

Aplicación del Principio de la Legalidad en la Universidad Autónoma Venezolana

Mora B., Freddy

Mora B., Freddy

Abogado. MSc. en Derecho Laboral.
Profesor Asistente de la Facultad de
Ciencias Económicas y Sociales de
la Universidad de Los Andes.
fremoba@ula.ve

Recibido: 26-05-05
Revisado: 26-10-05
Aceptado: 07-12-05

El principio de la legalidad es una institución del Derecho Público que permite el desenvolvimiento de los órganos estatales y sirve como mecanismo para atribuir responsabilidades al funcionario cuando se excede en el ejercicio de sus funciones. Las universidades, aunque gozan de autonomía, no pueden inobservar el principio de la legalidad, por cuanto sus actos están reglados. Con el nuevo marco constitucional venezolano, es importante reflexionar sobre la situación actual de la autonomía universitaria y tratar de buscar un consenso para lograr el mantenimiento y fortalecimiento de la autonomía. La presente investigación ha sido desarrollada a través de un diseño bibliográfico, por medio de una investigación descriptiva y analítica. Como conclusión se ha determinado que es necesaria una revisión minuciosa de las actividades desplegadas por las universidades autónomas y se deben ajustar al principio de la legalidad, para así disminuir considerablemente el abuso indiscriminado y la violación flagrante de disposiciones constitucionales y legales.

Palabras clave: Universidad, principio de la legalidad, autonomía universitaria.

RESUMEN

The Principle of Legality or Rule of Law is an institution of public law which states the way constitutional bodies should act. At the same time it works as a mechanism to confer responsibilities to officials when they surpass the limit of their prosecutions. The universities although enjoy autonomy they cannot obviate the Rule of Law. With the new Venezuelan constitutional framework, it is important to reflect on today situation related to university autonomy and try to find a greater consensus to accomplish sustenance and strengthen autonomy. The present research has been developed through out a biographical, descriptive and analytical design. As conclusion it has been determined that is necessary a very detailed surveillance of the activities performed by the autonomous universities. It is necessary to adjust the principle of legality to diminish the excessive abuse and the flagrant violation of constitutional and legal requirements.

Key words: University, principle of legality/ rule of law, university autonomy.

ABSTRACT

1. Introducción

Las prerrogativas o privilegios que tienen las universidades modernas son distintas a las que tenían en el medioevo, limitándose básicamente al establecimiento de la autonomía normativa. Con el desarrollo de esta última normativa consecuentemente estos entes gozan de autonomía organizativa y de funcionamiento. En Venezuela, antes de la Constitución Nacional de 1999, la autonomía universitaria no tenía rango constitucional, aunque desde el año 1784, con Real Cédula de Carlos III, existe la autonomía universitaria.

Desde sus orígenes, las universidades han tenido como misión fundamental el fomento del conocimiento, la cultura, el desarrollo intelectual, la investigación y la tecnología, convirtiéndose con el transcurrir de los años en un emporio del saber. Estas cualidades particulares han servido de soporte para la creación de esa figura denominada *autonomía universitaria*.

En Venezuela existen universidades públicas y privadas. Dentro de las primeras conseguimos las universidades no experimentales y experimentales, siendo las no experimentales aquellas que tienen autonomía.

Aunque las universidades no experimentales o autónomas estén provistas de esa prerrogativa, es importante determinar el grado de aplicabilidad del principio de legalidad en el marco de actuación de estos entes, y determinar si es lícito el soslayamiento del principio de la legalidad.

El principio de la legalidad viene a consagrarse como el acierto más importante en la conformación del Estado moderno. En esta nueva concepción de Estado, se llega a una convicción: la supeditación al derecho de todos los actos y actuaciones materiales que realiza el Estado, para saber si la actividad administrativa está ajustada a los preceptos legales y para determinar las

responsabilidades a que hubiere lugar.

El principio de la legalidad es una institución cardinal del Derecho Público, debido a que viene a encauzar el desenvolvimiento de los órganos estatales y sirve al mismo tiempo como mecanismo para atribuir responsabilidades al funcionario cuando se excede en el ejercicio de sus funciones.

A pesar de la importancia de este principio del Derecho Público, se puede observar que las universidades autónomas en ocasiones desvirtúan su actuación y cometidos esenciales y abusan desmedidamente de su autonomía, atentando de esta manera contra diversas normas del ordenamiento jurídico, por lo que es importante tratar de determinar con exactitud el alcance que puede tener el principio de la legalidad en el marco de actuación de las universidades autónomas.

Es importante delimitar los alcances del principio de la legalidad en relación con el ejercicio de la actividad universitaria, toda vez que en el ordenamiento legal venezolano existe un compendio de disposiciones que preceptúan reglas claras para el funcionamiento de los órganos y entes estatales.

Uno de los principales obstáculos que presentan las universidades autónomas es la ineficiencia organizativa y de funcionamiento, así como la constante violación de normas fundamentales, amparados en una autonomía otorgada por ficción legal que, si bien es cierto persigue una independencia de presiones políticas, se ha utilizado para atropellar y perjudicar a las personas que en ciertas ocasiones no comulgan con los criterios de aquellos que ocupan posiciones de poder.

Con el presente estudio se pretende determinar la aplicación del principio de la legalidad en la universidad autónoma venezolana; se revisarán los antecedentes históricos del

principio de la legalidad y de la autonomía universitaria; se analizarán las disposiciones normativas que regulan la aplicación del principio de la legalidad en la universidad autónoma venezolana; se determinará el alcance, límites y consecuencias jurídicas de este principio ante la existencia fáctica de la autonomía universitaria.

La presente investigación tiene varias secciones. En la primera sección se desarrollará la introducción y se fijarán los objetivos; en la segunda sección se indagará sobre los antecedentes históricos del principio de la legalidad y de la autonomía universitaria, compendio normativo, alcance, límites y consecuencias del principio de la legalidad dentro de las universidades nacionales autónomas; en la tercera sección se establecerán las conclusiones.

2. El principio de la legalidad y la autonomía universitaria

2.1. Antecedentes históricos del principio de la legalidad

El principio de la legalidad es la manifestación mas evidente del Estado de Derecho, y viene a consolidarse en el eslabón mas importante de los últimos tiempos en materia de derecho público, debido a que está concebido como un principio que permite demarcar la actuación de los órganos que el Estado, por la multiplicidad de funciones, se ve en la necesidad de crear.

Peña (1998, p. 15), establece en relación con el principio de legalidad en Francia:

Con el advenimiento del Estado de Derecho se impone la plena vigencia de la ley, la cual viene a constituirse en un límite infranqueable tanto por las autoridades públicas como por los ciudadanos, originándose así la formulación teórica del

principio de legalidad concebido sintéticamente como "sujeción a la ley", por lo que todo acto estatal o de la administración pública debe estar necesariamente fundamentado en una ley preexistente.

Existen dos corrientes que influyeron para la conformación del principio de la legalidad: por un lado tenemos los postulados franceses, y de otro lado la corriente alemana; ambas doctrinas consideraron imprescindible la existencia de un principio que determinara la forma de comportamiento de los órganos estatales.

El influjo francés establece como requisito necesario la existencia de disposiciones que regulen la actividad de las autoridades públicas, por lo que solamente era posible realizar actividades que estuvieran normadas y solamente a los particulares les estaba permitido realizar todo lo que no estaba prohibido por la ley. Con la doctrina alemana si bien es cierto existe un ordenamiento jurídico, éste no viene a establecer la manera de comportamiento de la administración, sino que permite tanto a la administración como a los particulares realizar cualquier actividad que no esté prohibida por la ley.

Sin embargo, si se hace un contraste entre ambas corrientes, se puede observar que la ley sirve como punto de referencia, ya sea para determinar con claridad cuál debe ser el comportamiento de la administración o para permitir al particular saber hasta dónde es legal una actividad realizada por ella .

Al principio solamente se consideraba como único regulador del principio de la legalidad a la ley. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo y con la evolución del Derecho Público, se le otorgó al Poder Ejecutivo la potestad reglamentaria, y se amplió la base para determinar el principio de la legalidad.

Para comprender de mejor manera el principio de la legalidad se debe reseñar las tesis que dieron origen a dicha institución. Como se ha hecho referencia anteriormente, existen dos corrientes doctrinarias: La francesa, que confeccionó la tesis de vinculación positiva, y la alemana, que elaboró la tesis de vinculación negativa.

La tesis de vinculación positiva presenta el siguiente razonamiento:

La Administración está facultada para hacer únicamente lo que está expresamente previsto en una ley, o sea, lo que es "conforme" a la Ley; en consecuencia, todo lo no previsto está prohibido, por tanto, en esta perspectiva doctrinaria desaparecen los espacios libres de actuación del Poder Ejecutivo, o dicho de otra manera, ningún acto puede ser emanado al margen de la Ley. Y se considera que está al margen, cuando la facultad para emanarlo no aparece contemplada expresamente en el ordenamiento jurídico ... (Peña,1998, p.21).

Con esta tesis se da una rigidez excesiva en la regulación de las actividades desplegadas por el Estado, y, al no permitirse la discrecionalidad administrativa, se puede ocasionar la imposibilidad de la materialización de las actividades estatales, lo que pudiera traer como consecuencia que en ciertos momentos no se logre el cumplimiento de sus cometidos, debido a la posible nulidad de un acto que no esté regulado en la ley.

La tesis de vinculación negativa presenta el siguiente razonamiento:

... en el marco de esta tesis, un acto administrativo resulta válido, pese a que su emanación no haya sido atribuida previamente por la ley a la administración, siempre y cuando no sea incompatible, o,

mejor dicho, no infrinja una norma jurídica. Y en este mismo orden de razonamiento solamente será nulo cuando sea incompatible –explícita o implícitamente– con el Derecho; de allí el porque la posición de la Administración Pública resulta idéntica a la de las personas frente a la Ley, pues al igual que ellas está facultada para hacer todo aquello que la Ley no prohíba (Peña,1998, p.20).

Con la tesis de la vinculación negativa se le otorga a la Administración Pública demasiada discrecionalidad en su actuación, y esa situación conlleva o induce a que los funcionarios públicos cometan atrocidades en el ejercicio de la función administrativa; sin embargo, se puede detectar el predominio de la legalidad para saber el comportamiento debido de la administración y poder invocar la nulidad de un acto administrativo por violentar dicho principio. Como se ha visto, la tesis francesa y alemana son antagónicas y radicales, por lo que la doctrina se vio en la necesidad de elaborar una tesis intermedia, denominada por algunos autores *ecléctica*.

Santamaría (1991) citado por Peña (1998, p. 24), en relación con la tesis ecléctica, señala:

En términos generales puede decirse que el régimen de vinculación positiva o de previo apoderamiento legal afecta a todas las actuaciones de la administración con eficacia ablatoria; esto es, que inciden en cualquier situación jurídica de los sujetos (públicos o privados) en forma limitativa o extintiva; en las restantes, la regla general es la de vinculación negativa ...

Con la tesis ecléctica se puede observar la confluencia de las dos tesis: de vinculación positiva y negativa. Por un lado, se le puede exigir a la administración que realice una actividad consagrada en la ley, así como la posibilidad de otorgarle cierta libertad de acción a la

administración. Con esta tesis se puede observar un punto de equilibrio en la aplicación del principio de la legalidad y la consagración de la discrecionalidad administrativa como otro de los vértices que acompañan al principio de la legalidad.

En la actualidad la tesis ecléctica confluye en un punto de equilibrio, debido al perfeccionamiento del estudio del derecho público, y muy especialmente del derecho administrativo, ya que por la dinámica del Estado moderno, no se puede permitir situaciones antagónicas (ni excesiva rigidez ni demasiada flexibilidad), porque un punto medio permite el óptimo desarrollo de la función administrativa, siempre que esté enmarcado en el orden legal y ajustado a derecho.

Con el surgimiento del constitucionalismo moderno y la aparición del Estado de Derecho, la vinculación entre el administrado y la administración está más acentuada. El principio de la legalidad sirve como un contrapeso para que el Estado no actúe sin limitaciones, y, por el contrario, cada día se observa que la sociedad civil ha madurado y está más empapada de los derechos que ostenta y de las obligaciones que tiene el Estado, así como de las responsabilidades que deben asumir aquellas personas que tienen a su cargo el desempeño de una función administrativa.

Con el principio de la legalidad existe un mayor control sobre todas las actividades que debe desarrollar el Estado en sus distintas funciones de poder y permite que no impere la arbitrariedad, el abuso o desviación de poder, y que se cumpla con la función social para la cual fue creado ese órgano estatal en particular. Ahora bien, independientemente del principio de la legalidad, es preocupante el cúmulo de situaciones y casos que se evidencian día a día sobre la violación

flagrante de la constitución y de la ley; pero lo peor es el estado de impunidad que reina cuando es transgredida una disposición y, por ende, desconocido el sagrado principio de la legalidad.

2.2. El origen de la institución universitaria y las formas de autonomía.

La Universidad ha sido el bastión de progreso de toda civilización, ya que a través de ésta se logra el desarrollo de una nación, por intermedio del conocimiento y la investigación. Con el transcurrir del tiempo, nunca ha perdido su filosofía: la formación académica de los ciudadanos. La universidad se origina en la Europa medieval, por influencia de la iglesia católica. Tanto la universidad medieval como la universidad moderna, con el transcurrir del tiempo presentan varias diferencias, pero con una semejanza en particular: considerarse como el sitio del saber y de la enseñanza. Acosta (1997), citando a Moles, al estudiar el concepto de autonomía universitaria dice: "... la Universidad esencial, la de todos los lugares y de todos los tiempos, es morada del saber, que es tanto como decir de la ciencia, de la investigación científica y de la tecnología" (p. 261). Sin ánimo de profundizar en la misión de la universidad, que no es el centro de la investigación, ésta es considerada como el centro donde se debe cultivar la pluralidad de ideas y se tiene que propender a la búsqueda de la verdad y del saber. Sin embargo, en la actualidad se percibe un desequilibrio y desproporción, cuando docentes de las universidades autónomas, al abusar excesivamente de la autonomía universitaria, cercenan el derecho a la expresión, al disenso, a la pluralidad de ideas, a la defensa, al debido proceso, cuando no se ocultan sus ideas o no se calla la verdad y el saber.

En relación con la autonomía universitaria,

existe una gran diferencia entre la universidad medieval y la moderna. Tomando las palabras de Acosta, (p. 262), citando a Moles, expresa lo siguiente:

..., la autonomía de tales corporaciones ... consistía en la suma adicional de privilegios, o sea, fueros, prerrogativas, franquicias y exenciones. Hay entre ellos algunos razonables, por ejemplo: la exención del servicio militar obligatorio y de los impuestos. Otros explicables, por ejemplo, el que maestros y escolares estuvieren sometidos en toda clase de causas ..., a una jurisdicción especial. La académica, -del Rector, Consejeros y Maestros- que podía acabar desembocando a los tribunales eclesiásticos, si bien, cuando la querrela adquiría proporciones de conflicto intervenían los preladados superiores locales, un legado pontificio o inclusive el propio Papa en persona. Algunos privilegios eran aún más honrosos, como cuando la Universidad servía de peldaño para ascender al estamento nobiliario. Los maestros solían obtener, después de larga y destacada actuación, títulos de nobleza. Aun el emperador Carlos V ... dispuso que los Doctores ... fueran promovidos a la categoría de Caballeros y Condes palatinos. Pero la Universidad de París contaba con otras concesiones mucho menos justificadas, tales como el privilegio de coalición para resistir cualquier molestia, lo que permitía no pocas veces apalear o acuchillar a los artesanos y burgueses de la villa.

De lo transcrito anteriormente, se puede observar que la universidad del medioevo consagraba unos privilegios o prerrogativas que tenían como objeto fortalecer un estamento social, y solamente estaba al alcance de una clase privilegiada, otorgándole un poderío extremo por

las bondades de la autonomía-privilegio que ostentaban las universidades de esa época. Con la época moderna se ha desarrollado ampliamente el conjunto de derechos y garantías humanos que posee cualquier persona, estableciendo una garantía fundamental, como lo es la igualdad de todas las personas, por lo que esta autonomía-privilegio que poseían las universidades del medioevo, han desaparecido en las universidades modernas. En la época moderna, las universidades tienen una mayor autonomía cuando no dependen del Poder Ejecutivo, en contraposición con la autonomía en menor grado que se da en aquellos institutos de educación superior donde existe una dependencia del presupuesto nacional.

Hoy en día se puede observar que las universidades se dedican al fomento de la enseñanza y la investigación, en procura del saber y la verdad, pero no existen esas prerrogativas o privilegios desproporcionales que tenían la universidades del medioevo; sin embargo, se puede ver que existe una autonomía normativa, organizativa y funcional o administrativa, que consecuentemente trae como resultado un tipo de prerrogativa por ficción de la ley, que permite a las universidades la conformación de sus propias normas de funcionamiento, de organización (para crear los institutos, dependencias, facultades), así como una autonomía para su funcionamiento, o administrativa, por medio de la cual puede tomar sus propias decisiones al dictar sus actos administrativos o actuaciones materiales. Independientemente de que las universidades tengan este tipo de autonomía, no se puede abusar de esa prerrogativa y pasar por encima del principio de la legalidad.

2.3. La universidad venezolana y su autonomía.

En la actualidad, en Venezuela solamente

existen cinco universidades autónomas o no experimentales. Para el siglo XVIII, solamente existían la Universidad Central de Venezuela y la Universidad de los Andes. Para 1891 se crea la Universidad del Zulia, y posterior al año 1958 se crean la Universidad de Carabobo y la Universidad de Oriente. En Venezuela han existido muchos tropiezos en materia de autonomía universitaria, toda vez que, en los inicios de la actividad de las universidades, fueron suprimidos en distintas épocas los incipientes beneficios de la autonomía universitaria. A partir del año 1940, como resultado de los movimientos políticos de 1936, es cuando se comienza a estructurar un proceso de reforma universitaria, para alcanzar la autonomía universitaria. En 1946 se promulga el Decreto Ley intitulado Estatuto Orgánico de las Universidades Nacionales.

En relación con los antecedentes de la autonomía universitaria venezolana, se puede establecer lo siguiente:

El Estatuto Orgánico de 1946 consagró en su articulado los principios fundamentales de la autonomía. Se estableció la libertad de cátedra, la gratuidad de la enseñanza y la representación estudiantil en el gobierno universitario. Además, se confirió a las universidades el conjunto de funciones esenciales de informar, difundir y formar la cultura y la ciencia. (La Roche, 2002, p. 18).

Aunque el Estatuto Orgánico de 1946 es un instrumento jurídico que consagra nuevamente la autonomía universitaria, por intereses gubernamentales es nuevamente cercenada y suprimida totalmente dicha autonomía. El 17 de octubre de 1951, se dicta el Decreto 321 por parte del Presidente de la Junta de Gobierno, profesor Germán Suárez Flamerich, en donde despojan a la universidad de su autonomía y suspenden la

aplicación del Estatuto Orgánico de 1946. En 1953 se dicta una nueva Ley, pero nuevamente intervienen las universidades, por influencia e interés político-partidista. No es sino hasta 1970 cuando se dicta la Ley de Universidades (vigente), cuyas disposiciones establecen la filosofía de las universidades, su libertad de cátedra, su finalidad; estatuye la autonomía normativa, organizativa, administrativa y financiera de las universidades autónomas.

Como se puede observar, hasta la presente fecha sigue teniendo plena validez la Ley de Universidades. En sus disposiciones fundamentales se establece la filosofía de la universidad, así como la libertad de cátedra y su finalidad. Igualmente, se encuentra estatuida la autonomía normativa, organizativa, administrativa, económica y financiera de las universidades autónomas o no experimentales.

En las disposiciones fundamentales de la Ley de Universidades (artículos 9 y 10) se estatuye la personalidad jurídica de las universidades nacionales, así como la responsabilidad del personal que maneja sus fondos o recursos; de allí que se diga que son autónomas y autárquicas, ya que todos sus actos están reglados y sometidos a revisión.

2.4. Las disposiciones que regulan la aplicación del principio de la legalidad ante la existencia de la autonomía universitaria.

Desde el año 1970, la autonomía universitaria solamente tenía rango legal, y no es sino hasta el año 1999 cuando se le otorga rango constitucional al principio de autonomía universitaria.

El artículo 109 constitucional, le otorga rango constitucional a la autonomía universitaria. Del contenido de este artículo se puede observar que

no existen variantes en relación con la autonomía universitaria consagrada en la Ley de Universidades. En ese dispositivo constitucional, se establecen claramente las distintas vertientes que tiene la autonomía: la académica, la normativa u organizativa, la administrativa, así como la económica y financiera. Con la autonomía se le permite a estas instituciones de educación superior establecer su propia normativa para el fomento de la educación e investigación, su organización y funcionamiento administrativo. El principio de autonomía universitaria se encuentra consagrado en la constitución, contemplando una amplitud normativa. Sin embargo, *¿hasta que punto este principio constitucional se encuentra escindido del compendio constitucional? Independientemente de la autonomía universitaria, ¿no deben ser respetados principios básicos inherentes a toda actividad administrativa?* Estas y otras interrogantes se pueden formular al analizar los distintos aspectos normativos que enmarcan el estudio de la autonomía universitaria. Hay que recordar que una de las características que demarcan la existencia del Estado Moderno es el principio que consagra el Estado de Derecho, en donde las actuaciones del Estado tienen que adecuarse tanto a las disposiciones constitucionales como legales.

Según la Ley de Universidades (1970), se puede observar que la universidad es considerada como "un Instituto al servicio de la Nación". Al considerarse como un instituto autónomo, la universidad adquiere la condición de órgano del Estado y por lo tanto debe sujetarse al contenido de las disposiciones constitucionales y legales, tal y como reza el artículo 137 constitucional, que dispone: *"Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen"*. Si bien es cierto que en

esta disposición se remiten a los órganos del Poder Público, las universidades, al tener la categoría de institutos autónomos al servicio de la nación, forman parte de las personas jurídicas de derecho público y, por lo tanto, no pueden ser excluidos de esa regulación jurídica.

Las universidades, al tener la categoría de institutos autónomos al servicio de la nación, forman parte del conjunto de órganos de naturaleza administrativa que están dentro del sector público y que prestan un servicio público y por estos motivos, lógicamente, su regulación tiene que ser las normas de Derecho Público. Independientemente de su autonomía, la potestad normativa de las universidades no experimentales no puede desligarse de los principios contenidos en la Constitución Nacional, ni en la Ley de Procedimientos Administrativos, ni mucho menos en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Muy a pesar de que se encuentre garantizado el principio de autonomía universitaria, al analizar las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico venezolano se puede observar que existe un conjunto de normas que regulan la aplicación del principio de la legalidad en la universidad autónoma venezolana. *En primer lugar*, en el texto constitucional existen una serie de disposiciones que tienen íntima conexión con las actividades desplegadas por las universidades autónomas. Entre los derechos más relevantes se pueden mencionar los siguientes: educación, información, expresión de pensamiento, libertad de conciencia, defensa y debido proceso, acceso al expediente, acceso a los archivos de la administración, petición, así como los principios de funcionamiento de la administración pública. *En segundo lugar*, con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, existen varios principios que deben ser tomados en cuenta por parte de las universidades, al momento de establecer su

propia normativa. Entre los principios más relevantes están: petición, de regulación de los procedimientos con todas las garantías de protección al administrado, de contenido de los actos administrativos, el de nulidad y anulación de los actos administrativos y el de revisión de los actos administrativos. *En tercer lugar*, con la Ley Orgánica de la Administración Pública, al igual que en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, existen una serie de principios y garantías que deben observar las universidades autónomas al momento de establecer su reglamentación: El respeto del principio de legalidad, el acceso a la información, la recepción de reclamaciones, conocer la tramitación de los procedimientos, conocer la identificación de las autoridades y funcionarios que prestan servicio en la institución, obtener copias certificadas, formular alegatos, acceder a los archivos y registros, permitir el ejercicio del derecho de petición.

De lo analizado anteriormente se puede determinar que, independientemente de la autonomía que tienen las universidades no experimentales, no pueden estar a espaldas de los cambios que en materia jurídica se han dado en Venezuela en los últimos cuatro años, por lo que es necesario e imprescindible que las universidades realicen una revisión exhaustiva de todas las disposiciones que las regulan, para que no existan contradicciones ni vicios de ilegalidad ni de inconstitucionalidad en los reglamentos e instructivos de funcionamiento académico, administrativo y de organización de estas casas de estudio.

2.5. Alcance, límites y consecuencias jurídicas del principio de la legalidad ante la existencia de la autonomía universitaria.

Vistos los antecedentes de la universidad

autónoma, y antes de analizar el alcance, límites y consecuencias jurídicas del principio de la legalidad ante la existencia de la autonomía universitaria, es importante clarificar el significado moderno de la autonomía universitaria.

La autonomía, se materializa en las universidades: ... cuando dicta su propio estatuto, designa profesores, fija sus planes y programas de estudio, elige sus autoridades y existe libertad del pensamiento crítico, tanto en la docencia como en la investigación. En otras palabras, cuando la universidad es independiente de toda injerencia política y sólo aspira a defender los superiores intereses del país. (La Roche, 2002, p. 4).

Estudiando el ordenamiento legal, se puede observar la amplitud que tiene el concepto de autonomía universitaria en Venezuela, pero no hay que olvidar que las universidades no experimentales, al ser consideradas por la doctrina y la jurisprudencia como institutos autónomos al servicio de la nación, forman parte del Estado, y por tanto, deben estar sometidas sus actuaciones a lo contenido en la constitución y la ley, independientemente de esa potestad normativa, organizativa y de funcionamiento administrativo.

Las universidades autónomas, independientemente de la potestad normativa, por mandato constitucional solamente pueden dictar reglamentos o estatutos académicos, de funcionamiento administrativo y de organización, y deben ser muy cuidadosas para que estos instrumentos jurídicos no incurran en ilegalidad o inconstitucionalidad.

La autonomía consagrada en el artículo 109 de la Constitución, en concordancia con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Universidades, sirve para otorgarle ciertas

potestades a una institución autónoma al servicio de la nación, que tiene una sagrada misión, como es la enseñanza superior, la búsqueda del saber y la verdad, así como la investigación y el desarrollo tecnológico. Con esa potestad múltiple (académica, organizativa y de funcionamiento administrativo) se pretende garantizar la no injerencia político-estatal y, al mismo tiempo, ejemplificar un funcionamiento institucional idóneo y óptimo.

La autonomía universitaria ha sido consagrada para que impere la pluralidad y no sean sancionadas las personas por disentir o expresar sus propias opiniones. Sin embargo, en la actualidad las universidades no experimentales deben hacer una profunda evaluación de las normas internas, para determinar si están ajustadas al principio de la legalidad, para realzar los valores y fines constitucionales del Estado Social de Derecho y de Justicia.

La autonomía universitaria se da en tres vertientes:

La autonomía académica, organizativa y de funcionamiento administrativo. Por esta gradación normativa, las universidades autónomas, al establecer su normativa interna, deben ajustar sus disposiciones a lo contenido en la constitución y la ley; sin embargo, el problema no se presenta en la forma organizativa, sino en la académica y en la de funcionamiento administrativo, toda vez que en esos tipos de autonomía existen muchas lagunas normativas, situación que conlleva al uso excesivo de la discrecionalidad administrativa y, por ende, a la violación flagrante del principio de la legalidad. La discrecionalidad administrativa es una potestad que la ley otorga al funcionario público en el ejercicio de la actividad administrativa. Con ella se le deja cierta libertad de actuación al funcionario, pero ésta tiene un límite, señalado en la Ley. En las universidades no experimentales es común incluir

en los reglamentos o estatutos internos la potestad discrecional del funcionario, lo que conlleva a el abuso de poder y sirve como un mecanismo para desvirtuar el principio de la legalidad.

La potestad organizativa está vinculada estrechamente con la potestad normativa. Las universidades no experimentales gozan de autonomía amplia para establecer su forma organizativa. Al igual que en la autonomía normativa, deben ajustarse sus Reglamentos organizativos al espíritu de las disposiciones fundamentales de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en especial al contenido de los artículos 1° al 4°, en concordancia con lo preceptuado en los numerales 21 y 3 del artículo 26°, numeral 11 del artículo 62° y lo contenido desde el artículo 68° al 82° de la Ley de Universidades.

Las universidades autónomas, desde el punto de vista normativo, tienen la posibilidad de lograr la creación de una macroestructura que permita el fomento de la enseñanza superior, la investigación y el desarrollo tecnológico. Sin embargo, en la práctica no es tan sencilla la creación de un instituto de investigación o de una facultad o de una cátedra, en vista de esa ausencia normativa que establezca los procedimientos pertinentes para lograr ese objetivo.

Con la autonomía funcional, la universidad tiene la posibilidad de materializar sus actividades, y con ello puede dictar resoluciones, otorgar títulos universitarios de pregrado y postgrado, aplicar medidas disciplinarias a los estudiantes y a su personal, entre otras. Esta autonomía funcional se logra con la potestad normativa, necesaria para establecer los mecanismos y procedimientos de acción universitaria. Para desarrollar esta autonomía se deben tomar en cuenta diversas disposiciones: lo contenido en el artículo 137 constitucional, en relación con el acatamiento del

principio de la legalidad (sometimiento pleno a la constitución y la ley). Igualmente, las universidades deben tomar en cuenta lo preceptuado en el artículo 139 constitucional, puesto que el ejercicio de actividades públicas acarrea responsabilidad por tres motivos: a) Abuso de poder, b) Desviación de poder y c) Violación del principio de legalidad.

La autonomía de las universidades ha sido un principio que se ha conseguido con mucho esfuerzo y sacrificio. Con éste se permite el desarrollo y la evolución de una sociedad, al tratar de limitar cualquier tipo de injerencia político-partidista en su seno. Sin embargo, es necesario formular las siguientes interrogantes: ¿En los actuales momentos, con la autonomía universitaria se ha conseguido disipar la injerencia político-partidista? A primera instancia pudiera decirse que la universidad de hoy en día goza de una autonomía relativa o controlada, debido a que el Poder Ejecutivo es el órgano estatal que eroga el presupuesto de las universidades.

3. Conclusiones

El concepto de *autonomía* confronta una seria dificultad en el empleo de su propio nombre. Este vocablo ha rebasado su recipiente originario. El vocablo *autonomía* se ha hecho tan equívoco que sirve para designar muchas cosas, perteneciendo a órdenes distintos. En el área jurídica se puede hablar de autonomía pública, de voluntad administrativa, de acción, financiera, política y universitaria. La autonomía no tiene, pues, otro título de legitimidad que el que le confiere la norma, fuera de la cual desaparece el poder autónómico para convertirse en ilicitud.

El simple hecho de que algún ente u órgano del Estado goce de autonomía, no implica que puede soslayar y desconocer los principios que enmarcan el Estado de Derecho; es decir, que su actuación debe estar enmarcada en el principio de

la legalidad.

La universidad debe revisar sus normas, para permitir que su funcionamiento, académico, organizativo y administrativo sea eficaz, eficiente y efectivo. La solución no es acabar con la autonomía de las universidades no experimentales, sino concienciar a su cogobierno universitario para que, en el ejercicio de sus funciones, propicien unas reformas profundas que permitan adecuar su autonomía al principio de la legalidad.

Referencias bibliograficas

-
- Acosta, O (1997). **Estudios de Derecho Público**. Caracas: Oficina de Publicaciones de la UCV.
- Brewer, A. (1982). **El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Constitución Nacional. **Gaceta Oficial 5.453**, Marzo 24, 2000.
- Gordillo, A. (2001). **Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 1**. Venezuela: Funeda.
- La Roche, H. (2002). **Ensayos de Derecho Constitucional**. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Ley de Universidades**. Septiembre 2, 1970.
- Ley Orgánica de la Administración Pública de Universidades. **Gaceta Oficial N° 37.305** Octubre 17, 2001.
- Peña, J. (1998). **El principio de la legalidad y la discrecionalidad administrativa en Venezuela**. Caracas: Fondo Editorial de la Contraloría.
- Peña, J. (1998). **Manual de Derecho Administrativo. Tomo I**. Caracas: Fondo Editorial de la Contraloría.