

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ALCANCES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE
VENEZUELA DE 1999**

Trabajo Especial de Grado, presentado como
requisito parcial para optar al Grado de
Especialista en Derecho Administrativo

Autor: Abog. Carlos Eduardo Herrera M.

Asesor: Dr. Víctor R. Hernández - Mendible

Acarigua, Noviembre de 2004

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por el ciudadano abogado Carlos Eduardo Herrera Maldonado, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: “Alcances de la autonomía universitaria en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999”; considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas a los, _____ días del mes de Noviembre de 2004.

Víctor R. Hernández – Mendible
C.I. 7.950.871

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

ALCANCES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE
VENEZUELA DE 1999

Autor: Abog. Carlos Eduardo Herrera M.

Trabajo Especial de Grado de Especialización en Derecho Administrativo, aprobado en nombre de la Universidad Católica “Andrés Bello”, por el Jurado abajo firmante, en la ciudad de Caracas a los, _____ días del mes de _____ de 2004.

Nombres y Apellidos
C.I

Nombres y Apellidos
C.I.

INDICE DE CONTENIDO

DEDICATORIA	vi
TABLA DE SIGLAS	vii
RESUMEN.....	viii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	7
BREVE RESEÑA HISTORICO JURÍDICA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN VENEZUELA	
A. Introducción.....	7
B. La Universidad Colonial.....	10
C. Los Estatutos Repúblicanos de la Universidad Central de Venezuela de 1827.....	12
D. Cien años de agresiones a la autonomía de la universidad (1848- 1940).....	15
E. Avances y retrocesos en la lucha por la autonomía universitaria (1940- 1953).....	19
F. El Decreto Ley de Universidades del 5 de Diciembre de 1958 y la Ley de Universidades del 8 de septiembre 1970.....	26
G. La Constitucion de la República Bolivariana de Venezuela.....	38
CAPÍTULO II.....	41
MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD VENEZOLANA	
A. La Norma Constitucional: Contenido y Alcances	41
B. La educación como servicio público	48
1. Aproximación al concepto de servicio público	48
2. La educación servicio público social	51
C. La legislación positiva y la universidad venezolana.....	58
1. Personalidad jurídica de las universidades	58
2. Las universidades nacionales y la administración descentralizada	60
3. La autonomía universitaria en la legislación venezolana	63
D. Defensa jurídica de la autonomía universitaria.....	75
1. Sistema procesal de protección y defensa de los derechos e intereses	75
2. Una jurisprudencia en defensa de la autonomía universitaria.	94

E.	Conclusiones preliminares.....	106
CAPÍTULO III.....		109
UNIVERSIDADES NACIONALES EXPERIMENTALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS		
A.	Universidades Nacionales Experimentales.....	109
1.	Introducción.....	109
2.	Antecedentes de una lucha por la autonomía universitaria.....	111
3.	Decreto Presidencial N° 1965 del 14-09-2002.....	114
4.	Proyecto de Reglamento General de la UCLA.....	124
B.	Universidades Privadas.....	134
1.	Introducción.....	134
2.	Autorización de la universidades privadas.....	135
3.	Personalidad jurídica de las universidades privadas.....	136
4.	Organización y funcionamiento.....	137
5.	Autonomía y universidades privadas.....	140
6.	Debilidades de las universidades privadas.....	147
7.	Iglesia y Universidad.....	150
8.	Conclusiones preliminares.....	158
CAPÍTULO IV.....		162
CONSTITUCIÓN, REFORMA Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA		
A.	Introducción.....	162
B.	Propuestas para una Ley de Educación Superior.....	164
C.	Proyecto “Alma Mater”.....	184
D.	Hacia un concepto integral de la autonomía universitaria en Venezuela.....	188
CAPÍTULO V.....		196
CONCLUSIONES.....		196
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....		204

Tabla de siglas

C.N.U.	Consejo Nacional de Universidades
C.R.B.V	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
L.O.E.	Ley Orgánica de Educación
L.U	Ley de Universidades
M.E.S.	Ministerio de Educación Superior
O.P.S.U.	Oficina de Planificación del Sector Universitario
U.C.L.A.	Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado
U.C.V.	Universidad Central de Venezuela

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ALCANCES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE
VENEZUELA DE 1999.**

Autor: Abg. Carlos Eduardo Herrera M.

RESUMEN

La presente investigación se enmarca dentro de uno de los derechos culturales y educativos contemplados en el Título III de la Constitución de 1999. El objetivo general es analizar los fundamentos jurídicos constitucionales del derecho de la autonomía universitaria y estudiar sus alcances a la luz del ordenamiento legal vigente. Previamente se analizan aspectos tales como la educación como derecho humano fundamental, la educación como servicio público y la educación y el trabajo como procesos para alcanzar los fines del Estado. Cabe destacar que el concepto de autonomía universitaria es complejo en su contenido, pues comprende no solo la misión como institución que preserva, transmite y genera conocimientos, sino también como principio organizativo que integra normas de gobierno, de funcionamiento y de administración de su patrimonio, así como políticas de planificación, evaluación y actualización de los programas desarrollados en las áreas de docencia, investigación y extensión de las instituciones. No escapa a la presente investigación las serias críticas que desde diversos sectores de la vida nacional se formulan a la autonomía universitaria. Otros puntos sensibles tales como la autonomía y las universidades nacionales experimentales y la relación entre las universidades privadas y el concepto autonómico son temas de estudio jurídico. Este trabajo aspira contribuir a una mejor comprensión del principio autonómico contemplado por vez primera en la Constitución de 1999. El estudio será realizado a través del desarrollo de una investigación descriptiva, cualitativa, documental y jurídica, en al cual se analiza el problema jurídico en sus diferentes facetas, estableciendo las múltiples relaciones verticales y horizontales, surgidas del tema en cuestión.

Descriptores: Universidades Nacionales, Universidades Privadas, Autonomía Universitaria, C.R.B.V., Ley de Universidades, Ley Orgánica de Educación, C.N.U., Ministerio de Educación Superior, O.P.S.U.

A mi esposa **Maria Elena**, a mis hijos **Ana María, Carlos Eduardo, Aura Elena, José Domingo y Juan Pablo**,

Con quienes comparto la aventura diaria del saber y conocer.

A mis padres **Ana y Pablo Herrera Campins**.
A mis padres políticos **Nidia y Domingo Sosa Brito**

Quienes siempre han estimulado en sus hijos y nietos el estudio como instrumento de superación individual y social.

INTRODUCCION

I

“La ley (afortunadamente para mí) ha querido que la dirección de los estudios fuese la obra común del cuerpo con la asistencia del consejo, con la actividad ilustrada y patriótica de las diferentes facultades; bajo los auspicios del gobierno, bajo la influencia de la libertad, espíritu vital de las instituciones chilenas, me es lícito esperar que el caudal precioso de ciencia y talento, de que ya está en posesión la universidad, se aumentará, se difundirá velozmente, en beneficio de la religión, de la moral, de la libertad misma, y de los intereses materiales.”

Así se expresaba don Andrés Bello un 17 de septiembre de 1843, con motivo de la instalación de la Universidad de Chile y su toma de posesión como rector de esa casa de estudios. La universidad como expresión de cultura y libertad siempre ha estado presente en el continente americano a pesar de los innumerables conflictos, de los largos períodos de tiranía y de las constantes amenazas, que de tiempo en tiempo, aparecen para recordar que la libertad se conquista y se ejerce con las acciones individuales y colectivas de los ciudadanos. Para conquistar y defender la libertad se requiere apreciarla como un valor fundamental del ser humano y de la sociedad y ello solo es posible a través de la educación, único instrumento que permite a los pueblos superarse para alcanzar mejores niveles de vida y bienestar. El humanismo siempre ha insistido en la necesidad de realizar un esfuerzo para elevar culturalmente a la población por medio de la instrucción y de la educación. Hoy se entiende a la educación como un proceso que se extiende a lo largo de la vida, superando aquella

concepción que la ubicaba en un período determinado del ser humano, mas aún hoy se habla de que la educación se sostiene sobre cuatro pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

Dentro de ese proceso educativo la universidad ocupa un lugar privilegiado, pues le corresponde fomentar y cultivar en los miembros de su comunidad una sincera actitud de asombro y curiosidad en la sempiterna búsqueda de la verdad. Bien dice el artículo primero de la Ley de Universidades en cuanto a la misión institucional “Buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre.” Con razón ha expresado un humanista contemporáneo:

“La faena universitaria está plenamente al servicio de la verdad, en todas sus facetas: investigación, docencia, extensión. Propicia una educación completa, que no se limita a proporcionar conocimientos habilitantes para un diploma, sino que forma a personas humanas en sus convicciones y en su carácter, ayudándolas para un actuar coherente en su entorno social.” (Balbín, 2001, 38)

Puede entonces afirmarse que universidad y libertad son dos caras de la misma moneda, ambas se conjugan indisolublemente y se fortalecen en el ejercicio de formar personas con clara conciencia de su dignidad y del protagonismo que les corresponde asumir en la vida social, política, cultural y científica.

De allí que la autonomía es el ejercicio responsable de la libertad en la vida universitaria y resulta tema atractivo para un trabajo de investigación. La autonomía ha acompañado a la universidad desde su primera hora en la lejana edad media y

siempre constituyó un muro defensivo frente a las imposiciones de los poderes constituidos, deseosos de conquistar esos feudos de la cultura y la civilidad.

II

El presente trabajo de investigación titulado “Alcances de la Autonomía Universitaria en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, nace del interés del autor en estudiar la reciente consagración, en el texto fundamental, del derecho autonómico en el ámbito de la educación superior venezolana. Para lograr ese objetivo se desarrollaron los siguientes Capítulos:

- I. Breve reseña histórica jurídica de la autonomía universitaria en Venezuela
- II. Marco jurídico de la universidad venezolana
- III. Universidades Nacionales Experimentales y Universidades Privadas
- IV. Constitución, reforma y autonomía universitaria
- V. Conclusiones

Se consideró pertinente partir de una reseña histórica jurídica de la autonomía universitaria en Venezuela, la cual se remonta a los orígenes de la institución universitaria en el país en 1721, pasando por los Estatutos Republicanos de 1827 dictados por el Libertador Simón Bolívar, para estudiar luego lo que se califica como “Cien años de agresiones a la autonomía universitaria 1848-1940” y llegar a los

avances en la lucha por la autonomía en la segunda mitad del siglo XX. Este primer capítulo permite al lector ubicarse dentro de un contexto de acontecimientos políticos, sociales y jurídicos que influyeron de manera decisiva en la vida universitaria venezolana.

El Capítulo II está compuesto por cinco partes: 1. La norma constitucional; 2. La educación como servicio público nacional; 3. Universidad y autonomía en la Constitución de 1999; 4. Defensa jurídica de la autonomía universitaria; 5. Conclusiones preliminares. En este capítulo se estudian conceptos jurídicos que permiten comprender los alcances de la autonomía universitaria como derecho constitucional, se hace referencia a las nuevas concepciones doctrinales sobre la norma constitucional y se estudia a la actividad educativa como servicio público social como lo califica el maestro Enrique Sayagués Laso. Igualmente se estudia la personalidad jurídica de las universidades y la conexión entre las universidades nacionales y la administración descentralizada. Se analizan los diversos aspectos que comprende la autonomía universitaria en la legislación positiva nacional y su defensa jurídica a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva. Finalmente se presentan un conjunto de conclusiones preliminares sobre los temas tratados en el capítulo.

El Capítulo III estudia las universidades nacionales experimentales y las universidades privadas, se quiso estudiarlas separadamente por considerarlas categorías especiales dentro de la legislación universitaria. Para el estudio de las universidades nacionales experimentales se tomó el caso de la Universidad Centrocidental Lisandro Alvarado (UCLA) de Barquisimeto por su larga lucha por

obtener la autonomía plena y por encontrarse dentro de la región centro occidental donde desarrolla su actividad profesional el autor de esta monografía. En relación con las universidades privadas se estudia la incidencia del concepto autonómico sobre esas instituciones y la fuerte presencia del Estado en su regulación. Se hace mención especial a la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) como institución paradigmática en el manejo de su gestión administrativa y financiera.

El Capítulo IV, estudia las propuestas para la discusión de la Ley de educación Superior presentada por el Ministro de Educación Superior en abril de 2003. Igualmente se analiza de manera general el proyecto “Alma Mater” auspiciado por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) para el mejoramiento de la calidad y la equidad en las instituciones de educación superior. Finalmente se hace una aproximación a un concepto de autonomía universitaria de acuerdo al ordenamiento positivo venezolano.

El Capítulo V contiene las conclusiones generales del trabajo de investigación realizado.

Con el desarrollo de la presente monografía se ha querido presentar de una manera sistemática, un conjunto de conceptos jurídicos, apreciaciones de carácter académico y situaciones de la realidad universitaria venezolana que permitirá al lector comprender el contenido y alcance de la autonomía universitaria como derecho constitucional en expansión dentro de la educación superior nacional.

III

Para la elaboración de la presente investigación de carácter monográfico se analizaron textos constitucionales y legales, así como jurisprudencia y diversas obras doctrinales de autores nacionales y extranjeros. Se estudiaron diferentes artículos y monografías publicados en revistas jurídicas especializadas. Se analizaron las distintas propuestas que sobre el problema universitario han presentado el Ministro de Educación Superior, la OPSU, la Asociación Venezolana de Rectores Universitarios (AVERU), la Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios (FAPUV) entre otros.

Material no menos importantes son los distintos comunicados, remitidos, artículos periodísticos, entrevistas, clases magistrales, publicados en la prensa nacional por las universidades y gremios de profesores planteando los distintos problemas del sector universitario. Este material recoge de manera directa el acontecer de la vida universitaria tan rica y dinámica en su actividad cotidiana.

Con la realización del presente trabajo no solo se aspira cumplir un requisito formal académico, sino haber contribuido a la reflexión sobre un tema tan importante en la vida del país como lo es la universidad, requerida con urgencia de una pronta reforma legislativa.

CAPITULO I

BREVE RESEÑA HISTÓRICO JURÍDICA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN VENEZUELA.

A. INTRODUCCIÓN

La universidad tiene presencia en Venezuela desde hace mas de 280 años con la creación el 22 de diciembre de 1721 de la Real y Pontificia Universidad de Caracas por parte del rey de España Felipe V. Esta institución hunde sus raíces en lo mas profundo de la historia patria, incluso cincuenta y seis años antes de la creación de la Capitanía General de Venezuela el 8 de septiembre de 1777 mediante Real Cédula de Carlos III, que otorgó a la Provincia de Venezuela autoridad política y militar sobre las restantes provincias, con razón afirmó don Mario Briceño Iragorry que esa Real Cédula debe considerarse como la fecha de “la unidad nacional” y de la “integración de la patria”.

Resulta de interés para el desarrollo de este trabajo de investigación realizar una reseña de la autonomía universitaria en Venezuela, razón por la cual solo se

mencionan los momentos e hitos más relevantes de esta lucha secular de las universidades.

Para lograr ese objetivo se ha dividido en seis partes este primer capítulo. El primero se denomina “La universidad colonial”, que abarca el período comprendido desde la fundación de la Universidad de Caracas en 1721 hasta el año 1827. El segundo se denomina “Los Estatutos Republicanos de la Universidad Central de Venezuela de 1827” siendo el Libertador Simón Bolívar y el Dr. José María Vargas sus principales impulsores. La tercera parte se titula “Cien años de agresiones a la autonomía universitaria”, aquí se estudia el convulsionado siglo XIX venezolano, caracterizado por las frecuentes guerras civiles producto del caudillismo y de la desintegración nacional y su perversa influencia en la vida universitaria. Hechos que lamentablemente no sufren alteración con el triunfo de la Revolución Liberal Restauradora encabezada por los caudillos andinos generales Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez. La cuarta parte se titula “Avances y retrocesos en la lucha por la autonomía universitaria”, etapa correspondiente a los gobiernos de los generales Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita. Con ellos se inicia una etapa de transición democrática que tiene positivos efectos en la institución universitaria, al aprobarse en 1940 una nueva Ley de Educación la cual restableció parcialmente la autonomía. Con el derrocamiento del general Medina Angarita, comienza un periodo de intensa vida democrática, etapa de confrontación y sectarismo, pero que permitió la incorporación a la vida pública de nuevas generaciones de venezolanos que con el paso del tiempo ocuparían posiciones relevantes en la vida nacional. Al ser derrocado

en 1948 el Presidente Rómulo Gallegos, Venezuela comienza un difícil momento en su vida institucional, la universidad se convierte en la protagonista de la lucha por los ideales democráticos que tendrá su punto culminante en los acontecimientos del 23 de enero de 1958.

La quinta parte se titula “Decreto - Ley de Universidades del 5 de diciembre de 1958 y Ley de Universidades del 8 de septiembre de 1970.” Una vez reasumido el sistema democrático en el país, la Junta de Gobierno promulga en diciembre de 1958 el Decreto - Ley de Universidades, la cual consagra la autonomía como principio fundamental en las universidades. Dicha normativa fue reformada en septiembre de 1970 en medio de una intensa polémica política, donde las pasiones desbordaron los cauces del entendimiento y de la tolerancia, fruto de ese ambiente de pugnacidad fue el allanamiento a la Universidad Central de Venezuela el 29 de noviembre de 1970.

Hoy a más de treinta años de vigencia de la Ley de Universidades, con la objetividad que permite el tiempo transcurrido, puede afirmarse que a pesar de las fallas y deficiencias de dicha ley, ha sido bajo su imperio que Venezuela ha tenido el mayor desarrollo de la vida universitaria de su historia, ubicándose en más de ochocientos mil alumnos la matrícula universitaria y en más de cien las instituciones de educación superior.

La última parte del capítulo se titula “La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999”, allí se mencionan los aportes a la autonomía universitaria del nuevo texto constitucional, además de referirse a las reformas

planteadas por el nuevo Ministerio de Educación Superior en el ámbito de las universidades.

B. LA UNIVERSIDAD COLONIAL.

La Universidad Real de Caracas se remonta al año 1721, cuando el rey Felipe V autorizó mediante Real Cédula su creación, un año mas tarde en 1722 el Papa Inocencio XIII le concede el título de Pontificia, llamándose desde entonces Real y Pontificia Universidad de Caracas, la cual se instaló en 1725 en la capilla del seminario y tuvo sus Estatutos en 1727, redactados por una Comisión presidida por el Obispo José Escalona y Calatayud.

La creación de la Universidad de Caracas tiene lugar casi doscientos años después de las Universidades de México y Lima. Antes de la creación de la universidad los estudiantes que deseaban continuar estudios superiores tenían que trasladarse a las Universidades de Santo Domingo, México, Lima o Bogotá, circunstancia que limitaba a muy pocos su acceso a las carreras universitarias. Por otra parte existían requisitos discriminatorios que impedían el acceso a dichas instituciones, “El ingreso a las universidades exigía múltiples requisitos discriminatorios: ser blanco, hijo legítimo, puro de sangre sin mezcla de judío o moro, católico y de buenas costumbres, se excluía a los negros, mulatos y zambos.” (Herrera, 2000, 129)

El profesor Grases, P. (1982, 473) en conferencia pronunciada en la Universidad Metropolitana, recordaba las características de la vida cultural en la época colonial, en ese sentido expresó:

“La vida cultural en la América Española estuvo vinculada durante los tres siglos coloniales a las reglas, mas o menos uniformes, generalizadas en todo el ámbito del imperio. Las Universidades fueron establecidas de acuerdo al modelo salmantino y los maestros y docentes seguían las enseñanzas e interpretaciones predominantes en las escuelas peninsulares.”

Ello explica que en la Universidad de Caracas se enseñara exclusivamente Teología, Filosofía, Leyes, Música y Gramática Latina. La Cátedra de Medicina sólo se instauró a partir del 10 de octubre de 1763 por iniciativa del Dr. Lorenzo Campins y Ballester, la incorporación de la enseñanza de la medicina como carrera universitaria jerarquizó y dignificó esta ciencia por entonces subestimada en su prestigio social.

El profesor Márquez, A. (2003) comenta sobre la fundación de la Universidad de Caracas lo siguiente:

“En Venezuela la autonomía universitaria tiene una larga tradición. Nuestra primera universidad, la Universidad de Caracas, posteriormente rebautizada Universidad Central de Venezuela, nace el 22 de diciembre de 1721, cuando por Real Cédula del rey Felipe V, se elevó a la categoría de universidad lo que hasta entonces había sido el Colegio Seminario Tridentino de Santa Rosa de Lima. Posteriormente por Real Cédula del 4 de octubre de 1781, el rey Carlos III le concede la autonomía plasmada en la autorización para dictar su propia constitución y sus reglamentos y para elegir al rector por el Claustro Universitario.”

C. LOS ESTATUTOS REPUBLICANOS DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA DE 1827.

La Universidad colonial se mantiene hasta el año 1827, cuando el Libertador Simón Bolívar en su último viaje a Caracas derogó los viejos estatutos y decretó la reorganización de la universidad, democratizando el ingreso de los alumnos y permitiendo, entre otras cosas, que los médicos pudieran optar al rectorado. En la tarea de redacción de los nuevos Estatutos colaboró el Dr. José María Vargas, quien fue nombrado Rector de la Universidad constituyéndose de esa manera en el primer médico en alcanzar tan distinguida posición académica.

El profesor Márquez, A. (2003) expresa sobre este particular lo siguiente:

“Aquel inicial régimen autonómico se mantiene hasta el 15 de julio de 1827, ya consumada la independencia, cuando el Libertador, Presidente de Colombia la llamada Gran Colombia promulga los Estatutos Republicanos elaborados por la propia universidad, y en los cuales se mantiene el principio autonómico que venía de la colonia, además de que se dona a la Universidad de Caracas un conjunto de haciendas sumamente productivas, para que con sus rentas financiaran las actividades universitarias”

La Universidad Central de Venezuela en junio de 1978, siendo Rector el Dr. Miguel Layrisse, publicó los Estatutos de 1827 dentro de los actos del sesquicentenario de la universidad. La referida publicación trae un interesante trabajo del investigador e historiador Ildefonso Leal, quien destaca en una de sus partes lo siguiente:

“Es bueno subrayar que los Estatutos Republicanos de 1827 revelan el espíritu civilista del Libertador ya que en ninguna de las cláusulas se reservó consideraciones especiales como Jefe de Estado. Bolívar fue un defensor de la autonomía al confiar la elección de las autoridades universitarias al Claustro de profesores y al dotar a la institución con un robusto patrimonio económico. De esa manera, Bolívar dejaba en libertad a la universidad para trazar su propio destino. Desgraciadamente, el ideal bolivariano no fue respetado después por las montoneras insubordinadas, el caudillismo bárbaro y la autocracia militar –signos trágicos de nuestra historia política- que despojaron a la Universidad de su autonomía y de sus propiedades. Antes de finalizar el siglo XIX, la Universidad se convirtió en una dependencia mas del Ministerio de Instrucción Pública, con un mezquino presupuesto.” (UCV, 1978)

Resulta importante anotar que en estos Estatutos se mantuvieron vigentes muchas de las disposiciones de las viejas constituciones promulgadas por el rey Felipe V en 1727. Apunta acertadamente Leal que no hubo un rompimiento definitivo con el pasado universitario. En este sentido expresa que se mantuvieron vigente en los nuevos Estatutos

“..el mismo sistema de exámenes, las mismas normas para la provisión de las cátedras, idénticas ceremonias para la colación de los grados, las antiguas fiestas en honor de los Santos Patronos (Santa Rosa de Lima, Santo Tomás y la Inmaculada Concepción), los certámenes públicos, el uso del latín en la redacción de las tesis de grado, el traje académico (borla, bonete y anillo) y hasta el anterior calendario escolar.” (1978).

En todo caso es digno de destacar la consagración de la autonomía al disponerse que el rector fuera elegido por el Claustro pleno. Esta facultad ya estaba consagrada en la universidad colonial gracias a la Real Cédula del 4 de octubre de 1781.

El capítulo IV, artículos 34 al 41 de los Estatutos de 1827, establecen la forma de la elección del Rector y las formalidades que debían observarse en tan solemne ocasión:

“Artículo 34. La elección del Rector se hará el 20 de diciembre de cada tres años en Junta General entre los Doctores de la Universidad, sean o no catedráticos, y estén éstos en ejercicio o ya jubilados. Para la elección del Rector entre los catedráticos bastará la pluralidad absoluta; para que sea elegido entre los Doctores serán necesarios los dos tercios de los votos. Ninguno podrá excusarse a menos que sea catedrático jubilado. Esta elección será participada al electo en el mismo día por dos miembros del cuerpo.”

El profesor Márquez, A. (2003) comenta:

“De España la autonomía universitaria se trasplanta a América. Ya en las Siete Partidas, del rey Alfonso el Sabio, en el Siglos XIII, se reconocía el régimen autonómico de la Universidad de Salamanca, que sirve, junto con la de Alcalá de Henares, de modelo a las demás universidades españolas, incluyendo las que, a partir del siglo XVI, se fundan de este lado del Atlántico.”

Otro aspecto importante a considerar en estos estatutos es lo referente al patrimonio de la universidad. El Capítulo XXIV se titula “De las rentas y gastos de la universidad y de su deuda activa y pasiva”, en seis artículos se mencionan las rentas de la Universidad, destacándose la asignación de varias haciendas de cacao, caña de azúcar, además de aportes oficiales provenientes de la tesorería de la ciudad de Caracas y de la tesorería nacional.

En resumen puede afirmarse que los Estatutos de 1827, tienen especial relevancia por cuanto mantienen en el Claustro la elección de sus autoridades y en

segundo lugar por establecer de manera expresa las rentas de la universidad, lo que permitiría desarrollar sus actividades institucionales libres de apremios económicos.

El Diccionario de Historia de Venezuela de la Fundación Polar (1997, IV, 125), al referirse a los Estatutos de 1827 expresa lo siguiente:

“El decreto de Bolívar, en gran parte redactado por Vargas, además de establecer los planes de estudio para las diversas facultades y señalar normas muy detalladas para todos los aspectos de la vida universitaria, determinaba las rentas propias que debían de servir de sustento económico a la institución consistente en propiedades territoriales como las haciendas de Chuao, Cata, Tácata. La reforma contempla la creación de nuevas cátedras y de laboratorios; la eliminación del odioso procedimiento de seleccionar los alumnos por el color de la piel; reducción del costo de los derechos a pagar para obtener el título universitario; aumento de sueldo del profesorado y la utilización del castellano como idioma de estudio.”

D. CIEN AÑOS DE AGRESIONES A LA AUTONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD (1848-1940)

La Universidad de Caracas va a permanecer como la única casa de estudios superiores en Venezuela hasta la creación el 21 de septiembre de 1810 de la Universidad de los Andes, en la ciudad de Mérida. A estas dos universidades se le sumarán en la última década del siglo XIX la Universidad de Maracaibo (1891) y la Universidad de Valencia (1892).

La vida universitaria no escapa al convulsionado siglo XIX venezolano, caracterizado en primer lugar por la guerra de independencia y sus secuelas en el

orden económico, social y político, y en segundo lugar por las guerras civiles que azotaron sin misericordia al país durante esos terribles años.

La universidad fue víctima de esos acontecimientos que afectaron su institucionalidad y su autonomía, a continuación los principales hechos que a los fines del trabajo de investigación se han calificado como “agresiones a la vida universitaria”.

Código de Instrucción Pública de 1849:

Bajo el gobierno del Presidente José Tadeo Monagas se dictó este Código el cual modificó sustancialmente el del año 1843. El Código va a permitir la injerencia del Poder Ejecutivo en el régimen universitario, especialmente en el nombramiento y remoción de los catedráticos. El profesor Márquez (2003) califica este instrumento legal como “la primera agresión contra la autonomía de la universidad venezolana.” No puede calificarse de otra manera una legislación que establecía entre otras cosas que no “podrán proveerse las cátedras en propiedad, ni en interinato en personas desafectas al gobierno republicano o sospechosas de su amor al espíritu democrático del sistema en Venezuela.”

Decreto del 24 de septiembre de 1883:

Dictado en la Presidencia del General Antonio Guzmán Blanco. La presencia de Guzmán en la historia patria es controversial, pues al lado de obras de innegables signo civilistas y progresistas, tal como el Decreto del 27 de junio de 1870 mediante el cual se declaraba la educación primaria gratuita y obligatoria, aprobó mediante Decreto del 24 de septiembre de 1883 que el rector y el vicerrector serían nombrados libremente por el Ejecutivo Federal, quien nombraría a su vez los catedráticos de ternas presentadas por el rector. De la gestión de Guzmán Blanco con relación a la universidad, si bien se reconoce que estimuló la creación de nuevas cátedras, restauró el edificio conventual de San Francisco, instaló la biblioteca y el paraninfo, reformó la fachada de la universidad, sin embargo causó graves daños al despojar a la universidad de sus bienes propios, lo que trajo como consecuencia que en lo adelante sus gastos serían cubiertos con los fondos asignados en el presupuesto nacional.

Comenta el profesor Márquez (2003):

“Con ello se instituye de manera definitiva un sistema de financiamiento que, aún existiendo la autonomía universitaria, entraba, mediatiza y muchas veces aniquila el sistema autonómico, toda vez que deja en manos del Ejecutivo un instrumento infalible de control de las universidades, mediante la entrega discrecional de los recursos asignados en la Ley de Presupuesto.”

El régimen establecido por Guzmán Blanco se va a mantener durante el resto del siglo XIX y durante los gobiernos de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez en los primeros decenios del siglo XX.

Decreto del 20 de septiembre de 1903.

Dictado bajo el gobierno del general Cipriano Castro, con el argumento baladí de que en la Venezuela de 1903 era excesivo tener cuatro universidades pues se corría el riesgo de crear un proletariado profesional, se ordena entonces mediante el decreto del 20 de septiembre de 1903 la clausura de las Universidades de Maracaibo y Valencia. Entre las consideraciones del referido decreto se encuentran las siguientes:

“..corría el riesgo de crear a la larga un proletariado intelectual, lo que llevaría a una degeneración de carácter nacional..” ya que se consideraba que no había campo para “poder sostener decorosamente a tantos médicos, abogados e ingenieros que egresaban de las aulas universitarias” (Polar, 1997, IV, 131)

La Universidad del Zulia volvería abrir en 1946 y la Universidad de Carabobo en el año 1958.

Si bien es cierto que durante el gobierno de Gómez se pacificó el país al derrotarse militarmente los últimos caudillos regionales, la autocracia se impuso con todas sus crueles consecuencias. La universidad siempre ha requerido de un clima de libertades, de respeto, de tolerancia para desarrollar su actividad académica y esto es incompatible con gobiernos dictatoriales, ello explica la clausura de la Universidad

Central durante los años 1912-1922, vale decir diez años en la vida de un país y de un pueblo. Cuando el 17 de diciembre de 1935 muere el General Juan Vicente Gómez luego de ejercer el poder durante 27 años, la situación de la educación en Venezuela era deplorable. Conforme a datos del Dr. José Luis Salcedo Bastardo en su Historia Fundamental de Venezuela (1970) el 60% de los habitantes mayores de 18 años eran analfabetos; el 80% de los niños no asistían a la escuela; la matrícula total nacional era de 123.000 alumnos; se contaba con 1919 maestros federales de los cuales únicamente 60 eran graduados. Las dos normales tenían 115 cursantes. En todo el país funcionaban tres liceos y 15 Colegios Federales. La matrícula de las dos universidades existentes: la de Caracas y la de Mérida sumaban un mil quinientos alumnos.

E. AVANCES Y RETROCESOS EN LA LUCHA POR LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (1940-1953).

Las consecuencias de la larga dictadura de Juan Vicente Gómez en materia universitaria fueron terribles, el cierre durante diez años de la principal casa de estudios superiores es ilustrativo del poco respeto a la institución universitaria. La reapertura de la universidad fue en el año 1922, siendo Ministro de Instrucción Pública el Dr. Rubén González, confiando el rectorado al Dr. David Lobo. En el año 1928 sucedieron los acontecimientos de la “Semana del Estudiante” con el homenaje a la Reina Estudiantil Beatriz en el Teatro Municipal, la recitación del poema de Pío

Tamayo “Homenaje y demanda del indio” y los discursos de claro contenido revolucionario, con alusiones políticas sobre la libertad y la democracia pronunciados por los estudiantes Rómulo Betancourt, Jóvito Villalba, Joaquín Gabaldón Márquez. La reacción del gobierno fue inmediata, así lo narra Herrera-Campíns, P. (2000, 131):

“Se ordenó someter a prisión a los protagonistas de los acontecimientos. Simultáneamente se produjo una espontánea y hermosa reacción de solidaridad de los estudiantes, que masivamente se entregaron a la policía para compartir la suerte de sus compañeros. Más de 200 fueron enviados al castillo Libertador de Puerto Cabello y muchos de ellos sometidos a trabajos forzados en la carretera de Palenque bajo el inclemente sol llanero. No obstante estos acontecimientos, el Ministro Rubén González evitó que el gobierno ordenara el cierre de la universidad.”

Con la muerte de Gómez en 1935 se inicia un período de transición a la democracia encabezado por el general Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita.

Leyes de Educación de los años 1940 y 1943.

En la presidencia de López Contreras y siendo Ministro de Educación Nacional el Dr. Arturo Úslar Pietri, se dictó una nueva Ley de Educación, en ella se restituyó parcialmente la autonomía de la universidad, al establecer la conformación de ternas que cada tres años el Consejo Universitario elevaría al Poder Ejecutivo y de ellas se elegiría al rector, vicerrector y secretario. Resulta interesante traer las palabras del Dr. Arturo Úslar Pietri quién realizó en esos años un llamado a la U.C.V.

para que cumpliera "...con fecunda plenitud su triple misión, de severa formadora de profesionales, de tenaz taller de investigaciones científicas y de luminoso centro de irradiación de la cultura hacia toda la sociedad" y planteaba la necesidad de modificar la universidad "dentro de una reforma global de toda la universidad.." De esta manera, se evitarían las deficiencias del personal docente y la mala preparación del estudiantado que ingresaba a las aulas universitarias" (Polar, 1997, IV, 126)

El profesor Márquez (2003) expresa sobre las citadas leyes lo siguiente:

"Fue una tímida reforma que, sin embargo, significó un paso de avance. No obstante, duró poco el ensayo, que trajo una serie de vicios y problemas por el fomento de roscas y caudillismos, no por académicos menos funestos. En 1943, al reformarse la Ley de Educación, bajo el gobierno del general Isaías Medina Angarita y el ministerio del Dr. Rafael Vegas, se restableció la facultad del Poder Ejecutivo de designar y remover libremente las autoridades universitarias, además de algunas otras disposiciones relacionadas con la designación de los profesores, con desconocimiento del principio autonómico."

Estatuto del 28 de septiembre de 1946.

El derrocamiento del general Isaías Medina por el movimiento cívico militar del 18 de octubre de 1945, significó un importante cambio en la vida del país. En materia educativa se aumentó el presupuesto para todos los niveles del sistema educativo y se reabrió la Universidad del Zulia clausurada desde 1903.

En abril de 1946 el rector de la Universidad Central Dr. Juan Oropesa, designó una comisión para la elaboración de un proyecto de estatuto universitario. La

comisión fue presidida por el Dr. Rafael Pizani y conformada por Eduardo Calcaño, Raúl García Arocha, Francisco Montbrún y Eugenio Medina, igualmente la integró el Br. Alejandro Osorio. A continuación una extensa cita del trabajo del profesor Márquez (2003), en la cual transcribe párrafos de una correspondencia de la comisión enviada al rector de la U.C.V con el proyecto final:

“El proyecto de la comisión contemplaba una amplia autonomía, no sólo en cuanto al gobierno de las universidades, sino también en el orden financiero y administrativo. La doctrina que guió a la comisión en este aspecto quedó muy bien plasmada en la carta que ésta dirigió al rector de la Universidad Central remitiéndole el proyecto. Allí, entre otras cosas, se dice lo siguiente: Estimamos que uno de los inconvenientes mas ciertos con que ha tropezado la formación de una conciencia universitaria en el país, requisito indispensable para que la Universidad pueda desenvolverse como institución pública nacional, es el haberla considerado y tratado, desde fines del siglo XIX, como un simple apéndice burocrático del Ministerio de Educación Nacional. Porque en tales condiciones no habrá problema universitario que no adquiera inmediatamente el carácter de una cuestión política; no habrá iniciativa universitaria que no sea juzgada o prejuzgada en su posible contenido político; no habrá decisión, por útil y evidente que sea para el interés universitario puro, que no sea demorada o desechada por el interés político, cuando no por el simple capricho o conveniencia de algún empleado influyente. En nuestro concepto, si se quiere intentar seriamente una reforma a fondo de la Universidades Nacionales, es necesario comenzar por independizarlas de esas influencias que desnaturalizan su misión y su sentido. Independizarlas no formalmente, como lo hizo la Ley de Educación de 1940, que mientras admitía una tímida autonomía en la designación de las autoridades universitarias dejaba, sin embargo, a las universidades atadas a la voluntad del Ejecutivo con el cordón administrativo del presupuesto; sino una autonomía no simulada, que permita el amplio desenvolvimiento de la Universidad mediante la fijación de una cuota anual fija (no menor del 2% en el Proyecto) del presupuesto de rentas públicas de la Nación y la garantía de libertad de manejo de sus fondos, sin la perturbación agobiante del procedimiento administrativo para su inversión.”

Los postulados formulados por tan reconocidas personalidades no fueron acogidos por la Junta Revolucionaria de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt, quién había sido fervoroso partidario de la autonomía universitaria en sus años de luchas estudiantiles. El Estatuto aprobado el 28 de septiembre de 1946, estableció que las autoridades: rector, vicerrector y secretario serían designados por el Ejecutivo Federal, no aceptándose tampoco el porcentaje anual del presupuesto nacional de no menos del 2%, sino que se fijó entre el 1 y 2%. No todo fue negativo, pues el referido Estatuto de 1946 estableció por vez primera en Venezuela la representación estudiantil en los diferentes organismos de co-gobierno y se consagra la libertad de cátedra, aspecto fundamental de la autonomía universitaria. Rómulo Betancourt en su obra “Venezuela política y petróleo” al tratar el tema del Estatuto Orgánico de las Universidades expresa lo siguiente:

“En 1946 la Junta revolucionaria de Gobierno decretó, en el Estatuto Orgánico de las Universidades, la autonomía administrativa y docente de los centros de cultura superior. De 5 millones de bolívares que se le asignaba a la educación universitaria en 1945 se pasó a 14 millones en 1948. “Administrar pobreza ha sido el destino de algunas universidades hispanoamericanas, a las cuales se le hizo dueñas de una ilusoria autonomía”, dije en el Paraninfo de la Universidad Central, el 24 de octubre de 1947, en el acto de apertura de cursos.” (1969, 499) .

No puede desconocerse el clima de pugnacidad y sectarismo político vividos en esos años de la Junta Revolucionaria de Gobierno y en el corto gobierno de don Rómulo Gallegos, ambiente que perjudicó gravemente la vida universitaria y su prestigio ante la comunidad nacional.

Con el derrocamiento del Presidente Gallegos en noviembre de 1948, se agudizan los disturbios estudiantiles, su punto culminante es el año 1951 cuando la Junta de Gobierno presidida por Germán Suárez Flamerich destituye las autoridades de la U.C.V. encabezada por el rector Dr. Julio de Armas y nombra al Dr. Eloy Dávila Celis, lo que produjo mayores enfrentamientos y disturbios públicos.

El clima de ingobernabilidad de la Universidad Central determinó que el 17 de octubre de 1951, mediante decreto número 321 la Junta de Gobierno interviene la universidad, designa un Consejo de Reformas y ordena su reestructuración total. Betancourt, R. (1969, 622) al analizar estos acontecimientos expresa lo siguiente:

“Y fue la necesidad de extirpar ese contagioso absceso de fijación de la resistencia nacional a la dictadura una de las razones que impulsaron a ésta para “descubrir” el complot del 12 de octubre de 1951. Lanzada en grande escala la redada represiva que llevó a 6 mil venezolanos a las cárceles, consideraron expedito el camino para yugular definitivamente la autonomía universitaria. Se dictó, el 18 de octubre de 1951, el Decreto Ley número 321 que echaba por la borda el estatuto de autonomía docente y administrativa de las Universidades e imponía al claustro, como supremas autoridades, 5 ejecutores dóciles de la voluntad represiva del régimen. Así fue creado ese Consejo de la Reforma Universitaria de que hablaba tan vagamente la información de la United Press, y al frente de él colocaron al doctor Julio García Álvarez.”

El mencionado decreto 321 deroga el Estatuto Orgánico de 1946 con lo cual en opinión del profesor Márquez “naufra definitivamente el experimento que este representaba, que sin ser propiamente autonómico, contenía, no obstante, importantes innovaciones, consagratorias de la autonomía en algunos aspectos, como el

nombramiento de los profesores, la libertad de cátedra y el principio de cogobierno estudiantil.” (2003).

La Universidad Central de Venezuela será clausurada nuevamente y en julio de 1953 se dictó una Ley de Universidades Nacionales, que terminó con los restos de autonomía universitaria, que dispuso el libre nombramiento y remoción de los funcionarios universitarios, incluso a los profesores a quienes se calificó de empleados públicos. Debe reconocerse que bajo esta ley se aprobaron en 1953 las dos primeras universidades privadas en Venezuela la Universidad Santa María de doña Lola de Fuenmayor y la Universidad Católica Andrés Bello de la Compañía de Jesús, lo que abrió un importante campo a la educación privada en Venezuela vedado hasta ese momento.

La Universidad Católica Andrés Bello nace como una iniciativa de la Conferencia Episcopal venezolana celebrada en Mérida en octubre de 1951, pero será el 19 de octubre de 1953 mediante Decreto número 24.269 que el Ejecutivo Nacional autoriza su funcionamiento. Inicia sus actividades académicas el 24 de octubre del mismo año en la antigua sede del Colegio San Ignacio ubicado en la esquina de Jesuita del centro de Caracas. El crecimiento de la UCAB ha sido constante de 156 alumnos el primer año hoy cuenta con 18.748 estudiantes en sus diferentes Facultades y programas de postgrado.(Fuente: El Ucabista, octubre 2003, Edición Especial).

F. EL DECRETO – LEY DE UNIVERSIDADES DEL 5 DE DICIEMBRE DE 1958 Y LA LEY DE UNIVERSIDADES DEL 8 DE SEPTIEMBRE DE 1970.

La participación activa de importantes sectores de la vida nacional hicieron posible el derrocamiento de la última dictadura el 23 de enero de 1958. Dentro de esos sectores se encontraban docentes y estudiantes universitarios quienes contribuyeron en esa jornada democrática. Eso explica el porqué la Junta de Gobierno presidida por el V.A Wolfgang Larrazábal mediante decreto del 17 de febrero nombra una comisión encargada de redactar un proyecto de Ley de Universidades, con el expreso mandato de que “contemple y asegure la autonomía”. Esta comisión estuvo integrada por los doctores Francisco de Venanzi quien la presidió y por Rafael Pizani, Ismael Puertas Flores, Rubén Coronil, Raúl García Arocha, Armando Vegas, J.L. Salcedo Bastardo, J.M. Bianco, Marcelo González Molina, Héctor Hernández Carabaño, Francisco Urbina y Ernesto Mayz Vallenilla, en representación de los estudiantes el bachiller Edmundo Chirinos. La comisión presentó un proyecto de ley, el cual fue acogido por la Junta de Gobierno, entonces presidida por el Dr. Edgar Sanabria y el 5 de diciembre de 1958 se aprobó el Decreto - Ley de Universidades. El profesor Márquez al comentar este instrumento legal dice:

“Virtud primordial de la Ley de Universidades, promulgada el 5 de diciembre de 1958 razón por la cual se instituyó esta fecha como Día del profesor Universitario es que, no solo instaura plenamente la autonomía, sino que también la define en términos amplios e inequívocos. El art. 8,

en efecto, establece que: Las universidades son autónomas, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. En concordancia con ello, el art. 6 dispone que: El recinto de las universidades es inviolable. Su vigilancia y el mantenimiento del orden dentro de él son de la competencia y responsabilidad de las autoridades universitarias; no podrá ser allanado sino para impedir la consumación de un delito o para cumplir las decisiones de los tribunales de Justicia. Otros artículos se refieren explícitamente a la autonomía administrativa, que es especialmente amplia en lo tocante al manejo de los fondos propios de cada universidad, incluidas las partidas que le sean asignadas en la Ley de Presupuesto.” (2003).

La referida Ley de Universidades retorna la potestad de nombrar sus autoridades al Claustro integrado no solo por profesores, sino, que incluyen representantes estudiantiles y de los egresados. Igualmente consagra la libertad y la pluralidad de cátedra aspecto fundamental de la autonomía universitaria. Consagró una instancia coordinadora de las instituciones universitarias con la creación del Consejo Nacional de Universidades, presidido por el Ministro de Educación y los rectores de las universidades nacionales y privadas, así como un delegado estudiantil por cada universidad nacional o privada.

El Decreto - Ley de Universidades de diciembre de 1958, es un magnífico ejemplo del espíritu unitario que integró a la mayoría de los venezolanos en los acontecimientos del 23 de enero. Si se observan los nombres de quienes formaron parte de la comisión redactora del proyecto de ley se puede concluir que estuvieron representados todos los sectores ideológicos y políticos de la Venezuela de entonces, muchos de ellos tuvieron responsabilidades en la conducción de la educación nacional y de las universidades en los años subsiguientes.

Los acontecimientos políticos continuaron su dinámica y pronto Venezuela se vio sumergida nuevamente en una ola de violencia urbana y rural durante el gobierno del Presidente Rómulo Betancourt que lo obligó, entre otras cosas, a allanar en 1960 la Universidad Central de Venezuela.

Ley de Universidades del 8 de septiembre de 1970.

La universidad venezolana vivió un convulsionado período en las décadas de los 60 y 70. Las universidades eran el reflejo de un mundo en crisis, acontecimientos tales como el triunfo de la revolución cubana, la guerrilla venezolana, la guerra fría, el mayo francés tuvieron importante influencia en la vida de esas instituciones.

En Venezuela surgió el movimiento de la “renovación universitaria” impulsada en buena medida por los movimientos de izquierda que cuestionaban duramente la manera de conducir y de concebir las instituciones universitarias. Dentro de ese clima confrontacional surgieron problemas de orden público, que escaparon al campo exclusivamente universitario. Es entonces en ese enrarecido ambiente que se planteó la reforma a la Ley de Universidades.

El Dr. Gonzalo Barrios, relevante figura política de Acción Democrática y quién había sido su candidato presidencial en las elecciones de 1968, defendió la reforma legislativa en varios artículos publicados en el diario El Nacional, a continuación algunos de sus argumentos:

“La reforma de la Ley de Universidades se ha planteado con miras a la eliminación de vicios notorios que desvían y entran el proceso de nuestra enseñanza superior. Como réplica a este propósito anda en organización un “movimiento de defensa de la universidad autónoma y democrática”, con el cual se da por sentado que el proyecto de reforma es un ataque y representa una amenaza contra la institución misma. Esta contradicción deberá aclararse al máximo. Hay dos corrientes opuestas frente al problema y es preciso dilucidar cual de las dos está en una querrela interminable o es un peligroso escamoteo de la realidad. Por otra parte no es recomendable en esta materia imponer una solución por vía de autoridad. Se hace indispensable un esfuerzo de persuasión. Aquí si que viene a cuento de aquello de vencer y convencer.” Mas adelante expresa lo siguiente:

“Es curioso observar que quienes impugnan la reforma propugnan la “renovación”, especie de reforma aplicada ejecutivamente y aún en contravención de la ley, como es el caso de la facultad de Ingeniería que se ventila ante la Corte Suprema. Nadie sostiene por consiguiente, la intangibilidad de la actual situación universitaria y –pensando particularmente en la Central- existe una especie de consenso unánime acerca de la necesidad de modificar estructuras, mecanismos y prácticas en el gobierno y en la enseñanza de las universidades. Sin embargo, los reajuste de esa índole en la reforma propuesta en el Congreso se rechazan a priori sólo porque se supone que habrían de atentar contra el principio de la autonomía.” (1981, 259)

El fondo político es tocado directamente por Barrios cuando expresa:

“...el móvil determinante no es confesable pero si comprensible. Que no se le busque en las alturas donde se enfrentan las ideologías. Lo que verdaderamente se siente amenazado y trata de defenderse es la corruptela que consiste en transferir cuantiosos fondos del presupuesto universitario a las finanzas de ciertos grupos políticos mediante diversos y no muy secretos ” (1981, 260)

La reforma a la Ley de Universidades produjo un amplio debate nacional tanto en las universidades nacionales, como en los medios de comunicación social y en el

Congreso de la República. Esta confrontación permitió a los sectores de izquierda venezolana presentar y defender sus ideas acerca de la institución universitaria.

El profesor Mendoza, J. (1970), docente de la Universidad de los Andes, escribió una obra que condensa el pensamiento calificado de progresista, fuertemente enfrentado al status político gobernante. Cuando el libro estaba en imprenta es aprobada la reforma parcial a la Ley de Universidades, lo que hace afirmar al autor en la nota introductoria de la obra lo siguiente:

“Sin embargo, para el momento de salir a la calle nuestra obra, ya la contrarreforma ha sido sancionada y promulgada, con lo cual se ha yugulado la autonomía y se ha dado un gran paso hacia la entrega de nuestra educación en manos de las fuerzas mas reaccionarias del país. Las tesis e ideas centrales aquí expuestas no sufren menoscabo pero se posterga el ámbito propicio para su discusión.”

La visión marxista de la lucha universitaria es expuesta sin edulcorar su contenido en los siguientes términos:

“En los regímenes de esencia burguesa, dictatoriales o con democracia representativa, controladas socialmente por los intereses de las clases dominantes, la universidad se convierte por períodos en elemento impulsor de transformaciones y en centro de inquietudes hasta que la velocidad a que marcha el sistema logra imponer su ritmo a las universidades y entonces éstas y el sistema se quedan rezagados frente al propio movimiento social y a las necesidades de progreso que manifiestan los pueblos. El peligro nace de que el gobierno universitario pueda quedar en manos esclerosadas pues entonces la autonomía de fuente democrática se convierte en isla y símbolo de atraso. Es por ello que nosotros creemos que frente a las críticas reaccionarias contra la autonomía estamos en el deber de proponer una afirmación progresista, democrática y hasta revolucionaria para la misma.” (p. 52)

Dentro de la concepción a la que se hace referencia, un punto especialmente sensible es la educación privada, pues nada es más contradictorio a las posiciones marxistas que la existencia de la libertad de educación y de la libre escogencia por parte del ciudadano o de la familia de la institución para cursar estudios. La posición del profesor Mendoza no admite puntos medios:

“Nosotros no creemos que la educación privada pueda ser democrática y mucho menos la educación religiosa o influida y controlada por religiosos. Esto a todos los niveles, pero particularmente a nivel de la universidad. “Las universidades públicas deberán seguir siéndolo, y no pueden convertirse en privadas sin pérdida de su carácter democrático.” La enseñanza privada y sobre todo la universidad privada son por definición la antítesis de los principios que nosotros venimos describiendo como condiciones previas a la democratización de la educación superior.” (1970, 74)

La posición dogmática anteriormente expuesta resulta claramente contradictoria con los orígenes de la misma universidad y con el desarrollo que a través de los siglos han tenido tantas instituciones universitarias nacidas por iniciativas individuales o sociales. Pretender que el estado tiene el monopolio absoluto de la educación refleja un desprecio al concepto democrático de la educación, entendido como el derecho inalienable de todo ser humano de escoger libremente que estudiar y donde estudiar. La “renovación universitaria” hoy se recuerda como un intento político para controlar la academia por parte de sectores radicalizados, el autor citado al evaluar los resultados del movimiento renovador asume una posición crítica y con crudeza expresa lo siguiente:

“En realidad el epílogo de este primer acto de la renovación se ha saldado con una nueva derrota para las fuerzas progresistas de la universidad y del país. Cuando quienes impulsaron un movimiento se ven obligados a parapetarse en actitudes defensivas es porque se pretende evitar el desastre mayor ante un enemigo que ha tomado a su cargo las iniciativas: esto es lo que ha ocurrido frente al Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Universidades. El proceso de la renovación universitaria pese a ser la expresión de problemas y desajustes reales de nuestras universidades, se planteó, en cuanto a las fuerzas y sectores que lo animaron, en un mal momento. En efecto, las fuerzas de izquierda del país que son las que han tenido las ideas más lúcidas sobre el destino de nuestra educación, embriagados por el torbellino político de la década de los sesenta, volcaron todos sus esfuerzos hacia un intento vano por conquistar el poder. La intentona se canceló con una derrota que solo los obnubilados discuten hoy en día. Fue entonces cuando se sintió la necesidad de mirar de nuevo hacia otros horizontes y nos conseguimos con la universidad. Una institución a la que postergamos durante diez años pretendíamos transformarla por efecto de magia en pocos meses. Con toda la buena fe del mundo, es cierto, pero minada nuestra potencia por el resquebrajamiento de la moral. La tarea de transformar la universidad fue acometida por un grupo de fuerzas divididas, aniquiladas en muchos aspectos, aislados de las masas y del pueblo, plagado de contradicciones e inhibidos por su debilidad. La consecuencia no podía ser otra: el movimiento renovador ha sido derrotado. En la práctica es el último fracaso parcial de la derrota global del movimiento revolucionario, es el último eslabón de la cadena.” (1970, 13).

La reforma a la Ley de Universidades estuvo marcada por una disputa de carácter ideológica a la cual se ha hecho referencia a título informativo, sin embargo transcurridos mas de treinta años de la polémica, sucedidos acontecimientos mundiales tales como la caída del muro de Berlín, el fracaso de la ideología marxista e inmersos en un irreversible proceso globalizador, los ánimos se serenar y permite una evaluación más objetiva de la Ley de Universidades de 1970, el profesor Márquez (2003) ha hecho ese intento:

“El movimiento de renovación alarmó, no solo al gobierno, presidido por el Dr. Rafael Caldera, y a su partido COPEI, sino también al partido

Acción Democrática, que estaba en la oposición, pero tenía una fuerza decisiva en el congreso Nacional. La situación en la UCV se tornó crítica, y aunque las cosas parecían enrumbarse hacia una cierta normalización de la vida universitaria, el gobierno, al parecer por presión militar, decidió violar la autonomía e intervenir la Universidad, ocupando militarmente todas sus dependencias. Previamente a ello, los partidos COPEI y Acción Democrática se pusieron de acuerdo para realizar en el Congreso una urgente reforma de la Ley de Universidades, la cual fue promulgada el 8 de septiembre de 1970. Aunque esta reforma mantuvo el sistema autonómico, disminuyó bastante sus alcances y su eficacia, en aras de un mayor poder de injerencia del gobierno en la vida de las universidades. Curiosamente, la reforma comenzó por ampliar y precisar el concepto de autonomía.”

La Ley de Universidades promulgada por el Presidente Rafael Caldera el 8 de septiembre de 1970, presenta la siguiente estructura legal:

Título I. Disposiciones Fundamentales.

Los Artículos 1,2,3, 4 y 6 contemplan los conceptos, valores y objetivos de las universidades venezolanas.

El Artículo 5, integra de manera coordinadas a las universidades en el sistema educativo venezolano.

El Artículo 7, consagra la inviolabilidad del recinto universitario, estableciendo que las responsabilidades de vigilancia y mantenimiento del orden son de competencia y responsabilidad de las autoridades universitarias. Define lo que debe entenderse por recinto universitario, que son las áreas destinadas a las actividades docentes, de investigación, académicas, de extensión y administrativas.

El Artículo 8, establece que las Universidades son Nacionales o Privadas y la manera de creación de las mismas.

El Artículo 9 consagra la autonomía universitaria en los siguientes aspectos:

1. Autonomía organizativa en cuanto podrá dictar su normativa interna.
2. Autonomía académica, que comprende todos los aspectos relacionados con la planificación, organización y ejecución de programas de investigación, docencia y extensión.
3. Autonomía administrativa, la cual le permite elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación y administrativo.
4. Autonomía económica y financiera, lo que permite organizar y administrar su patrimonio.

Con este artículo noveno la legislación venezolana reconoció un derecho de larga data de las universidades nacionales que se remonta a la real Cédula del 4 de octubre de 1781 del rey Carlos III, mediante la cual autorizó a la naciente Universidad de Caracas para dictar su propia constitución y sus reglamentos así como elegir al rector por el Claustro Universitario.

El Artículo 10, establece la posibilidad de creación de Universidades Nacionales Experimentales, oída la opinión favorable del Consejo Nacional de Universidades.

El Artículo 11, declara la gratuidad de los estudios ordinarios en las Universidades Nacionales.

Artículo 12, reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Tesoro Nacional, a las Universidades Nacionales.

Artículo 13, establece que en la ley de Presupuesto se incluirá anualmente una partida destinada a las Universidades Nacionales cuyo monto no será menor del uno y medio por ciento del total de rentas.

Artículo 14, fija un régimen especial para los bienes y rentas de las Universidades Nacionales.

Artículo 15, establece que las universidades Nacionales gozarán en cuanto a su patrimonio de las mismas prerrogativas del Fisco Nacional.

Artículo 16, establece que los funcionarios de las universidades que manejen fondos de la Universidad están sujetos a la caución prevista en la ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Artículo 17, contiene el reconocimiento por parte del Estado venezolano de los grados, títulos y certificados de las Universidades Nacionales. En las Universidades privadas tal documentación requiere ser refrendado de acuerdo al artículo 182 de la Ley de Universidades.

Título II. Del Consejo Nacional de Universidades.

Los artículos 18 al 23 contienen todo lo referente a la creación, conformación, y funciones de ese organismo colegiado, así como lo relacionado con su Secretariado

Permanente. El artículo 22 establece las condiciones de elegibilidad del Director de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) y sus atribuciones.

Título III. De las Universidades Nacionales.

Capítulo I. De la organización de las Universidades (Artículos 24 al 144)

Capítulo II. De la enseñanza universitaria. (Artículos 145 al 161)

Capítulo III. De las incompatibilidades (Artículos 162 al 166)

Capítulo IV. Del sistema electoral universitario (Artículos 167 al 172)

Título IV. De las Universidades Privadas (Artículos 173 al 183).

Título V. Disposiciones transitorias y finales (Artículos 184 al 191).

La Ley de Universidades del 8 de septiembre de 1970 con todas sus limitaciones ha orientado y regido el mayor crecimiento de los estudios superiores en la historia de la educación venezolana. Si se recuerda que para el año 1957, último año de la dictadura de Pérez Jiménez, la matrícula estudiantil universitaria alcanzaba a diez mil alumnos, correspondiendo 8.000 a universidades oficiales y 2.000 a universidades privadas y se compara con los 852.950 estudiantes de educación superior para el año lectivo 2000-2001, correspondiendo 497.979 a instituciones oficiales y 354.971 a instituciones privadas (Fuente: Memoria y Cuenta 2001 del

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), se puede concluir que ese extraordinario salto cuantitativo se logró gracias al esfuerzo sostenido de una política de Estado y a una legislación que con sus fallas hoy rinde frutos positivos al desarrollo nacional.

Este explosivo crecimiento de la educación superior venezolana ha hecho que se planteen importantes reformas en el sub sistema de educación superior, ya en el año 1986 en el informe de la Comisión Presidencial para el Estudio del Proyecto Educativo Nacional, coordinado por el Dr. Arturo Uslar Pietri, se recomendaba entre otras cosas, que la excelencia debe ser objeto fundamental de la educación venezolana y particularmente de la educación superior, así como desarrollar fuentes adicionales de financiamiento que coadyuven al estado con esa pesada pero indispensable obligación.

A manera de conclusión se citarán las acertadas palabras del profesor Márquez quién expresó los siguientes conceptos sobre la Ley de Universidades de 1970:

“Justo es reconocer que, pese al carácter antiautonómico de las reformas de 1970, nuestras universidades han podido gozar hasta el presente de su autonomía, sin duda porque los sucesivos gobiernos, una vez superadas las circunstancias traumáticas que dieron paso a esas reformas, han respetado en lo esencial el principio autonómico. Solo en el aspecto financiero se ha entabado el normal desempeño de las universidades, regateándole los aportes presupuestarios, bien por insuficiencia real de los recursos del estado, bien como instrumento de chantaje y dominación sobre unas instituciones que, como las universitarias, por definición deben ser muy críticas ante los designios gubernamentales.” (2003)

G. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

La Constitución de 1999 nace como el resultado de un convulsionado proceso político, aún es temprano para una evaluación con profundidad del texto fundamental, sin embargo se han hecho esfuerzos para estudiarla en sus alcances jurídicos, el profesor Brewer, A. (2000), quien formó parte de la Asamblea Nacional Constituyente, expresa lo siguiente:

“En nuestro criterio y como conclusión de dicha evaluación, la nueva Constitución no asegura ni sienta las bases para dicha transformación del sistema político y, al contrario, consolida tanto el centralismo estatal imperante, lo que da marcha atrás, incluso, al proceso de descentralización que se había iniciado en 1989.” (p. 8)

Uno de los aspectos que ha merecido reconocimiento en el nuevo texto es la parte dogmática contenida en el Título III “De los Derechos humanos y garantías y de los deberes”, sobre este particular afirma el citado autor:

“En esta materia, a pesar de los avances que contiene la Constitución, por ejemplo, en la enumeración de los derechos individuales y en la constitucionalización de los Tratados Internacionales sobre derechos humanos a los cuales se les prescribió aplicación preferente cuando sean más favorables, los aspectos negativos del texto pesan más que las razones que podrían hacer que la constitución merezca nuestra aprobación.” (p. 14).

Es en este Título III, Capítulo VI, “ De los derechos culturales y educativos ”, integrado por trece artículos, donde se consagra el reconocimiento a la autonomía

universitaria (artículo 109). Del contenido de la referida norma puede extraerse lo siguiente:

- a. Reconocimiento por parte del Estado de la autonomía universitaria para la investigación científica, humanística y tecnológica.
- b. Reconocimiento a las universidades autónomas para darse sus normas de gobierno, funcionamiento y administración de su patrimonio, bajo las pautas que establezca la ley.
- c. Consagración de la autonomía universitaria, para planificar, organizar, elaborar y actualizar programas de investigación, docencia y extensión.
- d. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario.
- e. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía conforme a la ley.

La consagración constitucional del principio de la autonomía universitaria, es sin duda un importante avance en la evolución de la educación superior en Venezuela. Inspirado por la nueva Constitución el Ministerio de Educación Superior presentó en abril de 2003 unas “ Propuestas para la discusión de la Ley de Educación Superior”, allí se invita a todos los sectores relacionados con el mundo universitario a participar en la discusión sobre estas ideas:

“Estas propuestas tienen la intención de alimentar el debate, con especial énfasis entre los universitarios, sector social que por razones históricas cuenta con grandes recursos para el análisis y la participación.”

Entre las definiciones generales de la propuesta oficial se encuentran los siguientes principios que regirán la educación superior:

- a. Carácter público de la educación superior
- b. Calidad e innovación
- c. Ejercicio del pensamiento crítico
- d. Equidad
- e. Pertinencia social
- f. Formación integral
- g. Formación a lo largo de toda la vida
- h. Autonomía
- i. Articulación
- j. Cooperación internacional

Este importante documento será objeto de estudio en el Capítulo IV de la presente investigación denominado “Constitución, reforma y autonomía universitaria”, allí se profundizará sobre el carácter público de la educación superior y sobre la concepción de la autonomía universitaria propuesta.

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD VENEZOLANA

A. LA NORMA CONSTITUCIONAL: CONTENIDO Y ALCANCES.

Si bien se ha reconocido doctrinariamente la importancia del texto constitucional en la organización del Estado y en la consagración de los derechos fundamentales de los ciudadanos, no siempre ha ocurrido lo mismo con la interpretación, jerarquización y aplicación de la norma constitucional. Antes de abordar el tema, debe indicarse que la constitución forma parte fundamental del ordenamiento jurídico del Estado, el cual es un amplio y complejo cuerpo de normas con múltiples relaciones verticales y horizontales que interactúan recíprocamente y se complementan para el cumplimiento de sus fines. El profesor García de Enterría, E. (1998) afirma:

“El ordenamiento no es un agregado de normas; mas bien, como puso de relieve Santi Romano, el ordenamiento precede a la norma, la cual es tal no por ninguna cualidad abstracta o de esencia sino justamente por su inserción en un ordenamiento concreto, que como tal la precede y ha tenido que definirla previamente como <fuente de derecho> y en cuyo seno únicamente cobra todo su sentido.” Mas adelante expresa lo siguiente: “Romano precisó que ordenamiento jurídico es sustancialmente organización, estructura, posición de un ente social como tal ente y entre sus miembros. Allí donde hay un ente social

organizado (de cualquier clase, dice Romano, incluso una agrupación de bandidos) hay también Derecho, hay un ordenamiento jurídico en sentido propio (ubi societas, ibi ius)". (I, 59).

El ordenamiento jurídico resulta entonces un complejo normativo, donde las diferentes normas se vinculan, complementan y en oportunidades se modifican. Esto significa que puede haber cambios en un cuerpo normativo individualizado, pero eso no significa un cambio en el ordenamiento jurídico general, mientras no cambien los principios que la inspiren. Un hecho jurídico relevante como es la aprobación de una nueva constitución (caso de la constitución venezolana de 1999), si afecta el ordenamiento jurídico global pues incorpora nuevos elementos (principios, valores) que hasta ese momento no estaban contemplados en él. Esos nuevos elementos del orden jurídico general, tendrían relevancia en la interpretación y aplicación de la norma jurídica individualizada. Sobre el tema expresa el referido autor:

“La interpretación de cada norma, esto es, la comprensión de su sentido como operación necesariamente previa a su aplicación, es, por la misma razón, una interpretación del ordenamiento jurídico entero en el que dicha norma se integra y dentro del cual cobra su significación.” (1998, I, 60).

El citado autor mantiene una tesis hoy ampliamente aceptada de no limitar las fuentes del Derecho a las tradicionales, principalmente a la ley positiva creada por el Estado a través del procedimiento establecido para tal fin, en este sentido expresa:

“Tanto en el transcurso histórico como hoy mismo, digan lo que quieran las constituciones, al lado de las fuentes formalizadas como tales o estatalizadas, juegan un papel otras fuentes que no están publicadas en

las Gacetas o Boletines Oficiales, la costumbre, la jurisprudencia y, de manera especial, los principios generales del derecho. De hecho, hoy nuestra Constitución admite que, precisamente en lo que atañe a la administración, no todo el Derecho se encuentra en las leyes (art. 103.1)” (1998, I, 61).

En este mismo sentido puede afirmarse que si bien es innegable la presencia del Estado en su papel de creador de la norma positiva y del ordenamiento jurídico general, esta presencia no es absoluta ni excluyente, pues a su lado permanece siempre la voluntad del ser humano por la justicia como valor fundamental del Derecho y expresa García de Enterría (1998) “ Es normalmente de ese sentido del Derecho como un necesario instrumento de justicia (y no simplemente de un orden externo) de donde surgen las fuentes extralegales del Derecho, fuentes que no podrá jamás cegar totalmente la organización política , sea ésta cual sea.” (I, 61-62)

La norma constitucional forma parte de ese orden jurídico general, con múltiples relaciones con las otras normas de carácter legal y sublegal. Tradicionalmente la norma constitucional se vio como la expresión máxima de la organización del estado y de los deberes y derechos de los ciudadanos, era una norma de referencia obligatoria, con un alto contenido político y que expresaba en buena medida los ideales y anhelos de una nación. Esta concepción entendía a la norma constitucional descarnada de la realidad social, política y jurídica, y por tanto de poca o ninguna aplicabilidad en la solución de problemas surgidos en el seno de la sociedad. La norma constitucional se convertía así en una especie de referencia lejana, inaplicable en los aspectos concretos y cotidianos de la vida en sociedad. Esta

concepción reduccionista de la norma constitucional, imperó por mucho tiempo en los países con constituciones escritas de carácter rígidas o flexibles.

Hoy resultan superadas aquellas concepciones decimonónicas del texto constitucional que entendían a la constitución como:

“un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. La constitución es, pues, un sistema de normas. No representa una suma o resultante de decisiones parciales tomadas según van surgiendo los acontecimientos o presentándose las situaciones, sino que parte de la creencia en la posibilidad de establecer de una vez para siempre y de manera general un esquema de organización en el que se encierre la vida toda del Estado y en el que se subsuman todos los casos particulares posibles.”
(García Pelayo, M. 1951, 34)

Tal concepto de la constitución racional normativa resulta a los ojos actuales desfasados de una realidad caracterizada por el dinamismo y los cambios vertiginosos que se producen en la sociedad actual, baste mencionar el fenómeno de la globalización como uno de los hechos mas significativos de los últimos tiempos con especial influencia en el ámbito jurídico.

La norma constitucional venezolana de 1999.

La Constitución venezolana, proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de diciembre de 1999, define la organización política del país como la de un Estado democrático y social de derecho y de justicia (Art. 2 CRBV).

Tal enunciado principista se fundamenta en el cumplimiento de la norma constitucional como instrumento eficaz para el logro de los objetivos allí contemplados. Es por ello que se define a la Constitución como la norma suprema y como el fundamento del ordenamiento jurídico, ratificando el principio universal del sometimiento del Poder Público a su normativa.

De lo anterior se desprende la idea de entender a la Constitución como una norma jurídica de obligatorio cumplimiento, fundamento del ordenamiento jurídico y susceptible de interpretación en su alcance y contenido. El texto constitucional de 1999 no se queda en darle a sus normas una posición privilegiada dentro del ordenamiento jurídico general, va mas allá al consagrar una jurisdicción constitucional que garantice su supremacía y efectividad, así como su uniforme interpretación y aplicación. Para ello consagra que el Tribunal Supremo de Justicia ejercerá la jurisdicción constitucional conforme al Título VIII de la Constitución (Art. 266 CRBV). El constituyente quiso especializar a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para que ejerciera las atribuciones señaladas en el artículo 336 del texto fundamental, y aún mas ha querido que las interpretaciones sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales sean vinculantes para las otras Salas del alto tribunal y demás tribunales de la República (Art. 335 CRBV). En este sentido puede afirmarse que el constituyente ha querido que sea el T.S.J. a través de la Sala Constitucional quién ejerza el control concentrado de la Constitución.

Por otra parte la Constitución de 1999 mantuvo el principio del control difuso de la Constitución, que permite a los jueces de la República asegurar la integridad del texto fundamental en el ámbito de su competencia y la aplicación preferente de sus normas frente a incompatibilidades con otras leyes.

El profesor Brewer, A. (1991) en conferencia dictada en las Jornadas de Derecho Constitucional para conmemorar el 30 aniversario de la Constitución de 1961, expresaba lo siguiente al referirse a los mecanismos de tutela judicial:

“...se han comenzado a consolidar y desarrollar mecanismos de tutela judicial de la supremacía de la Constitución. Tenemos así un arsenal de acciones que son el pilar de la garantía a la tutela judicial de la constitución y que van, desde la paradójicamente poco utilizada vía de la acción popular de inconstitucionalidad; pasando por el control difuso de la Constitución, usado y desusado por los órganos judiciales; y por el control contencioso administrativo contra las contrariedades al derecho cometido por los actos de la administración; hasta terminar en los medios judiciales para el ejercicio del derecho de amparo de los derechos fundamentales, de efectividad destacada reciente.” (20)

En resumen puede afirmarse que el texto constitucional vigente:

- a. Define a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia.
- b. Establece como valores superiores del ordenamiento jurídico y de su actuación a: la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

- c. Define a la Constitución como la norma suprema y fundamental del ordenamiento jurídico.
- d. Dispone que todas las personas y los órganos que componen el Poder Público están sujetos a la normativa constitucional.
- e. Consagra la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de las personas naturales y jurídicas.
- f. Establece que toda persona tiene derecho a ser amparado por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aún aquellos no mencionados en el texto constitucional o en los tratados internacionales.
- g. Dispone que todos los jueces, en el ámbito de su competencia, están en la obligación de asegurar la integridad de la Constitución.
- h. Establece que le corresponde al Tribunal Supremo de Justicia ejercer la jurisdicción constitucional a través de la Sala Constitucional.
- i. Establece que le corresponde al Tribunal Supremo de Justicia garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales.

En virtud de lo anterior, puede afirmarse que la Constitución venezolana es una norma jurídica cuyo cumplimiento está garantizado por un sistema de tutela judicial, ejercido de manera concentrada por el Tribunal Supremo de Justicia a través de la Sala Constitucional y de manera difusa por todos los tribunales de la República. La Constitución establece igualmente los mecanismos jurisdiccionales para garantizar los derechos ciudadanos a través de la acción de amparo y contempla la jurisdicción

contenciosa administrativa para anular los actos de la administración generales o individuales contrarios a derecho o por desviación de poder. Resulta importante destacar que la Constitución garantiza no solo la supremacía y efectividad de sus normas sino también de los principios de carácter constitucional mencionados en el Título I y desarrollados en el texto.

El profesor García de Enterría (1998) al comentar el valor normativo de la Constitución española de 1978, expresa una opinión que bien puede aplicarse a la realidad constitucional venezolana:

“La vieja concepción que limitaba el texto constitucional a un documento declamatorio y retórico, propio para caldear los espíritus pero que no entraba en el austero menester de los juristas, es ya historia pasada. Hoy la Constitución domina no solo el campo, relativamente estricto de la justicia constitucional, sino la totalidad de la vida jurídica de la sociedad, con un influjo efectivo y creciente.” (I, 101)

B. LA EDUCACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

1. Aproximación al concepto de servicio público.

Es necesaria una breve referencia histórica sobre el servicio público, concepto estrechamente vinculado a la actividad administrativa del Estado en el cumplimiento de sus cometidos. La crisis del Estado Liberal y el surgimiento de la ideología socialista provocó una presencia expansiva del Estado, que trajo como consecuencia una multiplicación de los entes encargados de prestar servicios públicos a los

ciudadanos y a las comunidades, llegándose a afirmar que el Estado sería la suma del conjunto de los servicios públicos. Esto obliga a algunas precisiones que permitirán entender mejor el asunto en estudio.

La actividad administrativa va a constituir el núcleo del cual se va a desprender el concepto de servicio público, el maestro Giannini expresa que:

“... Después de las revoluciones Americana y Francesa, surge la <actividad administrativa> entendida , si bien se observa, en un sentido semánticamente impropio, por cuanto no significa simplemente la actividad de cualquier aparato de administración sino de la administración de los poderes públicos, sobretodo la del Estado, inclusive la de los municipios mas o menos libres, la de las asociaciones públicas, a las cuales denominaríamos hoy , con un término mas genérico, entes públicos.” Mas adelante sigue diciendo “Ahora bien, si se acepta que el poder dentro del cual gravita la actividad administrativa es un poder gubernativo, esto es, algo mas que una mera ejecución, en cuanto además de ejecutar leyes las estudia y las propone, tiene potestad propia a proyección externa, de dirección de la economía y de las finanzas, gestiona servicios públicos y empresas públicas, provee servicios sociales, queda entonces explicado por qué la actividad administrativa no sea reducible a unidad, es decir codificable y cognoscible mediante grandes distinciones teóricas.” (1986, III).

Comenta el maestro Giannini la complejidad de las administraciones públicas, las cuales gestionaban algunos servicios públicos esenciales y hoy gestionan cantidad de servicios públicos de múltiple naturaleza, inclusive de empresas públicas concurrentes en el mercado.

Puede afirmarse que el concepto de servicio público, ha venido evolucionando con el mismo concepto de la administración y de la actividad administrativa, por lo que resulta algo menos que imposible encasillar este concepto dentro de los moldes

de la doctrina clásica. Bien lo ha expresado el profesor José Araujo Juárez en la introducción de la obra *Servicio Público, Balance y Perspectiva* cuando dice:

“Es sabido que la doctrina de Derecho Público se ha agotado desde hace mucho tiempo, sobre el tema de un criterio que sea la <pedra angular> del Derecho Administrativo.” (1999, 15).

La profesora Rodríguez, N. (1999) al referirse a la definición del término servicio público, afirma:

“Sin temor a equívocos, afirmamos, que no existe en la literatura jurídica sobre la actividad administrativa de servicio público un concepto unívoco. Todos han sido construidos teniendo un punto de encuentro en la noción del interés público, pero sin lograr un criterio de unidad en cuanto a su ámbito material y subjetivo.” (p. 50)

De allí que la doctrina en ocasiones se ha inclinado por una noción orgánica o subjetivo, en el sentido de enfatizar en la administración como prestadora de un servicio, y en ocasiones por una noción material, considerando la naturaleza del servicio mismo, independientemente del órgano que lo preste.

La profesora citada intenta una aproximación al concepto de servicio público al expresar:

“En fin, la noción de servicio público podemos concebirla, como aquella actividad de prestación asumida por la Administración, bajo un régimen de Derecho Público, otorgada en forma directa o indirecta, que atendida de forma regular e ininterrumpida, responde a las necesidades colectivas del interés público.” (1999, 52)

La definición anterior conjuga el elemento orgánico referente a la titularidad administrativa, el elemento material esto es que responde a las necesidades del interés público y el elemento formal constituido por el marco jurídico del Derecho Público, entendido como un régimen jurídico exorbitante al derecho común pero necesario para el cumplimiento de sus fines. De esta manera y a los fines del presente trabajo se utilizará esta noción de servicio público.

2. La Educación Servicio Público Social

La noción anteriormente estudiada de servicio público establecía el elemento formal como el marco jurídico de Derecho Público. Esto implica el principio de legalidad, fundamento del Estado de Derecho y marco de actuación de la administración. En este sentido es la ley la que va a fijar si una actividad del Estado es un servicio público, va a fijar su actuación, va a señalar cual órgano de la administración le va a corresponder su titularidad, en fin va a ser la ley la que definirá la naturaleza, el alcance y contenido del servicio público de que se trate. En este sentido el artículo 156, numeral 24 de la CRBV, señala la competencia del Poder Público Nacional sobre “Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud”.

La Constitución de 1999 declara a la educación y al trabajo como principios fundamentales del Estado (art. 3 CRBV). Este importante señalamiento va a tener

incidencia en el desarrollo constitucional del proceso educativo, bien como derecho humano, bien como servicio público.

El artículo 102 de la CRBV declara a la educación como un servicio público y establece que “El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en la ley.” Mas adelante señala que esa educación integral a la cual tienen derecho todos los ciudadanos debe ser de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin mas limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. Eleva la obligatoriedad desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. Ratifica que la educación impartida por el estado es gratuita hasta el pregrado universitario. Señala que la inversión que realice el Estado en materia educativa será prioritaria de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas, lo cual permitirá la creación y sostenimiento de instituciones y servicios bien dotados que asegurará a los ciudadanos el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. Igualmente expresa la Constitución, que la ley garantizará atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad, y a quienes se encuentren privados de libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo (art. 103 CRBV).

La Constitución de 1999, mantiene el derecho a la educación privada, al señalar que toda persona natural o jurídica, previa comprobación de sus condiciones podrá fundar y mantener instituciones educativas privadas, bajo la inspección,

vigilancia y aceptación del Estado. Este derecho a la educación privada estuvo consagrado en el artículo 79 de la Constitución de 1961, donde no solamente se reconocía este derecho, sino su estímulo y protección por parte del Estado.

Puede afirmarse que la Constitución de 1999 ha querido reforzar la orientación, presencia y actuación del Estado en la educación, indicando los criterios que la orientan y comprometiéndolo a una serie de obligaciones de difícil cumplimiento, tales como la creación y sostenimiento de instituciones y servicios “bien dotados” para asegurar el acceso, permanencia y “culminación” en el sistema educativo.

La Constitución de 1999, con la consagración de la educación como servicio público, ha querido jerarquizar dentro de la actividad administrativa ese importante cometido. Sin embargo debe decirse que si bien la Constitución de 1961 no consagró de manera expresa a la educación como servicio público, la doctrina así lo ha considerado, el profesor Lares, E. (1978) al referirse a este punto expresa:

“Numerosos servicios públicos derivan del texto de la constitución venezolana, cuyas disposiciones consagran en varios casos deberes del Estado y los correlativos derechos de los habitantes de su territorio. Así, por ejemplo, el servicio público de la educación está consagrado en el artículo 78 de la constitución....” (p. 236)

De igual manera la ley Orgánica de Educación del 26 de julio de 1980, reformada en septiembre de 1999, establece en el artículo 4 lo siguiente:

“La educación, como medio de mejoramiento de la comunidad y factor primordial del desarrollo nacional, es un servicio público prestado por el

Estado, o impartido por los particulares dentro de los principios y normas establecidos en la ley, bajo la suprema inspección y vigilancia de aquél y con su estímulo y protección moral y material.”

El reconocimiento del texto constitucional y de la ley Orgánica de Educación del derecho a la educación privada no puede entenderse como una concesión graciosa a los particulares, es el reconocimiento de un derecho humano que tienen los ciudadanos y las familias para escoger el tipo de educación que desean para sus hijos o representados. Lo que si debe ser objeto de una amplia discusión pública es la exagerada y casuística legislación educativa, que basada precisamente en la calificación de servicio público, priva a las familias, a los estados y a los municipios de una mayor participación e injerencia en el proceso educativo.

En todo caso la gestión del servicio público educativo no es de carácter exclusivo del Estado, pues en el cumplimiento del mismo pueden concurrir, previas las formalidades de ley, de manera simultánea los particulares. El profesor Lares (1978) ha expresado sobre este particular lo siguiente:

“...a nuestro parecer, conviene distinguir entre aquellos servicios públicos que han de explotarse con carácter de exclusividad, ya sea por el Estado o por un concesionario, y los que pueden gestionarse en un régimen de libre concurrencia. Los primeros afectan la libertad económica de los individuos por las razones ya expresadas; los segundos, no. En efecto, no creemos que sufran restricciones en sus libertades constitucionales las empresas privadas que concurren con el Estado en la satisfacción de algunas necesidades de interés general, como la de educación y asistencia pública, aunque aquéllas tengan que soportar las desventajas del poderío económico del Estado y de las prerrogativas fiscales de que éste goza.” (p. 237)

El servicio público educativo podrá gestionarse o bien por prestación directa del Estado, o bien por prestación de los particulares previo cumplimiento de los requisitos legales.

Puede entonces afirmarse que el servicio educativo puede prestarse de manera concurrente, en este sentido se comparte la opinión del profesor uruguayo Sayagués, E. (1974), quien afirmó que los estados modernos impulsan y promueven el desarrollo de aspectos relacionados con la cultura, la educación, la salud pública etc. Y para el cumplimiento de esos fines el Estado organiza servicios administrativos responsables de esos cometidos, el conjunto de esas actividades van a constituir los <servicios sociales>.

Afirma en este sentido el citado autor:

“El cumplimiento de estos servicios constituye en los tiempos actuales un cometido natural del estado; pero la intervención del estatal no excluye la actuación de los particulares, quienes pueden también moverse en ese campo ejerciendo un derecho propio, dentro de los límites que fijen las leyes. Es una zona de actividad en la que concurren naturalmente las personas públicas y privadas.

Pero donde la naturaleza de la actividad a desarrollar y los intereses que afectan, su régimen jurídico difiere sensiblemente del aplicable a las actividades privadas individuales.” (I, 79)

En el caso venezolano el constituyente fue evidentemente sensible en su celo estatista y centralista al declarar la educación como servicio público y al eliminar la expresión “El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes.” (Art. 79 Constitución de 1961)

Cabe ahora preguntarse bajo que figura participa el sector privado en la gestión del servicio educativo. La doctrina administrativa señala:

- a. Prestación directa, utilizando sus funcionarios, recursos y medios propios para ejecutar el servicio.
- b. Prestación indirecta por intermedio de particulares, los cuales obrarán por su cuenta y riesgo en lo financiero, pero actuarán por cuenta de la administración y bajo su control inmediato. Es el sistema de concesiones y autorizaciones.
- c. Ejecución por intermedio de sociedades de economía mixta, aquellas que en su organización , dirección y ejecución participan tanto la administración como los particulares.
- d. Ejecución por intermedio de personas públicas no estatales.

Al estudiarse los diversos tipos de gestión, el servicio educativo no encaja en ninguno de ellos, pues tiene la especial nota de “social” que lo diferencia de los otros servicios públicos. Es así como la doctrina ha estudiado los casos de servicios públicos, que requieren de actos jurídicos habilitantes que le permiten a los particulares el ejercicio de tal actividad. Existen una serie de servicios que por su complejidad técnica en unos casos, por su incidencia social en otros, requieren de un tratamiento que no encaja directamente dentro de las clasificaciones mencionadas. Se habla entonces de las “autorizaciones-concesionales” que parecieran englobar este tipo de servicios.

El profesor García-Trevijano Fos, explica que existen ciertas actividades, que sin ser servicios públicos, requieren para su realización de actos jurídicos habilitantes “que, si no son verdaderas concesiones en el sentido clásico del vocablo, son algo mas que autorizaciones negativas, puesto que hay un interesamiento constante por parte de la Administración. Me estoy refiriendo, en el terreno de las prestaciones, a un conjunto de actividades que, sin haber sido asumidas como servicio público por la Administración, están intervenidas tan poderosamente por aquélla, que las regula hasta los mas mínimos detalles.” (1991, 249)

Materia digna de profundizar en una investigación sería establecer las vinculaciones entre la actividad educativa y las “autorizaciones – concesionales” como forma de gestión del referido servicio público a la luz del ordenamiento jurídico venezolano, lo que escapa a los objetivos del presente trabajo.

La educación superior entendida como parte del sistema educativo venezolano contemplado en el artículo 16 de L.O.E. y en el artículo 5 de la L.U. participa de la calificación de servicio público contemplado en el artículo 102 de la CRBV.

La Ley de Universidades señala que estas instituciones están al servicio de la nación y les corresponde colaborar en la orientación de la vida nacional mediante su contribución doctrinaria. En resumen puede afirmarse que la educación superior como servicio público, va a ser aquella actividad asumida por las instituciones contempladas en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Educación, bajo un régimen de Derecho Público, actuando de forma regular e ininterrumpida en función de los intereses colectivos del país y gestionada de forma directa o indirecta.

C. LA LEGISLACIÓN POSITIVA Y LA UNIVERSIDAD VENEZOLANA.

1 Personalidad jurídica de las universidades.

La universidad venezolana goza de personalidad jurídica, por tanto son entes susceptibles de tener derechos y deberes jurídicos y de figurar como término subjetivo en una relación jurídica. El Código Civil venezolano de 1942, al enumerar las personas de Derecho Público incluye a las universidades. (Art. 19, Ord. 1° y 2°), en este sentido expresa el profesor Aguilar, J.L (1982):

“Debe advertirse que en el momento de la promulgación del Código Civil no existían sino Universidades del Estado, de modo que todas eran indudablemente personas de Derecho Público. Hoy en día, existen Universidades Privadas que adquieren su personalidad jurídica mediante el cumplimiento de las formalidades que señala la Ley de Universidades; pero respecto de las cuales resulta al menos dudoso afirmar que sean personas de Derecho Público.” (p. 49)

La Ley de Universidades establece igualmente que las universidades nacionales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio (Art. 12 LU), y al referirse a las universidades privadas expresa que éstas adquieren personalidad jurídica “con la protocolización en la Oficina Subalterna de Registro del lugar donde funcionará, de la solicitud al Ministerio de Educación, los correspondientes documentos determinados en el artículo anterior, y la autorización del Ejecutivo Nacional.” (Art. 175 LU).

De esta manera la legislación venezolana reconoce la personalidad jurídica de las universidades nacionales y privadas lo que les permitirá desarrollar sus importantes funciones académicas y administrativas.

En el derecho comparado se encuentra la nueva Ley Orgánica de Universidades española, la cual en el artículo 2º se refiere a la autonomía universitaria y expresa lo siguiente:

“1. Las universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas.

Las Universidades Privadas tendrán personalidad jurídica propia, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho.”

En resumen puede decirse que:

- a. Las instituciones universitarias bien sean nacionales o privadas gozan de personalidad jurídica de acuerdo al ordenamiento legal venezolano.
- b. Las universidades nacionales adquieren personalidad jurídica con la publicación en la Gaceta Oficial del Decreto de creación emanado del Ejecutivo Nacional.
- c. Las Universidades Privadas adquieren personalidad jurídica con la protocolización en la Oficina Subalterna de Registro de la documentación exigida en los artículos 174 y 175 de la Ley de Universidades.

2. Las universidades nacionales y la administración descentralizada.

La institución universitaria en Venezuela ha sufrido importantes transformaciones en su largo devenir, como bien se refleja en el Capítulo I del presente estudio. Resulta importante precisar la figura jurídica de la universidad a la luz del ordenamiento constitucional y legal.

En primer lugar debe afirmarse que no hay en la doctrina venezolana unanimidad sobre el tema universitario. Una parte de la doctrina se ha inclinado en incluir a las universidades dentro de los institutos autónomos, como medio de gestión de un servicio público prestado directamente por el Estado. El profesor Eloy Lares Martínez sostuvo la tesis de asimilar las universidades nacionales a los institutos autónomos, llegando incluso a proponer que así como los institutos autónomos solo pueden ser creados por ley, “convendría” que las universidades nacionales tuvieran una ratificación legislativa. Sin embargo reconoció el administrativista patrio que “no existe, por lo demás en la doctrina venezolana criterio unánime, en el sentido de considerar que las universidades nacionales tengan la cualidad de institutos autónomos.” (1978, 581)

La profesora Rondón de Sansó, H. (1986), comparte el criterio de asimilar las universidades nacionales a los institutos autónomos, por cuanto en su opinión “en el sistema venezolano se ha considerado que todos los entes públicos no territoriales se equiparan a la figura de los institutos autónomos, y en consecuencia, su creación está

sometida a la reserva legal. A nuestro entender la creación de Universidades debe quedar librada a la potestad legislativa...” (p. 214)

El profesor Brewer, A. (1982) al tocar el tema del ámbito de aplicabilidad de la ley de Orgánica de Procedimientos Administrativos expresa:

“Otros establecimientos públicos corporativos, como las Universidades nacionales, por ser estatales si caen dentro del ámbito de aplicación de la misma.” (p. 28), ubicando los referidos establecimientos públicos corporativos estatales dentro de la administración pública descentralizada. El profesor Peña, J. (2001), expresa lo siguiente:

“...lo importante para el desarrollo del presente trabajo es dejar sentado que las universidades nacionales son entes públicos de naturaleza corporativa, dotadas de una gran autonomía organizativa, académica, administrativa, económica y financiera. Mas aún : esa autonomía se refuerza por ser uno de los pocos entes públicos descentralizados funcionalmente, que no están adscritos a ningún órgano de la Administración Central, razón por la cual escapan al control de tutela que ejerce la Administración Central sobre los demás entes descentralizados institucionalmente, sin que ello signifique que escapen a todo tipo de control por parte del estado, el cual lo ejerce, como se dijo antes, por medio del Consejo Nacional de Universidades.” (5, 128)

Debe destacarse que la constitución en el artículo 300 reserva a la ley la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, lo que no es el caso de las universidades. Sin embargo el profesor Peña Solís expresa que el caso de las universidades resulta una excepción frente a la reserva legal mencionada.

El profesor Hernández- Mendible (1993), al referirse a la administración pública como responsable de la actividad administrativa, ubica a las universidades dentro de la administración descentralizada como entes públicos corporativos, coincidiendo con las opiniones de los profesores Brewer Carías y Peña Solís.

La legislación española de universidades en relación a la creación de universidades públicas, establece que las mismas tienen origen legislativo, o bien por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se establezca o bien por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio vaya a funcionar. (Ley Orgánica 6/221, de 21 de diciembre, de Universidades, artículo 4)

En resumen puede decirse:

- a. Las universidades nacionales forman parte de la administración pública descentralizada.
- b. Las universidades nacionales se asimilan a los entes públicos corporativos.
- c. La creación de universidades nacionales es potestad del Poder Ejecutivo Nacional y se hará mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial.
- d. Las universidades nacionales gozan de una amplia autonomía concedida por el ordenamiento positivo venezolano.

- e. Las universidades forman parte del sistema educativo venezolano, ejerciendo una función rectora en las áreas educativa, cultural y científico.
- f. El Consejo Nacional de Universidades es el órgano que velará por el cumplimiento de la Ley de Universidades, coordinará las relaciones entre las diferentes universidades y armonizará los diferentes planes y programas del sector, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 20 de la referida Ley.

3 La autonomía universitaria en la legislación venezolana.

La autonomía es la característica más resaltante de la institución universitaria, pues le concede a las universidades nacionales con autonomía plena, una posición privilegiada dentro de la administración pública descentralizada al carecer de control de tutela por parte de la administración central.

El concepto de autonomía universitaria es complejo en su contenido, pues comprende no solo la misión como institución que preserva, transmite y genera conocimientos, sino también como principio organizativo que integra normas de gobierno, de funcionamiento y de administración de su patrimonio, así como las políticas de planificación, evaluación y actualización de los programas desarrollados en las áreas de docencia, investigación y extensión de las universidades.

Con razón ha expresado el profesor Hernández- Mendible:

“Llegar a una conceptualización unívoca del vocablo autonomía es sumamente complicado y difícil, porque la autonomía presenta características particulares en cada caso concreto.” (1993, 48)

La legislación positiva venezolana consagra la autonomía universitaria tanto en la norma constitucional como en la legal.

El Título III, Capítulo VI “De los derechos culturales y educativos”, artículo 109 de la CRBV, establece el principio autonómico, de la referida norma puede extraerse lo siguiente:

- a. Reconocimiento por parte del Estado de la autonomía para la investigación científica, humanística y tecnológica.
- b. Reconocimiento a las universidades con autonomía plena para darse sus normas de gobierno, funcionamiento y administración de su patrimonio, bajo las pautas que establezca la Ley.
- c. Consagración de la autonomía para planificar, organizar, elaborar y actualizar programas de investigación, docencia y extensión.
- d. Inviolabilidad del recinto universitario.
- e. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía plena conforme a la Ley.

El profesor Linares, G., (2000, 81, 25) ha expresado con relación al artículo 109 que “por primera vez en nuestra historia se consagra constitucionalmente la autonomía universitaria.”

Este reconocimiento constitucional es sin duda un importante avance en la evolución de la legislación universitaria en Venezuela, mas adelante se estudiará su adecuación a la realidad universitaria del país.

El tratamiento de la autonomía hasta 1999 fue de carácter legal, primero el Decreto Ley de Universidades de la Junta de Gobierno del 5 de diciembre de 1958 y luego la Ley de Universidades del 8 de septiembre de 1970. Igualmente la Ley Orgánica de Educación del 26 de julio de 1980, modificada en septiembre de 1999, establece en el artículo 30 que “Los institutos de educación superior tendrán la autonomía que, de acuerdo con su naturaleza y funciones, les confiera la ley especial.” Véase que el reseñado artículo no se refiere únicamente a las universidades, sino que se extiende a los institutos de educación superior enumerados en el artículo 28 de la referida Ley y que abarca además de las universidades, los institutos universitarios pedagógicos, politécnicos, tecnológicos y colegios universitarios, los institutos de formación de oficiales de la Fuerza Armada Nacional, los institutos especiales de formación docente, de bellas artes y de investigación; los institutos superiores de formación de ministros del culto y “en general , aquellos que tengan los propósitos señalados en el artículo anterior.”

De acuerdo a la Ley de Universidades en su artículo 9, la autonomía comprende:

- a. Autonomía organizativa, “en virtud de la cual podrá dictar sus normas internas.”

- b. Autonomía académica, para planificar, organizar y realizar programas de investigación, docencia y extensión.
- c. Autonomía administrativa, para elegir y nombrar sus autoridades y designar personal docente, de investigación y administrativo.
- d. Autonomía económica y financiera para organizar y administrar su patrimonio.

Autonomía organizativa:

El profesor Hernández- Mendible (1993) menciona una imprecisión de la Ley de Universidades al confundir la autonomía organizativa con la autonomía normativa, al respecto afirma:

“La confusión del legislador radica en que al sancionar la Ley de Universidades, hizo mención de la autonomía organizativa y luego señaló que ésta consiste en la posibilidad de dictar sus propias normas internas. En virtud de lo antes expuesto debemos señalar que el legislador incurrió en una impropiedad conceptual que debería ser corregida en una futura reforma a la Ley in commento.”

“En conclusión podemos afirmar que la autonomía normativa de la universidad -siguiendo a Moles Caubet- <consiste en la capacidad de crear preceptos de Derecho objetivo, válidos en el contexto del ordenamiento jurídico del Estado> y, la autonomía organizativa, es la potestad que tienen las universidades de organizar sus estructuras y órganos.” (1993, 48).

La observación anterior se corrobora al analizar el artículo 2 “Autonomía universitaria” de la Ley Orgánica de Universidades de España, la cual en el literal “a” contempla lo siguiente:

“La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno.”

La legislación española es clara al establecer la competencia normativa de las universidades, que comprenderá las distintas normas de organización, funcionamiento y orden interno.

Autonomía académica:

En relación a la autonomía académica puede afirmarse que es el centro de la vida universitaria, pues es ella la fuente de la riqueza de la vida intelectual del universitario, quien requiere de libertad para estudiar, para investigar, para crear, para ejercer la docencia. Con razón dice la legislación española:

“La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.” (Art. 2-3).

Autonomía administrativa:

En relación a la autonomía administrativa, la Ley reconoce otro derecho histórico de las universidades, que se remonta en Venezuela a la real Cédula del 4 de octubre de 1781 del rey Carlos IV, mediante la cual se concedía la potestad a la Universidad de Caracas de dictar su propia Constitución y reglamentos para elegir el rector por el Claustro universitario. Esta potestad duramente violentada en la historia nacional, es el reconocimiento pleno a la comunidad universitaria para elegir sus autoridades y a los representantes ante los organismos de co-gobierno, así como dirigir el proceso de selección del personal docente, de investigación y administrativo.

Autonomía económica y financiera:

La autonomía económica y financiera, constituye el otro aspecto fundamental en la vida universitaria. Es también otro derecho histórico de la universidad venezolana, que se remonta a los Estatutos republicanos de 1827, cuando se concedió a la Universidad de Caracas propiedades inmobiliarias rurales y urbanas que con sus rentas ayudarían al sostenimiento de la actividad académica. Derecho igualmente vulnerado, principalmente durante la presidencia de Guzmán Blanco, quién despojó a la universidad de sus rentas, estableciendo que en lo adelante sus gastos correrían a

cargo del presupuesto nacional. Con agudeza comenta el profesor Márquez, A. (2003):

“Con ello se instituye de manera definitiva un sistema de financiamiento que, aún existiendo la autonomía universitaria, entraba, mediatiza y muchas veces aniquila el sistema autonómico, toda vez que deja en manos del Ejecutivo un instrumento infalible de control de las universidades, mediante la entrega discrecional de los recursos asignados en la Ley de Presupuesto.”

Las universidades nacionales disponen de importantes privilegios fiscales entre ellos:

- a. El patrimonio de las universidades nacionales goza de las prerrogativas del fisco Nacional. (Art. 15 LU)
- b. Las universidades nacionales tienen patrimonio propio, distinto e independiente del fisco Nacional. (Art. 12 LU)
- c. Las universidades nacionales dispondrán en la ley de Presupuesto de una partida no menor al uno y medio por ciento de las rentas previstas en dicha Ley. (Art. 13 LU)
- d. Los bienes y rentas de las universidades nacionales no están sometidas al régimen de bienes nacionales establecidos en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. (Art. 14 LU)
- e. El Consejo Nacional de Universidades velará por la correcta ejecución del presupuesto de las Universidades Nacionales, a través de contralores internos de cada universidad. (Art. 14 LU)

De la autonomía económica y financiera se desprenden una serie de obligaciones y responsabilidades, las cuales se relacionan fundamentalmente con el eficiente y honesto manejo del presupuesto (Art. 20 LU), igualmente la legislación universitaria contempla que la Contraloría General de la República podrá por sí misma o a solicitud del Ejecutivo Nacional revisar las cuentas de las universidades (Art. 189 LU). La Ley Orgánica de Educación por su parte reitera el criterio contemplado en la Ley de Universidades en cuanto que al Consejo Nacional de Universidades podrá dictar normas administrativas y financieras en su condición de organismo de coordinación de la política universitaria. (Art. 30 LOE).

La legislación universitaria española ha creado una novísima institución para vincular de manera efectiva la sociedad civil con la institución universitaria, se denomina “Consejo Social” al cual le va a corresponder la supervisión de la actividad económica de la universidad, el rendimiento de los servicios y la aprobación de los presupuestos. Este Consejo será regulado mediante Ley de las Comunidades Autónomas y estará compuesto por personas del mundo cultural, profesional, económico y social, distinto de la comunidad académica e integrado además por el Rector, Secretario General y Gerente. La ley española busca establecer una distinción entre las funciones de gobierno, representación, control y asesoramiento, correspondiendo a cada uno de ellos un órgano distinto de la estructura universitaria. Es por ello que respetando la autonomía de las universidades se crea el Consejo Social al cual le corresponderá funciones de supervisión y de control de las actividades económicas de la institución, y al mismo tiempo por su integración plural

incorpora mecanismos de corresponsabilidad y coparticipación entre la sociedad y la universidad.

Resulta evidente que las universidades nacionales o privadas, deben administrarse con altos niveles de eficiencia, transparencia y rendimiento, lo cual las obliga a mejorar los sistemas y procedimientos administrativos para optimizar sus recursos financieros. Por ello se plantea la necesidad de que las universidades no solo administren eficientemente sus presupuestos, sino que generen recursos propios que permitan aliviar el enorme peso fiscal que representan las universidades nacionales para el erario nacional. En el caso de las universidades privadas la generación de recursos propios distintos a la matrícula, permitirá no solo la dotación adecuada de equipos y laboratorios, sino que contribuirá a mantener niveles accesibles para los sectores de ingresos bajos y medios de la población.

Las universidades nacionales y su presupuesto:

En la Ley de Presupuesto del año 2003, se le asignó al Ministerio de Educación Superior 2.6 billones de bolívares, de los cuales 2.138 millardos correspondieron a las universidades y 313 millardos a los institutos y colegios universitarios oficiales. La crisis presupuestaria nacional se reflejó en el sector de la educación superior con una rebaja de Bs. 274.089.000.000 aproximadamente un 11% del presupuesto del 2003. Los ingresos de las universidades nacionales tuvieron una reducción de Bs. 225.337.157.103 en el año en referencia.

Las deudas universitarias (normas de homologación, aportes patronales, intereses sobre prestaciones sociales, aportes patronales y retenciones por concepto de caja de ahorros, fondo de jubilación, política habitacional), secular problema de las universidades nacionales, han venido siendo canceladas parcialmente por medio de emisiones de Vebonos. (Fuente: Opciones, Boletín Informativo OPSU, N° 18, enero 2003, p. 6)

Sin embargo el conflicto por el incumplimiento de compromisos de carácter contractual por parte del Ejecutivo Nacional con los profesores universitarios se mantiene y no es raro ver en la prensa nacional remitidos de la Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios de Venezuela (FAPUV) exigiendo el cumplimiento de acuerdos universitarios. Recientemente esa Federación ratificó su posición en los siguientes términos:

“Hoy, como en gobiernos anteriores, cuando la universidad se para es porque el gobierno no paga. Esa es la verdad, sea cual sea el color del gobierno de turno. Siempre hemos corrido el peligro de que la verdad gremial pretenda ser tergiversada, manipulada o descalificada. Esa siempre ha sido una táctica patronal que hemos sabido sortear. En esta oportunidad entristece que sus arquitectos y ejecutores sean hijos de la universidad y mas específicamente, dirigentes gremiales del pasado...”
(El Nacional, A-13 del 25-10-2003)

Las exigencias mayores son las relativas a la actualización de sueldos, envío a tiempo de los dozavo presupuestario, cumplimiento de las normas de homologación 2002-2003, pago del bono de fin de año. A esto se suma solicitudes de otra índole, tales como inicio de los procesos electorales en las universidades experimentales

intervenidas por el Ejecutivo Nacional: Rómulo Gallegos, Francisco de Miranda, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora.

Presupuesto universitario del año 2004:

El año 2004 no parece escapar de este largo conflicto. Por una parte el 30 de septiembre pasado se aprobó el proyecto de presupuesto por el Consejo Nacional de Universidades (CNU), que alcanza la cifra de 2.8 billones de bolívares para las 22 instituciones universitarias nacionales.

El Director de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) profesor Luis Fuenmayor Toro en declaraciones de prensa expresó lo siguiente:

“Independientemente de que no satisfaga las aspiraciones de todos por igual este presupuesto (2004) es mucho mejor que el actual pues no tiene la reducción del 11%. En global destacó, el Ministerio de Educación Superior manejará 3.4 billones de bolívares para garantizar la operatividad de todos los organismos adscritos a ese despacho....Hubo un incremento de un poco mas de 600 millardos de bolívares con respecto al año pasado, y el desembolso mas fuerte es por aumento salarial que implica la aplicación de las normas de homologación de profesores y su extensión a empleados y obreros que ronda el 30%. Esto significa una compensación de los universitarios de acuerdo con la inflación. Es una erogación que la siente el gobierno, pero no la ven las universidades porque va directo al salario.”

El profesor Fuenmayor Toro reconoce que no se incluyó la partida para la reposición de cargos docentes y administrativos al personal que se acoge a la jubilación que entraña una alta suma de recursos. Criticó el Director de la OPSU la excesiva burocracia que afecta la gestión administrativa de las instituciones.

Reconoció igualmente que otra cuenta pendiente son los dozavos del último trimestre del año 2002 cercano a los 400 millardos de bolívares. Igualmente comentó el incremento en 150 millardos de bolívares la partida destinada a labores de investigación, aunque afirmó que “son pocos los centros de estudios que realmente investigan y que con base a ello fue estipulada la asignación para el año entrante.” (El Universal, 1-8, 13-10-2003)

Los rectores aprobaron con reservas el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo para el año 2004 y expresaron lo siguiente:

“Queremos expresar que la razón que nos obliga a respaldar con nuestro voto la aprobación de la propuesta de la OPSU del monto del aporte del Ejecutivo Nacional y su distribución para el 2004 es, simplemente el convencimiento de que no aprobarlo conduciría a una reconducción por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto, que indudablemente perjudicaría en mayor grado al sector universitario.”

Por su parte FAPUV en remitido publicado en la prensa nacional titulado “El 2004 amanecerá con conflictos universitarios”, fijó posición frente al presupuesto anunciado en los siguientes términos:

“Al cierre de este difícil año, los docentes universitarios, deploramos la insensibilidad del Ejecutivo Nacional para con las Universidades Nacionales. Nuevamente exigimos al gobierno, la agilización de todas las diligencias que permitan saldar los compromisos económicos que el Estado tiene con nuestro sector. Esta demanda traduce respetar y asignar los recursos económicos que permitan un funcionamiento eficaz de las universidades. Una vez mas denunciamos que el presupuesto universitario 2004 contiene deficiencias que obstaculizarán, durante otro año mas, el desarrollo institucional, la calidad docente, la investigación y la extensión.” (El Nacional, A-5, 13-12-2003).

Como se desprende de las reacciones frente al presupuesto universitario del 2004, puede expresarse, que si bien el presupuesto tiene incrementos para los gastos de funcionamiento y para las providencias estudiantiles: becas, transporte, comedor y asistencia social y un poco mas de 13 millardos de bolívares para cancelar el diferencial cambiario de 1600 a 1920 bolívares por dólar, no incluye partidas tan importantes como la de reposición de cargos, como lo ha expresado el Vicerrector Administrativo de la UCV, profesor Humberto García Larralde: “Esto afecta al desarrollo de la vida académica y universitaria porque no se pueden cubrir las vacantes y hay una descapitalización intelectual.” En todo caso el núcleo del problema sigue pendiente de respuestas, por una parte la abultada deuda de mas de 818.4 millardos de bolívares con el personal docente de las universidades y por la otra la urgente búsqueda de soluciones innovadoras por parte de las universidades para incrementar de manera importante sus propios ingresos, manejarlos con transparencia y dejar de ser una carga excesivamente onerosa para el estado venezolano.

D DEFENSA JURÍDICA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

1. Sistema procesal de protección y defensa de los derechos e intereses

El artículo 7 del texto fundamental establece que la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico, expresa además que toda

persona y órgano del Poder Público están sujetos a la misma. Precepto que señala el carácter normativo del texto constitucional y en expresión de la profesora Lejarza, J.: “...Refiriendo expresamente su vinculatoriedad, aplicación preferente y eficacia directa, consecuencias prácticas fundamentales que permiten la justiciabilidad de la Constitución.” (1999)

Asimismo la parte dogmática de la Constitución de 1999, establece en el artículo 19, que el Estado garantizará a toda persona conforme el principio de progresividad el “goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos.” Igualmente menciona que “su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que lo desarrollen.”

Los principios de progresividad, indivisibilidad e interdependencia colocan a los derechos humanos en privilegiada posición en su interpretación y alcance. De manera que el sistema de los derechos humanos en la Constitución de 1999 incorpora todos aquellos derechos inherentes a la persona, aún cuando no figuren expresamente en los textos positivos o no hubieren sido desarrollados en una ley, tal como lo establece el artículo 23 de la CRBV.

Esta concepción amplia de los derechos obligó al Constituyente a asegurar su vigencia y eficacia, y es así como el artículo 19 de la CRBV establece que el Estado garantizará a toda persona el goce y ejercicio de sus derechos, como se expresó anteriormente. Esta mención específica a la garantía de los derechos, adquiere

singular relevancia pues los derechos humanos dejan de ser enunciados programáticos y en oportunidades retóricos, para convertirse en derechos subjetivos plenamente justiciables por parte de las personas naturales y jurídicas. De allí la importancia del derecho a la tutela judicial efectiva, que garantiza a toda persona el acceso a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos e intereses, tal como lo establece el artículo 26 de la CRBV.

Este derecho constitucional constituye en palabras del profesor Hernández-Mendible (1998):

“Uno de los pilares fundamentales de los ordenamientos jurídicos modernos, el derecho a la tutela judicial efectiva tiene carácter fundamental y ha sido interpretado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia como el derecho a obtener acceso a la justicia, el derecho a intentar todas las acciones y recursos procedentes en vía judicial, el derecho a la tutela judicial cautelar y el derecho a la ejecución del fallo.” (p. 13)

El profesor Fernández, F. (1999), expresa que la diversidad de técnicas de protección de los derechos es directamente proporcional al desarrollo y evolución de los derechos humanos, por tanto a tal variedad de derechos “han de corresponder casi ineludiblemente un complejo de técnicas de garantías.” (1, 57)

El caso en estudio es un derecho de reciente aparición constitucional y con plena vigencia institucional, se trata de la autonomía universitaria entendida como un derecho fundamental dentro del ordenamiento constitucional venezolano. En su oportunidad se explicó que por derechos fundamentales se entienden aquellos desarrollados positivamente en la norma constitucional y que en este caso particular

consiste en “preservar un ámbito de potestades o facultades propias de las Universidades frente a intromisiones o limitaciones externas, ámbito éste que efectivamente la Constitución reconoce y, por consiguiente, garantiza al propio tiempo.” Como bien lo ha expresado el profesor español Leguina, J. en su trabajo “La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.

En concreto puede decirse que la norma constitucional (Art. 109 CRBV) establece el contenido autonómico que el legislador y la administración deben respetar. Este contenido en el caso venezolano está expresamente referido a la autonomía académica, normativa, organizativa, administrativa, económica financiera, así como a la inviolabilidad del recinto universitario.

Expresa el profesor Leguina que el núcleo del contenido del derecho fundamental sería aquella parte:

“Que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles por el mismo resulten real, concreta y efectivamente protegidos, de suerte que se desconoce ese contenido esencial cuando el derecho queda sujeto a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificulta mas allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.” (1991).

Como se expresó en su momento, la norma constitucional venezolana (Art. 109) sólo hace dos remisiones muy concretas a la ley, dejando por tanto al legislador en la libertad para decidir en los siguientes casos:

- La administración eficiente del patrimonio de las universidades autónomas.

- El proceso para alcanzar la autonomía plena las universidades nacionales experimentales.

Resulta importante destacar que en Venezuela a diferencia de España la norma constitucional sobre la autonomía universitaria es preceptiva, pues define el contenido y alcance, mientras que en España la autonomía universitaria, aún siendo considerada un derecho fundamental es de estricta configuración legal.

En consecuencia toda legislación en materia universitaria debe respetar el contenido esencial de la norma constitucional, caso contrario se desconocería el sentido de la norma creando limitaciones y restricciones al ejercicio del derecho, haciéndolo impracticable o limitándolo mas allá de lo razonable.

La Constitución de 1999, estableció un sistema de justicia constitucional para garantizar su vigencia como norma suprema y como fundamento del ordenamiento jurídico. El artículo 334 de la CRBV establece el control difuso de la constitucionalidad de las leyes al expresar:

“Todos los jueces o juezas de la República, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley, están en la obligación de asegurar la integridad de esta Constitución. En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los Tribunales en cualquier causa, aún de oficio, decidir lo conducente.”

Afirma el profesor Brewer, A. que de esta manera el control difuso de la constitucionalidad adquirió en Venezuela rango constitucional. Cabe afirmar que

dentro de la obligación del Poder Judicial de asegurar la integridad del texto constitucional ocupa lugar privilegiado la protección y garantía de los derechos ciudadanos ampliamente desarrollados en la Constitución de 1999.

La jurisdicción Constitucional

La Constitución de 1999 creó la Jurisdicción Constitucional cuyas atribuciones serán ejercidas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 334 y 336 de la CRBV. De esta manera se establece un sistema de control concentrado de la constitucionalidad de los actos estatales. Va a corresponder a la mencionada Sala declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos del poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o de actos que tengan rango de ley y colidan con la norma fundamental. Esta potestad anulatoria por inconstitucionalidad va a ser desarrollada en el artículo 336 de la CRBV, que establece:

- a.* Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional que colidan con esta Constitución.
- b.* Declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y que colidan con ésta.

- c. Declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional que colidan con esta Constitución.
- d. Declarar la nulidad total o parcial de los actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público cuando colidan con ésta.

En razón de lo expuesto le va a corresponder a la Sala Constitucional conocer de las acciones por inconstitucionalidad de aquellas leyes u actos con rango de ley que vulneren, limiten o afecten derechos consagrados en el texto fundamental. En el caso en estudio la Sala Constitucional conocerá de todas las acciones por inconstitucionalidad de las leyes u actos con rango de ley que violen el derecho constitucional de la autonomía universitaria. Como se expresó en su oportunidad se afecta el derecho cuando se establecen limitaciones “que lo hacen impracticable, lo dificulten mas allá de lo razonable o lo despojen de la necesaria protección”, en consecuencia cualquier disposición legal que afecte el núcleo del derecho fundamental puede ser atacado por inconstitucionalidad de acuerdo al artículo 336 de la CRBV.

El amparo y la protección a los derechos y garantías constitucionales.

La Constitución de 1999 consagró en el artículo 27 el derecho de amparo, en términos más amplios que los establecidos en el artículo 49 de la Constitución de

1961. En este sentido el texto vigente ampara judicialmente el goce y ejercicio de los derechos y garantías en sentido amplio, pues incorpora a los consagrados en el texto todos los inherentes a la persona que no figuren en la Constitución o en los tratados sobre derechos humanos.

Con relación al procedimiento de la acción de amparo será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidades. La autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida a la situación que mas se asemeje a ella, igualmente el tribunal tramitará la acción de amparo con preferencia a otro asunto. De acuerdo a la Constitución y a la ley Orgánica de Amparo los tribunales competentes que conozcan de acciones de amparo actúan como jueces constitucionales.

Cabe entonces preguntarse ¿es el amparo una acción jurídica idónea para la protección de la autonomía universitaria como derecho constitucional? Y la respuesta es inequívocamente positiva, pues el artículo 27 de la CRBV expresa que “Toda persona tiene el derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales...”, en Venezuela no se plantea como en la doctrina española la discusión sobre si las personas jurídicas de derecho público o privada son titulares de derechos fundamentales, cuestión en que el Tribunal Constitucional español se ha pronunciado en reconocer tales derechos tanto a favor de personas jurídicas de Derecho Público como Privado.

Precisado lo anterior, se hará referencia a los motivos que pueden dar origen a tal acción en el derecho positivo venezolano.

El artículo 2 de la Ley de Amparo señala que esta procede contra cualquier hecho, acto u omisión proveniente de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal

o Municipal, también podrá proceder contra el hecho, acto u omisión originado por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por dicha Ley.

La autonomía universitaria no solo puede ser amparada contra hechos, actos u omisiones de órganos del Poder Público, que en el caso de las Universidades Nacionales son objeto de frecuentes amenazas, interferencias y actos que lesionan su autonomía, sino contra hechos u actos provenientes de personas naturales y/o jurídicas de carácter privadas que violen o amenacen tal derecho. Sobre este particular afirma el profesor Brewer, A. (1988) lo siguiente:

“Por tanto, la acción de amparo procede contra toda actuación de la administración, aún cuando no configure un acto administrativo y no abra la vía contencioso administrativa; contra sus vías de hecho; contra la abstención en actuar o cumplir una obligación; contra las omisiones, en fin, contra toda forma de actuación de la administración e, incluso, por supuesto, contra determinados actos como los de trámite, cuando no puedan ser impugnados por vía contencioso administrativa.” (p. 28)

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en una discutida decisión del 20 de enero de 2001, caso Emery Mata vs Ministerio de Interior y Justicia y otros, estableció nuevas pautas sobre la competencia en materia de amparo constitucional y al respecto expresó:

“1. Corresponde a la Sala Constitucional, por su esencia , al ser la máxima protectora de la Constitución y además ser el garante de la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, de acuerdo al artículo 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,

el conocimiento directo, en única instancia, de las acciones de amparo a que se refiere el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, incoados contra los altos funcionarios a que se refiere dicho artículo, así como contra los funcionarios que actúen por delegación de las atribuciones de los anteriores. Igualmente corresponde a esta Sala Constitucional, por los motivos antes expuestos, la competencia para conocer de las acciones de amparo contra las decisiones de última instancia emanadas de los Tribunales o Juzgados Superiores de la República, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo penal, que infrinjan directa e inmediatamente normas constitucionales.”

De esta manera la Sala Constitucional asumió la competencia de las otras salas del Tribunal Supremo que venían conociendo en única instancia, así como conocer de las acciones de amparo contra las decisiones de última instancia emanadas de los Juzgados Superiores, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal que infrinjan directa o inmediatamente normas constitucionales.

En el caso de acciones de amparo autónomos contra un hecho, acto u omisión del Presidente de la República, de los Ministros, del Fiscal General, del Procurador General o del Contralor General de la República, que viole o amenace violar la autonomía universitaria, la acción se ejercerá por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo a las pautas señaladas en la decisión comentada. En todo caso deberá observarse todos los aspectos relativos al debido proceso de acuerdo a lo pautado en el artículo 49 d la CRBV y ampliamente comentado en la decisión de la Sala Constitucional de fecha 2 de febrero de 2000,

caso Banco exterior vs Juzgado de Control 26 de 1ª Instancia del Circuito Judicial penal del Área Metropolitana de Caracas.

La Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

La Constitución de 1999 establece dentro del capítulo III “Del Poder Judicial y del Sistema de Justicia”, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la cual corresponderá al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales determinados por la ley. Especifica el artículo 259 de la CRBV, que los órganos de esta jurisdicción serán competentes para:

- a.* Anular actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder.
- b.* Condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración.
- c.* Conocer de reclamos por prestación de servicios públicos.
- d.* Disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

La justicia administrativa se ha constituido en uno de los pilares más importantes del sistema democrático, pues es el instrumento eficaz para el control de la legalidad de la actividad administrativa y de las más variadas expresiones del ejercicio del poder público, bien lo ha dicho el profesor García de Enterría, E. (1998):

“...sin justicia administrativa no hay efectiva sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho, como impone el artículo 103.1 de la Constitución, componente absolutamente imprescindible de un Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 1 de la Constitución) digno de ese nombre.” (p. 124)

De allí que se hable de la necesidad de reforzar la justicia administrativa frente a las corruptelas y prácticas viciosas que se hacen presentes en el quehacer administrativo. En Venezuela el contencioso ha tenido un importante desarrollo doctrinal y jurisprudencial, sin duda puede señalarse que fue la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, la que permitió una apertura de la Jurisdicción al permitir la creación de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y de los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo, esa Ley consagró los procedimientos para el control judicial de los actos administrativos de carácter general o individuales dictado por la Administración. Otro importante hito lo constituyó la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en 1982, que vino a regular el acto administrativo, la teoría del procedimiento administrativo, su régimen de impugnación y revisión de las distintas decisiones de la Administración. Si a esos instrumentos jurídicos se suma la rica jurisprudencia surgida en el transcurso de mas de 25 años, puede afirmarse entonces que la Constitución de 1999 no solo ratificó el carácter constitucional del contencioso sino amplió su competencia incorporando los reclamos por la prestación de servicios públicos.

Resulta pertinente precisar la diferencia entre la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en este sentido el profesor Brewer, A. (1999) ha afirmado lo siguiente:

“La diferencia entre ambas jurisdicciones, está en la competencia que se atribuye a los Tribunales que la componen por su objeto: la Jurisdicción Constitucional, que corresponde al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional tiene por objeto conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad contra las leyes y demás actos de rango legal o ejecución directa e inmediata de la Constitución; en cambio, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que corresponde al mismo tribunal Supremo, pero en Sala Político Administrativa y en Sala Electoral y a los demás tribunales que señale la Ley, tiene por objeto básicamente conocer de las acciones de nulidad contra los actos administrativos.” (p. 39)

El profesor Brewer mantiene la tesis de que la diferencia entre ambas jurisdicciones deriva del objeto de control y no por los motivos de control, en su opinión “nada autoriza del texto constitucional que se pretenda concentrar en la Sala Constitucional el ejercicio de dicha potestad anulatoria de actos administrativos por motivos de inconstitucionalidad.”

En la evolución del Contencioso puede señalarse que ha pasado de ser un proceso objetivo, esto es referido a la legalidad del acto administrativo propiamente, a ser un proceso de carácter subjetivo donde una de las partes es un órgano de la administración responsable de un acto administrativo y existe otra parte que es la persona afectada por el referido acto administrativo que en virtud de la tutela judicial efectiva solicita la anulación de dicho acto y el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada.

El ex magistrado de la Corte Primera Perkins Rocha Contreras, en trabajo presentado en las XXVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar” celebradas en Barquisimeto el 2003, afirmó lo siguiente:

“Y es que, el objetivo principal del contencioso administrativo no es garantizar el apego a derecho de la actividad administrativa, sino proteger los derechos e intereses de los particulares afectados por tal actividad. Ello no significa que en modo alguno se abandone el control de legalidad del actuar administrativo, antes por el contrario, éste siempre será revisado por el juez, pues toda alteración a los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce al particular, constituye una vulneración a la ley, que por tal razón, debe ser restablecida en protección a, los derechos individuales en juego.” (2003. 21)

No es objeto del presente trabajo realizar un estudio con profundidad del contencioso en Venezuela, se trata solo de señalar que el acento de esta jurisdicción debe colocarse en la tutela judicial efectiva de los derechos vulnerados por la actividad administrativa. El referido autor Perkins Rocha cita en su trabajo un concepto del contencioso de la profesora Ana Elvira Araujo quién expresa:

“Una tutela de derechos e intereses legítimos, una tutela de posiciones subjetivas, no es, en modo alguno, un proceso al acto o protección de la legalidad objetiva, es un proceso de tutela de derechos del recurrente y de la administración (éste mas potestades que derechos) confrontados entre sí como partes.”

Lo anterior lleva a la conclusión de que siendo las universidades nacionales o privadas entidades con personalidad jurídica, ellas gozan del derecho a la tutela judicial efectiva, tal como lo establece el artículo 26 de la CRBV. En igual sentido toda persona natural o jurídica con un interés legítimo, aún cuando sea indirecto,

podrá acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa para atacar un acto administrativo de las universidades, si éste es violatorio de sus derechos e intereses. En el caso de las universidades privadas, la jurisprudencia ha señalado que es competencia de la jurisdicción contenciosa conocer de algunos de sus actos que la doctrina ha denominado “actos de autoridad”, éstos por su naturaleza están sujetos al control jurisdiccional.

Con relación al régimen de competencia para el ejercicio de la tutela judicial en el contencioso se han producido recientes decisiones de la Sala Político Administrativa donde se privilegia al juez natural (Juzgados Superiores del C.A.) para conocer en primera Instancia de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de contratos administrativos (véase decisión del 15-05-2001 de la Sala Político Administrativa del TSJ, caso Ingeniería Geipe)

Debe mencionarse que la Corte Primera manteniendo un criterio similar a la Sala Político Administrativa, modificó la competencia en el contencioso administrativo funcional, en cuanto a los recursos intentados por docentes de universidades nacionales, en tales caso la jurisdicción contenciosa retoma el conocimiento de tales acciones que venían siendo conocidas por la jurisdicción laboral, y ordena el conocimiento de estos asuntos a los Juzgados Superiores Contenciosos Administrativos, al respecto expresa la decisión N° 2353 del 28 de septiembre de 2001, caso Carlos Gazui vs Zona Educativa del Yaracuy y decisión N° 1820 del 12 de julio de 2002, caso Rosa Tarazona vs Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, citada por Perkins Rocha, lo siguiente:

“Cuando la pretensión deducida sea de amparo constitucional, de nulidad de actos administrativos, dictados por las autoridades de Universidades Nacionales, de las Universidades Experimentales o de los Institutos o Colegios Universitarios, o surja con ocasión de la relación funcional que vincula a los docentes con estas instituciones, serán competentes en primera instancia, los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo de cada una de las Regiones, a los fines de garantizar el acceso a la justicia preconizada por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.”

La profesora Jaimes, Y. (2003) al abordar el tema de la jurisdicción competente para conocer de los reclamos del personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales expresó lo siguiente:

“En un primer momento debía recurrir ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en única instancia. Posteriormente, la elaboración jurisprudencial con base en la Constitución, permitió que la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia conociera en segunda instancia. Y ahora, con la promulgación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, cuya parte adjetiva se aplica a los procedimientos funcionariales de los docentes e investigadores de las Universidades en el desarrollo del concepto del juez natural, el Tribunal competente es el Superior de lo Contencioso Administrativo de la Región y en la Segunda Instancia es la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.” (p. 202)

Con relación al régimen jurídico del personal docente en el sector universitario privado, la autora expresó lo siguiente:

“En este sentido, vale la pena subrayar que la relación jurídica que existe entre un docente y una universidad privada es de estricta naturaleza laboral, semejante a la de un patrono con un trabajador. En consecuencia, el régimen jurídico laboral aplicable es el establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y sus reclamos deben ser resueltos ante la jurisdicción laboral.” (2003, 213)

La Tutela Cautelar en el Contencioso Administrativo.

Una breve referencia a la tutela cautelar resulta tarea obligada en el presente trabajo de investigación, pues se trata de uno de los temas con mayor desarrollo doctrinal y jurisprudencial en la protección de los derechos e intereses individuales en el proceso contencioso administrativo.

La tutela judicial efectiva se expresa no solo en la posibilidad de acceso a los órganos jurisdiccionales para hacer valer los derechos e intereses, sino también en el desarrollo del debido proceso y en la ejecución de la sentencia. Las medidas cautelares por su parte van a procurar que esa tutela judicial no sea incierta, nugatoria del derecho o interés subjetivo lesionado. Con razón afirma la jurisprudencia:

“...el pilar fundamental de la tutela judicial efectiva lo constituye la institución de las medidas cautelares, pues con ello se pretende enervar la eficacia de un acto o una conducta que cause un daño o gravamen irreparable al recurrente...”

(Sentencia del 09-08-2201, de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, caso: Fiesta Casinos Guayana, citado por Perkins Rocha en su trabajo La Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 2003)

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en numerosas decisiones ha fijado la importancia de la tutela cautelar, así en decisión N° 3043 del 06-11-2002, caso: Enrique Medina Gómez, expresó lo siguiente:

“En este sentido, existe entonces un derecho a la tutela cautelar que permite poner en práctica todas las consideraciones que abonan la tutela

judicial efectiva y que redundan en la protección de los derechos e intereses que ha hecho valer el actor en el proceso. Este derecho a la tutela cautelar como parte del de tutela judicial efectiva implica colocar en manos del Juez las armas necesarias para paliar las implicaciones temporales que puedan tener las formalidades o requerimientos procesales establecidos por el legislador, en aplicación directa de los artículos 26 y 257 del texto constitucional."

La tutela cautelar como importante herramienta jurídica del proceso, requiere del juez una sólida preparación, un claro juicio y una ponderación adecuada para utilizar con racionalidad y proporcionalidad la tutela cautelar. Mucho más cuando se trate de la tutela cautelar de urgencia satisfactiva, la cual se utilizaría en palabras del profesor Duque Corredor (2001):

"... para aquellos casos en que la pretensión procesal tiene una probabilidad intensa, o elevada posibilidad de ser acogida en la sentencia definitiva y, además, infungible, es decir, irremplazable, sin posibilidad de que pueda ser sustituida por otra reparación." (p. 210).

Expresa el referido autor que este tipo de tutela cautelar de urgencia satisfactiva ha sido reconocido en juicios breves y sumarios como es el proceso de amparo constitucional, en los casos en los cuales a pesar de su celeridad:

"Se hace necesario suspender el peligro que se cierne sobre la situación jurídica que se dice infringida o evitar que se pueda continuar violando antes que se dicte el fallo del proceso de amparo; y dentro de un estado de Derecho y de Justicia ante esa necesidad, el juez de amparo puede decretar medidas precautelativas." (Sentencia del 24-03-2000, de la Sala Constitucional del TSJ, caso: Corporación L'Hoteles C.A., Expediente N° 00-436, citada por Duque Corredor).

En criterio del profesor Duque Corredor la referida tutela de urgencia satisfactiva también es competencia de los órganos jurisdiccionales del contencioso administrativo de anulación de actos administrativos contrarios a derecho y de conocimiento de acciones de condena y de reparación por responsabilidad de la administración, de acuerdo a los artículos 259 en su parte final y 26 de la CRBV.

Es reconocida ampliamente la creciente expansión del contencioso administrativo y allí se plantean nuevas fronteras de la tutela cautelar como lo es la tutela jurisdiccional de urgencia satisfactiva y la posibilidad de que un juez incompetente pueda dictar una medida cautelar a fin de paliar la demora que pueda ocasionar la remisión del expediente al órgano jurisdiccional competente (Sentencia del 06-11-2002, de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, N° 3043, anteriormente citada.). Todas estas tendencias reafirman la importancia que la legislación, la doctrina y la jurisprudencia¹ han dado a la protección cautelar de los derechos e intereses en la jurisdicción Contenciosa Administrativa. Por ello ha expresado con singular acierto el profesor Duque Corredor lo siguiente:

“En, este orden de ideas, la jurisdicción contenciosa administrativa, al igual que la justicia constitucional, es un sistema procesal de protección de los derechos ciudadanos. Es mas, sin el reconocimiento de la tutela cautelar de urgencia, dentro de las potestades de los órganos judiciales

¹ El profesor Hernández-Mendible al referirse a las Tendencias de la Tutela Judicial Cautelar expresó lo siguiente: “Como hemos podido observar a lo largo del presente análisis, la tendencia jurisprudencial ha sido establecer un control cautelar pleno del Poder Público; en consecuencia es posible conceder medidas cautelares conservatorias contra los actos administrativos positivos de efectos particulares (art. 136 LOCSJ), contra los actos positivos de efectos generales (art. 585 y 588 CPC), contra las actividades materiales o vías de hecho de la Administración (art. 585 y 588 CPC); y también es posible conceder medidas cautelares innovativas, contra los actos administrativos negativos de efectos particulares (art. 585 y 588 CPC), contra los actos negativos de efectos generales (art. 585 y 588 CPC), contra las actividades materiales, vías de hecho y abstenciones u omisiones de la Administración (art. 585 my 588 CPC). Hernández- Mendible, Víctor R. La Tutela Judicial Cautelar en el Contencioso Administrativo, Vadell hermanos, Valencia, 1998, p.134

del orden contencioso administrativo, en atención a lo dispuesto en la parte final del artículo 259, antes citado, la competencia de esta jurisdicción especial no alcanzaría la plenitud deseada por el constituyente. Y su sistema procesal no sería un instrumento fundamental para obtener justicia.” (2001, 212).

2. Una jurisprudencia en defensa de la autonomía universitaria.

El 14 de octubre de 1992 se publicó en la Gaceta Oficial N° 4.477 la resolución 894 del Ministerio de Educación, mediante la cual se reformaba parcialmente el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, dicha reforma contemplaba una sección denominada “Régimen de participación de la comunidad profesoral y estudiantil para la elección del Rector, Vicerrector Académico, Vicerrector Administrativo y Secretario.”. Dicha normativa regulaba el proceso de participación y preveía que la organización y supervisión del proceso sería por parte del Consejo Superior , igualmente se contemplaba la obligación de remitir al Ministro de Educación los nombres de los candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos.

El Consejo Directivo de la Universidad, fundamentado en dichas bases, dictó en el año 1996 las “Normas para la elección del Rector, Vicerrectores y Secretario”, allí se preveía que la Comisión Electoral remitiría al Consejo Superior los candidatos electos, a los fines de su proclamación por parte del Ministro de Educación. Se dispuso igualmente que en virtud de que el proceso próximo correspondería a la elección del Rector, la Comisión Electoral proclamaría al candidato que hubiere

obtenido el mayor número de votos, lo cual sería comunicado al Consejo Superior y este organismo al Ministro de Educación para su proclamación. Este mecanismo de elección de autoridades constituyó sin lugar a dudas un paso importante en las Universidades Nacionales Experimentales en su lucha por la autonomía universitaria.

El 13 de diciembre de 1999, el Consejo Superior de la referida universidad, acuerda la suspensión temporal del proceso de consulta para el cargo de Rector de la universidad. El 13 de abril de 2000, mediante Resolución N° 71 del Ministerio de Educación Cultura y Deportes se reforma el reglamento de la Universidad y se publica en la Gaceta oficial N° 39.936 del 24 de abril de 2000. El 27 de abril de 2000, aparece publicado en la Gaceta Oficial N° 36.939, el acto mediante el cual el Ministro de Educación, Cultura y Deportes nombra al ciudadano Emil Calles Pérez, Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.

A todas estas, el 25 de abril de 2000, se eligió a la ciudadana Katiuska Sosa Orellana como rectora de la referida Universidad, en un proceso que respetó las pautas legales y reglamentarias señaladas anteriormente. Dicha elección fue desconocida por el Ministro de Educación Cultura y Deportes, al designar un Rector distinto al electo por la comunidad universitaria.

El 12 de mayo de 2000, los ciudadanos Katiuska Sosa Orellana y Rafael Martínez, asistidos por los abogados Allan Brewer Carías, Arminda Quintana, Pedro Nikken y otros interpusieron por ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia recurso de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad, conjuntamente con acción de amparo contra:

1. El artículo 1 de la resolución N° 71 del 13 de abril de 2000, mediante la cual el ministro de Educación, Cultura y Deportes reforma el reglamento de la Universidad nacional experimental Simón Rodríguez, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.936 del 24 de abril de 2000.
2. Acto mediante el cual el prenombrado Ministro nombra al ciudadano Emil Calles Pérez como rector de la referida casa de estudios, publicado en la Gaceta Oficial N° 36.939 del 27 de abril de 2000.
3. Acto de fecha 13 de diciembre de 1999, mediante el cual el Consejo Superior de la Universidad, acordó la suspensión temporal del proceso de consulta para el cargo de Rector de dicha institución universitaria.
4. Subsidiariamente solicitan los recurrentes: medida cautelar innominada de conformidad con los artículos 585 y 588 de lo Código de Procedimiento Civil, y para el supuesto de la improcedencia de los mismos solicitan la suspensión de efectos de los actos impugnados, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Magistrado ponente: Dr. José Rafael Tinoco.

En la parte I, del Recurso Interpuesto, expresa la decisión lo siguiente:

“Después de una disertación acerca de las nociones relativas al respeto, garantía y progresividad de los derechos humanos, al derecho a la participación y a la autonomía universitaria, los quejosos afirman que: la suspensión arbitraria del derecho de la comunidad universitaria a participar en la elección de las autoridades de la institución, viola el derecho a la participación política, consagrado en la Ley Aprobatoria

del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos (Art. 25), en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 21), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. 20), y en la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 23), así como en los artículos 19, 62 y 101 de la vigente Constitución, relativos a la progresividad de los derechos humanos, a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y a la autonomía universitaria.”

Con relación a los vicios de los actos impugnados, expusieron los recurrentes en cuanto al acto de fecha 13-12-99 mediante el cual el Consejo Superior, “pretendió notificar la suspensión temporal del proceso de consulta para el cargo de Rector”.

Expresan los recurrentes que dicho acto fue dictado con total prescindencia del procedimiento establecido, por tanto viciado de nulidad de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19, ordinal 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pues el Consejo Superior ordenó la apertura de un procedimiento para obtener la suspensión del proceso de consulta, sin notificar a las autoridades de la universidad, ni a la Comisión Electoral de la solicitud formulada por el Ministro de Educación respecto a la posibilidad de suspender dicho proceso. El vicio denunciado es una flagrante violación del derecho a la defensa de la universidad, y una violación del artículo 19, ordinal 1 de la LOPA, en concordancia con el artículo 25 de la Constitución. Por otra parte denuncian que el Consejo Superior incurrió en desviación de poder, pues estando facultado para fijar la fecha de elección de los candidatos, no lo está para suspender la misma sin causa razonable. Aducen que el referido Consejo incurrió en abuso de poder, pues la “verdadera fundamentación de tal suspensión no es otra que favorecer los intereses partidistas....”

En referencia a los vicios de la Resolución emanada del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de fecha 22 de abril de 2000, mediante el cual se nombra al Rector de la Universidad. Expresan los recurrentes que el acto fue dictado con prescindencia total del procedimiento legal establecido para tal efecto, pues de acuerdo al artículo 9 del Reglamento, el Rector será designado por el ministro “de la lista de candidatos seleccionados en el proceso de elección”. En este sentido, sostienen que para la designación del actual Rector no solo se prescindió de un procedimiento, sino que además se desconoció el que fue llevado a cabo el 25 de abril de 2000; y que si bien podía alegarse que el fundamento de ello está constituido por la suspensión del proceso de elección de candidatos y la reforma del Reglamento, tal argumento carece de asidero pues dichos actos se encuentran igualmente viciados de nulidad. Argumentan también que el Ministro incurrió en falso supuesto al interpretar erróneamente el artículo 9 del Reglamento de la Universidad. “...sostienen que dicho Ministro incurrió en abuso de poder, pues si bien señala haber actuado por orden del presidente de la República, éste es manifiestamente incompetente para intervenir en el proceso de designación de las aludidas autoridades.”

En la parte II de la decisión, “De la protección cautelar solicitada”, y en cuanto al amparo cautelar, los recurrentes de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales solicitan se acuerde la suspensión de efectos de los actos impugnados, se ordena la juramentación a la ciudadano Katuska Sosa y se ordene al Ministro abstenerse “ (...) de todo acto u omisión cuyo objeto sea impedir o

menoscabar la libertad de acción de la funcionaria electa y proclamada el 25 de abril de 2000 como Rectora de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.” Fundamentan tal pretensión en que las actuaciones del Ministro y de la presidenta del Consejo Superior han lesionado flagrantemente los derechos a la defensa, al debido proceso y a la participación consagrados en la Constitución.

Con relación a la solicitud de medida cautelar innominada. Subsidiariamente los recurrentes solicitan con fundamento en los artículos 585 y 588 del CPC, la suspensión provisional mientras dure el juicio de nulidad de los efectos de los actos impugnados. Sostienen que los fundamentos de hecho y de derecho del escrito libelar apoyan por si mismo la apariencia de buen derecho, “ (...) en otras palabras, que los fundamentos de la pretensión de amparo y los documentos que cursan al expediente demuestran la grosera transgresión del ordenamiento jurídico, por parte del Ministro de Educación y de la Presidente del Consejo Superior de la Universidad en referencia.”

Con relación al periculum in mora, expresan que la protección cautelar persigue “evitar el daño irreparable que se le causaría a la institución en su autonomía y el peligroso daño al derecho de participación que configura uno de los aspectos esenciales de la nueva Constitución.”

Igualmente los recurrentes solicitaron la suspensión de efectos de conformidad con el artículo 136 de la LOCSJ. De manera subsidiaria solicitan se suspendan los efectos de los actos recurridos y en consecuencia se “ (...) ordena la juramentación y toma de posesión de la Rectora electa y que las autoridades

involucradas se abstengan de toda acción u omisión que menoscabe su actuación y obstaculice el cumplimiento de los fines propios de la Universidad, puesto que no hay limitación alguna en el artículo 136...”

En la parte III de la decisión, “Motivación para decidir” , la Sala como punto previo reitera el criterio establecido en la Sentencia N° 953 del 27 de abril de 2000, en el sentido que en las causa como la presente “ (...) se intenten conjuntamente un recurso contencioso de nulidad y una acción de amparo, la Sala procederá a la tramitación conjunta de ambas pretensiones, determinando, en primer lugar, su competencia para conocer de los mismos, para luego examinar la admisibilidad tanto del recurso de nulidad como de la acción de amparo cautelar.”

Analizando su competencia expresa la Sala que en el caso de autos se ha ejercido un recurso de nulidad conjuntamente con acción de amparo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, supuesto en el cual “ (...) dada la accesoriedad del amparo respecto del recurso principal, el mismo dependerá de éste en lo que concierne a la determinación de la competencia.”

Cita la decisión, sentencia de la Sala Constitucional de fecha 20 de enero de 2000 (Emery Mata vs MRIJ) la cual dispuso:

“ (...) Al estar vigente el citado artículo 5, surge una excepción a la doctrina sobre la competencia en materia de amparo, contenido en este fallo, y es que los Tribunales, incluyendo las Salas de este Supremo tribunal, que conozcan de procesos de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, o contra negativas o abstenciones de la Administración, mediante recursos contenciosos administrativos, podrán a su vez conocer de los amparos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y garantías Constitucionales,

siempre que el recurso de nulidad o por abstención no se funde en una infracción directa e inmediata de la Constitución, y siempre que la acción de amparo no se encuentre caduco.

Resultado de la doctrina que se expone, es que las Salas de este Tribunal Supremo de Justicia que conocen de amparos que no se han ejercido conjuntamente con recursos contenciosos administrativos, remitirán a esta Sala las acciones de amparo que venían tramitando mientras que la Sala Política Administrativa y la Sala Electoral seguirán conociendo los amparos que se ejercieron o se ejerzan conjuntamente con el recurso contencioso administrativo electoral de anulación de actos o contra conductas omisivas.” (Resaltado de la Sala)

Precisa la Sala que el recurso principal (conjuntamente con la pretensión de amparo) se ha interpuesto contra:

- a) El artículo 1 de la resolución N° 71 de 31 13-04-2000, G.O 36.936 del 24-04-2000 por medio de la cual el Ministro de educación Cultura y Deportes reforma el reglamento de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.
- b) Acto mediante el cual el Ministro de Educación nombra al ciudadano Emil Calles, Rector de la Universidad antes indicada (G.O 36.939 del 27-04-2000)
- c) Acto de fecha 13 de diciembre de 2000, en virtud del cual el Consejo Superior acordó la suspensión temporal del proceso de consulta para el cargo de Rector.

La Sala razonó de la siguiente manera para declarar su competencia:

“De manera que, tratándose el presente caso de un recurso de nulidad interpuesto conjuntamente con acción de amparo, contra el artículo 1 de la Resolución emanada del Ministro de Educación, Cultura y Deportes, mediante la cual reforma parcialmente el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, así como contra el acto mediante el cual dicho Ministro, con base en la aludida reforma, nombra al Rector de la prenombrada institución, le corresponde a esta Sala el conocimiento de la presente causa, no obstante las pretensiones conjuntas de los recurrentes se dirijan también contra el acto emanado del Consejo

Superior de la mencionada Universidad, toda vez que de conformidad con el N1 17 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, le compete a este Tribunal, en sus distintas Salas, conocer de los juicios en que se ventilen acciones conexas, siempre que el órgano en cuestión le esté atribuida el conocimiento de alguna de ellas.”

La Sala decidió que siendo competente para conocer del recurso contencioso administrativo de nulidad, lo es también para conocer del amparo ejercido de manera conjunta y demás pretensiones colaterales.

Determinada la competencia de la Sala Política Administrativa, esta se pronuncia acerca de la admisibilidad del recurso de nulidad incoado, previo el examen de las causales previstos en el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 84 ejusdem, con exclusión del agotamiento de la vía administrativa y a la caducidad, por haberse interpuesto conjuntamente con la acción de amparo. Al no verificarse ninguna de las causales consagradas en las referidas disposiciones, resulta procedente admitir el recurso de nulidad interpuesto.

En relación con la acción de amparo cautelar, observa la Sala que se dio cumplimiento a las exigencias formales previstas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo, la misma no se encuentra inmersa en ninguna de las causales establecidas en el artículo 6 de la referida Ley, por tanto resulta procedente y ajustado a derecho admitir la acción de amparo propuesta.

“Se ordena oficiar al Ministro de Educación, Cultura y Deportes, así como a la ciudadana María Egilda Castellanos, quién se desempeñaba como Presidenta del Consejo Superior de la referida Universidad, para que en el lapso de 48 horas informen sobre las pretendidas violaciones

constitucionales, con la advertencia que la falta de presentación del mencionado informe será considerada como aceptación de los hechos incriminados.”

Sobre la solicitud de los recurrentes de la medida cautelar innominada de conformidad con los artículos 585 y 588 del CPC, solicitado de manera subsidiaria, tendiente a obtener la suspensión de efectos de los actos recurridos. La Sala expresó lo siguiente:

“De los planteamientos formulados por la parte recurrente entiende esta Sala que la solicitud de las aludidas medidas cautelares se ha formulado para el caso de que resulte improcedente la suspensión de efectos de los actos impugnados, por la vía del artículo 5 de la ley Orgánica de amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en otras palabras, como una garantía de los daños que, a juicio de los quejosos, se causarían por el <retardo en la decisión definitiva que declare la nulidad de los actos> Siendo ello así, no puede la Sala, en este estado del proceso, emitir un pronunciamiento respecto a tales pretensiones, toda vez que la procedencia o no del amparo cautelar será determinado mediante la decisión que resulte del procedimiento que ha de tramitarse, conforme lo ordenado en este fallo...”

La decisión de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, puede resumirse en los siguientes aspectos:

1. Se declaró competente para conocer y decidir el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por los recurrentes conjuntamente con la solicitud de amparo cautelar, contra los actos impugnados y señalados con anterioridad.
2. Admitió el recurso de nulidad y ordenó notificar al fiscal general de la República de conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la ley

Orgánica de la corte Suprema de Justicia; así como el emplazamiento a los interesados, mediante cartel, en los términos expuestos en la referida norma.

3. Admitió la acción de amparo cautelar, por no encontrarse incurso en ninguna de las causales a que alude al artículo 6 de la Ley orgánica de Amparo. Se ordenó oficiar al ministro de Educación, Cultura y Deportes, así como a la ciudadana María Egilda Castellanos, para la presentación en el lapso de 48 horas de un informe sobre las pretendidas violaciones constitucionales.
4. La decisión fue tomada el seis (6) de junio de 2000.

El caso planteado anteriormente (Katuska Sosa vs Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, del 06-06-2000) resulta ilustrativo del irrespeto a la autonomía universitaria por parte del Ejecutivo Nacional. Recientemente la Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios de Venezuela (FAPUV) en comunicado publicado en el diario El Nacional el sábado 27 de marzo de 2004, titulado “Violaciones a la autonomía y Democracia Universitaria”, se refería al caso en cuestión en los siguientes términos:

“2000: Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (UNESR). En esta institución también se desconoce la voluntad del claustro universitario al irrespetar el resultado del proceso de elecciones democráticas que se había realizado. Igual panorama: violación de derechos, persecuciones y acciones que tratan la moral institucional y personal. Ansias desmedidas de control y dominación. Hechos de corrupción denunciados sin ningún resultado. Sentencias desacatadas por las autoridades interventoras y por el Ejecutivo Nacional. Ingreso de estudiantes, personal docente y administrativo sin respeto a los

reglamentos y la meritocracia. En fin es el mismo: mantener cuotas de poder que les permitan un gobierno y una comunidad universitaria supeditados al proyecto de gobierno.”

Solo la consideración de la progresividad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales (Art. 19 CRBV), hacía insostenible la posición del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de reformar inconsultamente el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, que permitía un régimen de participación de la comunidad profesoral y estudiantil para la elección de las autoridades universitarias. Las tímidas conquistas autonómicas de las universidades Nacionales Experimentales alcanzadas en la década de los 90, fueron vulneradas sin ningún pudor por parte del Ejecutivo Nacional. El caso estudiado constituye solo un ejemplo de una política dirigida a minar la autonomía universitaria cuando ésta no coincide con los intereses del sector oficial. Es aquí cuando se reivindica la importancia de la tutela judicial efectiva, complementada con las normas relativas al derecho a la defensa y al debido proceso, en la búsqueda de una protección plena de los derechos e intereses de las personas naturales o jurídicas por parte de los órganos jurisdiccionales. Bien lo afirma el autor Perkins Rocha (2003) en el siguiente párrafo:

“La necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en cada uno de estos ámbitos (i.e. acceso a la justicia, derecho a la defensa y efectividad de la sentencia) ha impuesto la revisión de muchos aspectos del contencioso administrativo a fin de que se convierta en un medio efectivo de protección de los derechos particulares.” (p. 28)

La decisión de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, es sin lugar a dudas un paso positivo en la defensa de la autonomía universitaria y un ejemplo evidente de la operatividad de la tutela judicial en la protección de los derechos constitucionales, esto lógicamente sin entrar en el espinoso tema de la ejecución o efectividad de los fallos judiciales.

E. CONCLUSIONES PRELIMINARES

- a. Las universidades venezolanas gozan de personalidad jurídica, por tanto son entes susceptibles de deberes y derechos.
- b. Las universidades venezolanas pueden ser de carácter nacional o privada de acuerdo a su título de creación.
- c. Las universidades de carácter nacional, adquieren personalidad jurídica con la publicación en la Gaceta Oficial del Decreto de creación emanado del Ejecutivo Nacional y las universidades privadas adquieren personalidad jurídica con la protocolización ante la Oficina Subalterna de registro de los documentos exigidos por los artículos 174 y 175 de la Ley de Universidades.
- d. Las universidades nacionales forman parte de la administración pública descentralizada y se asimilan a los entes públicos corporativos.
- e. El artículo 109 CRBV establece el contenido autonómico de las universidades. De acuerdo a la Constitución y a la Ley la autonomía

comprende los aspectos académicos, normativos, organizativos, administrativos, económico-financieros e incorpora la inviolabilidad del recinto universitario.

- f. La norma constitucional venezolana sobre autonomía universitaria es de carácter preceptiva, pues define el contenido y alcance de la misma. En consecuencia toda legislación en esta materia debe respetar el contenido esencial de dicha norma, caso contrario se crearían limitaciones y restricciones al ejercicio de tal derecho.
- g. La autonomía económica y financiera en las universidades nacionales, lejos de ser una realidad, se encuentra mediatizada por decisiones de carácter político y administrativas que escapan al control de la vida universitaria. La alta dependencia, por no decir absoluta, del presupuesto del Estado resulta un factor distorsionante de la buena marcha institucional. Es por ello que se requiere la creación de mecanismos innovadores para que las universidades generen recursos propios para el desarrollo de sus actividades académicas y administrativas.
- h. Se impone una política de austeridad, eficiencia y transparencia en el manejo de los presupuestos universitarios, para ello debe estudiarse las fórmulas contempladas en la legislación universitaria española, como lo son los Consejos Sociales a quienes les corresponde la supervisión de la actividad económica de la universidad, el rendimiento de los servicios y la aprobación de los presupuestos.

- i. La universidad venezolana como persona jurídica goza del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva para la protección plena de sus derechos e intereses. En este sentido las instituciones universitarias cuentan con recursos que le permiten la defensa judicial frente a cualquier violación o intento de violación de los mismos. De allí que la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contenciosa administrativa se conjuguen para formar un sistema procesal de protección y defensa de los derechos e intereses de las personas naturales y jurídicas, entre las cuales se encuentran las universidades.
- j. Se requiere una política nacional de apoyo y estímulo a la educación privada universitaria de calidad, fundamentalmente de carácter regional, para aliviar al Estado de la pesada carga, cada vez más gravosa, de las instituciones universitarias de carácter público.
- k. Los presupuestos de las universidades nacionales están condenados irremediablemente a ser deficitarios, de no lograrse un cambio de actitud en las autoridades universitarias y una reforma al ordenamiento legal universitario que permita una apertura progresiva a la generación de ingresos distintos al presupuesto público y una administración altamente eficiente de su patrimonio.

CAPITULO III

UNIVERSIDADES NACIONALES EXPERIMENTALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS

A. UNIVERSIDADES NACIONALES EXPERIMENTALES

1. INTRODUCCIÓN

La promulgación del Decreto Ley de Universidades en 1958 por la Junta de Gobierno presidida por el reconocido universitario Dr. Edgar Sanabria, consagró no solo la autonomía universitaria sino abrió la posibilidad de la creación de universidades experimentales. Le va a corresponder a esa Junta de Gobierno la fundación el 21 de noviembre de 1958, mediante decreto N° 459 (G.O. 25.831) de la Universidad de Oriente, primera casa de estudios superiores de carácter experimental en Venezuela.

“Constituida desde sus inicios por una estructura académica y administrativa única en relación con las demás universidades públicas nacionales y respondiendo a los requerimientos educativos y de desarrollo regional, fue definida como una institución experimental, con clara orientación científica y tecnológica, con presencia en cinco estados del oriente del país.” (Fundación Polar. 1997. IV. 132).

En 1974 el Ejecutivo Nacional aprobó el proyecto de Reglamento Autónomo presentado por el rector Víctor Fossi, mediante el cual la Universidad de Oriente alcanzó finalmente la autonomía plena.

La Ley de Universidades de 1970 en el artículo 10, consagra lo siguiente:

“Conforme a lo dispuesto en la Ley de Educación, el Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Consejo nacional de Universidades, podrá crear Universidades Nacionales Experimentales con el fin de ensayar nuevas orientaciones y estructuras en Educación Superior. Estas Universidades gozarán de autoridad dentro de las condiciones especiales requeridas por la experimentación educativa. Su organización y funcionamiento se establecerá por reglamento ejecutivo y serán objeto de evaluación periódica a los fines de aprovechar los resultados beneficiosos para la renovación del sistema y determinar la continuación, modificación o supresión de su status.”

La Constitución de 1999 en el artículo 109 reconoce el derecho a la autonomía universitaria y en la parte final de la norma establece lo siguiente:

“Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley.”

De acuerdo a la legislación venezolana se desprende que la creación de universidades experimentales se fundamenta en la necesidad de ensayar y aplicar nuevas teorías en el campo de la educación superior, en la búsqueda de un mejoramiento constante de la institución universitaria venezolana. La Ley de Universidades señala que esas experiencias serán evaluadas y de sus resultados se determinará la “continuación, modificación o supresión de su status” experimental. Puede concluirse que el legislador ha querido crear dentro de las universidades

nacionales una categoría especial (las experimentales) para la investigación y aplicación de nuevas técnicas educativas y sistemas de organización académica. Estos ensayos sometidos a una evaluación pueden concluir que una universidad experimental pueda alcanzar su autonomía plena, como un reconocimiento a su consolidación y madurez institucional.

Sin embargo debe decirse que existe un alto grado de discrecionalidad del ejecutivo nacional para otorgar o no la autonomía plena a las universidades experimentales, lo que hace el camino difícil y engorroso. Esto explica la razón del porque el constituyente estableció en el artículo 109 CRBV que esta materia sería objeto de desarrollo legislativo. A continuación se estudiará en sus rasgos más relevantes el proceso por la autonomía plena de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado (UCLA) de Barquisimeto, Estado Lara, esto permitirá entender mejor el largo camino que deben transitar las universidades experimentales para lograr su desiderátum institucional.

2. Antecedentes de una lucha por la autonomía universitaria.

Durante la presidencia de don Rómulo Betancourt se creó el Centro Experimental de Estudios Superiores de Barquisimeto (CEDES), de acuerdo al decreto N° 845 del 22 de septiembre de 1962. Este Centro se transformó en la Universidad de la Región Centro Occidental (URCO) mediante el decreto N° 980 del

7 de noviembre de 1967 del Presidente Raúl Leoni. Mas adelante en la presidencia de Luis Herrera Campins, por el decreto N° 55 del 2 de abril de 1979, asume la universidad el nombre de Lisandro Alvarado, personalidad polifacética de quién dijera el distinguido intelectual José Gil Fortoul : “Fue entre los hombres de mi generación, el mas eminente en ciencias y letras”, y en palabras de Herrera Campíns, P. (2004) “Don Lisandro Alvarado fue médico, historiador, literato, naturalista, antropólogo, etnógrafo, lingüista, con nivel de excelencia en cada uno de estas especialidades científicas.” (p.134)

Desde sus inicios como institución universitaria se caracterizó por su carácter experimental, su elevado nivel académico y su profundo arraigo en la región lareense y estados vecinos. La constante lucha democrática de la UCLA lo llevó a una trascendental conquista alcanzada mediante el decreto N° 2526 del 10 de septiembre de 1992 del presidente Carlos Andrés Pérez, mediante el cual se modificó el Reglamento General y permitió elegir sus autoridades y cambiar la organización académica, sin variar su status de universidad nacional experimental.

“En el Reglamento General de 1992, aún cuando se estableció formalmente la elección de las autoridades universitarias, incluso por un mecanismo diferente al claustro universitario previsto en la Ley de Universidades, no se consagró la condición de universidad autónoma, objetivo que continúa siendo aspiración legítima de la comunidad.” (Presentación del Reglamento General de la UCLA, 2003)

Resulta digno de destacar que el sentimiento autonomista de la referida casa de estudios nunca ha decaído durante estos años, testimonio de ello es la tesis de

grado para optar al título de Magister Scientarum en Educación, mención Planificación Educativa, titulada “Percepción del personal docente de la UCLA sobre la autonomía universitaria” del profesor Salvador Camacho, hoy Director de Planificación de la UCLA y miembro de la Comisión Presidencial encargada de la redacción del proyecto de Reglamento General de la misma universidad. La referida tesis fue presentada en mayo de 1993 en la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez. El autor expresa en la parte introductoria lo siguiente:

“El presente estudio se ubica en el escenario conformado en la UCLA por las luchas que su comunidad ha desarrollado por conquistar la autonomía y especialmente centra su atención en describir la percepción de los docentes sobre este concepto y las implicaciones del cambio de status de la UCLA a universidad autónoma.”(1993,ix)

Mas adelante afirma con contundencia el autor:

“El derecho que tiene la comunidad universitaria de la UCLA de ejercer la democracia y darse su propio gobierno cobra mayor importancia en momentos en que en la sociedad civil se operan cambios que pudieran producir mayor participación de los ciudadanos. La negación de la democracia en la universidad está determinada por la dominación que ejerce sobre ella el Estado y la debilidad organizativa de la comunidad universitaria que durante 30 años no ha podido lograr que se establezca una nueva relación jurídica política con el gobierno central.” (1993, 40).

Entre las conclusiones mas relevantes del trabajo comentado se encuentran las siguientes: actitud positiva de los docentes al establecimiento de la autonomía de la UCLA, reflejado en la opinión del 94.07%; un 83.22% de los docentes consideran que la autonomía es una condición necesaria e indispensable para el mejor

desenvolvimiento de la universidad; un 83.22% de los docentes perciben la autonomía como condición para lograr que la UCLA cumpla su función con libertad de cátedra, autogobierno, proyección social y responsabilidad y disciplina en el desarrollo de los planes de trabajo; un 94.07% de los docentes tienen expectativas de cambio de status de la UCLA sin desviaciones como la partidización, el clientelismo político y la falta de planificación; se determinó la significación estadística de la percepción de los docentes de la UCLA sobre la autonomía y se puede concluir que las respuestas de los docentes tienen valor estadístico ya que se demostró que las mismas no corresponden al azar sino a una preocupación real de los docentes por la situación planteada.

Es significativo destacar que esta tesis de maestría presentada en 1993, reflejó un categórico respaldo de los docentes de la UCLA a la lucha por la autonomía, porcentaje que posiblemente ha aumentado debido a la creciente expectativa por la aprobación por parte del Ejecutivo Nacional del nuevo Reglamento General autonómico de la universidad.

3. Decreto Presidencial N° 1965 del 14 de septiembre de 2002

Durante el ejercicio rectoral del Lic. José Bethelmy se aprobó el plan rector para la transformación institucional de la UCLA, se designaron comisiones de trabajo por decanatos para acelerar el proceso de discusión sobre la autonomía de la

universidad. El 17 de junio de 2002 siendo rector el Lic. Francisco Leone se solicitó al Ministro de Educación Superior el nombramiento de una comisión para la elaboración del proyecto de Reglamento General para consagrar la autonomía plena de la universidad. Es así como mediante el decreto N° 1965 del Presidente Hugo Chávez, del 14 de septiembre de 2002, publicado en la Gaceta Oficial 325.954 del 5 de noviembre de 2002, se ordena iniciar el proceso para la autonomía de la UCLA.

El decreto 1965, se dictó de conformidad con los artículos 109 de la Constitución; 9,10 y 190 de la Ley de Universidades y 71 de la ley orgánica de la Administración Pública, una vez oído el Consejo Nacional de Universidades. En capítulos anteriores se ha estudiado el fundamento legal mencionado, falta un breve comentario sobre el artículo 190 de la Ley de Universidades que establece que en casos dudosos o no previstos en dicha Ley, serán resueltos por el Ejecutivo Nacional, reiterando la opinión de la amplia discrecionalidad que en materia universitaria tiene el Ejecutivo. El artículo 71 de la ley Orgánica de Administración Pública se refiere a la facultad del Presidente para designar comisionados o comisiones presidenciales o interministeriales para la consideración de materias especiales determinadas en el decreto de creación.

Los considerandos del referido decreto, se refieren al proceso de creación y transformación sufrida por la UCLA, así como al hecho de la conmemoración en el 2002 del cuadragésimo aniversario de la fundación de la universidad. El último considerando se refiere al principio de la autonomía lo cual permite a las universidades su total desarrollo institucional y académico.

El artículo primero del decreto ordena “la apertura de un proceso democrático de revisión y transformación del modelo universitario que ha regido a la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado como requisito previo para el otorgamiento de la autonomía universitaria en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley de Universidades.”

El artículo segundo del decreto establece:

“Mediante el reglamento general que se dictará al efecto, se establecerá un modelo universitario autónomo para la UCLA, que tenga como principios orientadores de su funcionamiento académico, la obtención de niveles elevados de calidad, equidad y pertinencia social de todas sus actividades fundamentales, inspirados en los principios universales de libertad, democracia, solidaridad, participación, respeto a las leyes, justicia social, responsabilidad y cooperación nacional e internacional.”

El artículo tercero establece lo siguiente:

“Diseñar un sistema de gobierno universitario que garantice el mas efectivo autocontrol institucional mediante la separación de poderes, de manera que las funciones ejecutivas, normativas, jurídicas, contraloras y electorales sean ejercidas por distintos organismos conformados mediante la aplicación de criterios meritocráticos. Garantizar, adicionalmente, la exigencia de las máximas credenciales académicas para quienes aspiren ejercer cargos de autoridades universitarias electas o designadas y para los cargos de representación del personal académico, de los profesionales docentes contratados a dedicación parcial, de los estudiantes de pre grado y de los estudiantes de post grado que cursen estudios a tiempo completo.”

El artículo cuarto establece lo siguiente:

“Se designa una Comisión de carácter temporal, que tendrá por objeto la elaboración del proyecto de Reglamento General de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, que consagre la autonomía, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Universidades...”

El referido artículo designa una Comisión integrada por siete profesores y tres alumnos en representación de los estudiantes y elegidos por los Presidentes de los Centros Estudiantiles de la institución.

El artículo quinto prevé que la Comisión designada será asesorada por la Oficina de Planificación del Sector Universitario, a los fines de la elaboración del proyecto de Reglamento General.

El artículo sexto establece lo siguiente:

“El Ministro de Educación Superior presentará al Presidente de la República en Consejo de Ministros el proyecto de Reglamento General de la UCLA, elaborado por la Comisión designada en el artículo 4 de este Decreto, en un lapso de ciento ochenta días contados a partir de la fecha de la publicación del presente Decreto.”

El artículo séptimo establece que el Ministro de Educación Superior queda encargado de la ejecución del presente decreto y finalmente el artículo octavo dice que el decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

El decreto 1965 tuvo una amplia discusión en el seno de la comunidad universitaria. Por una parte el Consultor Jurídico de la UCLA Dr. Omar Porteles Mendoza conjuntamente con el Dr. Joel Rodríguez Ramos emitieron un dictamen en

junio de 2003 (CJ-N° 188), formulando críticas al referido decreto, entre ellas las siguientes:

- a. “Como se puede ver, este artículo (se refieren al 10 de la LU) no tiene mayor trascendencia en lo que respecta a la materia analizada, pues en el caso planteado no se trata de la creación de una universidad experimental, sino de la transformación de una universidad experimental en una universidad autónoma.”
- b. “En lo que se refiere al artículo 190 de dicha Ley, en que se estatuye que los casos dudosos o no previstos en esa Ley serán resueltos por el Ejecutivo Nacional, siendo que a criterio de quienes suscriben, sobre el asunto planteado no existe nada dudoso que resolver, pues todo está circunscrito prácticamente a la disposición constitucional que mas adelante se analiza.”
- c. “Puede decirse que en estos términos se define y describe constitucionalmente el principio de la autonomía universitaria (se refieren al artículo 109 de la CRBV), a la vez que regula la forma como alcanzan la autonomía las universidades experimentales de conformidad con la ley. Lo anterior permite afirmar que no puede ser mediante un Decreto que deban delinarse los requisitos para que una universidad experimental alcance su autonomía. Tampoco puede ser que esos requisitos incluyan la elaboración de un Reglamento General que debe ser aprobado por el presidente de La República en Consejo de Ministros, pues ello mas bien pareciera ser la negación o antítesis de lo que es la autonomía universitaria, a la vez que colide con el

propio dispositivo constitucional que establece que las universidades experimentales obtienen la autonomía de <conformidad con la Ley>”

- d. “En este orden de ideas, no parece ser muy democrático el instaurado proceso para el logro de la autonomía, a través de un Reglamento proyectado por una Comisión designada unilateralmente por el Presidente de la República en el analizado Decreto, para ser aprobado en definitiva por el propio Presidente en consejo de Ministros...”
- e. “Puede afirmarse entonces, que la previsión del artículo 109 de la Constitución de la República resulta violada en el artículo 6 del decreto, pues allí se señala que <El Ministro de Educación Superior presentará al Presidente de la República en Consejo de Ministros, el proyecto de Reglamento general de la UCLA, elaborado por la Comisión designada...> Suponemos que la presentación del proyecto al Presidente de la República , es para su aprobación y no para una simple información, con lo cual el presidente de la República podría desaprobalo y desestimar el trabajo de la Comisión.”
- f. “En este orden de ideas, si el Ejecutivo Nacional, concede la <autonomía universitaria> a través del reglamento cuyo proyecto elabora la Comisión ad hoc designada, y si ese Reglamento lo aprobara previamente el ejecutivo Nacional , cambiándolo o no, con base en lo que establece el citado artículo 6 del Decreto, contrariando la ya también citada norma del artículo 109 de la Constitución de la República, terminaría entonces la UCLA no con unas normas que ella misma se dicte, como lo consagra la citada norma

constitucional , sino con un reglamento impuesto desde el problema , desvirtuando todo esfuerzo autonómico que se haya hecho.”

- g. “Por otra parte, pero concatenado con lo anterior se debe afirmar que esa noción de <Ley> en la forma empleada en el citado artículo 109, debe buscarse en la propia carta fundamental. Concretamente , en su artículo 202, el cual define constitucionalmente la Ley como <el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador>. Así creemos que debe ser interpretada la Ley a que se contrae el comentado artículo 109 de la Constitución, con base en el cual deben alcanzar la autonomía las universidades experimentales.”
- h. “De acuerdo con lo anteriormente expuesto, nos permitimos concluir con la afirmación de que el Decreto 1965 dictado por el Ejecutivo nacional el día 14 de septiembre de 2002, publicado en la Gaceta Oficial N° 325.954 de fecha 5 de noviembre de 2002 colide con el artículo 109 de la Constitución, lo que significa que adolece de vicio de inconstitucionalidad.”

El dictamen de la Consultoría Jurídica de la UCLA sobre el decreto 1965, parte de un error en el análisis del artículo 10 de la Ley de Universidades. Si bien es cierto que dicha norma establece que el Ejecutivo Nacional , oída la opinión del Consejo Nacional de Universidades podrá crear Universidades Nacionales Experimentales, también es cierto que dichas universidades serán evaluadas periódicamente para determinar “la continuación, modificación o supresión de su

status”, en este caso específico se refiere al status experimental. De lo que se deduce que el legislador dejó abierta la posibilidad de modificar o suprimir el status experimental de una institución de educación superior para convertirla en universidad autónoma plena, si la evaluación a la que fuera sometida así lo indicare. Las Universidades Nacionales Experimentales gozan de un grado inferior de la autonomía descrita en el artículo 9 de la ley de Universidades, tal es el caso de la autonomía normativa, llamada impropia organizativa, la cual no es ejercida plenamente por dichas universidades, pues su “organización y funcionamiento se establecerá por reglamento ejecutivo...”. Por eso resulta equivocada la opinión expresada en el dictamen que dice “ como se puede ver, este artículo, no tiene mayor trascendencia en lo que respecta a la materia analizada...”, cuando sin lugar a dudas este artículo 10 es la nuez del asunto en estudio.

Por otra parte el referido dictamen, analiza el artículo 190 de la LU, que deja al Ejecutivo Nacional los casos dudosos o no previstos en dicha Ley, por cuanto “no existe nada dudoso que resolver pues todo está circunscrito prácticamente a la disposición constitucional...”. Sobre esta opinión debe afirmarse que no existe en la legislación positiva venezolana un procedimiento claramente establecido para la conversión de una universidad experimental en autónoma. Razón por la cual cada caso planteado exige un trato diferente, derivado de las especiales características, de los factores endógenos y exógenos de cada universidad experimental. En otras palabras la lucha por la autonomía plena de la UCLA tiene sus notas diferenciadas de

la lucha por la autonomía de la Universidad Simón Bolívar, por citar un ejemplo de amplio conocimiento público.

Esta situación trae como consecuencia un alto grado de discrecionalidad del Ejecutivo Nacional para fijar la oportunidad y los procedimientos para alcanzar la autonomía por parte de las universidades experimentales. Ejemplo de ello lo constituyó la reforma al Reglamento General de la UCLA (Decreto Presidencial N° 2526 del 10 de septiembre de 1992), que permitió elegir sus autoridades y cambiar la organización académica sin variar el status de universidad experimental.

En relación al artículo 109 de la CRBV, debe expresarse que efectivamente la Constitución contempla la aspiración de las universidades Experimentales para alcanzar la autonomía plena “de conformidad con la Ley”. Esa expresión constitucional debe entenderse de conformidad con la ley que rige la materia universitaria, en el caso venezolano se refiere a la Ley de Universidades del 8 del septiembre de 1970. Por tanto resulta lógico suponer que si la CRBV hace expresa mención en su artículo 109 que “Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley”, se está refiriendo a la Ley de Universidades, que contiene la regulación de tales universidades y que expresamente consagra que serán objeto de evaluación a los fines de determinar la “continuación, modificación o supresión de su status” (Art. 10 LU)

Por otra parte, cuestionar el referido decreto 1965 en cuanto señala algunos lineamientos y orientaciones que deben seguirse en la redacción del Reglamento General, o que el mismo sea aprobado por el Presidente de la República en Consejo

de Ministros, o que el referido reglamento no tendrá un origen democrático pues será redactado por una Comisión designada unilateralmente por el Ejecutivo Nacional. Todos esos cuestionamientos se desvirtúan al entender que la propia Constitución de 1999, señaló la vía para que las Universidades Experimentales alcanzaran su autonomía plena y ese camino es el establecido en la Ley de Universidades en el artículo 10, al señalar que el ejecutivo Nacional podrá modificar o suprimir el status experimental y conceder la autonomía plena. Al no indicar la legislación positiva el procedimiento específico para tal fin, se aplicará el artículo 190 de la Ley de Universidades, la cual faculta al Ejecutivo Nacional para resolver los casos dudosos o no previstos en la Ley. Es por ello, que el Ejecutivo consideró pertinente aperturar un proceso democrático de transformación del modelo de la UCLA de acuerdo a los parámetros señalados en los artículos 2 y 3 del Decreto y nombró una Comisión responsable de la elaboración del proyecto de Reglamento General que consagre la autonomía plena. Comisión por lo demás compuesta por directivos, profesores y estudiantes plenamente identificados con la lucha por la autonomía de la UCLA. El Asesoramiento de la OPSU es positiva pues ella recoge toda una experiencia para ser tomada en cuenta en la referida normativa. La presentación por el Ministro de Educación Superior al Presidente de la República en Consejo de Ministros del proyecto de Reglamento General, no parece tener ninguna objeción pues es el órgano regular de relación del sector de la educación superior con el Ejecutivo Nacional.

Lo importante en todo caso es que el Reglamento General sea el producto de una amplia consulta democrática con todos los sectores de la comunidad universitaria

y extra universitaria, se adecúe a los principios de la legislación universitaria y garantice un sistema de gobierno que asegure el efectivo control institucional mediante la separación de poderes, para evitar entronizar un sector dominante que lejos de avanzar, obstaculice u obstruya el normal desenvolvimiento de la universidad.

En conclusión puede afirmarse que el decreto presidencial 1965 del 14 de septiembre de 2002, tiene sólida fundamentación constitucional y legal y señala el camino para alcanzar la autonomía plena de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado de Barquisimeto.

4. Proyecto de Reglamento General de la UCLA

La redacción del proyecto de Reglamento general de la universidad fue encomendado en el decreto 1965 a un Comisión Especial de carácter temporal coordinado por el rector Francesco Leone y conformada por: José Bethelmy, Marco Tulio Mendoza, Alexis Guerra, Jesús Arroyo Cortéz, José Miguel Camino, Salvador Camacho y los bachilleres Susana Márquez, Javier Piñero y José Espinoza. En cumplimiento de sus responsabilidades la Comisión realizó mas de 40 sesiones de trabajo, además de numerosas reuniones, talleres, seminarios con todos los sectores de la comunidad universitaria. Dice el texto de presentación del Reglamento General:

“Especial mención debemos hacer de las recomendaciones y propuestas surgidas de las diversas jornadas realizadas sobre transformación universitaria, los resultados presentados en el informe sobre la Evaluación Institucional realizada en el año 2000, los informes de los estudios sobre el modelo organizacional de la UCLA, trabajos de investigación de maestrías y doctorado, los informes de los talleres sobre investigación y post grado, el informe del estudio de prospectiva de la UCLA del 2003, los lineamientos estratégicos de la actual gestión rectoral (2002-2006) y la Filosofía de Gestión de la UCLA. Todas esas acciones están dirigidas a lograr, no solamente el cambio de status a universidad autónoma, sino también la transformación del modelo actual, preservando la experiencia exitosa que la UCLA ha tenido en su desarrollo organizacional, pero reconociendo sin temor, las ineficiencias y debilidades que obstaculizan el logro de mayores niveles de calidad institucional.”

Mas adelante la Comisión Especial expresa en relación a los lineamientos generales que siguieron para cumplir la tarea asignada:

“En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, específicamente en el artículo 109, se consagra la autonomía universitaria y siendo ésta una aspiración legítima de la comunidad universitaria de la UCLA por mas de 40 años, se plantea entonces la excepcional oportunidad de elaborar un Reglamento General, sus reglamentos especiales y las normas internas, que posibiliten adecuar el funcionamiento de la institución a los tiempos actuales. La condición de Universidad Autónoma le asigna a la UCLA y a su comunidad una alta responsabilidad en cuanto a los procesos de autoevaluación y por consiguiente en la adopción de nuevos modelos académicos y administrativos propios de una institución en permanente proceso de cambio. La universidad, con una estructura dinámica, desconcentrada y flexible no solamente tendrá mayor ejercicio de la democracia interna, mayor participación de los integrantes de la comunidad en la toma de decisiones, sino que tendrá la oportunidad de experimentar nuevas orientaciones en los sistemas de investigación, de enseñanza, de extensión, de producción y de gestión educativa.”()

El Reglamento General de la UCLA tiene 120 artículos, divididos en cuatro Títulos:

Título I	De la naturaleza, misión, principios y valores
Título II	De la organización
Capítulo I	Del Consejo Universitario
Capítulo II	De la Comisión Delegada
Capítulo III	Del Rector, los Vicerrectores y el Secretario General
Capítulo IV	De la Dirección Administrativa
Capítulo V	Del Consejo Electoral
Capítulo VI	De la elección del Rector, Vicerrectores y Secretario General
Capítulo VII	De la Consulta Electoral
Capítulo VIII	Del Consejo Normativo
Capítulo IX	Del Consejo Contralor
Capítulo X	Del Consejo de Apelaciones
Capítulo XI	Del consejo Social y de Fomento
Título III	De la Organización Académica
Capítulo I	Disposiciones Generales
Capítulo II	De las facultades
Capítulo III	De los Decanos
Capítulo IV	De los Programas y de los Directores de Programas
Capítulo V	Del Director de Programas
Capítulo VI	De los Departamentos y Consejeros Departamentales
Capítulo VII	De Personal Académico

Capítulo VIII De los Estudiantes

Capítulo IX De los Egresados

Título IV Disposiciones Transitorias y Finales

Capítulo I Disposiciones Transitorias

Capítulo II Disposiciones Finales

Realizar un pormenorizado estudio del proyecto de Reglamento general presentado por la Comisión Especial designada escapa a los alcances del presente trabajo de investigación . Razón por la cual se limitará a comentar las normas reglamentarias relacionadas con la autonomía universitaria.

Título I

Artículo 1.

“La Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, es una institución de educación superior autónoma, de carácter público, destinada a la búsqueda , generación y difusión del conocimiento y formación del ser humano en el campo de las ciencias, la tecnología, las humanidades y la creación artística que la región y el país requieran para su desarrollo, así como la participación en la elevación de la calidad y conciencia del pueblo venezolano.”

Artículo 6.

“La autonomía en la universidad Centroccidental Lisandro Alvarado se asume bajo el precepto constitucional establecido en el artículo 109 de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual se expresará en el presente Reglamento y en las demás normas decididas libremente por la comunidad universitaria, así como la rendición de

cuentas al Estado y a la sociedad por la utilización y buen uso de sus recursos.”

Artículo 7.

“La autonomía de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado comprende los siguientes aspectos:

a.- Autonomía organizativa, para elaborar, aprobar y modificar su propia normativa interna incluido este reglamento, en la búsqueda del mejoramiento continuo de la institución para lograr la optimización de los procesos.

b.- Autonomía académica, para modificar y experimentar nuevos modelos educativos, que garanticen el mejor cumplimiento de las funciones de investigación, docencia y extensión, en armonía con la dinámica del contexto como generador de los cambios curriculares necesarios.

c.- Autonomía administrativa, para elegir sus autoridades y representantes ante los cuerpos colegiados y demás cargos de elección por la comunidad universitaria en correspondencia con los valores de democracia y participación y en los méritos y valores académicos de quienes aspiren a dirigir a la Universidad.

d.- Autonomía económica y financiera, para planificar y ejecutar su presupuesto en el marco y exigencia de las leyes e implementar políticas que favorezcan la consolidación de fuentes alternativas de financiamiento, así como el fortalecimiento de la función de producción de bienes y servicios en el cumplimiento de los fines de la Universidad.”

Artículo 8.

“El recinto de la universidad Centroccidental Lisandro Alvarado es inviolable. Su vigilancia y el mantenimiento del orden y la seguridad son de la competencia y responsabilidad de las Autoridades Universitarias. El recinto universitario no podrá ser allanado sino para impedir la consumación de un delito o para cumplir las decisiones de los Tribunales de Justicia, previa notificación a las autoridades universitarias.

Se entiende por recinto universitario el espacio precisamente delimitado y previamente destinado a la realización de funciones de investigación, docencia, de extensión, producción y administrativas, propias de la institución.”

Título II De la organización

Capítulo I Del Consejo Universitario

Artículo 10.

“La estructura organizativa de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, se fundamenta en una concepción matricial, desconcentrada y flexible, constituida por cuatro (4) niveles: un primer nivel con autonomía funcional organizativa y administrativa que ejercerá las funciones directivas, normativas, disciplinarias, electoral y contralora; un segundo nivel con funciones ejecutivas; y el tercer y cuarto nivel con funciones operativas.”

El proyecto de Reglamento General consignado ante el rector Leone en fecha 17 de julio de 2003 por la Comisión Especial recoge la propuesta de normativa que regirá a la UCLA en la nueva etapa como universidad autónoma.

El artículo primero califica a la UCLA como institución de educación superior autónoma, ratifica su carácter público y los principios generales que la orientan en su misión institucional.

El artículo sexto, ratifica el principio autonómico establecido en el artículo 109 de la CRBV, el cual se reflejará en el Reglamento General y en toda la normativa interna de la UCLA, así como en la rendición de cuentas al Estado y a la sociedad por los importantes recursos presupuestarios aportados. Este aspecto resulta especialmente significativo por cuanto la universidad nacional venezolana recibe anualmente ingente cantidades de dinero público y éste debe ser honestamente manejado, con altos niveles de eficiencia y productividad. Por esa razón no deja de extrañar que el Consejo Social y de Fomento creado en el artículo 61 del proyecto de

Reglamento y que es el máximo organismo de participación y de vinculación de la sociedad con la universidad, no tenga ninguna injerencia en sus atribuciones con la orientación del gasto e inversión de la universidad.

El artículo séptimo del proyecto de Reglamento se refiere a los aspectos que comprende la autonomía universitaria: organizativa, académica, administrativa y económica financiera. Vuelve a repetirse la imprecisión del artículo 9 de la Ley de Universidades, cuando confunde la autonomía organizativa con la autonomía normativa, como se ha explicado anteriormente. Por lo demás resulta importante que el proyecto propuesto refleje que la UCLA en funciones de su autonomía plena pueda modificar su Reglamento General. La consideración reflejada en la autonomía académica para modificar y experimentar nuevos modelos educativos no hace perder a la UCLA su carácter experimental en la permanente búsqueda de la calidad académica. Finalmente resulta importante la referencia a considerar fuentes alternativas de financiamiento y el fortalecimiento de la función de producción de bienes y servicios, pues sólo de esa manera la universidad será menos dependiente del presupuesto oficial y consolidará su autonomía financiera.

El artículo octavo del proyecto de Reglamento reproduce en parte el artículo 7 de la Ley de Universidades en cuanto a la inviolabilidad del recinto universitario, complemento importante de la autonomía y que obliga a las autoridades universitarias a ser especialmente cuidadosas en el mantenimiento del orden y la seguridad dentro de las instalaciones de la universidad.

El artículo décimo del proyecto de Reglamento, se encuentra ubicado en el Título II de la Organización, Capítulo I del Consejo Universitario, allí se establece que la estructura organizativa de la UCLA estará constituida por cuatro niveles: un primer nivel con autonomía funcional, organizativa y administrativa que ejercerá las funciones directivas, normativas, disciplinarias, electoral y contralora; un segundo nivel con funciones ejecutivas y el tercer y cuarto nivel con funciones operativas. Si bien es cierto que el sistema persigue un autocontrol institucional mediante la separación de los poderes y que a su vez estos sean ejercidos por “organismos conformados mediante la aplicación de criterios meritocráticos” (artículo 3, decreto 1965), lo que sin dudas obstaculiza la centralización y el ejercicio omnímodo del poder universitario. Cabe preguntarse si ese primer nivel con cinco funciones claves en la marcha de la universidad, con autonomía funcional, organizativa y administrativa, no traería una atomización excesiva del poder universitario, que lejos de contribuir con la buena marcha institucional, genere mas bien cinco fuentes de poder con autonomía funcional, organizativa y administrativa. Por otra parte no está contemplado en el proyecto de Reglamento la existencia de una instancia coordinadora, que ayude a armonizar y conciliar posiciones surgidas en la diaria gestión universitaria. Tampoco aparece el proyecto ninguna mención a la necesaria colaboración entre los diversos Consejos que ejercerán las distintas funciones expresadas en el artículo 10 del Reglamento, en la realización de los fines y objetivos de la UCLA.

Finalmente un comentario sobre el Consejo Contralor establecido en los artículo 52 al 56 del proyecto de Reglamento. Esta instancia tiene dos funciones:

- a. Velar por el manejo de la administración de los recursos financieros y materiales de la UCLA, pudiendo establecer responsabilidades por irregularidades.
- b. Ejercer funciones disciplinarias en los casos de violaciones al Reglamento y normas internas por parte de autoridades, personal docente, estudiantes, empleados administrativos y obreros de la UCLA.

El Consejo Contralor estará compuesto de dos comisiones: la de Contraloría, encargada de los controles funcionales y administrativos financieros y la Comisión Disciplinaria responsable de la sustanciación de los expedientes disciplinarios, calificación de faltas y determinación de las sanciones a que haya lugar (artículo 53 del Reglamento). A su vez el Consejo Contralor esta conformado de la siguiente manera:

- a. Secretario Ejecutivo de la Comisión Disciplinaria, quién lo presidirá;
- b. El Contralor Interno
- c. Un representante estudiantil;
- d. Un representante de los empleados administrativos;
- e. Un representante de la Contraloría General de la República.

Un análisis preliminar del referido Consejo Contralor señala:

- a. No es buena técnicas legislativa conjugar funciones contraloras y disciplinarias en la misma instancia universitaria.
- b. Las funciones contraloras por su propia complejidad exigen un manejo autónomo y exhaustivo de normas y procedimientos de orden jurídico, económico y financiero;

igual puede decirse de las funciones disciplinarias, las cuales se asimilan al poder judicial universitario, con todas las consecuencias que ello deriva.
- c. De las investigaciones realizadas en ejercicio de la función contralora pueden derivarse responsabilidades disciplinarias las cuales serían conocidas por el mismo Consejo Contralor, convirtiéndose este cuerpo en juez y parte en el caso planteado y violentándose el principio constitucional del debido proceso.
- d. El ejercicio de la función disciplinaria conlleva la sustanciación de los expedientes,

Calificación de las faltas y la determinación de las sanciones (artículo 53 del Reglamento) lo que obliga a observar rigurosamente el artículo 49 de la CRBV que establece el principio del debido proceso en toda actuación judicial y administrativa.
- e. Si bien el capítulo IX referente al consejo Contralor remite a un Reglamento Especial que se dictará al efecto y el cual regirá su composición y funcionamiento, igual siguen subsistiendo las inconsistencias de los artículos 52, 53, 54 y 56 del proyecto de Reglamento General.

A manera de conclusión puede afirmarse que este esfuerzo de la Comisión Especial redactora del proyecto de Reglamento General de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, merece un reconocimiento de la comunidad universitaria, sin embargo existen aspectos de carácter jurídico como los señalados anteriormente que requieren de un análisis mas profundo a los fines de la redacción definitiva y presentación al Ejecutivo Nacional para su aprobación y posterior publicación.

B. Universidades Privadas

1. Introducción

La universidad venezolana tuvo carácter público hasta el año 1953 cuando se crean las dos primeras universidades privadas. La Universidad Santa María iniciativa de los educadores Lola Rodríguez de Fuenmayor y Asdrúbal Fuenmayor Rivera el 13 de octubre de 1953 y la Universidad Católica Andrés Bello creada mediante decreto N° 24.269 del 19 de octubre de 1953, confiada por la Iglesia Católica venezolana a la dirección de la Compañía de Jesús. No será hasta el 24 de febrero de 1965 cuando se funde otra institución superior privada la Universidad Metropolitana, impulsada por el reconocido empresario don Eugenio Mendoza.

Las universidades privadas van a tener un fuerte impulso bajo la Constitución de 1961, la cual en el artículo 79 estableció que:

“Toda persona natural o jurídica, podrá dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado.

El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en la leyes. La Constitución de 1999 mantuvo en el artículo 106 el mismo principio de reconocimiento a la educación privada “bajo la estricta inspección y vigilancia del estado, previa aceptación de éste.”

La Ley de Universidades en el artículo 8, establece que las universidades pueden ser nacionales o privadas y que éstas últimas requieren la autorización del estado de conformidad con los artículos 173, 174, 175 y 176 de la citada Ley.

2. Autorización de las Universidades Privadas

La Ley de Universidades establece en el artículo 173 que le corresponde al Ejecutivo Nacional, previa la opinión favorable del Consejo Nacional de Universidades, la autorización mediante decreto, de la fundación de una universidad privada.

El artículo 174 establece que a los fines de la autorización respectiva los promotores de la iniciativa, harán la solicitud al Ministerio de Educación (hoy Ministerio de Educación Superior), acompañado de la copia certificada del título jurídico por el cual se crea la universidad y el proyecto de Estatuto Orgánico.

El Ejecutivo nacional ha regulado de manera exhaustiva todos los requisitos de orden académico, económico financiero, infraestructura, estudio de factibilidad mediante el “Instructivo para tramitar ante el Consejo Nacional de Universidades la creación de Instituciones de Educación Superior, así como la creación, eliminación, modificación y funcionamiento de Facultades, Escuelas, Institutos, Núcleos y Extensiones y demás Divisiones equivalentes en las Universidades.”

3. Personalidad Jurídica de las universidades privadas

El artículo 175 de la Ley de Universidades establece que una vez obtenida la autorización para el funcionamiento, las universidades privadas adquieren personalidad jurídica con la protocolización ante la Oficina Subalterna de Registro del lugar de los siguientes documentos: solicitud formulada ante el Ministerio de Educación Superior, documentos determinados en el artículo 174 de la LU y la autorización del Ejecutivo Nacional. Resulta importante destacar que los promotores de iniciativas universitarias privadas, normalmente se organizan bajo la figura de asociaciones civiles o fundaciones, reservándose las funciones de elección de las máximas autoridades, régimen presupuestario, políticas de crecimiento e inversión y la determinación de la matrícula. Sin embargo al cumplirse la tramitación establecida en el artículo 175 de la LU, la universidad privada adquiere personalidad jurídica propia, distinta a sus promotores. De allí que se comparta la opinión del profesor Hernández Mendible, cuando afirma:

“La universidad es una realidad permanente, durable, que responde a determinados principios, ideas y necesidades del cuerpo social, este carácter de permanencia la hace subsistir aún sobre la voluntad de quienes le dieron nacimiento.”
(1993, 48)

Finalmente debe mencionarse el artículo 176 de la LU, establece el supuesto de creación de una universidad por vía testamentaria. En este caso le corresponderá al Ministerio Público realizar la tramitación correspondiente para su debida autorización por parte del Ejecutivo Nacional.

4. Organización y funcionamiento

La Ley de Universidades establece en el artículo 177 que las universidades privadas tendrán un personal directivo similar a las universidades nacionales, quienes deberán llenar los requisitos exigidos en los artículos 28, 64 y 72 de la citada ley, los cuales se refieren a las condiciones morales, credenciales académicas, científicas y profesionales de la figura del rector, vicerrectores y secretario, así como de los decanos y directores de las escuelas.

El artículo 178, establece que el personal docente y de investigación de las universidades privadas deben cumplir con las condiciones morales, cívicas, académicas establecidas en el artículo 85 de la LU.

El artículo 179 de la LU establece que las universidades privadas y sus organismos tendrán la misma estructura académica de las universidades nacionales,

salvo lo establecido en la Ley y lo que reglamente el Consejo Nacional de Universidades.

El artículo 180 de la LU, expresa que en las universidades privadas solo podrán funcionar las facultades previamente aprobadas por el Consejo Nacional de Universidades. Requiriéndose para la modificación de las facultades, escuelas o institutos la autorización del C.N.U. Igualmente establece el requerimiento mínimo de tres (3) facultades no afines para la existencia de una universidad privada.

Los artículos 181 y 182 de la LU, establecen que las disposiciones de la ley sobre régimen de enseñanza y de exámenes se aplicará en las universidades privadas y que los títulos y certificados expedidos por las mismas para efectos legales deberán ser refrendados por el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio respectivo. Todo lo referente a reválidas de títulos universitarios extranjeros y a equivalencias de estudios universitarios es de exclusiva competencia de las universidades nacionales.

El artículo 183 de la LU, contiene el derecho del Estado a inspeccionar las universidades privadas, en la forma que disponga el Ejecutivo Nacional, pudiendo sancionar hasta con la revocación la autorización de cualquier universidad privada, o de alguna de sus dependencias, cuando no se cumplan las disposiciones legales o reglamentarias aplicables. Se establece un plazo de 10 días contados a partir de la publicación oficial de la Resolución del Ejecutivo Nacional para apelar ante el máximo Tribunal de esa decisión.

La Constitución de 1999 declaró en el artículo 102 a la educación como servicio público; servicio público de especiales características, que llevó al maestro

Sayagués Laso a ubicarlo como un servicio social, que no excluía la actuación de los particulares, en ese sentido afirmó que es “una zona de actividad en la que concurren naturalmente las personas públicas y privadas”, así lo incorpora la ley orgánica de Educación en el artículo 4 cuando expresa que la educación “...es un servicio público prestado por el Estado, o impartido por los particulares dentro de los principios y normas establecidos en la ley, bajo la suprema inspección y vigilancia de aquél y con su estímulo y protección moral y material.”

La concepción estatista en materia educativa es de vieja data en Venezuela y se refleja en todo el ordenamiento jurídico positivo, puede afirmarse que la Constitución de 1999 enfatiza el rol del Estado en el hecho educativo, desplazando aún mas a la sociedad y a la familia de tareas que le son especialmente sensibles por su naturaleza e intereses. Sobre este punto se recomienda la lectura de un trabajo del profesor Gustavo Linares Benzo titulado “Bases Constitucionales de la Educación” , publicado en la revista Derecho y Sociedad, Revista de Estudiantes de Derecho de La Universidad Monteávila, N° 2, abril 2001, Caracas.

La Ley de Universidades de 1970 no escapa a esa concepción y de allí el contenido de los artículos antes citados que dejan un margen muy estrecho para la creatividad y la experimentalidad dentro de las instituciones privadas universitarias, lo que las limita para enfrentar los enormes retos planteados a la educación superior en esta hora.

5. Autonomía y universidades privadas

La Constitución de 1999 no distingue entre universidades nacionales o privadas cuando reconoce la autonomía universitaria; la Ley Orgánica de Educación de 1980, reformada en septiembre de 1999, tampoco establece diferencias cuando en el artículo 30 establece:

“Los institutos de educación superior tendrán la autonomía que, de acuerdo con su naturaleza y funciones, les confiera la ley especial.”

La Ley de Universidades de 1970 no hace distinciones cuando en el artículo 9 establece:

“Las Universidades son autónomas.”.

Puede afirmarse que de acuerdo al ordenamiento positivo venezolano las universidades privadas gozan de autonomía con las limitaciones legales y reglamentarias existentes. En ese sentido debe reiterarse que la autonomía no es un derecho absoluto e ilimitado, que crea una especie de Estado dentro del Estado. La autonomía tiene limitaciones derivadas fundamentalmente de su categoría de servicio público y por insertarse dentro de un sistema educativo entendido como un conjunto orgánico integrador de políticas y servicios, como lo establece el artículo 14 de la Ley Orgánica de Educación.

Las universidades privadas gozan de una autonomía organizativa, frecuentemente confundida en la legislación venezolana con la autonomía normativa tal como se estudió en su oportunidad. Esta potestad organizativa-normativa va a

encontrar en los artículos 177 al 183 de la Ley de Universidades una serie de pautas de obligatorio cumplimiento, que le señalan su marco regulador. Resulta oportuno el comentario del profesor español Jesús Leguina Villa en su trabajo “Autonomía Universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, cuando afirma:

“La ley es aquí un límite externo a la potestad de autonormación de las Universidades, y por ello sólo cuando, en el ejercicio de esa potestad, la norma estatutaria entra frontalmente en contradicción con la ley cabe negar la aprobación, eliminando dichas normas de los Estatutos. Tal contradicción no tendrá lugar cuando el precepto estatutario sea susceptible de alguna interpretación ajustada a la ley, y en tal caso ha de prevalecer la voluntad de la Universidad expresada en sus Estatutos.”
(p.1206)

Los estatutos orgánicos de las universidades si bien responden a las pautas de carácter general señaladas en la Ley de Universidades, también son la expresión genuina de las características propias, del espíritu institucional, de los valores fundacionales de cada institución universitaria. De allí que todo el programa contenido en los artículos 1 al 6 de la Ley de Universidades tendrán su desarrollo en el Estatuto Orgánico y en virtud de ello cada institución orientará su acción bajo los postulados de su misión y visión que la singularizan como universidad.

La autonomía académica es reconocida expresamente en la Constitución de 1999, al decir:

“Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión.”

Sobre este aspecto expresa el profesor Moles Caubet, citado por Hernández-Mendible (1993), lo siguiente:

“La autonomía académica, llamada también pedagógica, es según se dijo, la autonomía universitaria por antonomasia y expresado en términos corrientes, le corresponde decidir que se ha de enseñar o investigar, cuando hay que enseñar o investigar, con quién o con quienes hay que enseñar o investigar.” (p. 48).

La autonomía académica, como se dijo en su momento es el centro de la vida universitaria, pues es ella la fuente de la riqueza de la vida intelectual, que requiere de libertad para estudiar, investigar, crear, enseñar.

La autonomía administrativa en las universidades privadas, se entiende como la potestad de elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación y administrativo. Se encuentra regulado en los artículos 177 y 178 de la Ley de Universidades. En relación al personal directivo (Rector, Vicerrectores Secretario) deberán llenar los requisitos exigidos por la Ley de Universidades artículos 28, 64 y 72. Normalmente esta atribución es reservada total o parcialmente en los Estatutos Orgánicos de las Universidades Privadas a los Consejos Fundacionales, Consejos Directivos o Consejos Superiores.

En cuanto al personal docente y de investigación deberán llenar las condiciones del artículo 85 de la LU; y se regirá en lo posible por lo establecido en la Sección X, Capítulo I, Título III de la Ley de Universidades.

Resulta importante destacar que le va a corresponder a la jurisdicción contencioso administrativa conocer de todas aquellas actuaciones de las

universidades privadas que la jurisprudencia ha calificado como “actos de autoridad”.² En este sentido la Sentencia de la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo del 24 de noviembre de 1986, caso María Bustamante vs Universidad Católica Andrés Bello, expresó lo siguiente:

“...En efecto, lo que determina que una Universidad privada esté sometida a esta jurisdicción contencioso administrativa, es la posible actuación de tal establecimiento conforme a delegaciones que la ley hace y que la habilita para dictar providencias administrativas, por cuanto sus actuaciones ordinarias o académicas están sometidas a relaciones propias del Derecho Privado; ciertamente, en el presente caso, nos encontramos ante un ente de Derecho Privado que en ejercicio de prerrogativas delegadas, cumple funciones propias de los organismos públicos; observemos: la Universidad Católica Andrés Bello es una Universidad Privada que tiene su origen en un acto de derecho privado; pero que por un aparente mandato de nuestro Legislador, incurrimos en el error de calificarla como establecimiento público; recordemos, que para la época en que entró en vigencia el actual Código Civil, año 1942, las Universidades históricamente fueron exclusivamente creadas y sostenidas ya por el Estado o por la Iglesia, ambos entes de derecho público, que le transmitían a la universidad su naturaleza pública. La posibilidad fáctica de la existencia de universidades privadas, aparece en nuestro país posteriormente, permitido por la Ley de Universidades nacionales.” (Sentencia citada por la profesora Yolanda Jaimes Guerrero, en su trabajo “La función pública en el área de la educación” publicada en el tomo I de las XXVIII Jornadas J.M. Domínguez Escovar, Barquisimeto 2003)

En cuanto a las relaciones laborales existentes entre un docente y una universidad privada, el criterio reiterado en recientes decisiones, es que no

² La C.R.B.V. en el artículo 259, establece entre otras cosas, que le corresponderá a la jurisdicción administrativa “conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos”, en este sentido la norma constitucional fijó en términos amplios la competencia de esa jurisdicción incluyendo a todas aquellas personas jurídicas que dicten providencias administrativas en función del servicio público que presten, no siendo necesario fundamentarse en la teoría de los “actos de autoridad” para acudir a tal jurisdicción.

corresponde su conocimiento a la jurisdicción contenciosa funcionarial. La citada autora expresó lo siguiente:

“En este sentido, vale la pena subrayar que la relación jurídica que existe entre un docente y una universidad privada es de estricta naturaleza laboral, semejante a la de un patrono con un trabajador. En consecuencia, el régimen jurídico laboral aplicable es el establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y sus reclamos deben ser resueltos ante la jurisdicción laboral.” (2003, 213)

La autonomía económica y financiera constituye sin duda uno de los aspectos mas importantes para la vida de las universidades nacionales o privadas. En los proyectos de educación superior privadas se conjugan numerosas variables (sociales, económicas, jurídicas, políticas) para definir la viabilidad de los mismos. A título enunciativo se pueden mencionar los siguientes:

1. Calificación como servicio público a la actividad educativa, lo que permite al Estado su intervención en la fijación o congelación de matrículas, aranceles y otros servicios educativos.
2. Alto nivel de inversiones en el proyecto educativo, infraestructura física, equipamiento y dotación de la misma.
3. Alto grado de discrecionalidad del Ejecutivo Nacional para la evaluación de los proyectos.
4. Solo pueden ser beneficiario de desgravámenes fiscales quienes operen bajo figuras jurídicas sin fines de lucro.

5. La Constitución de 1999 (Art. 105) sólo reconoce como desgravámenes al impuesto sobre la renta a las contribuciones de los particulares a proyectos educativos públicos, discriminando de este beneficio a los proyectos privados.
6. A mayor ilustración se puede consultar el “Instructivo para tramitar ante el Consejo Nacional de Universidades la creación de Instituciones de Educación Superior, así como la creación, eliminación, modificación y funcionamiento de Facultades, Escuelas, Institutos, Núcleos y Extensiones y demás Divisiones equivalentes en las Universidades” de fecha 29-04-94 y modificado en fecha 29-09-99, Gaceta Oficial N° 36.847 del 9-12-99.

En relación a la autonomía económica y financiera de las universidades privadas, resulta oportuno estudiar si las regulaciones por parte del Ejecutivo Nacional de las matrículas de las instituciones de educación superior privadas no atentan contra tal principio autonómico. Sobre este particular debe expresarse que la tendencia en materia educativa del Estado venezolano ha sido y es de marcado carácter intervencionista. El profesor Linares, G. (2001) comenta:

“Así, los grandes desordenes de la legislación educativa han permanecidos a pesar del cambio constitucional. Se trata de un régimen cuasitotalitario, que hace depender todo acto educativo de los funcionarios del Ministerio de Educación , asfixiando las potestades estatales y municipales y cancelando los derechos a educarse y a educar garantizados en la Constitución de 1999.” (p. 217)

Esta tendencia reguladora del Estado venezolano en materia educativa es el reflejo de una concepción intervencionista en todos los órdenes de la vida económica, social y política. Que lejos de ser superada en la Constitución de 1999, ha recibido renovado aliento en su alcance y contenido. Si bien se reconoce la concurrencia entre el sector público y el privado en el servicio educativo, éste queda sujeto a controles y regulaciones que anulan o restringen la capacidad innovadora y creativa de la educación tanto en el nivel público como en el privado. En todo caso este sistema clama por transformaciones urgentes que pasa por el desmantelamiento del complejo orden normativo de controles exagerados, que lejos de cumplir su cometido, son caldo de cultivo para prácticas deshonestas o entran el normal desenvolvimiento institucional. Resulta útil mencionar el primer postulado de la “Ley que rige los controles del estado en asuntos económicos” citado por el profesor Toro, J. (1993):

“Las distorsiones que experimenta un sistema económico son mas profundas y terminan teniendo repercusiones sociales mas negativas, en la medida en que sean mas complejas las políticas de controles y regulaciones que se apliquen en un Estado.” (p. 659)

Parafraseando lo anterior podría decirse que las distorsiones que experimenta un sistema educativo por los controles y regulaciones son mas profundas por sus consecuencias sociales, al no estimular la calidad, la competencia y la eficiencia en los diferentes niveles del sistema educativo.

6. Debilidades de las Universidades Privadas

Debe recordarse que el inicio de la educación superior privada en Venezuela fue en octubre del año 1953, con la creación de las Universidades Santa María y Católica Andrés Bello. Tiempo breve para cualquier institución educativa y más cuando se compara con los 283 años de la Universidad Central de Venezuela. Sin embargo los frutos del esfuerzo de las universidades privadas están a la vista, sin ocultar sus debilidades en algunas de sus áreas.

Debilidades originadas, en algunos casos, en la incapacidad de asumir los altos niveles de inversión para contar con plantas físicas, equipos y laboratorios requeridos para un óptimo servicio educativo. Situación surgida por las dificultades económicas del país y por los controles establecidos por el Estado a la educación privada. Hecho que podría revertirse positivamente, con una política de estímulo fiscal a los capitales nacionales o extranjeros que deseen invertir en el sector educativo.

El profesor Fuenmayor, L. (2003) afirma lo siguiente:

“Caracterizar adecuadamente a la universidad privada venezolana se hace pues importante y perentorio, si se quiere producir los ajustes que mejoren su utilidad en el enfrentamiento de las necesidades del país y de los múltiples problemas que aquejan a la sociedad venezolana.”

El citado autor abordó el problema del financiamiento de las universidades privadas de la siguiente manera:

“Es imposible exigirle a las universidades privadas venezolanas la realización de investigación científica de gran complejidad y en la misma magnitud como se le debe exigir a la universidad oficial. Las labores de investigación son muy costosas y el financiamiento de las universidades privadas venezolanas no permitiría sostener el desarrollo de este tipo de actividades con la complejidad y en la magnitud en que pueden ser realizadas por las universidades oficiales. El pago de matrícula por parte de los estudiantes de pregrado, principal y muchas veces fuente única de financiamiento, se elevaría a montos inaccesibles si se efectuara una exigencia de este tipo.” (p. 250)

El autor analiza el problema económico de las universidades privadas de acuerdo al esquema actual de financiamiento, que deriva fundamentalmente su ingreso del pago de matrícula por parte de los estudiantes. Las universidades privadas están en una situación similar a las universidades nacionales en el sentido de que ambas dependen de fuentes únicas de financiamiento: las primeras de la matrícula estudiantil, las segundas del presupuesto nacional. Ello obliga a plantearse con la urgencia necesaria la búsqueda de financiamientos múltiples como única salida a la crisis.

La debilidad, en opinión del profesor Fuenmayor, de las instituciones privadas va a reflejarse en que:

“La enseñanza de pregrado y de postgrado de las universidades privadas descansa totalmente en profesores a tiempo convencional, es decir en docentes que están contratados únicamente para el dictado de horas de clase. Casi el ochenta por ciento de los docentes se encuentra en esta categoría y del casi quince por ciento contratado a dedicación exclusiva y tiempo completo hay que restar aquellos que ejercen la administración académica, autoridades, directores, jefaturas de programas y otros, quienes generalmente no tienen actividades académicas a su cargo o las tienen en forma muy reducida.” (p. 263)

El profesor Fuenmayor afirma que la baja contratación de personal a tiempo exclusivo en las universidades privadas afecta las actividades académicas al igual que las actividades de investigación y extensión. Otro aspecto que señala el autor es que cerca del 80% de los profesores de esas instituciones están ubicados en las dos categorías mas bajas del escalafón: instructor y asistente.

El profesor Fuenmayor formula una proposición para revertir la situación por él señalada de la contratación de profesores a tiempo convencional, y ésta sería contratar un cierto número de docentes a dedicación exclusiva, distintos a la planta de docentes de autoridades, directivos y administrativos, para permitir un mayor número de horas de consulta profesor – alumnos y permitir al docente realizar alguna actividad de investigación o cualquier otra actividad académica. Sugiere que “una medida de esta naturaleza , instaurada mediante un mandato de carácter legal, con seguridad contribuiría a mejorar la calidad de la educación universitaria privada.” (p. 267)

Consenso en el diagnóstico, disenso en el tratamiento del problema. No es con mandatos legales como se va a encontrar la respuesta al problema académico en las universidades nacionales o privadas, ésta se encuentra en las propias universidades: estimulando su capacidad creativa e invitándolas a asumir su responsabilidad para mejorar sustancialmente sus realidades académicas.

De allí que la debilidad económica de las universidades privadas y por ende el bajo número de profesores contratados a dedicación exclusiva, solo va a tener respuesta en la medida que se defina una política universitaria que permita la

inversión privada de capital nacional o extranjero en el sector educativo, con prerrogativas e incentivos fiscales, ello sumado a una mayor integración con el sector productivo como fuente permanente de recursos para las áreas de investigación y extensión.

7. Iglesia y Universidad.

La educación ha sido una constante preocupación en la vida de la Iglesia Católica, así lo reconoció explícitamente el Concilio Vaticano II en la Declaración sobre la educación cristiana “*Gravissimum Educationis*”. Este importante documento expresa en su primera parte:

“El Santo Concilio Ecuménico considera altamente la importancia decisiva de la educación en la vida del hombre y su influjo cada vez mayor en el progreso social contemporáneo. Ciertamente la educación de los jóvenes, e incluso también una continua formación de los adultos, se hace en las actuales circunstancias no solo más fácil, sino más urgente. Porque los hombres, muchos más consciente de su propia dignidad y obligaciones, desean participar cada vez más activamente en la vida social y sobretodo en la economía y política; los admirables progresos de la técnica y la investigación científica y los nuevos medios de comunicación social ofrecen a los hombres, que frecuentemente se ven libres de otras ocupaciones en largos espacios de tiempo, la oportunidad de acercarse más fácilmente al patrimonio de la cultura y el espíritu, y de ayudarse mutuamente con un intercambio más estrecho de los grupos y de los mismos pueblos.” (1967, 409).

Transcurridas cuatro décadas de tan significativo acontecimiento, hoy su mensaje sigue vigente, orientando la educación cristiana impartida en numerosas instituciones en todas partes del mundo. En este sentido la Iglesia reconoce que la

educación es uno de los derechos inalienables del ser humano, derivado de su dignidad y expresa de manera inequívoca que:

“La verdadera educación intenta la formación de la persona humana en el orden a su último fin y al bien de las sociedades, de las que el hombre es miembro y en cuyas responsabilidades tomará parte en la edad adulta.” (1967).

La Iglesia reconoce a los padres la obligación y el derecho de educar a sus hijos con absoluto respeto en la elección de las escuelas. En este sentido expresa que:

“El poder público... a quién pertenece proteger y defender las libertades de los ciudadanos, atendiendo a la justicia distributiva, debe procurar distribuir las ayudas públicas de forma que los padres puedan escoger con libertad absoluta, según su conciencia, las escuelas para sus hijos.”

Tales principios siguen manteniendo plena vigencia frente a los intentos de monopolizar y controlar de manera abusiva el sistema educativo. Con relación a la educación superior el referido documento pone especial cuidado y expresa que en aquellas universidades católicas:

“Cada disciplina se cultive según sus propios principios, sus propios métodos y la propia libertad de investigación científica, de manera que cada día sea más profunda la comprensión de las mismas disciplinas y considerados con toda atención los problemas y los hallazgos de los últimos tiempos se vea más profundamente como la fe y la razón tienden a la misma verdad, que es una, siguiendo las enseñanzas de los doctores de la Iglesia, sobretodo de Santo Tomás de Aquino.” (418).

El magisterio de la Iglesia lejos de pretender aprisionar a las instituciones universitarias las convoca a cultivar con rigurosidad científica sus distintas disciplinas, con el convencimiento de la compatibilidad entre fe y razón. La doctrina

de la Iglesia en materia educativa ha contribuido a orientar la educación de nuestro tiempo, lamentablemente una mala entendida secularización ha pretendido dejar de lado los valores cristianos y reservarla a la intimidad personal, sin mayor resonancia en el ámbito social. Quienes así piensan olvidan que los valores trascendentales son la única defensa de la dignidad humana frente a la llamada “cultura de la muerte” con todas sus terribles consecuencias.

En Venezuela la doctrina de la Iglesia está encarnada en numerosas instituciones educativas de todos los niveles, baste mencionar Fe y Alegría. A nivel superior destaca la UCAB con sus 50 años de meritoria labor, así lo reconoció el Episcopado Venezolano en una Exhortación Pastoral con motivo de ese aniversario:

“50 años en la vida de una institución es tiempo suficiente para evaluar su razón de ser y su permanencia. Mucho ha cambiado el país y mucho también ha aportado al mismo la Universidad Católica Andrés Bello. Con la vicisitudes propias de todo ente vivo, su crecimiento no ha estado exento de momentos difíciles pero su impronta esta bien definida y su fama bien ganada en el universo plural de Venezuela.” (2003).

El Episcopado Venezolano otea el porvenir en los siguiente términos:

“La supervivencia de cualquier universidad, máxime de una católica, pasa por entender el contexto geopolítico, el tiempo histórico y las exigencias de la Iglesia contemporánea. Asumir la competitividad, la complementariedad y la calidad es un permanente reto de estar atento a los signos de los tiempos y a los signos de Dios ha caracterizado el camino trillado por la Universidad Católica en este medio siglo.” (2003).

UCAB: Hacer mas con menos.

Dentro de las universidades privadas venezolanas ocupa privilegiada posición la Universidad Católica Andrés Bello, iniciativa de la Iglesia Católica y confiada su dirección a la Compañía de Jesús desde su fundación. Hoy con más de 45.000 egresados y 18.748 estudiantes de pre y post grado se presenta como una institución paradigmática dentro del sistema universitario venezolano. Aquel proyecto carente de recursos económicos y materiales en la Caracas de la década de los 50, se ha convertido en una institución manejada con criterios de excelencia en lo académico, administrativo y en su proyección social. Con motivo del 50º aniversario expresó el rector Luis Ugalde S. J. lo siguiente:

“Vayamos inventando nuevas iniciativas y modos, reinventemos en cierto sentido la universidad para que sea una realidad empeñada en unir tres palabras: gente, esperanza y oportunidades.”

El tema de la equidad universitaria ha estado presente en la agenda de la UCAB. El padre Ugalde ha dicho que existe una equidad de entrada y una equidad de salida. La primera se refiere a la posibilidad que todo bachiller, con la debida preparación, pueda ingresar al sistema universitario independientemente de su capacidad económica. El Estado debe velar por la igualdad de oportunidades para todos aquellos jóvenes con talento y capacidad para cursar estudios superiores, evitando injustas exclusiones. La equidad de egreso por su parte se refiere “a lo que cada universidad hace para que sus profesionales salgan a construir una sociedad

equitativa con verdadero compromiso social, con buena formación y valores.” (El Universal, 01-11-2003).

Es aquí donde la UCAB pone el énfasis en la preparación de sus estudiantes con sensibilidad y conciencia de la sociedad y del país, donde se desempeñarán como ciudadanos y profesionales.

En la UCAB se ha demostrado que los niveles de excelencia académica no deben sufrir en virtud de la equidad universitaria. Aquí se inscriben los diferentes programas de la Universidad con liceos y colegios para contribuir con la preparación de los futuros bachilleres que aspiran ingresar al mundo universitario. Otro de los programas desarrollados por la Católica durante muchos años es el denominado “Pensiones Proporcionales y Diferidas” que beneficia a un importante número de estudiantes (3.118 en el 2003) quienes solo cancelan un porcentaje de la mensualidad de acuerdo al ingreso familiar, señalado por un estudio social realizado al efecto. Dentro del programa de ayuda a los estudiantes la UCAB recibe un subsidio anual de Estado por la cantidad de 610 millones de bolívares (esto corresponde a un 2% del presupuesto de la Universidad) dirigido expresamente al programa de becas de estudiantes de pre grado. Como dato curioso se puede mencionar que en el año 2003 el Ministro de Educación Superior amenazó con suspender el referido subsidio, y obligó al rector a responderle que esa partida es “un subsidio directo porque al Ministerio se le envía la lista de los muchachos, de manera que eso no es un recurso de la universidad como se ha querido decir.”

Una de las mayores fortalezas de la UCAB es su eficiencia administrativa. En este sentido el rector Luis Ugalde S.J en artículo de opinión del 2 de marzo de 1999 en el diario El Universal recomienda al recién estrenado Presidente de la República lo siguiente:

“Son muchos los que le rodean para decirle que no es posible hacer nada sin mas dinero, eso nos mantendría en la ruinoso rutina heredada. Por el contrario, este Gobierno tendrá éxito si lideriza un cambio para hacer mas con menos...”

Lamentablemente no fue escuchado tan oportuno consejo. El padre Ugalde profundizó en el referido artículo su propuesta y contó su experiencia en la UCAB:

“Hace un par de meses varios rectores universitarios, admirados de nuestros últimos aumentos de sueldos y salarios, nos preguntaban como era posible para la UCAB pagarlos. En efecto, en los últimos tres años no nos hemos dejado vencer por la inflación, aunque todavía no estamos pagando lo que sería deseable. ¿Cómo es posible que nuestros profesores y empleados ganen mas que en el sector oficial, si lo que el estudiante paga en la UCAB es por lo menos tres veces inferior a lo que le cuesta al Estado en las Universidades oficiales?

La respuesta es sencilla, transparente y comprobable. Tenemos un empleado por 60 estudiantes, cuando el promedio de las oficiales es uno por cada 9. Nuestro rectorado funciona con solo dos secretarias; los vicerrectores y decanos con una sola, ninguna autoridad, ni profesor tiene celular pagado por la Universidad, nadie tiene chofer; nadie, fuera del rector, tiene carro oficial, nuestros gastos de representación son cercanos a cero; no tenemos jubilados de 48 años, ni decenas de miles que luego de retirados siguen pesando en la nómina; aunque nuestros profesores gozan de un excelente sistema de jubilaciones con fondo propio. Con la Ley de Universidades en mano despedimos (Y los estudiantes lo exigen) a los profesores que no cumplen y a quienes faltan a mas del 15% de sus clases, aplicamos el reglamento nacional de Repitientes para no mantener estudiantes que no rindan; y llevamos más de un cuarto de siglo sin perder un solo día de clase." (El Universal, 02-03-1999)

Los anteriores comentarios explican suficientemente las razones de una buena administración. Administración que hace posible absorber un número considerable de bachilleres venezolanos, que alivian el problema de cupo en la universidades nacionales. Ahorrándole, por lo demás, al Estado importantes recursos financieros. Solo la UCAB ahorra al Estado venezolano mas de 50.000 millones de bolívares anuales, tomando como referencia un costo aproximado de 300.000 bolívares mensuales por alumno en la Universidades nacionales. (Datos de 1999, tomados del artículo del Padre Ugalde en el diario El Universal de 02-03-1999).

La anterior reflexión permite abordar otro de los temas mas espinosos de la educación superior venezolana como lo es la gratuidad de la enseñanza. Si bien el artículo 102 de la CRBV establece:

“La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria.”

El artículo 103 de la CRBV especifica lo siguiente:

“...la impartida (se refiere a la educación) en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario.”

La Constitución de 1999, modificó el contenido del artículo 78 de la Constitución de 1961, que establecía lo siguiente:

“...La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna.”

Por su parte la Ley de Universidades en el artículo 11, establece:

“En la universidades Nacionales los estudios ordinarios son gratuitos; sin embargo los alumnos que deban repetir el curso total o parcialmente por haber sido aplazados, pagarán el arancel que establezca el Reglamento.”

De todo lo anterior puede deducirse que la CRBV si bien mantuvo el principio de la gratuidad de la enseñanza la limitó hasta el pregrado universitario. Dejando un espacio al desarrollo legislativo respecto a la enseñanza superior.

Sobre este particular el padre Ugalde ha insistido que la educación superior de calidad es costosa y requiere de inversiones cuantiosas para mantener los niveles de excelencia. Por eso plantea que mantener el principio de gratuidad de manera indiscriminada, lejos de favorecer la justicia y la equidad, privilegia a los sectores de mayores ingresos que pueden costear sus estudios universitarios. Así lo expresa:

“Ciertamente es prioritario para el estado venezolano una educación superior de calidad, pero no lo es que el presupuesto nacional tenga que pagar el cien por ciento de los gastos de la mayoría de estudiantes que son de familias con recursos suficientes para contribuir en parte. Lo que se da a éstos que tienen medios, se quita a otros mas necesitados.” (El Universal, 03-03-1998).

Es por ello que plantea el padre Ugalde la necesidad de un ambicioso sistema de créditos educativos, con capital público y privado, que permita a los estudiantes universitarios financiar sus estudios y cancelar dicho crédito una vez graduados como profesionales.

El financiamiento del sector universitario requiere de fórmulas creativas tanto en el sector público como en el privado. Aquí la autonomía juega un papel importante

pues cada universidad tiene sus fortalezas en determinadas áreas académicas, de investigación o producción y sólo ellas pueden diseñar planes financieros que les permitan obtener recurso adicionales. Por otra parte la legislación universitaria y fiscal debe autorizar fuentes alternativas de financiamiento, tales como inversiones del sector privado en programas y proyectos de investigación, extensión y producción. Así como permitir en el sector universitario privado la inversión extranjera en proyectos educativos nacionales y regionales.

Agotado como está el sistema tradicional de financiamiento de las universidades nacionales, debe darse paso a un sistema de financiamiento múltiple como bien lo ha expresado el profesor Orlando Albornoz en su trabajo “La Reforma de la Educación Superior y la Revolución Bolivariana” (2001). Experiencias nacionales exitosas como la de la Universidad Católica Andrés Bello deben ser evaluadas sin prejuicios por la comunidad universitaria nacional para encontrar respuestas a la grave crisis gerencial y económica del sector.

8. Conclusiones Preliminares:

- a. La educación superior privada venezolana tiene su origen en el año 1953 con la creación de las Universidades Santa María y Católica Andrés Bello. Lo que constituye un período breve si se compara con la fecha de creación de la Universidad de Caracas.

- b. Las Universidades Privadas tienen pleno reconocimiento en el ordenamiento positivo venezolano. El artículo 106 de la CRBV establece el derecho a la educación privada al igual que la Ley Orgánica de Educación y la Ley de Universidades.
- c. Es potestad del Ejecutivo Nacional, previa la opinión favorable del Consejo Nacional de Universidades, autorizar mediante Decreto la fundación de una Universidad Privada.
- d. Las Universidades Privadas adquieren personalidad jurídica con la protocolización ante la Oficina Subalterna de Registro del lugar, de los documentos determinados en el artículo 174 de la Ley de Universidades y de la autorización del Ejecutivo Nacional
- e. Las Universidades Privadas tendrán similitud con sus pares nacionales en cuanto a la estructura académica y a los requisitos para ser miembro del personal directivo, docente y de investigación.
- f. Las Universidades Privadas en ejercicio de sus funciones puede dictar algunas providencias administrativas calificadas por la doctrina como “actos de autoridad”, los cuales pueden ser recurridos por ante la jurisdicción contenciosa administrativa.
- g. Las relaciones laborales entre el personal docente y las Universidades Privadas es de estricta naturaleza laboral, siendo aplicable el régimen establecido en la Ley Orgánica del Trabajo.

- h. El Ejecutivo Nacional tiene reservado por el artículo 183 de la LU la potestad de inspección de las Universidades Privadas y de aplicar sanciones cuando no se cumplan las disposiciones legales o reglamentarias.
- i. Las principales limitaciones a la autonomía de las Universidades Privadas se derivan de su inserción en la categoría de servicio público; en la potestad del Ejecutivo Nacional de ejercer la potestad sancionatoria; en el impedimento de modificar su estructura académica sin la autorización del CNU y en la fijación de controles y regulaciones del costo de la matrícula, aranceles y otros servicios educativos.
- j. Las universidades privadas poseen importantes experiencias administrativas y financieras las cuales deben evaluarse sin prejuicios, para el diseño de un sistema de financiamiento múltiple de la educación superior.
- k. Si bien la autonomía universitaria no es un derecho absoluto e ilimitado, esto no debe conducir a una exagerada injerencia del Estado en la vida universitaria, de ser así se violentaría la naturaleza misma de la institución, la cual requiere de libertad para desarrollar y cumplir con éxito sus cometidos.

Una sana política universitaria en un país democrático debe fundamentarse en la libertad académica, en el estímulo a la competencia, la calidad y a la equidad entre las instituciones públicas y privadas, en la apertura y estímulo fiscal a las inversiones nacionales e internacionales en la educación superior privada, y fundamentalmente

entender que las universidades hoy en día, escapan a las estrechas fronteras nacionales para integrarse en un mundo cada vez mas globalizado e interdependiente.

CAPITULO IV

CONSTITUCIÓN, REFORMA Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

A. INTRODUCCIÓN.

La Constitución de 1999 marca un importante hito en la historia contemporánea de Venezuela, todavía es temprano para realizar una evaluación equilibrada de su trascendencia como texto fundamental del Estado.

En todo caso puede afirmarse que hubo un avance en el campo de los derechos humanos y de sus garantías, al reconocerse los principios de progresividad, indivisibilidad e interdependencia, así como la constitucionalización de los Tratados Internacionales sobre derechos humanos, los cuales serán de aplicación preferente cuando sean mas favorables (Art. 23 CRBV).

Sin embargo con relación a los derechos sociales, si bien se reconoce la sensibilidad del constituyente en esta materia, no deja de tener un marcado acento estatista en el tratamiento de los mismos. En opinión del profesor Brewer, A. (2000) quién formó parte de la Asamblea Nacional Constituyente, expresó lo siguiente:

“En la regulación de los derechos sociales, en la nueva Constitución no solo se pone en manos del Estado excesivas cargas, obligaciones y garantías, de imposible cumplimiento y ejecución en muchos casos, sino que se minimiza, al extremo de la exclusión, a las iniciativas

privadas. En esta forma, aparecen regulados con un marcado acento estatista y excluyente servicios públicos esenciales y tradicionalmente concurrentes entre el Estado y los particulares, como los de educación, salud y seguridad social.”

Mas adelante al referirse a la materia educativa afirma lo siguiente:

“En materia de educación, la tendencia estatista es similar: se regula la educación, en general, como un derecho humano y un deber social fundamental, se le declara en general como <democrática, gratuita y obligatoria> y se le define como <un servicio público> que el estado debe asumir como <función indeclinable> (Art. 102 CRBV). Nada se indica, en la norma, en relación a la educación privada, y solo es en otro artículo que se consagra el derecho de las personas <a fundar, previa aceptación de este> (Art. 106 CRBV). La posibilidad de estatización de la educación, por tanto no tiene límite en la Constitución, habiéndose eliminado del texto constitucional la disposición, que en la materia preveía la Constitución de 1961 de que <El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes> (Art. 79 C de V).

En esta materia, de nuevo, la Asamblea violó las bases comiciales al ignorar el carácter progresivo de la protección de los derechos humanos, y eliminar este derecho de protección que corresponde a la educación privada.” (81, p. 17)

Cabe preguntarse si esa tendencia estatista señalada anteriormente, tiene expresión concreta en las políticas educativas del Ejecutivo Nacional y particularmente en el subsistema de educación superior. Igualmente cabe preguntarse si los principios y valores establecidos en la Constitución de 1999 han orientado las políticas públicas en materia de educación superior y de ser así, si han contribuido a mejorar y fortalecer los niveles de coordinación entre las diferentes universidades nacionales y privadas. En ese sentido resulta de particular interés estudiar la propuesta del sector oficial de una Ley de Educación Superior.

B. Propuestas para una Ley de Educación Superior.

La aprobación de una nueva Ley Orgánica de Educación ha estado presente en la agenda legislativa oficial. Así lo expresó el profesor Fuenmayor, L. (2001), en el marco del Taller “Transformación: urgencia de la Universidad Venezolana”,

“La Ley Orgánica de Educación será pronto discutida en la Asamblea Nacional y se aspira que sea aprobada este año y definitivamente promulgada, con lo que tendríamos un instrumento legal ya ajustado a la nueva Constitución bolivariana y adaptado a los planes y programas de desarrollo educativo del gobierno Nacional para los próximos años. Se aspira que la próxima Ley tenga carácter orgánico para todos los niveles educativos y no solo para las etapas de la educación anteriores al nivel superior de la misma. La Ley Orgánica, por lo tanto, debería definir las características generales que se aspira tenga la educación superior venezolana comenzando con la creación de un verdadero Sistema Nacional de Educación Superior, el cual hasta ahora ha sido inexistente.” (p. 111)

Resulta curioso el señalamiento de aspirar que la próxima ley tenga carácter orgánico para todos los niveles educativos, cuando ello es así en la vigente Ley Orgánica de Educación de julio de 1980, reformada en septiembre de 1999.

En la parte final del citado trabajo el profesor Fuenmayor asoma la idea de elaborar una nueva Ley de Universidades y en ese sentido expresó:

“Una clara y precisa definición de la educación superior, como la realizada, así como la creación del sistema correspondiente y la elaboración de las definiciones precedentes con relación a sus instituciones integrantes, harán mucho más fácil la tarea de elaborar posteriormente una nueva Ley de Universidades, en la cual se incluirían además los institutos politécnicos y pedagógicos y los institutos y centros de investigación y estudios avanzados, y al mismo tiempo

elaborar una Ley de Institutos Universitarios de Tecnología y Colegios universitarios.” (p. 118).

La tesis de una nueva Ley de Universidades la va a desarrollar el profesor Fuenmayor (2001) en un trabajo titulado “Proposiciones para la nueva Ley de Universidades”, allí señala lo difícil de la tarea en los siguientes términos:

“Una Ley de Educación Superior, que abarque a todo el sistema, parece una tarea difícil de instrumentar por lo heterogéneo de las instituciones que lo componen, lo que la haría muy extensa e impráctica. Si de algo le sirve al hombre sus vivencias y experiencias, deberíamos recordar que desde 1979 se ha estado tratando de elaborar una Ley de Educación Superior y todos los intentos han resultado fallidos, pues es muy difícil conjugar en un solo instrumento legal la rica diversidad universitaria con la también extensa heterogeneidad del resto de las instituciones.” (p. 23)

En abril de 2003 se divulgó masivamente el documento “Propuestas para la discusión de la Ley de Educación Superior”, presentada oficialmente por el Ministro de Educación Superior para ser discutido por las universidades y por todos los sectores sociales del país. De esa manera se anunció un proceso de divulgación y consulta del proyecto de Ley que plantea una transformación de la educación superior venezolana. El texto elaborado por una Comisión del Ministerios de Educación Superior estuvo integrada por profesores y estudiantes de distintas universidades e institutos y colegios universitarios.

El proyecto surge, expresan los proponentes, como una consecuencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela lo que implica la actividad continua de la sociedad como poder constituyente para la elaboración y realización de

la nueva legislación que oriente y norme los cambios requeridos en los distintos aspectos de la vida nacional bajo el mandato constitucional de la refundación de la República.

Las propuestas formuladas se encuentran organizadas en seis capítulos:

- I. La Educación Superior. Definiciones
- II. El Sistema Nacional de Educación Superior
- III. Las Instituciones de Educación Superior
- IV. Sobre los profesores y las profesoras
- V. Sobre los estudiantes y las Estudiantes
- VI. Leyes complementarias

Parten las referidas propuestas de unas consideraciones previas tituladas “La educación Superior: una realidad compleja que exige abordajes complejos”. Dentro de los planteamientos generales se propone una agenda que va a permitir un diálogo entre el Estado y las instituciones, para enfrentar los desafíos de transformación. Por razones metodológicas este trabajo se referirá únicamente a las proposiciones relacionadas directa o indirectamente con la autonomía universitaria.

Se plantea como punto inicial de la agenda lo siguiente:

“Recobrar el carácter público de todas las instituciones de educación superior y lo que ello implica en términos de sus responsabilidades sociales, de sus relaciones con el Estado y la sociedad y de la democratización de sus formas de gestión como ámbitos de lo público.”

El penúltimo punto de la agenda expresa:

“El compromiso con una gestión institucional sustentado en la autonomía responsable que implica junto al ejercicio plural del pensamiento, la puesta en práctica de procesos transparentes en la toma de decisiones y el hacer público ante el Estado, ante la sociedad y ante sus comunidades.”

Finalizan las consideraciones previas del Documento con la siguiente reflexión:

“Estos marcos referenciales, plantean a las instituciones la puesta en juego de su capacidad para reinventarse a si mismas, pues ello significa contravenir la fuerza de lo dado, no solo en lo que atañe a patrones de funcionamiento de la organización y la gestión académica con predominio de comportamientos inerciales y de acciones de corto plazo, sino también en lo concerniente a los corporativismos y privilegios, a las formas poco democráticas para la toma de decisiones, a las diversas maneras de practicar la endogamia institucional, a climas institucionales desfavorables a la puesta en común de acciones de impacto en el desarrollo nacional, entre otros.”

El documento contiene una serie de definiciones generales relacionadas con la educación superior, entre ellas las siguientes (1, 6 y 7):

“1. La educación superior comprende el conjunto de estudios y ambientes de formación, especialmente diseñados para la continuación de estudios posteriores a la educación media, en el marco de la educación a lo largo de toda la vida, para lo cual el estado procurará la mayor diversidad de opciones y trayectorias de calidad, abiertas equitativamente a todos, en consonancia con las diferencias aptitudinales, vocacionales y aspiraciones individuales, sin ningún tipo de discriminación, garantizando la igualdad de oportunidades y condiciones.”

“6. El Estado garantizará el desarrollo articulado de un conjunto de instituciones y programas, especialmente diseñados y preparados para cumplir con las funciones de la educación superior.”

“7. Los estudios de educación superior pueden ser abiertos o conducentes a títulos. Los grados, títulos y certificados de competencia que otorguen y expidan las instituciones de educación superior oficiales serán reconocidos por el Estado para todos los efectos legales. Los grados, títulos y certificados de competencia que otorguen o expidan las instituciones de educación superior de carácter privado sólo producirán efectos legales al ser refrendados por el Ministerio de Educación Superior.”

Entre los principios contemplados en el documento “Propuestas para la discusión de la Ley de Educación Superior” se encuentran las siguientes:

“Carácter público de la educación superior.

Tanto el conocimiento que crean, recrean y comunican las instituciones de educación superior, como la formación ellas brindan, constituyen un bien social común. El carácter público de la educación superior reafirma el compromiso colectivo de estas instituciones con los intereses de la sociedad venezolana, con independencia de sus fuentes de financiamiento, oficiales o privadas.

Es tarea indeclinable del Estado garantizar el servicio que prestan las instituciones de educación superior y velar por su calidad, equidad y pertinencia.”

“Autonomía.

La naturaleza académica de las instituciones de educación superior, derivada de su relación con el conocimiento que generan, transmiten y difunden, hace necesario que su organización, sus criterios y formas de funcionamiento, sus planes y programas, y sus mecanismos de toma de decisiones se llevan a cabo bajo el principio de autonomía. La autonomía de las instituciones de educación superior refiere a las relaciones de estas instituciones con el Estado y la sociedad y, ejercida en los marcos jurídicos de la sociedad venezolana, constituye el soporte fundamental de la libertad de cátedra e investigación como expresión, en la vida interna de las instituciones, del derecho a la libertad de pensamiento y expresión. La autonomía se expresa en el establecimiento de mecanismos democráticos de participación de sus cuerpos académicos y está dirigido a garantizar el predominio de criterios académicos en los distintos aspectos de la actividad

universitaria, por sobre criterios de carácter personal, grupal, político o ideológico.

La transformación continua de los procesos académicos y de gestión, su revisión sistemática, la generación de innovaciones y la asunción de riesgos, características de la experimentalidad, serán parte del ejercicio autonómico de todas las instituciones de educación superior.

La autonomía comprende la garantía de la inviolabilidad del recinto universitario.

La autonomía supone un ejercicio institucional responsable, en el sentido que comporta el deber de responder ante el Estado y ante la sociedad por lo que las instituciones realizan en el cumplimiento de su misión. Esto supone la rendición social de cuentas o resultados de su quehacer en lo concerniente a las actividades de formación, creación intelectual y vinculación social, así como el uso de los recursos que la sociedad les otorga.”

La parte II del documento analizado, se refiere al Sistema Nacional de Educación Superior. Este se define de la siguiente manera:

“El Sistema Nacional de Educación Superior es el conjunto de componentes, relaciones y procesos dirigidos a la realización de los fines de la educación superior, bajo los principios antes enunciados. El Sistema Nacional de Educación Superior forma parte del Sistema Nacional de Educación y está articulado al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.”

Los componentes del referido sistema serían:

“El Sistema Nacional de Educación Superior está constituido por:

- a. El Ministro de Educación Superior, que ejerce la rectoría del Sistema.
- b. Las Universidades, los Institutos de Investigación y Estudios Avanzados, los Institutos Universitarios de Tecnología, los Colegios Universitarios, los Institutos Universitarios, los Institutos Pedagógicos, Politécnicos y otras instituciones oficiales o privadas, autorizadas por el Estado como instituciones de educación superior.
- c. Los organismos e instancias creados para facilitar las relaciones de articulación, coordinación y consulta dentro del sistema y con su entorno.

- d. Y aquellos organismos e instancias creados para la coordinación de los procesos que se desarrollen en el sistema.”

La parte III del documento de propuestas, trata sobre las instituciones de educación superior; y con relación a los alcances de la autonomía establece:

“32. En ejercicio de su autonomía, de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley de Educación Superior y conforme a los demás instrumentos del ordenamiento legal venezolano, las instituciones de educación superior estarán facultadas para asumir algunas o todas de las siguientes competencias:

- a. Elaborar, dictar y reformar su reglamento institucional, sus reglamentos especiales y sus normas internas.
- b. Crear, modificar, fusionar o suprimir sus estructuras académicas y administrativas.
- c. Elegir sus autoridades, darse su propio gobierno.
- d. Planificar, elaborar, ejecutar y evaluar su Plan de Desarrollo Institucional.
- e. Planificar, elaborar, ejecutar y evaluar sus programas.
- f. Organizar y administrar su patrimonio, formular y ejecutar su presupuesto, crear fuentes adicionales de financiamiento.
- g. Escoger mediante concurso de oposición público su personal docente.
- h. Seleccionar e incorporar el personal administrativo y obrero de apoyo.
- i. Establecer los aranceles por la prestación de determinados servicios; y
- j. Establecer contratos de servicio y convenios de cooperación.”

En relación con los Reglamentos institucionales, consagra lo siguiente:

“33. Cada institución de educación superior se registrará por un reglamento institucional en el cual se establecerán sus objetivos institucionales, filosofía de gestión, estructuras académicas, formas de gobierno, ámbitos geográficos y las formas de administración de su patrimonio. Las Universidades elaborarán, dictarán y podrán reformar su reglamento institucional, con la participación de todos los actores de la comunidad y en consulta con aquellos actores externos que sean pertinentes. Los reglamentos institucionales de las universidades serán

refrendados por el Ministro de Educación Superior, previa conformación con los preceptos constitucionales y legales. Los reglamentos institucionales de las demás instituciones de educación superior serán dictados por el Ministerio de educación Superior en consulta con las respectivas comunidades."

En cuanto a las estructuras académicas de las instituciones de educación superior, el documento plantea lo siguiente:

"47. Conforme al principio de autonomía, en el reglamento de cada institución de educación superior quedarán establecidas sus estructuras académicas, las cuales serán evaluadas periódicamente para valorar su efectividad y realizar las modificaciones pertinentes."

Sobre el gobierno de las instituciones de educación superior, el documento plantea lo siguiente:

"48. Conforme al principio de autonomía, en el reglamento de cada institución de educación superior quedarán establecidos sus instancias y mecanismos de gobierno, los cuales se inscribirán dentro de las condiciones establecidas en este capítulo.

49. Las autoridades de las instituciones de educación superior serán electas por la comunidad académica respectiva en forma directa y secreta. Para optar o ejercer el rectorado o los vicerrectorados de las universidades o ser directivo de instituciones o colegios universitarios es requisito indispensable el grado de doctor.

50. En las instituciones de educación superior, las funciones: Reglamentarias o Normativas, Ejecutiva, Electoral, Disciplinaria, Contralora y de Apelaciones, serán distribuidas y asumidas por diferentes organismos de similar jerarquía, integrado mayoritariamente mediante elección directa y secreta de las comunidades estudiantiles y profesoras, sin dependencia de unos organismos con respecto a los otros."

En la parte VI del cuerpo de propuestas se plantean algunas leyes complementarias:

1. Ley de Financiamiento de la Educación Superior, la cual tendrá como objetivo la creación de un fondo de financiamiento, la creación de fondos especiales que permitan financiar proyectos relevantes, otorgamiento de zonas rentales para las universidades oficiales, y
2. Ley de Financiamiento Especial para el desarrollo de la planta física de todas las instituciones de educación superior oficiales.

Análisis del cuerpo de propuestas oficiales para una Ley de Educación Superior:

Las “Propuestas para la discusión de la Ley de Educación Superior” sometidas a la consideración de la opinión pública en abril de 2003, constituyen un importante aporte a la discusión del tema universitario. El documento sin lugar a dudas enriquece el debate pues presenta un conjunto de ideas, que compartidas o no, abren espacio para el debate democrático.

Las consideraciones previas del documento parten de la complejidad del tema de la crisis universitaria derivado entre otras cosas de los múltiples y profundos cambios políticos, sociales, tecnológicos, económicos de la sociedad actual. Se anuncian los temas que serán objeto de las propuestas, tales como la democratización de la educación superior, la definición de calidad en el sector, las formas de articulación intra e interinstitucional, la participación en la construcción de un proyecto nacional, la exigencia de superar modelos de producción de conocimientos y otros que indican la amplitud de la propuestas presentadas por el Ministerio de

Educación Superior. Como se desprende de esas consideraciones previas se mezclan aspectos organizativos, normativos, pedagógicos, cognoscitivos, lo cual hace difícil formular de manera coherente un conjunto de ideas que aspiran orientar la educación superior venezolana. Si a esto se agrega una posición ideológica expresada en una crítica a la globalización, a la “pretensión totalitaria de homogeneización del mundo, de sometimiento de las sociedades al modelo estándar del mundo posindustrial” y como consecuencia de ello se cuestiona “las transformaciones económicas propugnadas bajo el modelo neoliberal como tendencia mundial”. Todo lo anterior sirve de marco para las propuestas que se desarrollan en el documento mencionado. Cabe preguntarse la pertinencia de una declaración de principios de carácter ideológico antes de abordar un tema tan complejo como la crisis universitaria y sus posibles soluciones. Sólo debe recordarse que la universidad como institución es “una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre.” (Art. 1 L.U.), lo que hace preguntarse si era necesario comenzar el documento con una declaración de principios ideológicos.

Para el análisis del documento sólo se tomaron aquellos aspectos relacionados directa o indirectamente con la autonomía universitaria, lo que obligó a dejar de lado importantes materias que merecerían algún comentario por su interés para la educación superior.

La agenda propuesta en el documento, plantea como primer punto la ratificación del carácter público de todas las instituciones de educación superior. Es

de suponer que los autores han querido señalar desde el inicio del documento la orientación inequívoca de las propuestas que se van a formular. En todo caso hubiera bastado reafirmar el carácter de servicio público de la educación superior, tal como se desprende del artículo 102 de la CRBV.

Otro de los puntos de la agenda se refiere al compromiso universitario con una gestión institucional sustentada en la autonomía responsable, que implica procesos transparentes en la toma de decisiones y asumir responsabilidades ante el Estado, la sociedad y sus ciudadanos. Aspecto de notable interés en la gestión universitaria, urgida de mecanismos administrativos y gerenciales que permitan el manejo transparente y eficiente de su presupuesto, lo que permitiría un mejor control de gestión por parte de la sociedad y de los organismos públicos competentes. La legislación universitaria española contempla en este sentido el “Consejo Social”, el cual es un órgano de relación de la universidad con la sociedad, y a quien le corresponde la supervisión de la actividad económica, el rendimiento de los servicios y la aprobación del presupuesto universitario.

La presencia del Estado en la vida universitaria es ratificada en las definiciones generales del documento. El punto 6 de este aparte establece que “El Estado garantizará el desarrollo articulado de un conjunto de instituciones y programas, especialmente diseñados y preparados para cumplir con las funciones de la educación superior.”, lo que hace preguntarse si las propias instituciones universitarias nacionales o privadas no tienen la capacidad, el talento humano necesario para desarrollar programas relacionados con el cumplimiento de sus

funciones, mucho mas adaptados a las realidades regionales y al entorno donde cumplen sus tareas. Por otra parte resulta incomprensible proponer seguir manteniendo la discriminación hacia las universidades privadas que las obliga a refrendar por el Ministro de Educación Superior los grados, títulos y hasta los certificados de competencia, antigüedad contemplada en el artículo 112 de la LU. Asunto éste incomprensible a la luz del reconocimiento constitucional a la autonomía universitaria que no hace distinciones entre nacionales y privadas. En todo caso la autorización para la expedición de grados, títulos y certificados de competencia a las universidades privadas pudiera ser de manera progresiva, sujeta a una normativa especial.

Entre los principios enunciados en el punto 11 del documento, el primero de ellos ratifica nuevamente el carácter público de la educación superior, y en este sentido se afirma que: “El carácter público de la educación superior reafirma el compromiso colectivo de estas instituciones con los intereses de la sociedad venezolana”. Se identifica lo público con los intereses de la sociedad, lo cual es cierto en el sentido de que los órganos del poder público deben velar, en el marco del principio de legalidad por “...la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución...” (Art. 3 CRBV). Pero de allí a

asumir tareas y responsabilidades propias de la sociedad hay una enorme distancia que obliga a ser cauteloso frente a la tendencia invasiva del Estado.

Por otra parte la garantía del servicio que prestan las instituciones de educación superior, al igual que su calidad, equidad y pertinencia es responsabilidad primaria de la propia comunidad universitaria, la cual en ejercicio de su autonomía orienta su acción hacia el logro de sus objetivos. Es allí donde debe hacerse el énfasis para lograr instituciones de educación superior de calidad, con sentido de equidad y pertinencia. Lo contrario conlleva a asfixiar a las instituciones dentro de un mar de instructivos, normativas, controles que lejos de ayudarlas a cumplir con su misión institucional las entorpece, mediatiza y entorpece.

En relación al punto 19 del documento (Principios de la educación superior), se refiere a la autonomía académica y está redactado en términos claros, manteniendo el espíritu de la actual Ley de Universidades expresado en el artículo 9.

La referencia a la experimentalidad dentro del ejercicio autónomo de las instituciones de educación superior es un aporte importante, pues en la legislación vigente este principio se encuentra limitado a las universidades nacionales experimentales, cuando lo cierto es que toda institución universitaria debe generar innovaciones y renovar permanentemente sus procesos académicos y de gestión.

Criterio ampliamente compartido es que la autonomía conlleva un ejercicio institucional responsable ante la sociedad y el Estado, lo que conlleva el deber de rendir cuentas y resultados de su gestión institucional. En este sentido resulta de

interés estudiar la figura de la legislación española del “Consejo Social”, al cual se ha hecho referencia anteriormente.

Con relación al planteamiento de crear un Sistema Nacional de Educación Superior, resulta de interés pues el mismo se integraría al Sistema Nacional de Educación, correspondiéndole al Ministro de Educación Superior la rectoría del Sistema. En todo caso debe analizarse la experiencia del funcionamiento del Consejo Nacional de Universidades como ente coordinador de políticas universitarias.

El Sistema Nacional de Educación Superior de acuerdo a la propuesta se orientará a “conciliar las exigencias de la autonomía de las instituciones con las de la unidad del sistema, las políticas nacionales y las necesidades de la sociedad”, así como garantizar la participación en las políticas públicas y promover la articulación de acciones entre las instituciones de educación superior y la sociedad. Se plantea favorecer la constitución de redes de instituciones de educación superior para concertar esfuerzos y recursos en la formulación y ejecución de proyectos y programas académicos, de extensión, investigación y producción.

El documento plantea en el punto 27, “El Plan Nacional de Educación Superior”, el cual será un instrumento de planificación, coordinación y orientación del Sistema de Educación Superior. El Plan será coordinado por el Ministerio de Educación Superior y concertado con las instituciones de educación superior. Se plantea igualmente la creación del “Consejo Nacional de Educación Superior”, instancia dirigida a cumplir funciones de concertación de políticas entre el Estado, las instituciones y comunidades de educación superior, además de coordinar las

relaciones entre las instituciones con la sociedad. Contará con una Comisión Ejecutiva y creará comisiones para el cumplimiento de sus funciones de consulta y discusión de las políticas de educación superior. La creación de instancias intermedias entre la sociedad y las instituciones universitarias no parece ser el mejor mecanismo para fomentar la concertación y la presencia de las universidades en la sociedad, pues tales mecanismos tienden a burocratizarse y desdibujarse en su actuación. En tal virtud el mecanismo idóneo para optimizar la presencia de la universidad en la sociedad es la propia comunidad universitaria asumiendo con sentido de responsabilidad su tarea de compromiso con los sectores sociales, culturales, productivos y económicos de las zonas de influencia de la institución.

Por otra parte debe señalarse que la creación del “Consejo Nacional de Educación Superior” corre el riesgo de convertirse en una asamblea inoperante pues el mismo estaría integrado por los rectores de las universidades y los directores de institutos y colegios universitarios oficiales y privados, por representantes estudiantiles y de los profesores, por representantes del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, del Ministerio de Ciencia y Tecnología y de la Asamblea Nacional.

A su vez el Sistema de Educación Superior crearía once (11) subsistemas para el cumplimiento de sus funciones, lo que indudablemente convertiría a la Educación Superior venezolana en un complejo laberinto de comisiones y equipos de trabajo que lejos de resolver la crisis universitaria del país la agravaría en proporciones importantes.

La sección III del documento de propuestas titulado “Sobre las instituciones de educación superior”, desarrolla el punto 32 sobre “Los alcances de la autonomía” y en la parte introductoria expresa:

“En ejercicio de su autonomía, de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley de Educación Superior y conforme a los demás instrumentos del ordenamiento legal venezolano, las instituciones de educación superior estarán facultadas para asumir algunas o todas de las siguientes competencias...”

Comienza una enumeración siendo la primera la elaboración del reglamento institucional, reglamentos especiales y normas internas de la respectiva institución universitaria. Debe expresarse en este punto que se parte de la idea de que las instituciones podrán asumir algunas o todas de las competencias autonómicas, no quedando claro los criterios mediante los cuales una institución universitaria puede alcanzar mayores niveles de autonomía, dejando al Ejecutivo nacional una discrecionalidad casi absoluta para decidir sobre materia tan importante. Por otra parte en el punto 33 referente a los reglamentos institucionales, se dice que cada universidad elaborará, dictará y reformará su propio reglamento, sin embargo mas adelante agrega que “Los reglamentos institucionales de las universidades serán refrendados por el Ministro de Educación Superior, previa conformación con los principios constitucionales y legales.” Y más adelante agrega “Los reglamentos institucionales de las demás instituciones de educación superior serán dictados por el Ministerio de Educación Superior en consulta con las respectivas comunidades.”

Este punto merece ser analizado con cuidado, pues parece contradictorio al espíritu autonómico y una clara regresión de la autonomía normativa de las universidades nacionales, al exigirse el visto bueno del Ministro de Educación Superior a los reglamentos institucionales “previa conformación con los principios constitucionales y legales.” Punto que sin dudas generará polémica al ser estudiado en el seno de las comunidades universitarias. De nuevo reaparece la presencia asfixiante, invasiva del Ejecutivo Nacional al querer convertirse en el árbitro de la legalidad, como si no existieran procedimientos jurisdiccionales para la impugnación de la normativa universitaria en los casos de contradicciones o violaciones de la legislación nacional. La autonomía es un principio que implica responsabilidad en su ejercicio y determinación en la defensa de su validez por parte de la comunidad universitaria. Finalmente basta recordar el principio constitucional de progresividad de los derechos para detener cualquier intento de violentar el derecho constitucional a la autonomía universitaria.

Con relación al gobierno de las instituciones de educación superior, se expresa en el punto 48, que conforme al principio de autonomía se establecerán en el reglamento de cada institución los mecanismos e instancias de gobierno. Se dice que las autoridades de las instituciones serán electas por la comunidad académica en forma directa y secreta, estableciéndose como requisito indispensable para los cargos de rector, vicerrectores, secretario o directivo de institutos o colegios universitarios poseer el título de doctor.

Se plantea en el punto 50, que las funciones: reglamentarias o normativas, ejecutiva, electoral, disciplinaria, contralora y de apelaciones serán asumidas por diferentes organismos de similar jerarquía, electas mayoritariamente por elección directa y secreta de los profesores y estudiantes, sin dependencia de unos organismos respecto a los otros.

Esta importante propuesta ha venido siendo desarrollada por el profesor Fuenmayor en diferentes trabajos y artículos publicados en revistas universitarias. En este sentido ha expresado lo siguiente:

“Uno de los mayores problemas con que ha tropezado el funcionamiento de la universidad venezolana, y me atrevería a decir de toda la educación superior del país, ha sido la concentración de poderes en el seno de su máximo organismo directivo: el Consejo Universitario o su equivalente en las universidades experimentales. Estos cuerpos de dirección tienen por ley atribuciones reglamentarias y normativas, a la vez que funciones de ejecución, disciplinarias, electorales y contraloras, sobre las instituciones y sus comunidades académicas y sobre el personal de apoyo.”

Mas adelante plantea lo siguiente:

“Enfrentar esta situación desde su raíz significa desconcentrar los poderes de manera de distribuir entre distintos organismos, todos en principio de una misma jerarquía, integrados por representantes de la comunidad y por autoridades de los distintos programas a ser ejecutados... de manera de desarrollar un necesario y eficaz autocontrol institucional con la menor injerencia externa posible necesaria.” (2001, 24)

Esta propuesta de gobierno universitario tiene el propósito de desconcentrar las diferentes funciones hoy en manos de los Consejos Universitarios, y permitiría

una mayor participación de la comunidad universitaria y un equilibrio necesario para el ejercicio democrático del poder en las universidades. Por otra parte se plantea la creación en cada institución de la “Defensoría del Universitario”, que tendría como función la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías de la comunidad universitaria conforme a la normativa legal vigente. La propuesta plantea que esta Defensoría gozará de autonomía funcional, administrativa y financiera.

Este cuerpo de propuestas para la discusión de la ley de Educación Superior, presentadas el 30 de abril de 2003, tiene la intención de alimentar el debate fundamentalmente en las comunidades universitarias. Sin embargo a pesar del esfuerzo de los proponentes quedaron importantes lagunas tales como las relacionadas con el proceso de autonomía plena de las universidades nacionales experimentales, tema dejado por la Constitución de 1999 al desarrollo legislativo; no se plantea el estímulo a la educación superior privada, teniendo en cuenta que éstas persiguen un mismo objetivo y se conjugan con las universidades nacionales en la mejora de la calidad del sistema; no se plantea un respaldo vigoroso a las iniciativas universitarias de carácter regional oficiales o privadas; no se dota a las universidades de estructuras flexibles que les permitan afrontar con prontitud planes específicos de acuerdo a sus características; la referencia a la nueva economía, la globalización, la sociedad del conocimiento tiene un marcado acento ideologizante en el cuerpo de propuestas; la propuesta del Sistema Nacional de Educación Superior, del Plan Nacional de Educación Superior, del Consejo Nacional de Educación Superior tiene una orientación centralista que lejos de estimular la innovación y la creatividad como

una expresión de la autonomía, obstaculiza y burocratiza planes y programas; Y finalmente no hay propuestas concretas sobre el tema más importante de la educación superior venezolana: su financiamiento.

El profesor Albornoz, O. (2001) reconocido estudioso del tema universitario cita en su última obra al pensador chileno José Joaquín Brunner, quién en 1990 expresó lo siguiente:

“Podría pensarse que existen actualmente unos pocos Estados –quizá Venezuela y Costa Rica sean los mejores ejemplos- que querían prolongar el viejo patrón de relaciones benevolentes con las instituciones de enseñanza superior, concentrándose sólo en la transferencia de recursos públicos a las universidades. Dicho esquema está condenado, sin embargo, al fracaso. A poco andar, efectivamente el estado encontrará sus propios límites para mantener tal política, que son los límites inexorables del gasto público en tiempos de ajuste recesivo o de lanzamiento de una política de desarrollo basada en el equilibrio de las cuentas fiscales.” (p. 182)

El profesor Albornoz comenta lo siguiente:

“Es mi comprensión personal que el problema del financiamiento se resuelve en la medida en que el Estado cesa de ser el único suplidor de recursos de este tipo, vía un financiamiento múltiple, como fue sugerido anteriormente y que soporta un sector privado fuerte, bajo supervisión de mercado académico externo a las propias instituciones.” (p. 183).

Si bien el documento de propuestas toca el tema del financiamiento en la parte final, lo hace de la manera descrita por Brunner, al plantear la aprobación de dos leyes complementarias:

1. Ley de Financiamiento de la Educación Superior.

2. Ley de Financiamiento especial para el desarrollo de la planta física de las instituciones de educación superior de carácter oficial.

Las propuestas sugeridas se inscriben dentro de las iniciativas tradicionales de creer que el Estado puede soportar infinitamente la enorme carga financiera del presupuesto universitario, por esa razón adquiere vigencia la tesis del profesor Albornoz en el sentido de buscar vías de financiamiento múltiples que pasa necesariamente por una nueva relación de las universidades con el sector privado de la economía nacional e internacional.

C. Proyecto “Alma Mater”

El proyecto “Alma Mater” auspiciado y coordinado por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) persigue producir un salto cualitativo en todo el sistema universitario mejorando la calidad, equidad y la pertinencia social. Este proyecto con el aliento del profesor Luis Fuenmayor aspira ser instrumentado en los diferentes niveles del sector universitario y para darlo a conocer se han publicado hasta el momento ocho (8) Cuadernos OPSU, donde se explica el marco conceptual, objetivos, componentes y subcomponentes. Las referidas publicaciones contienen una valiosa información estadística del sector universitario venezolano, hecho por lo demás relevante, en un país con difícil acceso a información de carácter oficial. La

profesora Vanessa Balleza de París, Gerente General del Proyecto, explica en la presentación del Cuaderno N° 1, que el Programa de Mejoramiento de la Calidad:

“Está orientado a elevar la calidad y promover la búsqueda de la excelencia; en el marco del proyecto las actividades se dirigirán hacia las instituciones universitarias en los siguientes aspectos: la evaluación y acreditación institucional, el financiamiento y la gestión, el sistema de ingreso, promoción y permanencia de los docentes universitarios y el fortalecimiento institucional en lo que concierne a formación de recursos humanos en investigación y unidades de apoyo académico. El Programa de Mejoramiento de Equidad está orientado a disminuir las desigualdades en el acceso y desempeño de los estudiantes en el sistema de educación superior.” (Cuaderno OPSU N° 1, p. 01)

Plantea el referido proyecto un nivel de participación y consulta con las universidades públicas y privadas, en los distintos niveles contemplados en el Programa de Mejoramiento de la Calidad, así por ejemplo, en temas tales como evaluación y acreditación institucional y carrera académica, financiamiento y gestión, investigación y postgrado. Igualmente se persigue fortalecer institucionalmente la OPSU como organismo de planificación del sector.

Escapa a los objetivos del presente trabajo de investigación, realizar un análisis pormenorizado de este ambicioso proyecto de política universitaria, pero se ha querido mencionarlo por constituir un proyecto bandera de la actual administración, donde se indican las metas y objetivos propuestos para el sector universitario. Desea resaltarse que pese a tener importantes recomendaciones y sugerencias para el mejoramiento de la calidad y equidad del sector, se sigue manteniendo el esquema estatista para la definición, dirección y control de la política

universitaria. Se ha debido aprovechar tan magnifico esfuerzo y tan importantes recursos financieros para fortalecer la autonomía universitaria como el mecanismo idóneo para lograr mejores niveles de calidad y equidad en las instituciones universitarias. En este sentido nacen algunos comentarios sobre los siguientes programas:

**Sistema de Evaluación y Acreditación de las Universidades Nacionales
(Cuaderno OPSU, N° 7, noviembre 2002):**

Si bien es cierto que el sistema propuesto fue consultado en talleres y seminarios con las universidades, lo cual es un importante avance en la discusión de políticas públicas, surgen las siguientes preguntas:

¿No resulta más cónsono con la autonomía universitaria que el nivel de evaluación de carácter obligatorio propuesto fuera realizado por una agencia independiente, con criterios objetivos y procedimientos confiables?

¿No es recargar con un trabajo altamente especializado de carácter académico, contable y administrativo a la OPSU, cuando esa oficina tiene por Ley importantes responsabilidades en el mundo universitario?

¿No resulta una intervención del Ejecutivo Nacional en las universidades nacionales autónomas asumir la OPSU directamente el papel de ente evaluador tal como se plantea en el SEA?

Programa de Fortalecimiento Institucional: Investigación y Postgrado en las Universidades. Primera Parte. (Cuaderno OPSU N° 8, diciembre 2003).

Este programa tiene como objetivo incrementar el número de docentes universitarios con estudios de doctorado y estimular la incorporación de docentes universitarios en actividades regulares de investigación. Señala la publicación que Venezuela se encuentra por debajo del número de investigadores que de acuerdo a los parámetros internacionales debería tener. Este programa ha recibido importantes aportes presupuestarios, para los años 2002 y 2003 alcanzaron la cantidad de 6.000.000.000,00 millones de bolívares. (P.18). Sin desconocer la importancia del programa cabe preguntarse:

¿En respeto a la autonomía universitaria, no sería conveniente que el programa fuera manejado por cada Universidad Nacional?

El sistema instrumentado para las postulaciones y en consecuencia para la elección de los participantes ¿Es equitativo para todas las universidades con menos del 10% de su personal a tiempo completo y dedicación exclusiva con título de doctor (Tabla 11)?

¿No constituye un “cuello de botella para la instrumentación de programas de postgrado la actual política de aprobación y acreditación de los mismos?

Si bien se reconoce las bondades del Programa en la formación de un mejor docente con orientación a la investigación, no debe olvidarse que el esfuerzo fundamental debe nacer de las propias universidades y concretamente de su vinculación efectiva con el sector productivo, para desarrollar proyectos de investigación acordes con la realidad regional y nacional.

D. Hacia un concepto integral de la autonomía universitaria en Venezuela.

Luego de un largo recorrido iniciado en el reinado de Carlos III con la real Cédula del 4 de octubre de 1781, mediante la cual se le concedió la autonomía normativa a la Universidad de Caracas, al día de hoy han transcurrido 223 años de una rica, fructífera y convulsionada vida universitaria en Venezuela. De aquella universidad colonial de una modesta Capitanía General a más de 145 instituciones de educación superior pública y privada, con una población cercana al millón de estudiantes, son testimonios elocuentes de los nuevos tiempos del país.

La autonomía universitaria ha ganado merecido prestigio en las luchas democráticas y sigue siendo la aspiración legítima de toda institución de educación superior. La defensa y el fortalecimiento del principio autonómico han inspirado a las comunidades universitarias en la lucha frente a numerosos intentos de secuestrarla, someterla, mediatizarla por parte del Estado o de grupos de diversas ideologías y tendencias políticas. Al final se ha impuesto la libertad que es la cara más hermosa de la autonomía universitaria.

De allí que las nuevas realidades planteen importantes transformaciones de la universidad venezolana. La Asociación Venezolana de Rectores Universitarios (AVERU) ha venido sosteniendo que:

“La estructura legal que rige el sistema universitario está caracterizado por un exceso de normativas estatutarias que la hace rígida e inflexible, lo cual introduce restricciones importantes para lograr optimizar las estructuras organizativas, el desarrollo curricular, mejorar la calidad y

liberar los planes de estudios para darle facilidades de mejoramiento continuo y la creación de nuevas estructuras y programas. Es indispensable la promulgación de una Ley de Educación Superior, que actualice las disposiciones jurídicas requeridas para desarrollar los principios constitucionales e incorporar los cambios propuestos, teniendo en cuenta las bases para la transformación universitaria.”

Con relación a la autonomía la Asociación Venezolana de Rectores Universitarios plantea lo siguiente:

“La Constitución garantiza autonomía para las universidades sin distinción, ni clasificaciones subjetivas, de tal manera que la autonomía universitaria encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público, tanto en el campo académico, como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo.”

También reflexionan los rectores sobre sus estatutos y reglamentos internos y expresan lo siguiente:

“En términos jurídicos concretos, la autonomía se materializa en la posibilidad de regirse por autoridades propias e independientes y fundamentalmente darse dentro del ámbito académico sus propias normas de desarrollo de la libertad científica. En este sentido, sus propias regulaciones internas o estatuto particular deben hacerse dentro de normas de superior jerarquía como lo es la Constitución y las leyes que se derivan de la misma. Entendemos que la autonomía universitaria es un derecho complejo, puesto que debe ser compatible con otras instituciones que persiguen fines sociales e implica derechos tales como: el derecho a la educación, la libertad de cátedra, la participación, etc. Los cuales deben ser tomados en cuenta y respetados en la acción universitaria.”
(2002)

El Ministerio de Educación Superior por su parte, presentó a la opinión pública un documento titulado “Propuestas para la discusión de la Ley de Educación

Superior”, el 30 de abril de 2003, allí se recogen un conjunto de ideas del profesor Luis Fuenmayor Toro, Director de la Oficina de Planificación del Sector Universitario, las cuales se estudiaron en su oportunidad. Por otra parte publicaciones de la OPSU y diversos Cuadernos sobre el Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación universitaria en Venezuela, han enriquecido el debate universitario en esta materia.

Coincidencia interesante entre los actores de la vida universitaria en el país es el reconocimiento a la constitución de 1999 que consagró en el artículo 109 el derecho de la autonomía universitaria, lo que sin lugar a dudas constituyó un importante avance en la legislación de la educación superior venezolana. Pero se pregunta el profesor Alexis Márquez Rodríguez:

“¿Significa todo esto que la autonomía universitaria, ahora con rango constitucional, es perfecta, y que en nuestro país ha funcionado cabalmente? De ninguna manera. Son muchos los vicios y fallas que en cada universidad se han acumulado en los cuarenta y cuatro años de ejercicio autonómico. Pero no es esta la ocasión para analizarlos y censurarlos, aunque hacerlo es necesario y saludable, y se hará oportunamente. En todo caso, la autonomía universitaria, como toda creación humana, es susceptible de errores, pero también es perfectible.”
(2003)

En marzo de 2003, aparece publicado en la prensa nacional el manifiesto “La Universidad por la Autonomía y la Democracia”, donde un importante número de profesores de la Universidad Central de Venezuela, expresaron su opinión sobre hechos relacionados con la universidad y reflexionan sobre el artículo 109 de la CRBV y la autonomía:

“Pero el reconocimiento Constitucional no ha hecho mas fácil el ejercicio de la autonomía, por el contrario el conflicto gobierno-universidad ha cobrado manifestaciones de permanencia y hoy se ciernen sobre nuestra casa de estudio amenazas de nuevo signo. Quienes a comienzo del actual período gubernamental creyeron en la seguridad de un trato digno para las universidades, pronto se percataron del equívoco a la luz de las evidencias: el <Congresillo> fraguando un decreto intervencionista, pretensiones para modificar la Ley de Universidades y la toma violenta del recinto donde se reúne el Consejo Universitario. En cada uno de esos casos la conducta del colectivo ucevista ejemplarizante y espontánea impidió el éxito de procedimientos antidemocráticos.” (El Nacional, 2003, B-5)

En razón de lo expuesto puede afirmarse que si bien la consagración de la autonomía como derecho constitucional es una conquista jurídica importante, no por ello se ha allanado los innumerables problemas surgidos de la relación entre las Universidades y el Estado venezolano. De nuevo la fina prosa del profesor Márquez Rodríguez ha expresado:

“La larga lucha por la autonomía universitaria plantea un agudo problema que casi nunca los interesados abordan con la sinceridad que se requiere. Me refiero a la relación de las Universidades con el Estado, y en especial con los gobiernos de turno. Como dije antes es sintomático que muchos políticos, mientras son ajenos o de oposición al gobierno se muestran fervientes partidarios de la autonomía universitaria, pero cuando llegan al poder se convierten en sus enconados enemigos.” (2003)

Alcanzar un equilibrio constructivo se convierte en el principal objetivo para lograr una relación estable y positiva entre Universidad – Sociedad - Estado, que conlleve a todos los actores a una relación ganar-ganar. Sin embargo queda todavía un largo trecho para superar el clima de desconfianza que siempre ha viciado la

relación Universidad-Estado. Afortunadamente la democracia permite el debate y la confrontación de ideas como vía para superar tales dificultades. Sin olvidar que los violentos cambios tecnológicos de la llamada sociedad del conocimiento en un mundo cada vez mas globalizado, puedan hacer quedar como bizantinas tales discusiones de carácter ideológico.

Por ahora queda recapitular desde el punto de vista jurídico que la autonomía universitaria es un derecho fundamental ³, consagrado en el Capítulo VI de los Derechos Culturales y Educativos de la CRBV, lo que indica que el legislador en materia universitaria deberá respetar el contenido esencial de tal derecho, o utilizando la expresión del profesor español Jesús Leguina Villa se debe preservar un ámbito de potestades o facultades propias de las Universidades frente a intromisiones o limitaciones externas, ámbito que efectivamente la Constitución reconoce y garantiza.

El artículo 109 de la CRBV establece definiciones y especificaciones sobre el contenido de la autonomía, cuando se refiere a la autonomía normativa, organizativa, académica y económica; igualmente cuando consagra la autonomía para planificar, organizar, elaborar y actualizar programas de investigación, docencia y extensión. El constituyente no solo consagró la autonomía como derecho sino que la definió en términos precisos, y la Exposición de Motivos de la Constitución la considera

³ A los fines del presente trabajo de investigación y en relación a los derechos fundamentales se acoge el criterio del profesor español Antonio Pérez Luño, quien expresa que dichos derechos “son la fase mas avanzada del proceso de positivización de los derechos naturales en los textos constitucionales del Estado de Derecho”, y precisa que “los derechos fundamentales poseen un sentido mas preciso y estricto, ya que solo describen el conjunto de derechos y libertades jurídica e institucionalmente reconocidos y garantizados por el Derecho Positivo.” Citado por el profesor Vicente Villavicencio en el trabajo “Algunos lineamientos de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978” , publicado en la Revista Derecho y Sociedad de la Universidad Monteávila N° 2, 2001, Caracas.

inherente a la naturaleza de la Universidad y la califica de principio y jerarquía. La principal consecuencia de las especificaciones autonómicas es que el legislador debe respetar el contenido esencial del derecho establecido en el artículo 109 de la CRBV, y en ese sentido dicha norma contempla dos (2) casos específicos para el desarrollo legislativo:

- a) Que la administración del patrimonio de las universidades autónomas se hará “bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley.”
- b) “Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía conforme a la ley.”

Salvo estos casos de remisión a la ley, puede afirmarse que el Constituyente fijó en términos claros y categóricos el contenido preceptivo de la norma constitucional consagradorio del derecho a la autonomía, el cual debe ser observado y respetado a la hora de legislar sobre materia universitaria.

Resulta importante destacar lo expresado por la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999:

“Inspirado por las principales tendencias que se han desarrollado en el derecho comparado y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, la Constitución reconoce expresamente el principio de progresividad en la protección de tales derechos, conforme al cual el estado garantizará a toda persona natural o jurídica, sin discriminación alguna, el goce y el ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente.”

Como se desprende de lo anterior la autonomía universitaria, integrante del sistema de derechos contemplados en el texto fundamental, goza de los principios de progresividad, indivisibilidad e interdependencia anteriormente señalados. Estos principios resultan especialmente importantes al tratarse de un derecho en constante expansión dentro de la educación superior, que busca afianzarse en un sistema educativo altamente intervenido por el Estado.

Como conclusión puede afirmarse que la autonomía universitaria en Venezuela es un derecho consagrado en la Constitución de 1999, en la Ley Orgánica de Educación de 1980 y en la Ley de Universidades de 1970, que rige y orienta la actividad normativa, académica, organizativa, económicas y financiera de las universidades en la búsqueda de la verdad, en la preservación y desarrollo de conocimientos, en el fomento de los valores trascendentales del ser humano y en la construcción de una sociedad mas justa, democrática y pacífica. La autonomía incorpora la inviolabilidad del recinto universitario como el espacio permanente de sus actividades y funciones ordinarias. La autonomía implica responsabilidad en su ejercicio y administración transparente y eficiente de su presupuesto. La autonomía no es un derecho absoluto e ilimitado, antes bien debe respetar los límites impuestos por los derechos de terceros, la existencia de un sistema universitario nacional con instancias coordinadoras y planificadoras, no olvidando la calificación legal de servicio público de la actividad educativa. En definitiva la autonomía es la condición

indispensable para el cumplimiento de los objetivos de la institución universitaria dentro de la denominada sociedad del conocimiento⁴.

⁴ Al momento de terminar la revisión final del presente trabajo (noviembre de 2004), los medios de comunicación informan sobre la presentación de un Proyecto de Ley de Educación Superior elaborado por una comisión designada por el Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Uno de los documentos doctrinarios de la comisión se titula "El Sistema de Educación Superior bajo el Principio de Autonomía" (2004), destaca que uno de los asuntos que ha merecido mayor atención y esfuerzo "ha sido el tema del Sistema Nacional de Educación Superior (CNES) por considerar que es una de las debilidades mas importantes que comporta este nivel en su desarrollo histórico, que no ha sido resuelta en la legislación vigente ni en las distintas versiones de proyectos anteriores, tampoco con la aplicación de políticas públicas bien intencionadas en la mayoría de los casos.". La comisión redactora plantea que la autonomía universitaria no solo debe reforzarse "como principio fundamental en la concepción, desarrollo y funcionamiento de todas las I.E.S., en tanto entidades singulares, sino que se traduce en un atributo de la educación superior en su globalidad compleja, conformado en sistema."

Esta propuesta presentada a la opinión pública por la UCV, constituye sin lugar a dudas una importante contribución a la discusión sobre la educación superior venezolana, bien lo expresa Luis Millán miembro de la Comisión: "La Ley no resuelve problema, establece las posibilidades y límites de la acción; como tampoco las soluciones se decretan: se conciben y asumen responsablemente, o se evaden demagógicamente. Las voluntades en este caso, se deben expresar en corresponsabilidad de los actores de las comunidades académicas y los actores sociales, encabezados por los órganos del Estado." (2004).

CAPITULO V

CONCLUSIONES

1. La autonomía universitaria es un derecho histórico. De la investigación realizada se logró determinar que la autonomía universitaria en Venezuela es un derecho histórico que se remonta a la Real Cédula del 4 de octubre de 1781 del rey Carlos III, mediante la cual le concedió autonomía normativa y organizativa a la Universidad de Caracas (Apenas habían transcurrido 60 años de fundada la Universidad)
2. Los Estatutos Republicanos de 1827 consolidan la autonomía de la actual Universidad Central de Venezuela. Del estudio realizado se pudo evidenciar que los Estatutos Republicanos de la Universidad de 1827, auspiciados y en buena medida redactados por el Libertador Simón Bolívar y el Dr. José María Vargas, contribuyeron a democratizar la Universidad liberándola de viejos prejuicios y discriminaciones de data colonial, mantuvieron los principios autonómicos con relación al nombramiento de sus autoridades y dotaron a la Universidad de un robusto patrimonio conformado por un conjunto de haciendas productivas para el financiamiento de sus actividades académicas.
3. Cien años de agresiones a la autonomía universitaria (1848 – 1940). Del estudio realizado se pudo concluir que la Universidad no escapó al convulsionado siglo XIX venezolano. Comienza la injerencia del Poder Ejecutivo en el nombramiento

de sus autoridades y de los catedráticos. Se despoja a la Universidad de sus bienes propios y se establece que el presupuesto universitario provendrá del presupuesto nacional, régimen financiero que se mantiene hasta el presente. En 1903 en el gobierno del presidente Cipriano Castro se clausuran las Universidades de Maracaibo y Valencia por el “riesgo de crear a la larga un proletariado intelectual”. Se clausura la Universidad Central de Venezuela durante diez años (1912 – 1922) en el gobierno del presidente Juan Vicente Gómez. De lo anterior se concluye que los regímenes autoritarios y dictatoriales son enemigos de comprobada acritud de la institución universitaria y su estatuto de libertades.

4. Democracia y autonomía: dos caras de una moneda. A raíz de los acontecimientos del 23 de enero de 1958, hay un renacer de la vida universitaria con la naciente democracia representativa. Nueva legislación universitaria: Decreto-Ley de Universidades de 5 de diciembre de 1958 y Ley de Universidades del 8 de septiembre de 1970. Creación de universidades nacionales experimentales. Crisis en las universidades nacionales originadas por el movimiento de la “Renovación Académica”. Crecimiento y consolidación de la educación superior privada. Normalización de las actividades académicas a partir de 1972 y respeto a la autonomía de las universidades nacionales. Explosivo crecimiento de la matrícula universitaria. Creación de institutos y colegios universitarios públicos y privados. Creciente déficit del presupuesto universitario. Del estudio realizado pudo concluirse que fue en un clima de libertades y en un sistema democrático de gobierno donde se logró el mayor crecimiento cuantitativo y en menor medida

cualitativa de la educación superior venezolana, demostrando que democracia y universidad son expresiones de libertad y civilidad.

5. Consagración del derecho a la autonomía universitaria en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Culminación de una larga lucha es el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria en el artículo 109 del texto fundamental. En virtud de lo anterior puede concluirse que el constituyente preservó y reservó un conjunto de potestades propias de las universidades frente a cualquier limitación o intromisión externa. Obligando dicha norma constitucional a los órganos del Poder Público a respetar el contenido esencial del derecho allí consagrado.
6. Las universidades y la declaración como servicio público de la actividad educativa. Del estudio realizado puede concluirse que la calificación como servicio público de la actividad educativa (Art. 102 CRBV) concede al Estado un conjunto de potestades que le permiten guiar, orientar y supervisar el proceso educativo venezolano, hecho no siempre afortunado por el creciente y en oportunidades abusivo intervencionismo del Ejecutivo Nacional en todos los niveles de la educación tanto pública como privada.
7. La autonomía universitaria no es un derecho absoluto. Del trabajo realizado puede concluirse que si bien la autonomía es un derecho constitucional con un conjunto de potestades claramente definidos en el texto fundamental, también es cierto que este derecho encuentra sus limitaciones en los derechos de terceros, en la existencia de un sistema universitario de carácter nacional con instancias

planificadoras y coordinadoras y en la calificación de la educación como servicio público nacional.

8. La potestad normativa de las universidades y la Constitución de 1999. Del trabajo realizado puede concluirse que la legislación venezolana confunde la autonomía normativa con la autonomía organizativa (Art. 9 de la Ley de Universidades). Ambos conceptos si bien mantienen estrecha conexión, se refieren a realidades diferentes. La primera es la potestad de dictar sus propias normas y reglamentos, la segunda se refiere a la potestad de organizar su propia estructura administrativa y académica. La Constitución de 1999 precisó en el artículo 109 que las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, delimitando así la potestad normativa propiamente dicha.
9. La autonomía universitaria y los principios de progresividad, indivisibilidad e interdependencia. Del estudio realizado se pudo constatar que la autonomía es un derecho en constante expansión en el sistema de educación superior venezolano. Cada conquista autonómica no es fruto de una concesión graciosa del Estado, en consecuencia su carácter de progresividad es inherente a su ejercicio como derecho constitucional.
10. Las universidades nacionales experimentales y el principio autonómico. Del estudio realizado se evidenció la enorme discrecionalidad que otorga la Ley de Universidades al Ejecutivo Nacional para otorgar o no la autonomía plena a las referidas universidades. La Constitución de 1999 remite a la legislación nacional el tratamiento de tan importante materia.

11. Universidades privadas y la autonomía universitaria. Del estudio realizado se desprende la excesiva rigidez de la legislación universitaria con relación a las universidades privadas. Esto trae como consecuencia limitaciones para mejorar las estructuras organizativas, el desarrollo curricular, los programas de post grado entre otras cosas, si a lo anterior se agregan los controles de precios de las matrículas, de los aranceles y otros servicios educativos, se está en presencia de una actividad altamente intervenida por el Estado, lo que dificulta el cumplimiento de sus objetivos institucionales.
12. Las universidades nacionales y la autonomía financiera. Del estudio realizado se desprende la grave crisis presupuestaria del sector universitario oficial, déficit que se agrava en cada ejercicio fiscal. Por ello se requiere pasar de un sistema de mono financiamiento (Presupuesto Nacional) a un sistema de financiamiento múltiple, con fuerte presencia del sector privado de la economía. Para ello se requieren estímulos fiscales a la inversión privada en el campo de la educación superior y apertura de la educación a la inversión extranjera como fuente importante y alternativa de recursos financieros y tecnológicos.
13. Las universidades y su autonomía administrativa. Del estudio realizado se puede concluir que la crisis presupuestaria de las universidades nacionales, es parte de un problema mayor que tiene relación directa con las estructuras y los sistemas administrativos de cada universidad. Esto implica cambios en la gerencia universitaria para “hacer mas con menos” y lograr un manejo transparente y

eficiente de sus recursos, requisito indispensable para acceder a financiamientos de organismos multilaterales o de países desarrollados.

14. Defensa jurídica de la autonomía universitaria. Las universidades como personas jurídicas públicas y privadas cuentan con la tutela judicial efectiva para hacer valer sus derechos e intereses de acuerdo al artículo 26 de la CRBV. Conclusión importante es que tanto la jurisdicción constitucional, como la jurisdicción contenciosa administrativa, con su correspondiente tutela cautelar, son vías judiciales para la protección de los derechos e intereses de las universidades, destacándose entre ellos la autonomía universitaria.

15. ¿Es el artículo 109 de la CRBV una norma de aplicación directa e inmediata del texto fundamental? Del estudio realizado se puede concluir, con la doctrina constitucional contemporánea, que todo el texto fundamental tiene valor normativo inmediato y directo, como lo establece el artículo 7 de la CRBV. En otras palabras todos los artículos constitucionales enuncian normas jurídicas, pero no todos tienen un mismo alcance y significación normativa. En el caso en estudio, el derecho de autonomía universitaria contemplado en el artículo 109 de la CRBV, tiene un contenido preceptivo y un alcance claramente definido lo que lo hace de aplicación directa e inmediato. Este derecho constitucional puede asimilarse a los derechos fundamentales contemplados en la constitución española, que son aquellos desarrollados positivamente en el texto fundamental y directamente aplicables sin necesidad de ley intermediaria. Sin embargo debe

agregarse que toda legislación que regule o incida sobre un derecho fundamental debe respetar el contenido esencial o básico del referido derecho.

16. Las propuestas para la discusión de la Ley de Educación Superior: ¿La transformación necesaria para la Universidad venezolana?. Del estudio realizado se pudo concluir que el cuerpo de propuestas presentadas por el Ministerio de Educación Superior en abril de 2003, no representan un cambio sustantivo en la educación superior venezolana. Antes bien se ratifican y profundizan los principios que han regido al sistema universitario, enfatizándose el carácter público de la educación superior, con una presencia mayor del Estado para supervisar su calidad, equidad y pertinencia. Igual sucede con la autonomía normativa de las universidades, cuyos reglamentos institucionales serían refrendados, de acuerdo a la propuesta, por el Ministro de Educación Superior previa conformación con los preceptos constitucionales y legales, lo cual es un criterio regresivo del principio autonómico. El documento de propuestas presenta la creación de once (11) subsistemas de educación superior, haciendo más compleja y burocrática las funciones de coordinación y planificación del sector universitario. Por otra parte aspectos sensibles no son considerados en las propuestas tales como el procedimiento para alcanzar la autonomía plena las universidades nacionales experimentales, y la transformación del sistema de financiamiento único de la educación superior oficial, por un sistema de financiamiento múltiple, con presencia del sector privado de la economía y de convenios internacionales con organismos de cooperación multilaterales. El

cuerpo de propuestas no hace mención al estímulo y promoción de la educación superior privada, la cual contribuye de manera importante a hacer menos onerosa la carga financiera del sector universitario al Estado venezolano. Finalmente puede expresarse que si bien el documento es un aporte para la discusión, no plantea respuestas innovadoras a la grave crisis del sector y por el contrario acentúa y profundiza, con nuevo ropaje, la vieja tesis del intervencionismo estatal.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aguilar G, J. (1982). **Derecho Civil Personas**. (6ª ed.). Manuales de Derecho UCAB. Caracas: Editorial Arte.
- Albornoz, O. (2001). **La reforma de la educación superior y la revolución bolivariana**. Caracas: FACES/UCV.
- Araujo J, J.(Coord.) (1999). **Servicio Público. Balance y Perspectiva**. Caracas: Vadell Hermanos.
- Asociación Venezolana de Rectores Universitarios. (2003). **Hacia una legislación para la educación superior**. Caracas: AVERU.
- Barrios, G. (1981). **La Imperfecta Democracia**. (2ª ed.) Caracas: Centauro.
- Bello, A. (1982). **Discurso pronunciado en la Instalación de la Universidad de Chile el 17 de septiembre de 1843**. Obras Completas XXI. Temas Educativos. (2ª ed.). Caracas: Fundación La Casa de Bello.
- Betancourt, R. (1969). **Venezuela Política y Petróleo**. (2ª ed.). Bogotá: Sendero
- Brewer, A (1982). **El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**. Colección Estudios Jurídicos 16. Caracas: Jurídica Venezolana.
- Brewer, A. (Recop.). (1985). **Las Constituciones de Venezuela**. Madrid: Ediciones de la Universidad Católica del Táchira, Instituto de Estudios de Administración Local, Centro de Estudios Constitucionales.

- Brewer, A. (1991). **La Constitución de 1961 y los problemas del Estado Democrático y Social de Derecho**. Conferencia dictada en las Jornadas de Derecho Constitucional para conmemorar el trigésimo aniversario de la Constitución de la República de Venezuela. Caracas: Fundación Procuraduría General de la República.
- Brewer, A. (1999). La justicia constitucional en la nueva Constitución. **Revista de Derecho Constitucional** 1. Caracas: Sherwood.
- Brewer, A. (2000). Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999. **Revista de Derecho Público**, 81, enero-marzo. Caracas: Jurídica Venezolana.
- Camacho, S. (1993). **Percepción del personal docente de la U.C.L.A. sobre la Autonomía Universitaria**. Tesis de Grado para Magister Scientiarum en Educación. No publicada. Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, Caracas.
- Cervigón, F., de Balbín, R., Pérez, E. (2001). **Una visión de la universidad**. Caracas: Universidad Monteávila.
- Concilio Vaticano II (1967). **Documentos Completos** (5° ed.). Bilbao – Santander: El Mensajero del Corazón de Jesús y Sol Terrae.
- Conferencia Episcopal Venezolana (2003). **Exhortación Pastoral con motivo del 50 aniversario de la UCAB**. Diario la Religión, (p4) 28/10/2003.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). **Gaceta Oficial N° 5.453** (Extraordinario), 24 de marzo de 2000.
- Delors, J. (1996). (Coord.). **La educación encierra un tesoro**. Madrid: Santillana.
- Duque C, R. (2001). La Tutela Cautelar de urgencia en la jurisdicción Contencioso Administrativa. **Derecho Y Sociedad, Revista de Estudiantes de la Universidad Monteávila**. Caracas.

- Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios de Venezuela (FAPUV). (2003, octubre 25). [Remitido: Gobierno desconoce acuerdos universitarios] **El Nacional**, p. A-13.
- Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios de Venezuela (FAPUV). (2003, diciembre 13). [Remitido: El 2004 arrancará con conflictos universitarios] **El Nacional**, p. A-5.
- Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios de Venezuela (FAPUV). (2004, marzo 27). [Remitido: Violaciones a la autonomía y democracia universitaria]. **El Nacional** A-5.
- Fernández S, F. (1999). Sistema de protección judicial de los Derechos Fundamentales. **Revista de Derecho Constitucional** 1. Caracas: Sherwood.
- Fuenmayor T, L. (2001). Orgánica también para la educación Superior. **Separata del libro: Transformación urgencia de la Universidad Venezolana**. Caracas: OPSU.
- Fuenmayor T, L. (2001). Propositiones para una nueva Ley de Universidades. **Separata de la Revista Debate Abierto**, 16. Caracas: OPSU.
- Fuenmayor T, L. (2003). Diferencias entre universidades privadas y oficiales venezolanas: algunos ajustes necesarios en el sector privado. **Revista Venezolana de Gerencia**, 22, 245-269. Maracaibo: LUZ.
- Fundación Polar. (1997). **Diccionario de Historia de Venezuela**. (2ª ed.) Caracas.
- García de Enterría, E. (1992). **Hacia una nueva justicia administrativa**. Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E. (1994). **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**. Madrid: Civitas

- García de Enterría, E. (1998). **Democracia, jueces y control de la administración**. Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E, y Fernández, T. (1998). **Curso de Derecho Administrativo**. (2 vols.), Madrid: Civitas.
- García-Pelayo, M. (1951). **Derecho Constitucional**. (5ª ed.). Madrid: Manuales de la Revista de Occidente.
- García-Trevijano F, J. (1991) **Los Actos Administrativos** (2ª ed.). Madrid: Civitas.
- Garrido, F. (1997). **Tratado de Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas.
- Giannini, M. (1986). Prefacio de la obra Teoría General de la Actividad Administrativa de H. Rondón de Sansó (2ª ed.) Caracas: Jurídica Venezolana.
- Grases, P. (1982). **Bello y la América Latina**. Ponencia presentada en el cuarto congreso del Bicentenario. Caracas: Fundación La Casa de Bello.
- Hernández-Mendible, V. (1993) La naturaleza jurídica de las universidades. **Revista de la Facultad de Derecho UCAB** 48. Caracas: UCAB.
- Hernández-Mendible, V. (1998). **La Tutela Judicial Cautelar en el Contencioso Administrativo**. Caracas: Vadell Hermanos.
- Hernández-Mendible, V. (1999). Tendencias de la Tutela Cautelar en el Derecho Procesal Administrativo. **Revista de la Fundación Procuraduría** 22. Caracas.
- Herrera Campins, P. (2000). **Divulgación de Temas Sociales III**. Caracas: Epsilon

Jaimes G, Y. (2003). **La función pública en el área de la educación**. Ponencia presentada en la XXVIII Jornadas Domínguez Escovar, (Vol. I). Barquisimeto: Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.

Kelsen, H. (1969). **Teoría General del Derecho y del Estado**. México: UNAM.

Lares, E. (1978). **Manual de Derecho Administrativo**. Caracas: UCV.

Leal, I. (1978). **Los Estatutos Republicanos de la Universidad Central de Venezuela**. Caracas: UCV.

Leguina V, J (1991). **Autonomía Universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional**. Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría. Tomo II. Madrid: Cívicas.

Lejarza A, J. (1999). El carácter normativo de los principios y valores en la Constitución de 1999. **Revista de Derecho Constitucional** 1. Caracas: Sherwood.

Ley Orgánica de Educación. (1980). **Gaceta Oficial N° 2.635** (Extraordinaria). 26 de julio de 1980.

Ley de Universidades. (1970). **Gaceta Oficial N° 1.429** (Extraordinaria), 8 de septiembre de 1970.

Linares B, G. (2000) Las innovaciones de la constitución de 1999. **Revista de Derecho Público**, 81, enero-marzo. Caracas: Jurídica Venezolana.

Linares B, G. (2001). Bases Constitucionales de la Educación. **Derecho y Sociedad. Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila**, 2. Caracas.

Márquez, A. (2003). **Autonomía y Revolución** (Clase Magistral U.C.V.). Caracas.

Mayz, E. (1967). **De la Universidad y su teoría**. Caracas: UCV.

Méndez, G. (2003, octubre 13). Universidades esperan crédito adicional para cubrir déficit. [Entrevista a Luis Fuenmayor Toro] **El Universal**. P. 1-8.

Mendoza, J. (1970). **Por la democracia universitaria**. Mérida: Universidad de los Andes.

Ministerio de Educación Superior (2002-2003). **Cuadernos OPSU**. Proyecto Alma Mater (1-8). Caracas.

Ministerio de Educación Superior. (2003). **Propuestas para la discusión de la Ley de Educación Superior**. Caracas.

Ortiz-Alvarez, L., Lejarza, J. (Compiladores). (1997). **Las Constituciones Latinoamericanas**. Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Oficina de Planificación del Sector Universitario. **Boletín Informativo** (18, 2003). Caracas: OPSU.

Quadernos Question (2002). Retos de la educación superior (1). Caracas.

Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (1993) N° 48. Caracas: UCAB

Revista de Derecho Administrativo. (Sept-Dic. 1998) N°4. Caracas: Sherwood

Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal (1971) N° 140. Caracas.

- Rocha C, P. (2003). **La jurisdicción Contencioso Administrativa**. Ponencia presentada en la XXVIII Jornadas J.M. Domínguez Escovar (Vol. I). Barquisimeto: Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.
- Rodríguez L, N. (1999). **Servicio Público y Potestad Administrativa: Fines y medios del Derecho Administrativo**. En J. Araujo (Comp.) Servicio Público: Balance y Perspectivas. Caracas: Vadell Hermanos.
- Rondón de S, H. (1986). **Teoría General de la Actividad Administrativa** (2ª ed.). Caracas: Jurídica Venezolana.
- Peña S, J. (2001). **Manual de Derecho Administrativo** (Vol.2). Colección de Estudios Jurídicos 5, Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Salcedo B, J.L. (1970). **Historia Fundamental de Venezuela**. O.B.E. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Sayagués L, E. (1974). **Tratado de Derecho Administrativo** (Vol. I) (4ª ed.). Montevideo.
- Ugalde, L. (1998, marzo 03). **¿Educación superior gratuita?** [Artículo en línea]. El Universal. Disponible: <http://archivo.eluniversal.com/1998/03/03/804.shtml>
- Ugalde, L. (1999, marzo 02). **Si se puede, señor Presidente**. [Artículo en línea]. El Universal. Disponible: <http://archivo.eluniversal.com/1999/03/02/016.shtml>
- Ugalde, L. (2003, noviembre 01). **Universidad y Equidad**. [Artículo en línea]. El Universal. Disponible: <http://www.eluniversal.com/2003/11/d/014903.shtml>
- Universidad Central de Venezuela. (2003, Marzo 17). La Universidad por la autonomía y la democracia (Manifiesto). Caracas: **El Nacional**.

Universidad Central de Venezuela. (2004). **El sistema de Educación bajo el principio de Autonomía.** (Documentos Doctrinarios) disponible: <http://www.ucv.ve/ftproot/les/ses.htm>

Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado (UCLA). **Decreto Presidencial N° 1965.** (2002, septiembre 14). Disponible: <http://www.ucla.edu.ve/autonomía/>

Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado (UCLA). **Consultoría Jurídica Memorando N° CJ-N° 188** (2003, junio 25). Disponible: <http://www.ucla.edu.ve/autonomía/>

Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado (UCLA). **Reglamento General de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado** (2003, julio 17). Papel de trabajo para la discusión. Disponible: <http://www.ucla.edu.ve/autonomía/>

Universidad Metropolitana. (2001). Anales de la Universidad Metropolitana, Vol.1, N° 1. Caracas: UNIMET.

Universidad Monteávila (2001). Derecho y Sociedad (2) Revista de Estudiantes de Derecho. Caracas.

Universitarios por la Autonomía y la Democracia. (2003, marzo 17). [Manifiesto: La Universidad por la autonomía y la democracia]. **El Nacional** B-5.

Villar, J.L y Villar Ezcurra, J.L. (1982). **Principios de Derecho Administrativo.** Madrid: Universidad Complutense.