algunas precisiones y se pronuncia sobre la obligación de inscripción en registros.

Esta exigencia sí nos parece vigente, también en mérito a las consideraciones generales vertidas a propósito de la colegiatura obligatoria.

---

de octubre de 1954, publicado en el D.O. de 10 de noviembre 1954. (la rectificación no es relevante para efectos del presente informe).

<sup>125</sup> Artículo 19:

"Para ejercer la profesión de enfermera es necesario estar en posesión del título correspondiente otorgado por la Universidad de Chile, o reconocido por ella, o por la Universidad Católica de Chile o Universidad de Concepción, o ser titulada por la Escuela de Enfermeras del Hospital de Niños de Valparaíso, desde la fecha de su fundación hasta cuatro años después de la vigencia de esta ley y estar inscrita en el Colegio.

Las Municipalidades no podrán otorgar patente para el ejercicio de la profesión de enfermera a ninguna profesional que no compruebe estar inscrita en el Colegio de Enfermeras."

<sup>126</sup> Artículo 4:

"Se entenderá por ejercicio de la profesión de enfermera toda actividad para la cual las leyes exijan título de tal."

Artículo 5:

"Para ejercer la profesión de enfermera será necesario poseer título de tal otorgado por la Universidad de Chile o reconocido por ella, o por las Universidades Católica de Chile o de Concepción, o ser titulada por la Escuela de Enfermeras del Hospital de Niños de Valparaíso desde la fecha de su fundación y hasta cuatro años después de la vigencia de la ley 11.161.

Se requiere además estar inscrita en los Registros Generales del Colegio de Enfermeras y del Consejo Regional correspondiente y pagar la patente municipal de acuerdo con la ley."

Artículo 6:

"Las Municipalidades no podrán otorgar patente para el ejercicio de la profesión de enfermeras sino a quienes acrediten estar inscritas en el Registro correspondiente del respectivo Consejo Regional.

La falta de pago oportuno de la patente inhabilita por si sola para el ejercicio de la profesión. Esta inhabilidad cesa con el pago." (sic).

## J 2) Matronas.

Siguiendo con el área de la salud, la profesión de matrona también se encuentra regulada. No aparece mencionada en el artículo 52 de la loce, de modo que para obtener el título no se requiere un grado académico.

Ley 14.895, de 11 de septiembre de 1962, regula la profesión de matrona.

El artículo 23 exige la inscripción y el pago de patente.<sup>127</sup>

El Código Sanitario contiene algunas restricciones en sus artículos 112, 117 y 118. El primero ya ha sido visto, de modo que no se transcribe nuevamente:

Art. 117: El ejercicio de la profesión de matrona comprenderá la atención del embarazo, parto y puerperio normales.

En la asistencia de partos, sólo podrán intervenir mediante maniobras en que se apliquen técnicas manuales y practicar aquellas curaciones que signifiquen atención inmediata de la parturienta.

Podrán usar y prescribir sólo aquellos medicamentos que el reglamento clasifique como necesarios para la atención de partos normales.

Art. 118: Los consultorios de matronas podrán ser destinados al control de la evolución del embarazo y quedarán incluidos en la reglamentación sobre maternidades particulares.

---

<sup>127</sup> Artículo 23: Para ejercer la profesión de matrona se requiere estar en posesión del título profesional correspondiente, otorgado por la Universidad de Chile o reconocido por ella, u otorgado por cualquiera otra Universidad reconocida por el Estado, estar inscrito en el Registro Especial del Consejo Regional de la jurisdicción en que tiene su domicilio y pagar la patente respectiva.

Las Municipalidades no podrán otorgar patente para el ejercicio de la profesión de matrona a ninguna persona que no compruebe estar inscrita en el Colegio. Además, ningún servicio fiscal, semifiscal o autónomo podrá ocupar matronas que no comprueben esta inscritas en el Colegio.

La matrona a quien el Consejo Regional se niegue a inscribir en el Registro Especial, podrá reclamar ante el Consejo General, procediéndose en lo demás en conformidad a los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 29.

Los Consejos Regionales podrán autorizar temporalmente el ejercicio de funciones propias de la profesión a personas que no tengan título, en aquellas localidades o comunas en que no existan matronas tituladas.

### J 3) Tecnólogos médicos.

Esta profesión, que tampoco se encuentra mencionada en el artículo 52 de la loce, está regulada por la ley 17.164, de 2 de agosto de 1969. Sus artículos pertinentes son el 3, 4, 25 y 27.<sup>128</sup>

Las exigencias son las ya conocidas: inscripción y pago de patente<sup>129</sup>.

### J 4) Kinesiólogo.

Como en los casos anteriores de esta misma letra, la profesión de kinesiólogo no es de aquellas cuyo título requiera de un grado académico. Ello, por no aparecer en el tantas veces referido artículo 52 de la loce.

El D.F.L. 1 de 17 de octubre de 1969, publicado en el D.O. de 17 de enero de 1970, que establece los Estatutos del Colegio de Kinesiólogos.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> La última alteración esta dada por el D.L. 3584 de Justicia, del año 1981.

<sup>129</sup> Artículo 3: Formarán parte del Colegio las personas que posean el título de Tecnólogo Médico, otorgado por la Universidad de Chile u otra reconocida por el Estado.

Artículo 4: Se considerará tecnólogo médico en ejercicio a aquel que habiendo inscrito su título en el Registro General de Tecnólogos Médicos, se encuentre al día en el pago de la patente municipal respectiva.<sup>129</sup>

Sólo podrán desempeñarse profesionalmente los tecnólogos médicos en ejercicio.

Las Municipalidades otorgarán patentes a estos profesionales una vez acreditada la inscripción en el Registro General.

Artículo 25: Será requisito para inscribirse en los Registros Regionales acreditar la inscripción en el Registro General del Colegio.

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior y en el artículo 4, la Dirección de cada Escuela de Tecnología Médica remitirá anualmente al Consejo General la nómina de los profesionales titulados en el respectivo establecimiento, con individualización completa de ellos y de sus especialidades.

Artículo 27: Toda persona que ejerza actos propios de la profesión de Tecnólogo Médico, en forma remunerada o no, sin estar en posesión del título respectivo, será sancionada con las penas que contempla el artículo 213 del Código Penal.

<sup>130</sup> Además hay que mencionar la ley 17.146 de 6 de mayo de 1969, artículos 3 y 4, que crea y concede personalidad jurídica a distintos colegios profesionales.

Ley 17.146

Artículo 3: Créase y otórgaseles personalidad jurídica a los Colegios Profesionales de Administradores Públicos, de Químicos Farmacéuticos, de Instaladores Técnicos Electricistas, de Kinesiólogos, de Técnicos Agrícolas, de Prácticos Agrícolas y de Bibliotecarios.

Artículo 4: El Presidente de la República dictará en el plazo de 180 días los estatutos de cada uno de los Colegios señalados en el artículo anterior.

El artículo 21 es pertinente: estar inscrito y pagar patente.

El mismo precepto hace referencia al pago de cuotas. Una exigencia de ese tipo, como ya ha sido advertido, se encuentra tácitamente derogada<sup>131</sup>.

Se contemplan algunas restricciones, en el mismo estatuto, artículos 22 y 23.

Artículo 22: El kinesiólogo en ejercicio de su profesión sólo podrá aplicar métodos terapéuticos, previo diagnóstico e indicación médica escrita, la que deberá mantenerse cuidadosamente registrada y archivada.

Estos métodos terapéuticos serán aquellos que se señalan expresamente en los Reglamentos que al respecto dicte el Ministerio de Salud Pública de acuerdo con el Código Sanitario.

Artículo 23: Los funcionarios fiscales, semifiscales, de administración autónoma y municipales que nombren personas no inscritas en los Registros, para cargos que requieran o exijan el título de kinesiólogo sufrirán las sanciones previstas en el artículo 220, del Código Penal.

El nombramiento para cualquier empleo, acto o servicio hecho en contravención con las disposiciones del presente estatuto, no surtirá efectos legales, salvo respecto de terceros de buena fe.

#### J 5) Profesiones auxiliares en el área de la medicina.

Existen profesiones auxiliares en el área de la medicina que cabe mencionar.

---

<sup>131</sup> Artículo 21: Para ejercer la profesión de kinesiólogo se requiere estar en posesión del título profesional correspondiente, otorgado por la Universidad de Chile o por otra Universidad reconocida por el Estado, estar inscrito en el Registro especial de la jurisdicción de su domicilio y al día en el pago de sus cuotas y de la correspondiente patente.

De la misma manera, podrán ejercer esta profesión, cumpliendo con los requisitos establecidos en este Estatuto, aquellas personas que habiéndose graduado en alguna Universidad extranjera, obtuvieren el reconocimiento o revalidación de su título en conformidad a las disposiciones del Estatuto Orgánico de la Enseñanza Superior.

La regla que debe tenerse en cuenta es el artículo 112 del Código Sanitario, que menciona el tema aunque sin indicar profesiones. Sin embargo, este precepto hace alusión a un reglamento que las regule. Pues bien, en ese punto, cabe tener presente el Decreto 951 que se refiere a la profesión de podólogo y el Decreto 384 que regula la actividad de practicante.

a) Decreto 951, de 31 de octubre de 1968, de Salud Pública, publicado en el D.O. de 20 de diciembre de 1968<sup>132</sup>.

Esta regla exige una autorización del Director General de Salud y estar inscrito en un registro<sup>133</sup>.

b) Decreto 384, de 1 de junio de 1970, de Salud Pública, publicado en el D.O. de 26 de junio de 1970

Igual que en caso anterior, se requiere de una autorización. En el artículo 1 señala que practicante es aquella persona autorizada por la ley para realizar funciones de colaboración en el ejercicio de la medicina.<sup>134</sup> El artículo 2 indica las funciones que se pueden realizar.

El artículo 3, por su parte establece restricciones: prescribe que los practicantes sólo podrán desempeñar las actividades señaladas anteriormente bajo indicación médica, estándoles estrictamente prohibido hacer prescripciones terapéuticas, salvo casos de urgencia inmediata.

---

<sup>132</sup> Habría que tener presente también el Decreto Supremo 221, publicado en el D.O. de 14 de octubre de 1978.

<sup>133</sup> Art. 1º: El artículo 1 señala, entre otras cosas, que para ejercer la profesión se requiere estar autorizado por el Director General de Salud.

El artículo 3 menciona los requisitos para obtener la autorización. En el inciso final menciona la obligación de inscripción en el Registro especial del Servicio Nacional de Salud.

<sup>134</sup> El artículo 112 del Código Sanitario, que se refiere a las profesiones auxiliares, indica que habrá un reglamento que establezca las profesiones auxiliares de la medicina.

Finalmente, el artículo 5 tipifica el ejercicio ilegal de la profesión, como el ejercicio de las funciones descritas en el artículo 2 por persona no autorizada como practicante.

Una profesión auxiliar corresponde a los **auxiliares de enfermería**, profesión regulada por el D.L. 2.147, de 31 de marzo de 1978. El artículo 1º declara:

Declárase que la actividad de auxiliar de enfermería está compendida entre las profesiones auxiliares a que se refiere el inciso segundo del artículo 112 del Código Sanitario.

El artículo 2º agrega:

Para desempeñarse como auxiliar de enfermería deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- 1.- Haber sido aprobado en alguno de los cursos de auxiliares de enfermería realizados en los establecimientos del Servicio Nacional de Salud, (...)
- 2.- Certificado de la autoridad sanitaria que reconozca la calidad de auxiliar de enfermería, una vez aprobado el curso respectivo; y
- 3.- Estar inscrito en el rol de auxiliares de enfermería que llevará el Ministerio de Salud Pública.

J6) El estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

Finalmente, para concluir con la sección relativa a profesionales de la salud, debe tenerse presente la ley n° 19.378, de 1995, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

El artículo 5º dispone que el personal regido por el estatuto se clasifica en varias categorías funcionarias: a) médicos cirujanos, farmacéuticos, químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujano dentista; b) otros profesionales, c) técnicos de nivel superior, d) técnicos de salud, e) administrativos de salud, y f) auxiliares de servicios de salud.

Pues bien, el artículo 6º prescribe que para ser clasificado en las categorías señaladas en las letras a) y b) del artículo precedente se requiere estar en posesión de un título profesional de una carrera de a lo menos 8 semestres de duración.

Como se puede advertir, existe aquí una disposición que establece una exigencia de duración de estudios, de 8 semestres. ¿Cómo interpretar esta norma? Se pueden plantear dos interpretaciones. Por lo pronto, y sin lugar a dudas, constituye una regla aplicable a aquellos profesionales que deseen desempeñarse en el ámbito de la salud primaria municipal, es decir, se trata de una mera regla de contratación. Sin embargo, es posible interpretar la regla de modo que, además de operar como regla de contratación, ella fije estándares acerca de la duración de los estudios correspondientes a las profesiones incluidas en las letras a) y b). No lo dice categóricamente, por ello no lo afirmamos categóricamente. Pero resulta razonable pensar que esta norma, que es una ley, establezca un criterio de general aplicación. De lo contrario, habría que entender que respecto de ámbitos que no sean la salud primaria, al Estado le da igual la duración de los estudios de un médico, es decir, que sería admisible un médico con estudios inferiores a 8 semestres. Creemos, más bien, que no es indiferente la duración y por ello esta regla parece erigirse en un criterio general. De todos modos, hacemos aplicable aquí lo dicho acerca del paradigma de las profesiones. Creemos que esta regla formará parte del paradigma a ser construido para evaluar la suficiencia de los estudios.

¿Qué ocurre con los técnicos, ahora?

El mismo artículo 6º del estatuto agrega que para ser clasificado en la categoría señalada en la letra c) se requiere un título técnico de nivel superior de aquellos a que se refiere el artículo 31 de la ley 18.962.

Pues bien, ese precepto de la loca establece un lapso de duración de estudios para los referidos títulos técnicos. Debe tratarse de un programa que tenga una duración mínima de 1.600 clases, que confiera la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional.

El comentario para este caso es diverso al anterior. No cabe ver en esta regla una exigencia de contratación. En efecto, el estatuto no fija un lapso sino que se remite a la loce, y la loce no establece lapsos de duración para efectos de contratación sino para obtener el título. Así, sin la duración que indica la loce no se puede obtener el título de técnico de nivel superior (lo que como consecuencia se traduce en que alguien no podría ser contratado en los servicios de atención de salud primaria).

El artículo 7° del estatuto indica que para ser clasificado en la categoría señalada en la letra d) (del artículo 5) se requerirá licencia de enseñanza media y haber realizado, a lo menos, un curso de auxiliar paramédico de 1.500 horas, debidamente acreditado ante el Ministerio de Salud.

En este caso, creemos que son aplicables los mismos comentarios vertidos a propósito de los profesionales comprendidos por las letras a) y b), puesto que es una exigencia derivada del estatuto y no de la loce.

Finalmente, respecto de las categorías restantes, letras e) y f), los artículos 8° y 9° consideran exigencias, entre las cuales, empero, no se mencionan lapsos de duración. Se trata de licencia de enseñanza media o básica, según corresponda. Además, esas reglas remiten a reglamentos que puedan consultar otros requisitos.

k) Psicólogo.

La ley 17.033 regula la actividad de la psicología, en sus artículos 22, 23, 3 y 25. Las exigencias son estar inscrito en un registro y el pago de una patente, como es la regla habitual<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Artículo 22:

"Sólo podrán ejercer la profesión de psicólogo en el territorio de la República, las personas que se encuentren inscritas en el Registro General y en el respectivo Registro Regional, y estén al día en el pago de la patente.

Artículo 23:

"Será requisito para inscribirse en los Registros Regionales y obtener la patente municipal, acreditar la inscripción en el Registro General de la Orden.

Existe una restricción contemplada en el Código Sanitario, artículo 113 inciso 2°:

"Los servicios profesionales del psicólogo comprenden la aplicación de principios y procedimientos psicológicos que tienen por finalidad asistir, aconsejar o hacer psicoterapia a las personas con el propósito de promover el óptimo desarrollo potencial de su personalidad o corregir sus alteraciones o desajustes. Cuando estos profesionales presten sus servicios a personas que estén mentalmente enfermas, deberán poner de inmediato este hecho en conocimiento de un médico especialista y podrán colaborar con este en la atención del enfermo (inciso 2°)."

Con todo, vale la pena tener presente el inciso 3° del mismo precepto:

"No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, quienes cumplan funciones de colaboración médica, podrán realizar algunas de las actividades señaladas, siempre que medie indicación y supervigilancia médica. Asimismo, podrán atender enfermos en caso de accidentes súbitos o en situaciones de extrema urgencia cuando no haya médico-cirujano alguno en la localidad o habiéndolo, no sea posible su asistencia profesional" (inciso 3°).

l) Químico-Farmacéutico.

La ley 17.340,<sup>136</sup> de 15 de septiembre de 1970, regula esta profesión, así como también a los bioquímicos, como ya ha sido visto. Los artículos pertinentes son el 2, 39 y 43.

---

La Dirección de cada Escuela de Psicología remitirá anualmente la nómina de los profesionales titulados en el respectivo establecimiento, con la individualización completa de ellos y del título respectivo."

Artículo 3:

"Formarán parte del Colegio de Psicólogos las personas que estén en posesión del título de Psicólogo otorgado por la Universidad de Chile u otra reconocida por el Estado, y que se encuentren inscritas en los Registros respectivos."

Artículo 25:

"Toda persona que ejerza actos propios de la profesión de psicólogo, en forma remunerada o no, sin estar en posesión del título respectivo, será sancionada con las penas que contempla el artículo 213 del Código Penal."

<sup>136</sup> Que reemplaza la ley 7.205, publicada en el D.O. de 1 de agosto de 1942 que creó el Colegio de Farmacéuticos de Chile.

Además, debe tenerse en consideración el Decreto 1.501<sup>137</sup> de 29 de octubre de 1942, publicado el 12 de enero de 1943.<sup>138139</sup>

De acuerdo con la ley, se exige la colegiatura obligatoria. Además, para ejercer se requiere estar inscrito en un registro, no adeudar cuotas y pagar una patente municipal.

En relación con la colegiatura obligatoria y el pago de cuotas, es aplicable lo ya visto a propósito de los bioquímicos y del tema de la colegiatura obligatoria<sup>140</sup>.

El Decreto 1.501 no se pronuncia sobre nuevas exigencias<sup>141</sup>.

Finalmente, cabe decir que a esta profesión le son aplicables las restricciones contenidas en el Código Sanitario, artículos 112 y 114, ya revisados.

m) Profesor en educación básica, media, diferencial y de párvulos (letras n, ñ y o).

---

<sup>137</sup> El Decreto 939 de 25 de junio de 1943 lo modifica someramente: reemplaza la frase "el valor de la hora de trabajo mensual" del inciso 2° del art. 28 por la frase "el sueldo de hora diaria de trabajo."

<sup>138</sup> Este decreto aprueba el reglamento de la ley 7.205.

<sup>139</sup> Hay que tener presente el artículo 3° de la ley 17.146 ya vista, que crea y concede personalidad jurídica al Colegio profesional de Químicos Farmacéuticos, y su artículo 4°.

<sup>140</sup> Artículo 2: Estarán obligados a formar parte del Colegio todos los que poseen el título de Farmacéutico, Químico-Farmacéutico o de Bioquímico otorgado o revalidado por la Universidad de Chile y que desempeñen labores para las cuales se requiere el título profesional.

Artículo 39: Para ejercer la profesión los colegiados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Estar inscrito en el Registro del Consejo de la jurisdicción correspondiente al lugar en donde ejerce;
- b) Pagar la patente profesional de acuerdo con la ley; y
- c) No adeudar ninguna clase de cuotas, sean ordinarias, extraordinarias o especiales, que fije el Colegio.

Artículo 43: Las Municipalidades otorgarán patentes para el ejercicio de la profesión de farmacéutico, químico-farmacéutico y bioquímico, sólo a las personas que comprueben estar inscritas en el Registro correspondiente del respectivo Colegio Regional.

La falta de pago oportuno del patente para el ejercicio de la profesión, imposibilita por sí sola su ejercicio. Esta inhabilidad cesa con el pago. (sic).

<sup>141</sup> Artículo 2: Para ejercer la profesión de farmacéutico deberá poseerse el título de tal o el de químico-farmacéutico, otorgado o revalidado or la Universidad de Chile y estar inscrito en el Registro del Consejo General del Colegio de Farmacéuticos. (sic).

Artículo 3: Se entenderá por ejercicio de la profesión de farmacéutico toda actividad, remunerada o no, para la cual las leyes exijan el título de tal, y las demás anexas que involucran conocimientos de esta profesión. En caso de duda resolverá el Consejo General del Colegio.

Los profesionales de la educación están regulados por la ley 19.070, de 1° de julio de 1991.

En el artículo 5 la ley señala que son funciones de los profesionales de la educación la docente, la docente directiva, y la diversas funciones técnico-pedagógicas de apoyo. En el artículo 2 precisa quiénes son profesionales de la educación (las personas que posean título de profesor o educador) y en los artículos 6 a 8 precisa en qué consisten las funciones docente, docente directiva y las funciones técnico-pedagógicas.

Así pues, la exigencia para ejercer esta profesión es esa e posesión del título de profesor o educador.

El artículo 4 menciona inhabilidades para ejercer la profesión: no podrán ejercer labores docentes quienes sean condenados por alguno de los delitos contemplados en los párrafos 1, 4, 5, 6 y 8 del Título VII y en los párrafos 1 y 2 del Título VIII del Libro Segundo del Código Penal. Tales son: aborto, violación, estupro, ultrajes públicos a las buenas costumbres, homicidio e infanticidio.

n) Experto en Prevención de riesgos.

La ley 16.744 (del 1° de febrero de 1968) se refiere a los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. El título VII regula la prevención de riesgos profesionales y en el artículo 66 señala que en aquellas empresas mineras, industriales o comerciales que ocupen a más de 100 trabajadores será obligatoria la existencia de un Departamento de Prevención de riesgos Profesionales, el que será dirigido por un experto en prevención (...).

Esta exigencia legal ha generado el surgimiento de una actividad profesional, la prevención de riesgos, que requiere de un título y, conforme las reglas generales, del pago de una patente municipal.

#### o) Contadores.

En el caso de los contadores auditores, nos hemos encontrado con una situación algo incierta. Por lo pronto, la ley que creó el Colegio de Contadores Auditores es la ley 13.011 de 29 de Septiembre de 1958. Hemos indagado en la vigencia de dicha ley y no hemos hallado ninguna norma que la derogue de modo expreso, de suerte que la única posibilidad es la aplicación de la derogación tácita por parte de normas posteriores como, por ejemplo, la que operó para todos los colegios profesionales, cuando fueron transformados en asociaciones gremiales. Ya hemos abordado este punto en el informe, de manera que damos por reproducidas aquí esas consideraciones.

Por otra parte, el mismo año 1958 se dictó el Decreto 15141 que reglamenta la ley, el cual según nos han podido informar en Referencia Legislativa de la Biblioteca del Congreso Nacional, se encuentra vigente.

Así las cosas, respecto de los contadores auditores existirían normas vigentes y otras tácitamente derogadas, en el entendido de que –como va dicho- no hemos detectado derogaciones expresas ni orgánicas.

De las normas que restan vigentes, cabe colegir que para los contadores auditores son aplicables las exigencias de estar inscritos en un registro, así como la exigencia de pagar una patente, de acuerdo con las reglas generales.

A continuación, se transcriben las normas pertinentes del reglamento:

Artículo 2.o Para los fines de la ley, se entenderá:

d) Por CONTADOR EN EJERCICIO o por CONTADOR INSCRITO, al profesional que hubiere inscrito su título en el Registro General de Contadores y que hubiere, además, pagado el derecho anual en conformidad al artículo 37, letra c), de la ley.

Se entiende que el pago de derechos está derogado.

Artículo 44. Perfeccionada la inscripción, el Consejo General entregará al contador un certificado o diploma de inscripción, un carnet profesional y un sello con el número de su inscripción, documentos éstos que lo habilitarán para el ejercicio profesional.

B) De las sanciones {Arts. 74-75}

Artículo 74. El que, sin ser contador, ejerciere u ofreciere, en cualquier forma, los servicios de la profesión, incurrirá en la pena de reclusión menor en su grado mínimo y multa de dos mil a diez mil pesos. En caso de reincidencia, la pena se aumentará en un grado y la multa podrá duplicarse.

Esta norma resulta curiosa en la medida que se trata de una figura penal; los tipos penales sólo pueden ser establecidos por ley, conforme lo dispone la Constitución, en el artículo 19 n° 3. Por tanto, dicho precepto, que se encuentra vigente, resulta inconstitucional.

Finalmente, cabe efectuar mención de la sanción de cancelación del título. Está prevista por el reglamento. Sin embargo, se trata de una facultad del Consejo del colegio, de suerte que entendemos que dicha facultad se encuentra derogada tácitamente, así como todas las demás facultades que las leyes confieren a los colegios profesionales y sus respectivos organos internos. Damos por reproducido, una vez más, lo dicho sobre la materia en otra parte del informe.

Jurisprudencia.

Para cerrar este capítulo, debe decirse que existe abundante jurisprudencia judicial y administrativa relativa a diversos temas que dicen relación con actividades profesionales y/o técnicas. Se citará jurisprudencia referente el derecho a percibir la asignación profesional que contempla el D.L. 479, jurisprudencia judicial sobre el ejercicio de la profesión bajo privación de libertad, jurisprudencia concerniente a la acreditación del título y jurisprudencia judicial sobre inscripción en registro de contratistas.

## **I. El derecho a percibir la asignación profesional.**

### A) Jurisprudencia administrativa.

1. El título de ingeniero en técnica agrícola conferido por la Escuela de Ingenieros de Alemania, reconocido en virtud de lo previsto en la ley n 19.074, habilita para percibir la asignación profesional establecida en el régimen remuneratorio de la Empresa de Correos de Chile para quienes estén en posesión de título profesional universitario. Dictamen 29488/92.

2. El título de profesor de educación diferencial, con mención en deficiencia mental, otorgado por la Univesidad Austral, tiene el carácter de profesor universitario para los efectos de percibir asignación profesional. Dictamen 4798/87.

3. El diploma de técnico en administración de empresas conferido por Inacap Santiago, Centro de Formación Técnica, no tiene la calidad de profesional universitario y no puede ser considerado como tal para los efectos de percibir asignación profesional.

4. El título de técnico químico laboratorista, otorgado por el Instituto Profesional de Santiago, no faculta para gozar de la asignación profesional que establece el artículo 3 del D.L. 479. Dictamen 23771/85.

5. La determinación de si un título tiene o no carácter profesional universitario para efectos de las leyes administrativas, corresponde a la Contraloría General de la República, en virtud de las facultades para informar acerca de los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, que le confiere el artículo 6 de su Ley Orgánica Constitucional. Dictamen 34454/93. También el dictamen 32199/98

6. No asiste a los contadores el derecho a gozar de la asignación profesional porque el diploma que poseen no los habilita para ello por no constituir un título profesional universitario, exigencia que demanda, para estos efectos, el D.L. 479, artículo 3, modificado por el D.L. 2.056. Dictamen 6022/86.
7. El título de técnico en transporte otorgado por la Universidad Católica de Valparaíso no reviste la calidad de profesional universitario para los efectos de impetrar el beneficio establecido por el D.L. 479 artículo 3. Dictamen 8818/87
8. El grado de licenciado en Historia otorgado por la Universidad Católica de Chile constituye título profesional universitario que habilita para la percepción de la asignación profesional establecida por el artículo 3 del D.L. 479. Dictamen de fecha 27-4-87.
9. Los grados de licenciado, magister o doctor, otorgados por la universidad, no habilitan para percibir asignación profesional a menos que la respectiva corporación, en uso de sus facultades legales, les reconozca el carácter de título profesional universitario. Dictmen 8998/90.
10. El título de técnico universitario en control de producción otorgado por la Universidad Técnica del Estado constituye un título universitario respecto del cual procede el beneficio de la asignación profesional. Dictamen 17484/89.
11. El título de ingeniero de ejecución con mención en mecánica automotriz otorgado por Inacap habilita para percibir asignación profesional. Dictamen 15619/91
12. El título de técnico universitario en Industria de Alimentos otorgado por la Universidad Técnica del Estado y el título de Técnico en Saneamiento Ambiental otorgado por la Univesidad de Chile, son profesionales universitarios y habilitan a quienes los posean para percibir la asignación profesional a que se refiere el artículo 3 del D.L. 479. Dictamen 11715/92

## B) Jurisprudencia judicial.

1. Para que un contador goce del beneficio de la asignación profesional contenida en el inciso 3 del artículo 3 del D.L. 479 de 1974, es indispensable que reúna uno de los requisitos alternativos exigidos para ser designado en un mismo cargo específico, sea el de estar en posesión de un título profesional universitario o cumplir, subsidiariamente, con algún otro requisito de especialidad o conocimiento.

La derogación posterior de la norma legal citada por el artículo 3 del D.L. n 2.056 de 1977, no es obstáculo para que los funcionarios que estaban percibiendo la asignación profesional conserven el derecho a seguir gozándola. La circunstancia de que no se les haya otorgado desde un primer momento no puede ser óbice para que se les considere en posesión desde aquel entonces de un derecho que debió serles reconocido por los Tribunales de Justicia, después de un debate para aceptarlos como legítimos beneficiarios de una asignación que les correspondía junto con promulgarse tal decisión legislativa.

La derogación de la ley 13.011, Orgánica del Colegio de Contadores, por el D.L. 3.261 que suprimió los Colegios Profesionales, producida durante la secuela del juicio, no puede afectar la situación jurídica, planteada respecto de hechos ocurridos en plena vigencia de aquel cuerpo legal.

Fecha: 3-8-1982. Corte Suprema.

2. Del tenor literal del artículo 3 del D.L. 479, se desprende que la ley ha considerado con derecho a percibir la asignación profesional también a las personas que si bien no cuentan con un título universitario han rendido los cursos y cumplido los requisitos para adquirir la especialidad y el conocimiento en la ciencia respectiva, que les permite desempeñarse en forma especializada en un cargo que no puede ser ejecutado por personas que no estén en posesión de título universitario ni de otro requisito de especialidad o conocimiento.

En la situación anterior se encuentran los contadores profesionales sin título universitario que desempeñen cargos técnicos, porque en estos puestos se produce la alternativa.

Fecha 14-4-1977. Corte de Apelaciones de Valparaíso.

## **II. Jurisprudencia judicial sobre el ejercicio de la profesión bajo privación de libertad.**

Se rechaza recurso de protección en contra de resolución que habría impedido al querellante el libre ejercicio de su profesión, pues al encontrarse privado de libertad, acusado del delito de estafa, la juez de la causa le habría coartado su libertad de trabajo al impedirle seguir con el patrocinio y poder de diversas causas a su cargo. La corte estimó que la resolución de la jueza que sólo se negó a aceptar su actuación como procurador o mandatario en causas en que éste tenía mandato judicial, mientras duraba la prisión preventiva, se ajustaba a derecho.

Fecha: 26-8-1986. Corte de Apelaciones de Pedro Aguirre Cerda.

## **III. Jurisprudencia administrativa sobre acreditación del título.**

Los testimonios que puedan otorgar los colegios profesionales no constituyen un instrumento público y un medio oficial instituido por la ley para acreditar que se posee una determinada profesión, carácter que tienen, en cambio, las certificaciones que sobre el particular expida el Ministerio de Justicia, de acuerdo con lo que conste en el Registro Público de Profesionales regulado por el D.F.L. n 630, de 1981, de dicha secretaría de Estado.

Dictamen 15380/93.

#### **IV. Jurisprudencia judicial sobre inscripción en registro de contratistas.**

1. La imposibilidad de presentarse un arquitecto contratista a licitaciones de contratos de construcción de obra pública por haber sido suspendida su inscripción en el Registro respectivo, por resolución competente, no constituye vulneración de las garantías de libertad de trabajo y desarrollo de una actividad económica lícita, desde que al recurrente no se le ha cancelado su título profesional ni se le impide realizar obras para terceros, por lo cual él puede ejercer y ejecutar el oficio propio de su ciencia y arte.

Fecha: 28-5-1987. Corte de Apelaciones de Puerto Montt.

2. El título de técnico en nivel superior en prevención de riesgos otorgado por la Universidad Educares, es equivalente a cualquier otro título de técnico universitario en prevención de riesgos, concedido por universidades reconocidas oficialmente y habilita, por tanto, para inscribirse en el Registro de Expertos Profesionales en Prevención de Riesgos que llevan los Servicios de Salud.

Fecha: 20-11-1996. Corte de Apelaciones de Santiago.

**Capítulo VI:**  
**Sistema de otorgamiento de Títulos y Grados de Educación Superior**  
**en los países del Mercosur**

## INTRODUCCIÓN

El presente informe contiene un relato descriptivo y somero de la normativa que regula la Educación superior en los países del Mercosur (esto es, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); indicando las disposiciones legales más relevantes sobre la materia, en cinco partes, a saber:

1. Antecedentes sobre la Estructura del sistema de Educación superior en estos países,
2. Principios constitucionales y Bases legales,
3. Régimen legal de otorgamiento de títulos y grados;
4. Normas de reconocimiento y convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, y
5. Normas que regulan el ejercicio de las profesiones.

Su objeto es permitir un análisis comparado del Sistema Chileno de Otorgamiento de Títulos y Grados; por tanto, no se realizará un análisis crítico ni propositivo respecto de los respectivos sistemas en los países del Mercosur.

### **I. ANTECEDENTES GENERALES.**

*Argentina:*

La estructura del Sistema Educativo, está integrada por:

1. **Educación inicial**, constituida por el Jardín de Infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el ultimo año.
2. **Educación General Básica**, obligatoria, de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad, organizada en ciclos.
3. **Educación Polimodal**, después del cumplimiento de la Educación General Básica, impartida por instituciones específicas de tres Años de duración como mínimo.

4. **Educación Superior, Profesional y Académica de Grado**, luego de cumplida la Educación Polimodal, su duración es determinada por las Instituciones Universitarias y no Universitarias<sup>142</sup>.

Corresponde al Ministerio de Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta, y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias. Son órganos de coordinación y consulta, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior<sup>143</sup>.

El Sistema Universitario se constituye de tres tipos de universidades: Las Nacionales; las Privadas, y las Provinciales, y de los institutos estatales o privados reconocidos. Las instituciones que responden a la denominación de "Universidad" desarrollan su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. Las instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria, se denominan "Institutos Universitarios"<sup>144</sup>.

Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público. Son creadas por ley, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad. Tanto la creación como el cierre -se hace también por ley- requieren informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional.

Las instituciones universitarias privadas deben constituirse sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Son autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo, que admite su funcionamiento provisorio por un lapso de seis años, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), y con expresa indicación de las carreras, grados y títulos que la institución

---

<sup>142</sup> Ver artículo 10 de la ley No. 24.195, Ley Federal de Educación.

<sup>143</sup> Arts. 70 y 71 de la Ley No. 24.521, Ley de Educación Superior.

<sup>144</sup> Arts. 26 y 27 de la Ley No. 24.521.

puede ofrecer y expedir. Cumplido dicho lapso, el establecimiento solicita el reconocimiento definitivo para operar como institución universitaria privada, el que se otorga por decreto del Poder Ejecutivo nacional, previo informe favorable de la CONEAU. El Ministerio de Educación fiscaliza el funcionamiento de estas instituciones, con el objeto de verificar si cumplen las condiciones bajo las cuales están autorizadas a funcionar. Las sanciones por incumplimiento pueden llegar hasta la clausura<sup>145</sup>.

Las instituciones de educación superior no universitaria, pueden ser de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística. Corresponde a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la organización de la educación superior no universitaria en sus respectivos ámbitos de competencia, así como dictar normas que regulen la creación, modificación y cese de estas instituciones, así como las condiciones para su funcionamiento. Las jurisdicciones deben procurar: Estructurar los estudios en base a una organización curricular flexible, que facilite a sus egresados una salida laboral; Articular las carreras afines, estableciendo núcleos básicos comunes y regímenes de equivalencia y reconversión; Prever como parte de la formación la realización de residencias programadas, sistemas de alternancia u otras formas de práctica supervisadas; ampliar gradualmente el margen de autonomía de gestión de las instituciones respectivas; Desarrollar modalidades sistemáticas de evaluación institucional.

Las instituciones no universitarias, que acuerden con una o más universidades mecanismos de acreditación para sus carreras o programas de formación y capacitación, pueden denominarse “colegios universitarios”. Tales instituciones ofrecen carreras cortas flexibles, orientadas a facilitar la adquisición de competencias profesionales y la inserción laboral o la continuación de los estudios de sus egresados, en las universidades con las cuales hayan establecido acuerdos de articulación<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Ver arts. 62-68 de la Ley No. 24.521. Esta última norma señala: “Los establecimiento privados cuya creación no hubiere sido autorizada conforme a las normas legales pertinentes no podrán usar denominaciones ni expedir diplomas, títulos o grados de carácter universitario. La violación de esta norma dará lugar a la aplicación de sanciones conforme lo establezca la reglamentación de la presente ley, la que podrá llegar a la clausura inmediata y definitiva de la entidad y a la inhabilitación de los responsables para ejercer la docencia, así como para desempeñar la función pública o integrar órganos de gobierno de asociaciones civiles dedicadas a la educación superior”.

<sup>146</sup> Art. 22 de la ley No. 24.521.

La articulación entre las distintas instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, cuyo fin es facilitar el cambio de modalidad o carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, así como la reconversión de los estudios ya concluidos, se garantiza: conforme a los mecanismos que establezcan las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en sus respectivos ámbitos de competencia; entre instituciones de educación superior no universitaria pertenecientes a distintas jurisdicciones, por los mecanismos que éstas acuerden en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación; entre instituciones de educación superior no universitaria e instituciones universitarias, mediante convenios entre ellas. La articulación entre instituciones universitarias, incluyendo el reconocimiento de estudios parciales o asignaturas de las carreras de grado, se hace por convenio entre ellas, conforme a los requisitos y pautas que se acuerden en el Consejo de Universidades.

### *Brasil*

Compete a la Unión, los Estados y al Distrito Federal legislar concurrentemente sobre educación y enseñanza y deporte. En el ámbito de la legislación concurrente, la competencia de la Unión se limita a establecer normas generales, lo cual no excluye la competencia suplementaria de los Estados<sup>147</sup>.

La Unión organiza el sistema federal de enseñanza de todo el Territorio, financia las instituciones de enseñanza pública federal y ejerce, en materia educacional, una función redistributiva y suplemental, de manera de garantizar la igualdad de oportunidades educacionales y los padrones mínimos de calidad de enseñanza. Los Municipios atienden primariamente la educación fundamental e infantil. Los Estados y Distritos federales atienden primariamente la enseñanza fundamental y media<sup>148</sup>.

Se establece un Consejo Nacional de Educación, con funciones normativas y de supervisión y actividad permanente, creado por ley.

---

<sup>147</sup> Art. 24, numeral IX de la Constitución Política.

<sup>148</sup> Art. 211 de la Constitución Política.

El sistema federal de enseñanza comprende: las instituciones de enseñanza mantenidas por la Unión; las instituciones de educación superior creadas y mantenidas por la iniciativa privada; los órganos federales de educación. Los sistemas de enseñanza de los Estados y del Distrito Federal comprenden: las instituciones de enseñanza mantenidas, respectivamente, por el Poder Público estadual y por el Distrito Federal; y las instituciones de educación superior mantenidas por el Poder Público municipal<sup>149</sup>.

Las instituciones de enseñanza de los diferentes niveles se clasifican en públicas y privadas. Las instituciones privadas de enseñanza se encuadran en las siguientes categorías: particulares en sentido estricto, comunitarias, las que son instituidas por grupos de personas físicas o por una o más personas jurídicas, inclusive cooperativas de profesores y alumnos, que incluyan en su entidad sostenedora representantes de la comunidad; confesionales, que atienden a una orientación confesional o ideológica específica, y a lo dispuesto en el caso anterior; y filantrópicas, conforme a la ley<sup>150</sup>.

Las universidades son instituciones pluridisciplinarias de formación de cuadros profesionales de nivel superior, de investigación, de extensión y de dominio y cultivo del saber humano, que se caracterizan por: una producción intelectual institucionalizada mediante el estudio sistemático de temas y problemas de relevancia tanto del punto de vista científico y cultural, como regional y nacional; un tercio del cuerpo docente, por lo menos, con titulación académica de magister o doctorado y un tercio del cuerpo docente con régimen de tiempo integral<sup>151</sup>.

### *Paraguay*

La organización del sistema educativo es responsabilidad del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarca a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar. La educación escolar básica es obligatoria y en las escuelas públicas tiene carácter gratuito.

---

<sup>149</sup> Arts. 16 y 17 de la ley 9.394, que establece directrices y bases de la educación nacional.

<sup>150</sup> Arts. 19 y 20 de la ley 9.394.

<sup>151</sup> Art. 52 de la ley 9.394

El Estado debe fomentar la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial, la capacitación para el trabajo por medio de la enseñanza técnica, así como la enseñanza superior o universitaria. El sistema de educación superior está integrado por las universidades, públicas y privadas, y los institutos superiores<sup>152</sup>.

Las Universidades integradas al sistema educativo nacional son instituciones autónomas, creadas por ley, a propuesta del Estado o de entidades privadas o mixtas. Las Universidades tienen los siguientes fines: el desarrollo de la personalidad humana inspirada en los valores de la democracia y la libertad; la enseñanza y la formación profesional; la investigación en las diferentes áreas del saber humano; el servicio a la colectividad en los ámbitos de su competencia; el fomento y la difusión de la cultura universal y en particular de la nacional; la extensión Universitaria; y el estudio de la problemática nacional<sup>153</sup>.

Existe un Consejo de Universidades, integrado por el Rector de la Universidad Nacional de Asunción, el Rector de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", un Rector en representación de las demás Universidades Públicas y un Rector en representación de las demás Universidades Privadas, quienes tienen voz y voto, y duran tres años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelectos. Compete al Consejo de Universidades:

- a) velar por el cumplimiento de la Ley de Universidades;
- b) formular la política de educación superior integrada al sistema educativo nacional;
- c) coordinar y evaluar las actividades universitarias en el orden nacional;
- d) dictaminar respecto a la aprobación de los estatutos y de la autorización del funcionamiento de nuevas Universidades; y
- e) establecer los grados académicos, como licenciado, magister, ingeniero, doctor, u otros, que serán títulos universitarios exclusivamente<sup>154</sup>.

La Universidad Nacional de Asunción es una entidad autónoma, de derecho público, con personería jurídica, que se rige por la ley 1309/88 y por los reglamentos que ella misma se dicta. Hasta la ley 136/93, sólo ella podía otorgar títulos y diplomas de educación superior.

---

<sup>152</sup> Ver arts. 76, 78 y 79 de la Constitución de 1992.

<sup>153</sup> Ver arts. 1 y 2 de la ley 136/93, Ley de Universidades.

<sup>154</sup> Ver arts. 13 y 15 de la ley 136/93, Ley de Universidades.

### *Uruguay:*

El marco institucional del sistema educativo uruguayo está compuesto por:

- a) El Ministerio de Educación y Cultura;
- b) la A.N.E.P. (Administración Nacional de Educación Pública);
- c) la Universidad de la República; y
- d) el subsistema privado, compuesto por Universidades e Institutos de tercer nivel.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es el organismo de más alto rango, posee atribuciones en una diversidad de áreas funcionales, aunque no tiene atribuciones jerárquicas directas sobre la administración de la educación pública en el país. Entre las principales unidades ejecutoras vinculadas a la educación, se cuentan la Dirección de Educación y la Comisión Coordinadora de la Enseñanza.

La primera dispone de seis Departamentos: Estadística, Evaluación, Recursos y Currículum, Documentación Pedagógica, Administrativo, y la Sección Actividades Educativas. Sus atribuciones formales son amplias y ambiciosas, v.gr., la propuesta de proyectos de desarrollo educativo, investigación educativa, apoyar la coordinación de los entes de enseñanza, establecer el régimen de regulación de la enseñanza privada, organizar cursos de capacitación, participar en la preparación de convenios educativos internacionales, participar en redes internacionales de capacitación, etc.

La Comisión Coordinadora de la Enseñanza, surgió en 1971 (Ley 13.971) con el cometido de coordinar el conjunto de las actividades de educación. Su composición así lo revela: la integran el propio Ministro o, en su defecto, el Subsecretario; el Director Nacional de Educación Pública (primaria, secundaria y técnico-profesional); los Directores de los Consejos de cada nivel; el Rector de la Universidad de la República; el presidente de la Comisión Nacional de Educación Física, y dos representantes de instituciones privadas. Es un órgano consultivo sin capacidad vinculante, no puede obligar a los entes de enseñanza a cumplir con los acuerdos, ni tampoco puede invalidar los actos dictados por esos entes.

La A.N.E.P. tiene como vértice al Consejo Directivo Central (CODICEN), creado por Ley 15.739/85 como un ente autónomo encargado de la educación pública no universitaria, del cual dependen los Consejos desconcentrados de cada nivel (primario y secundario), así como los cursos de formación docente de nivel primario y secundario (Institutos de formación magisterial), IMS (cursos superiores de primaria), el IPA (Instituto de Profesores Artigas), e INET (Instituto de Enseñanza Técnica).

La Universidad de la República es un ente independiente, con amplias facultades. El poder público delega en tres órdenes el gobierno universitario: los docentes, estudiantes y profesionales (o egresados). Es la única Universidad pública del país, y concentra casi la totalidad de la matrícula del tercer nivel de la enseñanza. Existe un Consejo Directivo Central y una Asamblea General del Claustro elegida proporcionalmente por los tres órdenes; la misma estructura se repite en cada Facultad. La autonomía es plena salvo en el aspecto financiero, ya que la Universidad debe negociar con el Poder Ejecutivo y el Parlamento los montos destinados a sus actividades, en el momento de la fijación del Presupuesto Nacional y en la Rendición de Cuentas<sup>155</sup>.

Como toda la enseñanza pública del Uruguay, la Universidad es gratuita, no existen cupos de ingreso ni tampoco exámenes de admisión. Se requiere para el ingreso la aprobación del bachillerato de la enseñanza media (secundaria o técnico- profesional), y pueden acceder también egresados de los Institutos Magisteriales de la enseñanza primaria.

El sector privado no es estrictamente un subsistema, dada la heterogeneidad de instituciones, de niveles y del estatuto jurídico. Se distinguen, institutos de primaria, secundaria y de tercer nivel habilitados (expiden títulos equivalentes al sector público), e institutos o centros docentes no habilitados, particularmente en la enseñanza técnico-profesional. En el nivel terciario, se asiste a la relativamente reciente habilitación de la primera universidad privada del país (Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga), e institutos como la ORT, Escuela de Informática, y otros.

---

<sup>155</sup> Ver ley No. 12.549, orgánica de la Universidad de la República.

## II. PRINCIPIOS Y BASES DEL SISTEMA:

### 1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES:

#### *Argentina*

En Argentina, la Constitución garantiza, en su art. 14., los siguientes derechos que se relacionan con el otorgamiento de títulos y grados y con el ejercicio de determinadas profesiones: el de trabajar y ejercer toda industria lícita; el de asociarse con fines útiles; el de enseñar y aprender. Asimismo, en su art. 16, se declara que todos los habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. Según el art. 20 de la misma Carta Fundamental, los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; entre otros, pueden ejercer su industria, comercio y profesión conforme a las leyes.

#### *Brasil*

La Constitución de Brasil, por su parte, garantiza en su artículo 5° la igualdad ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, entre otros derechos fundamentales. La misma disposición asegura, entre otras, la libre expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación, independientemente de censura o licencia; el libre ejercicio de cualquier trabajo, oficio o profesión, atendidas las calificaciones profesionales que la ley establezca; y la libertad de asociación.

La educación, derecho de todos y deber del estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, velando por el pleno desenvolvimiento de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo (Art. 205 de la Constitución).

A su vez, el art. 206 de la Constitución de Brasil reconoce la libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber; así como la garantía de un marco de calidad para la enseñanza. Según el art. 207, Las universidades gozan de autonomía didactico-científica, administrativa y de gestión financiera patrimonial. La enseñanza es de libre iniciativa privada, atendiendo las siguientes condiciones: cumplimiento de las normas generales de educación nacional; y autorización y evaluación de calidad por el poder público (Art. 209).

*Paraguay:*

En Paraguay, se reconoce a toda persona el derecho a la educación integral y permanente (Art. 73 de la Constitución). Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Se garantiza igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico (Art. 74).

A su turno, el artículo 79 de la Constitución de Paraguay, señala que la finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria. Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y la de la cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio

La constitución deja abierta la posibilidad de legislar la colegiación profesional. El artículo 42, que trata de la libertad de asociación, señala que nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación; no obstante, agrega que la forma de colegiación profesional será reglamentada por ley.

*Uruguay:*

Finalmente, en Uruguay la Constitución, en su artículo 68, garantiza la libertad de enseñanza; la ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos. Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros e instituciones que desee. En los artículos 202, 203 y 204, reconoce la autonomía universitaria

Respecto del ejercicio de determinadas actividades, se limita, en el artículo 36, a señalar que toda persona puede dedicarse al trabajo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes.

## 2. BASES LEGALES

*Argentina:*

En Argentina, el derecho constitucional de enseñar y aprender queda regulado por la ley No. 24.195, federal de educación. Su artículo 2, entrega al Estado la responsabilidad de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región y al mundo. El artículo 3, señala que el Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, garantizan el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población; mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada. El Estado debe fijar los lineamientos de la política educativa respetando, entre otros, los siguientes derechos, principios y criterios: La libertad de enseñar y aprender; la equidad, a través de la justa distribución de los servicios educacionales, a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población; el derecho de los alumnos a que se respete su dignidad, libertad de conciencia, de expresión y a recibir orientación; así como el derecho de los docentes universitarios a la libertad de cátedra (Art. 5 de la Ley).

La etapa Profesional de Grado no Universitario se cumple en los Institutos de Formación Docente o equivalentes y en Institutos de Formación Técnica, que otorgarán Títulos Profesionales y estarán articulados horizontal y verticalmente con la Universidad. La etapa Profesional y Académica de Grado Universitario se cumple en Instituciones Universitarias, entendidas como Comunidades de Trabajo que tienen la finalidad de enseñar, realizar investigación, construir y difundir bienes y prestar servicios con proyección social y contribuir a la solución de los problemas (Arts. 18 y 21 de la ley 24.195).

El artículo 23 de la ley referida sanciona el principio de autonomía universitaria: Las Universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa y económico-financiera en el marco de la legislación específica. Son funciones de las Universidades: formar y capacitar técnicos y profesionales; desarrollar el conocimiento en el mas alto nivel con sentido critico, creativo e interdisciplinario; difundir el conocimiento científico-tecnológico; estimular una sistemática reflexión intelectual y el estudio de la cultura y la realidad Nacional, Latinoamericana y Universal.

### *Brasil*

Compete privativamente a la Unión legislar, entre otras materias, sobre: emigración e inmigración, entrada, extradición y expulsión de extranjeros; organización del sistema nacional de empleo y condiciones para el ejercicio de las profesiones; directrices y bases de la educación nacional (Art. 22 de la Constitución).

La Unión se encargará de: elaborar el Plan Nacional de Educación, en colaboración con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; dictar normas generales sobre cursos de graduación y posgraduación; asegurar proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior con la cooperación de los sistemas que tuvieren responsabilidad sobre este nivel de enseñanza; autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar, respectivamente, los cursos de las instituciones de educación superior y los establecimientos de su sistema de enseñanza<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Art. 9 de la ley 9.394.

Los Estados se encargarán de: autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar, respectivamente, los cursos de las instituciones de educación superior y los establecimientos de su sistema de enseñanza; y dictar normas complementarias para su sistema de enseñanza. Al Distrito Federal se le aplican las competencias referentes a los Estados y a los Municipios. Los Municipios se encargarán de: dictar normas complementarias para su sistema de enseñanza; y autorizar, acreditar y supervisar a los establecimientos de su sistema de enseñanza<sup>157</sup>.

La educación superior tiene por finalidad: formar diplomados en las diferentes áreas de conocimiento, aptos para la inserción en sectores profesionales y para la participación en el desarrollo de la sociedad brasileña, y colaborar en su formación continua<sup>158</sup>.

La Educación Superior abarcara las siguientes carreras y programas:

- I. Carreras secuenciales por campo de saber, que abarque diferentes niveles, que estén abiertos a todos los postulantes que cumplan con los requisitos de las instituciones de enseñanza;
- II. Carreras de pre-grado, abierto para candidatos que tengan concluida la enseñanza media o equivalente y que hallan aprobado el proceso de selección;
- III. Carreras de post-grado, comprendiendo programas de magister y doctorado, cursos de especialización, perfeccionamiento y otros, abierto a candidatos diplomados en cursos de pre-grado y que atiendan a las exigencias de las instituciones de enseñanza; y
- IV. programas de extensión<sup>159</sup>.

La autorización y el reconocimiento de las carreras, al igual como la acreditación de las instituciones de enseñanza superior, tendrán plazos limitados, siendo renovados periódicamente, luego de un proceso de evaluación<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> Arts. 10 y 11 de la ley 9.394.

<sup>158</sup> Art. 43, II., de la ley 9.394.

<sup>159</sup> Art. 44 de la ley 9.394.

<sup>160</sup> Ver art. 46 de la ley 9.394.

Las instituciones informaran a los interesados, antes de cada año lectivo, los programas de las carreras y demás componentes curriculares, su duración, requisitos, calificación de los profesores, recursos disponibles y criterios de evaluación, estando obligado a cumplir las respectivas condiciones (art. 47 de la ley 9.394).

El conocimiento adquirido en la educación profesional, inclusive en el trabajo, podrá ser objeto de evaluación, reconocimiento y certificación para la prosecución o conclusión de los estudios.

El ejercicio de su autonomía, asegura a las universidades, sin perjuicio de otras, las siguientes atribuciones<sup>161</sup>:

- I. Crear, organizar y extender, en su sede, carreras y programas de educación superior provistos en esta Ley, obedeciendo las normas generales de la Unión y cuando fuere necesario, del respectivo sistema de enseñanza.
- II. Fijar los currículos de las carreras y programas, observando las directrices generales pertinentes.
- III. Establecer planes y programas, proyectos de investigación y actividades de extensión.
- IV. Fijar el número de vacantes según su capacidad institucional.
- V. Elaborar y reformar sus estatutos y reglamentos en concordancia con las normas generales pertinentes.
- VI. Conferir grados, diplomas y otros títulos.

---

<sup>161</sup> Ver art. 53 de la ley 9.394.

*Paraguay:*

Los principios constitucionales son desarrollados por la ley 136/93, “De universidades”.

Las Universidades son Instituciones autónomas, de estudios superiores, de investigación, de formación profesional y de servicios. Sobre la base de los principios de autonomía, libertad de enseñanza y de cátedra, las Universidades deben brindar educación a nivel superior, estimulando el espíritu creativo y crítico de los profesores y estudiantes mediante la investigación científica y tecnológica y el cultivo de las artes y de las letras; formar a los profesionales, técnicos e investigadores necesarios para el país; formar los recursos humanos necesarios para la docencia y la investigación, y propender al perfeccionamiento y actualización de los graduados (Artículos 1 y 3 de la ley 136/93).

Las Universidades, tanto públicas como privadas, son creadas por Ley. El Congreso autoriza el funcionamiento de las mismas, previo dictamen favorable y fundado del Consejo de Universidades, ante el cual deben ser acreditados los siguientes requisitos: los estatutos que regirán el funcionamiento de la entidad; poseer instalaciones físicas requeridas para el eficiente funcionamiento de las unidades pedagógicas y de investigación; disponer de los recursos humanos calificados para el cumplimiento de sus fines; y presentar un proyecto en el que se demuestre la viabilidad económica, los recursos que se aplicarán para alcanzar los fines propuestos y los beneficios que se brindarán a la colectividad a la que se integre (Art. 4). La denominación de Universidad o de Facultad y la facultad de otorgar diplomas similares acordados por éstas, es exclusiva de las Instituciones constituidas de conformidad con la Ley (Art. 11).

La autonomía reconocida por Ley a las Universidades implica fundamentalmente la libertad para fijar sus objetivos y metas, sus planes y programas de estudios, de investigación y de servicios a la colectividad, crear unidades académicas o carreras con la previa aprobación del Consejo de Universidades, elegir sus autoridades democráticamente y nombrar a sus profesores, administrar sus fondos y relacionarse con otras Instituciones similares<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> Art. 5 de la ley 136/93.

Queda expresamente reconocida la libertad académica de indagar o exponer con sentido crítico las cuestiones atinentes a la disciplina que cultivan y de buscar la verdad con rigor científico más allá de limitaciones ideológicas de origen político, social, económico, religioso o de cualquier otra naturaleza (Art. 10 de la ley 136/93).

*Uruguay:*

La ley No. 12.549 establece los fines de la Universidad de la República, su forma de gobierno y organización. Es una persona jurídica pública, que funciona como Ente Autónomo, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Constitución, esta Ley Orgánica y demás leyes, y los reglamentos que la misma dicte (Art. 1º). La Universidad tiene a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, y la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas (Art. 2).

La libertad de cátedra es un derecho inherente a los miembros del personal docente de la Universidad. Se reconoce asimismo a los ordenes universitarios, y personalmente a cada uno de sus integrantes, el derecho a la mas amplia libertad de opinión y crítica en todos los temas (Art. 3).

La ley No. 15.739 del 28 de marzo de 1985 -Ley de Emergencia para la Educación- rige también a la Universidad en cuanto crea una Comisión Coordinadora de la Educación integrada, entre otros, por miembros del Ministerio de Educación y de la Universidad. Entre sus atribuciones, está la de proyectar las directivas generales de la política educacional del país y promover la evaluación del desarrollo y resultado de los planes y programas de estudio.

Finalmente, la Ley 15.661 establece normas para los títulos profesionales que otorguen las Universidades Privadas, cuyo funcionamiento haya sido autorizado por el Poder Ejecutivo. El Ministerio de Educación y Cultura, deberá organizar y llevar un registro de estos títulos<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> Art. 1º de la ley 15.661.

### III. RÉGIMEN LEGAL DE OTORGAMIENTO DE TÍTULOS Y GRADOS

#### *Argentina:*

En Argentina, la ley No. 24.521 de educación superior rige a las instituciones de formación superior, universitarias o no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas.

Son objetivos de la Educación Superior: Formar científicos, profesionales y técnicos, que se caractericen por la solidez de su formación y por su compromiso con la sociedad de la que forman parte; Preparar para el ejercicio de la docencia en todos los niveles y modalidades del sistema educativo; Garantizar crecientes niveles de calidad y excelencia en todas las opciones institucionales del sistema; contribuir a la distribución equitativa del conocimiento y asegurar la igualdad de oportunidades; Articular la oferta educativa de los diferentes tipos de instituciones que la integran; Promover una adecuada diversificación de los estudios de nivel superior; Incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema y para sus egresados (Artículo 4 de la ley).

Para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior, se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza. Excepcionalmente, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de evaluaciones, que tienen una preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente (Art. 7).

Las instituciones de educación superior no universitaria, tienen por funciones básicas: Formar y capacitar para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema educativo; y Proporcionar formación superior de carácter instrumental en las áreas humanísticas, sociales, técnico-profesionales y artísticas (Art. 17).

Los planes de estudio de las instituciones de formación docente, cuyos títulos habiliten para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema, deben respetar los contenidos básicos comunes para la formación docente acordados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación. Igual criterio se sigue con los planes de estudio para la formación humanística, social, artística o técnico-profesional, cuyos títulos habiliten para continuar estudios en otros ciclos, niveles o establecimientos, o para el desempeño de actividades reguladas por el Estado (Art. 23).

El Consejo Federal de Cultura y Educación puede establecer criterios y bases comunes para la evaluación de las instituciones de educación superior no universitaria, en particular de aquellas que ofrezcan estudios cuyos títulos habiliten para el ejercicio de actividades reguladas por el Estado, que pudieren comprometer de modo directo el interés público, estableciendo las condiciones y requisitos mínimos a los que tales instituciones se deberán ajustar (Art. 25).

La autonomía de las instituciones universitarias comprende: Crear carreras universitarias de grado y de posgrado; Formular y desarrollar planes de estudio; Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establezcan en la ley; y Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias (Art. 29).

Corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado de magister y doctor (Art. 40).

El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de Educación. Los títulos oficialmente reconocidos tendrán validez nacional. Los respectivos planes de estudio deben respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> Ver arts. 41 y 42 de la ley 24.521.

Cuando se trate de títulos correspondientes a profesionales reguladas por el Estado, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria, los siguientes requisitos:

- a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades;
- b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas<sup>165</sup>.

### **Régimen de Posgrado:**

La Educación de posgrado está bajo la responsabilidad de las Universidades y de las Instituciones Académicas, Científicas y Profesionales de reconocido nivel, siendo requisito para quienes se inscriban el haber terminado la etapa de grado o acreditar conocimiento y experiencia suficientes para el cursado del mismo. El objetivo de la Educación de posgrado es profundizar y actualizar la formación cultural, docente, científica, artística y tecnológica mediante la investigación, la reflexión crítica sobre la disciplina y el intercambio sobre los avances en las especialidades (Arts. 25 y 26 de la ley 24.195).

Para acceder a la formación de posgrado se requiere contar con título universitario de grado. Dicha formación se desarrollará exclusivamente en instituciones universitarias, y con las limitaciones previstas la ley, podrá también desarrollarse en centros de investigación e instituciones de formación profesional superior de reconocido nivel y jerarquía, que hayan suscripto convenios con las universidades a esos efectos. Las carreras de posgrado -sean de especialización, maestría o doctorado- deberán ser acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, o por entidades privadas que se constituyan con ese fin y que estén debidamente reconocidas por el Ministerio de Educación (Art. 39 de la ley 24.521). El reconocimiento oficial de los títulos de pos-grado será otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación, y su validez nacional del título depende directamente de la acreditación emitida por la COENAU<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Ver arts. 43 de la ley 24.521.

<sup>166</sup> Por resolución Ministerial de Diciembre de 1996, se establece un mecanismo de transición por la cual el reconocimiento y validez nacional de los títulos de pos-grado que se hubieran otorgado con anterioridad a la CONEAU, caducarán si no se acreditare el programa dentro de los dos años desde la primera convocatoria de acreditación.

## *Brasil*

Para garantizar la autonomía didáctico-científica de las universidades, los organismos colegiados de enseñanza e investigación de cada entidad deben decidir, dentro de los recursos disponibles, sobre: creación, expansión, modificación y extinción de carreras; ampliación y disminución de vacantes y elaboración de los programas de las carreras<sup>167</sup>.

Los diplomas de carreras superiores reconocidos, una vez estén registrados, tienen validez nacional como prueba de la formación recibida por el titular. Los diplomas expedidos por las universidades serán registradas por ellas, y aquellos conferidos por instituciones no universitarias, serán registradas en universidades indicadas por el Consejo Nacional de Educación (Art. 48 de la ley 9.394).

La formación de docentes para actuar en la educación básica se realizará en el nivel superior, en carreras de licenciatura, de pre-grado, en universidades e institutos superiores de educación. La formación de profesionales de la educación para la administración, planeamiento, inspección, supervisión y orientación educacional para la educación básica, será realizada en carreras de pre-grado en pedagogía o en nivel de post-grado, a criterio de la institución de enseñanza. La formación docente, excepto para la educación superior, incluirá práctica de enseñanza de a lo menos 300 horas (Ver arts. 61 a 65 de la ley 9.394).

La preparación para el ejercicio del magisterio superior se realizará en nivel de post-grado, prioritariamente en programas de magister y doctorado (Art. 66 de la ley 9.394).

## *Paraguay*

Compete a las Universidades: formular y llevar a la práctica los planes de enseñanza, expedir los títulos o diplomas correspondientes a los estudios de enseñanza superior o universitaria, así como otorgar el título de profesor universitario de su escalafón docente y de distinciones honoríficas (Art. 7 de la ley 136/93).

---

<sup>167</sup> Parágrafo único del art. 53 de la ley 9.394.

Los Títulos o Diplomas expedidos por las Universidades habilitan para el ejercicio de la profesión una vez registrados en el Ministerio de Educación y Culto. En el caso de títulos o diplomas expedidos por Universidades extranjeras, la habilitación para el ejercicio de la profesión estará sujeta a los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por Ley de la Nación (Art. 8 de la ley 136/93).

### **Régimen de Posgrado:**

Respecto a pos-gradados, no existe una regulación legal específica. Cada Universidad puede crear posgrados de acuerdo a sus estatutos. Algunas cuentan con Escuelas o Institutos de este carácter y desarrollan cursos de formación de especialistas, doctorados o maestrías, con diferencias en cuanto a programas, duración, modalidad (presenciales o a distancia). Existen unidades académicas en algunas Universidades que expiden títulos de doctorado al concluir el nivel de grado; en cambio, otras exigen al estudio de grado concluido, la presentación y defensa de una tesis o la prosecución de estudios en alguna de estas escuelas o institutos de pos-graduación de las Universidades, para ostentar tal título.

Además, en lo que hace referencia a la clasificación de niveles de pos-graduación en las Universidades en el Paraguay, existen tres, a saber: formación de especialistas, doctorado y maestrías, sin que exista un criterio definido sobre las diferencias conceptuales y académicas, principalmente entre los de doctorado y maestrías. Los programas de posgraduación de la Universidad Nacional de Asunción se llevan a cabo a través de la Escuela de Estudios de Pos-graduación Académica de la UNA (EEPGA), que tiene un Director que depende directamente del rector y un Consejo integrado por un decano. Una vez que cuentan con el visto bueno del Consejo de la EEPGA, se desarrollan programas en cuatro niveles:

1. Actualización (40 a 80 h.).
2. Especialización (250 a 400 h. Con Monografía).
3. Maestría (800 a 1200 h. Con tesis).
4. Ph. D. (Philosophy doctor) ( 6 Semestres o equivalentes con tesis).

## *Uruguay*

Compete al Consejo Directivo Central de la Universidad de la República: Establecer la dirección general de los estudios universitarios determinando, con el asesoramiento de la Asamblea General del Claustro, la orientación general a que deben sujetarse los planes de estudio; Aprobar los planes de estudio; y Establecer títulos y certificados de estudio<sup>168</sup>.

Los planes de estudio proyectados por los Consejos de cada Facultad, serán elevados a la aprobación del Consejo Directivo Central. Cuando en los planes se altere el número de años de duración de los estudios, se agreguen o supriman materias, se contraríen intereses generales de la enseñanza, o se modifique la orientación pedagógica general establecida por el Consejo Directivo Central, este podrá observarlos mediante resolución fundada, devolviéndolos al órgano respectivo (Art. 22 de la ley 12.549).

Compete al Rector de la Universidad de la República: refrendar los títulos profesionales creados por las leyes y los títulos y certificados de estudio que instituya el Consejo Directivo Central (Art. 26 letra h de la misma ley).

Los títulos profesionales que otorguen las Universidades Privadas cuyo funcionamiento haya sido autorizado por el Poder Ejecutivo, una vez registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura, tienen validez e idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República Oriental del Uruguay, independientemente de éstos, quedando derogada toda disposición en contrario<sup>169</sup>.

***Compete al CODICEN, organizar y realizar la formación y perfeccionamiento del personal docente. A los efectos, puede habilitar a Institutos privados de Educación Primaria, Secundaria y Técnico-Profesional; Conferir títulos y diplomas y revalidar títulos y diplomas extranjeros, en los niveles y modalidades de educación a su cargo; y Ejercer la fiscalización de los institutos habilitados de formación docente<sup>170</sup>.***

---

<sup>168</sup> Ver art. 21 de la ley 12.594.

<sup>169</sup> Ver arts. 1,2 y 3 de la ley 15.661.

<sup>170</sup> Art. 13 de la ley 15.739.

#### IV. HOMOLOGACIÓN DE TÍTULOS EXTRANJEROS

##### *Argentina*

En Argentina existen básicamente dos situaciones distintas que determinan procedimientos diferentes para otorgar la habilitación profesional de títulos extranjeros: aquellos títulos expedidos por países con los cuales no existan convenios bilaterales y los que provienen de países con los que si existen convenios.

En el primer caso se aplica el procedimiento de reválida del título, la que se otorga por las Universidades Nacionales, luego de una evaluación de los cursados por el revalidante, quien eventualmente debe someterse a pruebas de conocimiento que determina la institución que revalida. El art. 29, letra K de la ley 24.521, establece: “Revalidar, sólo como atribución de las universidades nacionales, títulos extranjeros”.

En los casos en que los que existe convenio bilateral la situación difiere entre unos y otros. Así el Tratado de Montevideo de 1889, del que son signatarios juntamente con la Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador, se prevé un sistema muy liberal de homologación, que obliga al Ministerio de Cultura y Educación a habilitar para el ejercicio profesional a cualquier profesional graduado en alguno de esos países, con el único requisito de la presentación en forma del diploma respectivo.

##### *Brasil*

Los diplomas expedidos por universidades extranjeras serán revalidados por universidades publicas que tengan carreras del mismo nivel o en un área equivalente, respetándose los acuerdos internacionales de reciprocidad y equiparación. Los diplomas de magister o doctorado expedidos por universidades extranjeras solo podrán ser reconocidas por universidades que posean e carreras de post-grado reconocidas y evaluadas, en la misma área de conocimiento en un nivel equivalente o superior<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> Art. 48, numerales 2° y 3° de la ley 9.394.

Los diplomas en el ámbito de convenios internacionales, serán registrados sin necesidad de equiparación y tendrán validez nacional.

### *Paraguay*

Le corresponde exclusivamente a la Universidad Nacional de Asunción reconocer, revalidar e inscribir los títulos y diplomas expedidos por Universidades e Institutos de Enseñanza Superior extranjeros de acuerdo a los convenios y tratados vigentes, o a lo que en su defecto disponga el reglamento general de la Universidad<sup>172</sup>. Son atribuciones del Consejo Superior Universitario fijar condiciones de convalidación y admisión de toda clase de títulos profesionales, diplomas y certificados de estudios procedentes de Universidades e Institutos de enseñanza superior extranjeros y resolver en ultima instancia los casos particulares que escapen a las normas establecidas (Art. 13 de la ley 1.291).

Los requisitos para solicitar inscripción y/o reválida de título o grado extranjero son:

- 1.- Título original legalizado.
- 2.- Fotocopia legalizada de Título
- 3.- Certificado de estudios legalizado.
- 4.- Legajo de programas de estudios, foliados y legalizados.
- 5.- Certificado de Nacimiento (original para Paraguayos y legalizado para extranjeros).
- 6.- Certificado de matrimonio.
- 7.- En caso de estar la documentación en un idioma que no sea el español, deberá traducirse el título y el certificado de estudios por un traductor público, que luego deberá ser autenticado por la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Toda legalización de los documentos más arriba mencionados, se inicia en el Consulado Paraguayo del país de origen donde el interesado ha culminado el curso; luego debe legalizar en el Paraguay en el Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación y Culto y en último lugar en el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.

---

<sup>172</sup> Art. 61 inciso 2º de la ley 1.291.

Una vez presentado el documento en Dirección General Académica del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción, se procede a un control cruzado (entre la Universidad Nacional de Asunción y la Facultad donde el interesado culminó sus estudios); luego la documentación presentada es remitida a la Facultad de la Universidad en Paraguay, a la que corresponde el Título, a los efectos de su análisis técnico; después el Consejo Directivo de la Facultad presenta al Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción, un dictamen sobre el grado de coincidencia del programa desarrollado en la facultad de origen, con el que se desarrolla en esa casa de estudios.

Lo anterior es sin perjuicio de los convenios internacionales suscritos y ratificados por Paraguay, en esta materia.

*Uruguay:*

Compete al Consejo Directivo Central de la Universidad de la República: Establecer las condiciones de admisión de toda clase de títulos profesionales y certificados de estudio extranjeros, previo informe de la respectiva Facultad y con sujeción a los tratados internacionales concertados por la República; y Revalidar esos títulos y certificados con exclusión de toda otra corporación y con sujeción a los tratados internacionales concertados por la República (Art. 21 letra F de la ley No. 12.549).

Compete al Rector de la Universidad de la República: refrendar los títulos extranjeros que hayan sido revalidados (Art. 26 letra H de la ley No. 12.549).

Compete al CODICEN: revalidar títulos y diplomas extranjeros, en los niveles y modalidades de educación a su cargo, según ya ha sido dicho.

## V. REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL

### *Argentina:*

Los títulos con reconocimiento oficial certifican la formación académica recibida y habilitan para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias. Los conocimientos y capacidades que tales títulos certifican, así como las actividades para las que tienen competencia sus poseedores, deben ser fijados y dados a conocer por las instituciones universitarias (Art. 42 de la ley 24.521).

Los títulos de las instituciones de formación docente de carácter no universitario, habilitan para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema, y tienen validez nacional, previo reconocimiento de los planes de estudio por la instancia que determine el Consejo Federal de Cultura y Educación. Igual criterio se sigue con los títulos de instituciones no universitarias, que habiliten para el desempeño de actividades reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiere poner en riesgo de modo directorio la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes. Los títulos y certificaciones de perfeccionamiento y capacitación docente expedidos por instituciones de educación superior oficiales o privadas reconocidas, que respondan a las normas fijadas al respecto por el Consejo Federal de Cultura y Educación, tienen validez nacional y son reconocidos por todas las jurisdicciones<sup>173</sup>.

Los títulos y grados otorgados por las instituciones universitarias provinciales tendrán todos los efectos legales, cuando tales instituciones: hayan obtenido el correspondiente reconocimiento del Poder Ejecutivo nacional, el que podrá otorgarse previo informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria; y se ajusten a las normas legales pertinentes<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> Ver arts. 23 y 24 de la ley 24.521.

<sup>174</sup> Art. 69 de la ley 24.521.

El Ministerio de Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de universidades, la nómina de los títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público, poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes; así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos. En tales casos, los planes de estudio deberán a) respetar una carga horaria mínima, contenidos curriculares básicos y criterios de intensidad de la formación práctica, fijados por el Ministerio; b) ser acreditados periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, o por entidades privadas constituidas a tal efecto y reconocidas por aquél<sup>175</sup>.

En virtud del derecho de policía, las provincias pueden reglamentar el ejercicio de determinadas profesiones que dicen relación con el interés público<sup>176</sup>.

En uso de esta atribución, las provincias han regulado ciertas profesiones, estableciendo requisitos administrativos (inscripción del título ante un determinado Ministerio) así como la colegiatura obligatoria<sup>177</sup>.

### *Brasil*

Los diplomas de carreras superiores reconocidos, una vez emitidos y registrados de acuerdo a la ley, tienen validez nacional como prueba de la formación recibida por el titular<sup>178</sup>.

Estos títulos habilitan para el ejercicio profesional, sin perjuicio de la existencia de regulaciones específicas para la efectiva habilitación al ejercicio de la profesión<sup>179</sup>.

---

<sup>175</sup> Art. 43 de la ley 24.521.

<sup>176</sup> Art. 42 de la ley 24.521.

<sup>177</sup> Así, Ley 23.277 de 06.11.85, regula el ejercicio de la profesión de Psicólogo en la Capital Federal.

<sup>178</sup> Art. 48 de la ley 9.394.

<sup>179</sup> Por ejemplo, Ley 3.836 de 14.12.60, regula la profesión de abogado; Ley 4.950 de 22.04.66, ingeniero; Ley 3.268 de 30.09.57, médico; ley 5.517 de 23.10.68, médico veterinario; ley 4.119 de 27.08.62, Psicólogo, etc. Fuente: Ministerio del Trabajo de Brasil, Coordinación de Identificación y Registro Profesional, basado en Campanhole, A. – Hilton Lobo, “Profesiones Reglamentadas: Leyes, Decretos Leyes, Decretos y otros actos específicos”, Ed. Atlas S.A. Sao Paulo, 1987.

*Paraguay:*

En general, los títulos profesionales y diplomas expedidos por las Universidades públicas y privadas reconocidas por el Estado, tienen el efecto de ser habilitantes académica y profesionalmente.

No obstante se establece como requisito administrativo para ciertas profesiones que dicen relación con el interés público, la matrícula o registro. Por ahora, la matrícula para el ejercicio de una profesión que requiere Título Universitario es otorgada por entes administrativos del área de la naturaleza de la profesión. Por ejemplo, los profesionales médicos y paramédicos son matriculados en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; a los ingenieros y arquitectos los registra el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; a los economistas, administradores y contadores los acredita el Ministerio de Hacienda, y a los abogados, el Poder Judicial.

Pero también existen profesiones Universitarias que no necesitan matriculas para su ejercicio, tales como los egresados en Filosofía, Historia, Matemáticas, Informática, etc.

*Uruguay:*

En una situación muy similar a la anterior, los títulos profesionales y diplomas expedidos por la Universidad de la República y las privadas reconocidas por el Estado, tienen el efecto de ser habilitantes académica y profesionalmente.

Algunas profesiones requieren para su ejercicio el título profesional habilitante emitido por la Universidad de la República o sus equivalentes legales, así como el requisito administrativo de la matrícula o registro.