

CAPITULO XIII

TITULOS Y HABILITACIONES

1. En todo sistema universitario, éste es ciertamente un punto de máxima relevancia. La titulación académica o colación de grados es de la esencia de la universidad, la culminación - por así decir de su tarea docente. Pero no debe confundírsela con la habilitación profesional, en especial cuando se trata - como en este caso - de la autonomía universitaria. Esta distinción es particularmente necesaria en nuestro país, donde la idea predominante, arraigada en una larga tradición, es confundir ambos conceptos.

2. Desde 1885 hasta 1955, título y habilitación profesional prácticamente se identificaron, y el otorgamiento de ambos correspondió exclusivamente a las universidades nacionales, como se desprende de las siguientes normas explícitas de las leyes de ese período:

"Cada Facultad dará los certificados de exámenes en virtud de los cuales la Universidad expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas (ley 1.597, art. 1°, inc. 4°).

"Son funciones de las universidades, de las cuales no podrán apartarse: (...) Preparar para el ejercicio de los profesiones liberales, de acuerdo con las necesidades de la Nación, los adelantos técnicos mundiales y las transformaciones sociales, otorgando los títulos habilitantes, con carácter exclusivo" (ley 13.031, art. 2°, inc. 5°).

"Las universidades argentinas cumplirán su misión con un sentido eminentemente humanista y de solidaridad social, a cuyo efecto tendrán los siguientes objetivos: (...) El otorgamiento de los títulos o diplomas para el ejercicio de las profesiones liberales y la reglamentación de su habilitación, reválida y reconocimiento, todo ello con carácter exclusivo" (ley 14.297, art. 1°, inc. 5°).

3. En 1955 se produjo una primera innovación en este régimen, a raíz de la sanción del decreto - ley 6.403/55, que, por primera vez en nuestra legislación universitaria, previó la existencia de universidades privadas, con las siguientes atribuciones:

"La iniciativa privada puede crear universidades libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes siempre que se sometan a las condiciones expuestas por una reglamentación que se dictará oportunamente" (art. 28).

A partir de entonces y hasta 1980 hubo dos regímenes legales paralelos, a saber:

a) Las universidades nacionales mantuvieron sus atribuciones tradicionales (excepto en lo que respecta a la exclusividad del otorgamiento de la habilitación profesional) como puede comprobarse en las dos leyes de ese período:

"Las universidades gozan de las siguientes atribuciones: Expedir grados académicos, títulos habilitantes y de idoneidad. Los títulos profesionales habilitantes y grados otorgados por las universidades nacionales tendrán validez en todo el país. Acreditarán

idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las actividades consiguientes, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales" (ley 17.245, arts. 6º, inc. f, y 87).

"Las universidades tienen las siguientes atribuciones: (...) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes con validez nacional. (...) Al Consejo Superior corresponde: (...) fijar el alcance de los títulos y grados" (ley 20.654, arts. 4º, inc. e, y 28, inc. e).

A partir de 1968, en virtud de lo dispuesto por la ley 17.778, el artículo 87 de la ley 17.245 se hizo extensivo a los títulos y grados otorgados por las universidades provinciales con reconocimiento nacional.

b) El régimen específico de las universidades privadas, en cambio, hizo en un principio una distinción neta entre el título académico otorgado por ellas y la habilitación profesional que otorgaba directa y exclusivamente el Estado a cada graduado, a través de un examen final de habilitación, tal como ocurre en muchos países, incluso para egresados de universidades estatales. Así lo disponía expresamente la ley 14.557, de 1958, conocida como ley Domingorena, que reemplazó el texto originario del artículo 28 del decreto-ley 6.403/55 por otro bastante más extenso y detallado ¹. Con posterioridad, a partir de la sanción de la ley de universidades privadas, n° 17.604, del año 1967, y su decreto reglamentario n° 8.472/69, este régimen se modificó en un doble sentido: por una parte, el examen final de habilitación (denominado "prueba final de capacidad profesional") fue suprimido en aquellas universidades con más de quince años de antigüedad y un nivel académico satisfactorio (lo cual las equiparó a las nacionales) ²; pero, por otra, a partir de 1975, cuando el ejercicio profesional correspondía a una actividad regulada por el Estado, el título estaba sujeto a las exigencias del decreto 939, del 10 de abril de ese año, que las diferenciaba de las nacionales. Dicho decreto decía así:

"Las incumbencias profesionales correspondientes a aquellos títulos de nivel universitario que expiden los establecimientos que funcionan bajo la supervisión permanente del Ministerio de Cultura y Educación, dentro de los regímenes fijados por las leyes 17.604 y 17.778 [*de universidades privadas y provinciales, respectivamente*], serán establecidas por dicho Ministerio cuando esos títulos no pudieran ser considerados equivalentes a los que expiden las universidades nacionales y se trate de actividades cuyo ejercicio profesional se halla reglamentado por el Estado" (art. 1º).

Esta norma, aplicable, como se acaba de ver, tanto a las universidades privadas cuanto a las provinciales, tiene especial importancia porque desencadenó el proceso de generalización y proliferación de las llamadas "incumbencias", cuyo origen, evolución y desnaturalización han sido descriptos y analizados exhaustivamente por Emilio F. Mignone ³, pero cuya noción nunca fue definida jurídicamente ⁴.

4. En 1980 se produjo una segunda innovación en la materia, a raíz de la sanción de la ley 22.207, de universidades nacionales, a la que se sumó un año después la ley de Ministerios 22.450, las que extendieron las atribuciones del Ministerio de Cultura y Educación en materia de incumbencias también a las universidades nacionales. He aquí las normas de la ley 22.207:

"Las universidades nacionales tendrán las siguientes atribuciones: Otorgar grados académicos y títulos habilitantes" (art. 6º, inc. d).

"Corresponde al Consejo Superior: (...) Proponer al Ministerio de Cultura y Educación la fijación y el alcance de los títulos y grados y, en su caso, las incumbencias profesionales de los títulos correspondientes a las carreras" (art. 51, inc. d).

"Los títulos profesionales habilitantes y los grados académicos otorgados por las universidades nacionales tendrán validez en todo el país. Acreditarán idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las correspondientes profesiones, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales" (art. 60).

"Las incumbencias correspondientes a los títulos profesionales otorgados por las universidades nacionales serán reglamentadas por el Ministerio de Cultura y Educación" (art. 61).

Las correspondientes normas de la ley de ministerios 22.450 decían así:

"Compete al Ministerio de Cultura y Educación asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente a la cultura, la ciencia y la educación y, en particular: (...) Entender en la determinación de la validez nacional de estudios y títulos; (...) Entender en las habilitaciones e incumbencias de títulos profesionales con validez nacional" (art. 26, incs. 9º y 10) ⁵.

Como se puede apreciar, las normas transcriptas, además de extender, como ya se dijo, las atribuciones del Ministerio al ámbito de las universidades nacionales, no las limitaban, como en el decreto 939/75, a las profesiones cuyo ejercicio está regulado por el Estado.

Este régimen perduró hasta 1994, pues no fue alterado por las posteriores leyes de ministerios (22.520, de 1981, y 23.023, de 1983), que respetaron textualmente los dos incisos de la ley 22.450 antes transcritos; ni tampoco por la ley 23.068, que expresamente dispuso:

"Al Consejo Superior Provisorio corresponde: Proponer al Ministerio de Educación y Justicia la fijación y el alcance de los títulos y grados y, en su caso, las incumbencias profesionales de los títulos correspondientes a las carreras" (art. 6º, inc. 9º) ⁶.

5. El resultado de la aplicación del régimen legal de las incumbencias durante las dos décadas de su vigencia fue una gran confusión conceptual y jurídica, que conviene analizar brevemente. En épocas anteriores, cuando las universidades giraban en torno de un reducido número de carreras liberales tradicionales - principalmente medicina y abogacía - los respectivos campos profesionales eran social y jurídicamente valores entendidos. Por lo tanto, la habilitación profesional correspondiente a cada título no necesitaba determinación alguna de sus alcances.

Pero, cuando hicieron su aparición carreras nuevas y atípicas en número creciente y campos profesionales no bien delimitados, comenzaron las interferencias y superposiciones parciales entre ellas y también con las carreras liberales clásicas, con las consiguientes rivalidades entre los respectivos graduados. Esto ya había ocurrido esporádicamente, en la década de los años sesenta, en el seno de las mismas universidades nacionales ⁷. Al ocurrir otro tanto y con mayor frecuencia en el de las

universidades privadas, el Poder Ejecutivo tomó cartas en el asunto y, en virtud de la supervisión que ejercía sobre ellas, dictó el citado decreto 939/75, cuyo texto - independientemente del discutible acierto lingüístico - era jurídicamente correcto.

Lo que sucedió más tarde, con el correr de los años, fue que, al enumerarse las actividades profesionales para cuyo ejercicio habilitaba un determinado título, dejó de hacerse la distinción - que sí hacía aquel decreto - entre las reguladas por el Estado y las que eran de ejercicio libre, englobándose a todas bajo el rótulo de "incumbencias". El paso siguiente fue aplicar el mismo tratamiento a los títulos y carreras cuyo campo profesional era en su totalidad de ejercicio libre, por lo cual no podían interferir de ninguna manera en otros campos profesionales, regulados o no por el Estado. Las "incumbencias", en su sentido original, quedaron de este modo desvirtuadas.

Una vez instalada la confusión, la pasión regulatoria de la burocracia y la mentalidad corporativa de los nuevos graduados hicieron el resto. No es de extrañar, pues, que en muchos casos las incumbencias tuvieran una extensión y un detalle desmesurados, ni que los títulos o diplomas con incumbencias aprobadas por el Ministerio se contaran por centenares ⁸.

6. Una situación como la descripta no podía prolongarse indefinidamente. La primera reacción oficial fue el decreto 256, del 16 de febrero de 1994, reglamentado de las normas de la ley de Ministerios transcriptas precedentemente, cuyas prescripciones más importantes sobre la materia son las siguientes:

"A partir de la fecha del presente decreto sólo se fijarán incumbencias a aquellos títulos cuyo ejercicio profesional pudiera comprometer el interés público y únicamente respecto a las actividades que efectivamente lo comprometan. El Ministerio de Cultura y Educación determinará, por resolución ministerial, los títulos que requieran incumbencias (...)" (art. 3°).

"El ejercicio de aquellas actividades comprendidas en las incumbencias que se determinen de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior queda reservado exclusivamente para quienes hayan obtenido el título correspondiente en una universidad legalmente autorizada" (art. 4°).

El primer artículo significó un retorno a la buena doctrina, la del decreto 939/75, esta vez aplicada tanto a las universidades privadas cuanto a las nacionales. El segundo constituye una novedad absoluta en la normativa emanada del gobierno federal, cuya constitucionalidad, frente a los poderes no delegados de las provincias, es, a nuestro juicio, dudosa ⁹.

7. Dentro de la misma línea, pero de forma aún más enérgica, es la reacción plasmada en la ley 24.521. Comencemos por transcribir textualmente sus disposiciones:

"El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación. Los títulos oficialmente reconocidos tendrán validez nacional" (art. 41).

"Los títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán 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, serán fijados y dados a conocer por las instituciones universitarias, debiendo los respectivos planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades" (art. 42).

"Cuando se trate de 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, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, 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 Cultura y 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.

"El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos" (art. 43).

"Sustitúyese el inciso 11 del artículo 21 de la ley de Ministerios (t. o. 1992) por el siguiente transcripto: Entender en la habilitación de títulos profesionales con validez nacional" (art. 85).

En concreto, el nuevo régimen legal en materia de títulos y habilitaciones, comparado con el anterior, significa lo siguiente:

- a) Refuerza la distinción hecha en el decreto 256/94 entre las profesiones reguladas por el Estado y las no reguladas, tipificando con sentido netamente restrictivo a las primeras.

- b) Suprime la competencia exclusiva del Ministerio en lo relativo a títulos universitarios, disponiendo que la comparta con el Consejo de Universidades. El decreto reglamentario 499/95, ratifica que *"en los supuestos en que la ley requiere el acuerdo de dicho organismo para la toma de decisiones, el Ministerio no podrá prescindir del mismo por ninguna circunstancia"* (art. 10). A consecuencia de ello, la norma inicial del artículo 41 de la ley, según la cual *"El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de cultura y Educación"*, tiene un alcance práctico más formal que sustancial.

- c), Introduce, como novedad absoluta, la acreditación periódica obligatoria de las carreras correspondientes a profesiones reguladas por el Estado. El decreto reglamentario 499/95 dispone una acreditación previa a su reconocimiento y luego acreditaciones cada seis años (arts. 6° y 7°) ¹⁰.

- d) Finalmente, habida cuenta del desgaste sufrido por el término "incumbencias" a causa de los abusos cometidos en su nombre, lo elimina, no sólo del texto de la ley de educación superior, sino también del de la ley de ministerios.

8. Para concluir este largo recorrido a través de nuestra legislación universitaria histórica en materia de títulos y habilitaciones debemos retomar al punto de partida, esto es, a la relación de ambos con la autonomía universitaria.

a) Respecto del título académico, no cabe duda que su otorgamiento constituye una atribución inherente a la autonomía universitaria. Su regulación, en lo relativo a la carga horaria mínima de las respectivas carreras, prevista en el artículo 42 de la ley, no parece afectar esa autonomía, siempre que se razone en términos de *sistema universitario* más que de instituciones universitarias aisladas, sobre todo si se considera que, ante el alto número de universidades nacionales, provinciales y privadas (85 a mediados de 1996) que otorgan títulos nominalmente similares, la fijación de algunas reglas mínimas comunes constituye un asunto de verdadero interés público.

b) En cuanto a la habilitación profesional, la opinión unánime de la doctrina jurídica es que ella constituye una atribución exclusiva del Estado. Para no abundar en opiniones conocidas, nos limitaremos a transcribir lo que, ya en 1963, decía al respecto Sanguinetti, denodado sostenedor de la autonomía universitaria:

"Razones de conveniencia pública aconsejan que el Estado - nación, provincia y comunas - reserve monopolio en cuanto habilita, es decir, acredita la especial capacidad de determinada persona para ejercer actividades que pueden afectar la seguridad pública. En virtud de ello debe comprobar y certificar la aptitud de los conductores de automotores, pilotos de avión, prácticos portuarios, etc. Idénticas razones, robustecidas por altos principios de política cultural, confieren al Estado el monopolio de la habilitación profesional para las llamadas profesiones liberales o facultativas, que atañen de cerca a la salud pública, a la seguridad jurídica, etc. Este monopolio en nada afecta el derecho constitucional de enseñar y aprender conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio. (...) El Estado no puede impedir que quienquiera estudie o enseñe lo que le plazca y donde desee o pueda. Pero cosa distinta es obtener un título que habilite para ejercer una profesión que pone en manos de su poseedor cosas tan graves como la vida, la libertad o la fortuna del prójimo. Queda así de manifiesto la distinción entre *título científico o académico* y *título profesional*, generalmente confundidos en uno solo. El primero acredita determinados trabajos, esfuerzos y aun competencia en una rama cualquiera del saber, pero sólo el segundo habilita para ejercer una profesión".

A continuación de lo transcrito, este autor enumera las cuatro maneras de "articulación" entre ambos títulos, a saber: a) las universidades privadas o públicas otorgan títulos profesionales; b) la universidad oficial o privada colaciona sólo diplomas científicos y un tribunal del Estado monopoliza la habilitación para el ejercicio; c) la universidad oficial otorga, excluyentemente, los títulos habilitantes; d) como transacción entre los dos sistemas anteriores, la universidad estatal otorga patentes profesionales a sus egresados y los egresados de las universidades privadas los obtienen luego de pasar un examen de Estado ante un "jury" o tribunal ¹¹.

La ley 24.521, como se puede advertir, no adoptó ninguna de estas soluciones, sino que, como dice Mignone, continuó la tradición iniciada el siglo pasado para las universidades nacionales y hace un cuarto de siglo también para las provinciales y privadas, en cuanto

al otorgamiento simultáneo del título académico y la habilitación profesional, pero encuadrándolo en una sede de recaudos preventivos, destinados a garantizar el interés público.

En síntesis, se puede discutir legítimamente cuál de estos sistemas históricos es en la actualidad el mejor para nuestro país. Lo que, a nuestro juicio, no se puede sostener, ni legítima ni razonablemente, es que el otorgamiento de la habilitación profesional correspondiente a un título académico sea atribución privativa de la universidad - nacional, provincial o privada - que lo otorga y, como tal, inherente a la autonomía universitaria ¹².

Notas

1. En la parte que aquí interesa, la ley 14.557 disponía:

"La iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado nacional. Los exámenes que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones serán públicos y estarán a cargo de los organismos que designe el Estado nacional" (art. 1°).

2. La ley 17.604 estuvo vigente durante 28 años, hasta la sanción de la ley 24.521. Sus decretos reglamentarios, 8.472/69, 1.868/72, 451/73, 2.971/73 y 197/76, luego derogados y reemplazados por el decreto 2.330/93, mantuvieron sin modificaciones sustanciales el régimen analizado en este trabajo.

3. Emilio F. Mignone, "Las incumbencias" (Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires, 1994). Del mismo autor puede verse asimismo su artículo "Título académico, habilitación profesional e incumbencias" (*Pensamiento Universitario*, n° 4/5, agosto de 1996, págs. 83-99).

4. No podemos precisar exactamente cuándo se incorporó a la terminología jurídica La palabra *incumbencia*. El antecedente más lejano que conocemos es el primer estatuto de la Universidad Tecnológica Nacional (de fecha 31 de agosto de 1962), que asignaba al Consejo Universitario la atribución de "Autorizar la expedición de títulos y establecer sus alcances e incumbencias" (art. 47, inc. 17). En nuestro anteproyecto de ley federal de educación empleamos el término "habilitaciones" para designar los

"distintos efectos jurídicos del aprendizaje, a saber: el derecho a pasar de un establecimiento, educativo a otro, el derecho a proseguir estudios superiores y el derecho a ejercer, al término de los estudios, determinadas actividades profesionales, cuyo reglamentación se ha reservado el Estado",

y el término "incumbencias" con el significado de "actividades profesionales concretas para las cuales habilita un determinado título". Ver: José Luis Cantini, Alfredo M. van Gelderen, Luis R. Silva y otros, Bases y alternativas para una ley federal de educación (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1983), artículos 1.4; 6.6; 6.7; 13.2;

165; 24.3 y 25.2 del anteproyecto y sus respectivos comentarios en la exposición de motivos.

5. En la nota de elevación del proyecto de la ley al Presidente de la Nación se expresaba que "entender" significaba "ocuparse directamente de un asunto con responsabilidad primaria".

6. Este es uno de los puntos en los cuales ha habido mayor continuidad a través de los distintos regímenes y gobiernos de las dos últimas décadas, sin resistencia de las universidades. Por razones obvias, no podría asegurarse que ninguna universidad nacional haya dejado de elevar el correspondiente pedido de aprobación de las "incumbencias" de sus nuevos títulos; pero lo cierto es que, bajo todas las administraciones, el Ministerio, previo informe de sus oficinas técnicas, las aprobó en gran cantidad, a pedido tanto de las universidades nacionales como de las provinciales y privadas.

7. Por ejemplo, entre los nuevos títulos de ingeniero expedidos por la Universidad Tecnológica Nacional y los otorgados hasta ese momento por las universidades tradicionales y, dentro de la Universidad de Buenos Aires, entre algunos títulos de licenciado otorgados por la Facultad de Ciencias Exactas y otros títulos tradicionales expedidos por la Facultad de Farmacia y Bioquímica.

8. Mignone, en "Incumbencias", analiza con abundancia de ejemplos esta desnaturalización de las incumbencias y demuestra que la mayoría de ellas son inoperantes y carentes de eficacia jurídica - En cuanto al número de títulos con incumbencias aprobadas por el Ministerio, no es fácil encontrar datos exactos. Una sola resolución ministerial, la 1.560/80, aprobó incumbencias para 78 profesiones. Mignone habla de más de 1 500 diplomas diferentes aprobados por el Ministerio con este objeto. Este autor comenta el caso de la ley nacional 23.553, del año 1988, que pretende definir y regular el ejercicio de la profesión de sociólogo y remite a las incumbencias que establecerá para ella el Poder Ejecutivo, lo cual demuestra que la confusión de ideas seguía extendiéndose peligrosamente, bajo todos los gobiernos.

9. Véase Eduardo R. Mundet, "Breves consideraciones sobre incumbencias profesionales: Decreto 256194" (*Cuaderno del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, 1995-I, págs. 83-94).

10. No todo está claro en la ley. En primer término, el artículo 42 comienza diciendo que los "títulos con reconocimiento oficial (...) habilitarán para el ejercicio profesional respectivo", norma que debería estar en el artículo 43, referente a las profesiones reguladas por el Estado, pues las no reguladas no requieren habilitación oficial alguna. Más difícil de interpretar es la mención de la "formación" de los habitantes entre los factores que comprometen el interés público, porque, si se la toma al pie de la letra, la totalidad de los títulos universitarios quedarían comprendidos en el artículo 43, toda vez que ellos habilitan para la docencia universitaria y, supletoriamente, también para la de niveles inferiores. De prevalecer esta interpretación, se habría reimplantado el régimen de la ley 22.207. Por otra parte, la última frase del artículo 43, sobre las "actividades

profesionales reservadas exclusivamente" a los títulos comprendidos en ese artículo merece, a nuestro juicio, la observación sobre su dudosa constitucionalidad, hecha anteriormente (n° 6) a propósito del decreto 256/94, no ya frente a la autonomía universitaria sino frente a las autonomías provinciales.

11. Sanguinetti, *Régimen administrativo...* p.67. La cita figura en la tercera y última parte de la obra, intitulada "Policía profesional", esto es, totalmente independiente de las dos primeras, dedicadas al régimen interno de la universidad y a sus relaciones con el poder central.

12. Como se señaló en la nota 6, puede decirse que éste es un principio aceptado pacíficamente por las universidades, pues son ellas las que, desde hace dos décadas, han venido solicitando expresamente al Ministerio el otorgamiento de la validez nacional y la aprobación de las "incumbencias" de sus títulos.