

# UNIVERSIDADES NACIONALES AUTÓNOMAS EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA VENEZOLANA. ESPECIAL CONSIDERACIÓN A SU NATURALEZA JURÍDICA

Moisés E. Martínez Silva<sup>1</sup>

**Resumen:** *El siguiente artículo supone una recopilación de diferentes criterios doctrinales y jurisprudenciales sobre la naturaleza jurídica de las universidades nacionales, lo cual sigue siendo un tema donde no ha sido posible lograr un consenso, lo que a su vez ha permitido a los gobiernos de turno aprovechar la incertidumbre a su favor, para limitar la autonomía de esos entes cuando las ideas que emanan de sus miembros se convierten en un obstáculo para la corrupción y el desgobierno. El presente análisis tampoco resulta inoficioso en el ámbito del ejercicio profesional, siendo que a partir de la naturaleza jurídica de las Universidades Nacionales Autónomas, podemos determinar –o al menos aproximarnos- al alcance y contenido de otras instituciones como la autonomía, prerrogativas y órganos de control judicial competentes, temas a los que nos referimos brevemente dado que exceden la extensión y objeto del presente artículo.*

**Palabras clave:** *Naturaleza jurídica – Universidades–Autonomía – Prerrogativas.*

**SUMARIO.** Introducción. **I.** Origen de las universidades. **II.** Definición. **III.** Naturaleza jurídica de las universidades nacionales autónomas. **1.** Las universidades nacionales autónomas en la Constitución y la ley. **A.** Código Civil. **B.** Constitución de Venezuela de 1961. **C.** Ley de Universidades de 1970. **D.** Constitución de 1999. **2.** Posiciones doctrinales. **A.** Universidades nacionales como establecimientos públicos corporativos. **a.** Oposición a las universidades nacionales como establecimientos públicos corporativos. **B.** Universidades nacionales como institutos autónomos. **a.** Oposición a las universidades nacionales como institutos autónomos. **3.** Posición jurisprudencial. **IV.** Breve mención a la autonomía universitaria. **1.** Autonomía organizativa. **2.** Autonomía normativa. **3.** Autonomía académica. **4.** Autonomía administrativa. **5.** Autonomía política. **6.** Autonomía económica y financiera. **7.** Autonomía territorial. **V.** Prerrogativas de las universidades nacionales. **VI.** Tribunales competentes para conocer de las acciones contra las universidades nacionales autónomas. Conclusiones.

## INTRODUCCIÓN

Las Universidades, centros de enseñanza y aprendizaje, reúnen y forman grandes hombres y mujeres con mentes libres y críticas, son lugar de

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2014). Abogado en el escritorio jurídico Baumeister & Brewer.

encuentro del saber, el arte, la cultura y la experiencia. Han estado presentes a lo largo del desarrollo de la humanidad, teniendo un papel sumamente relevante en la formación de las ideas de los grandes personajes de la historia, están rodeadas de tanta luz y, sin embargo, sobre la concepción de ellas mismas sólo existe opacidad, son muchas las dudas y divergencias sobre la naturaleza de las Universidades Nacionales Autónomas, lo que conlleva a que su concepción pueda ser maleable en beneficio de algunos sectores y por supuesto, en detrimento de otros, siendo utilizadas como instrumentos para la ideologización política y mermando su autonomía.

Es esto lo que nos preocupa y no debemos permitir, es por ello, que las siguientes breves páginas estarán circunscritas en la revisión y recopilación de la doctrina jurídica nacional, así como la jurisprudencia y normas venezolanas que nos ayuden a esclarecer la posición de las Universidades Nacionales en la organización administrativa, así como sus elementos propios y diferenciados de otras figuras organizativas. Debo aclarar, que a pesar de la realización de una investigación objetiva, resulta sencillo entrever el criterio personal de quien escribe, lo que no debe ser óbice para la crítica y el disenso, por el contrario, el objetivo es fomentar el debate, en aras de construir una postura más o menos conteste sobre la naturaleza jurídica de las Universidades Nacionales Autónomas y sus consecuencias, en aras de acercarnos al ideal de una educación superior de excelente calidad, independiente y permanente, donde se respeten sus derechos y potestades, pero también garantista para todos los miembros que formen o pretendan formar parte de la comunidad universitaria.

La relevancia del estudio de este tema en el campo de la Ciencias Jurídicas es capital, aún más como estudiantes de una especialización en la primera Universidad Nacional Autónoma venezolana, tipología de universidades que por su propia naturaleza, tienen *–o deberían tener–* el propósito de formar profesionales críticos y libres pensadores, que procuren destacar una a una las fallas estructurales de la economía, la sociedad, la Administración y sus gobiernos *–los pasados, el presente, y los futuros–*, es por ello que, dependiendo del grado democrático y el apego a los principios del Estado de Derecho de la época, los gobernantes tienden a limitar el alcance e incluso desnaturalizar las bases de estas universidades, y corresponde a los críticos *–formados en el seno de esas mismas universidades–* delimitar y hacer valer cabalmente todas las competencias, potestades, prerrogativas, pero también los límites consagrados en nuestro ordenamiento jurídico para preservar las Universidades Nacionales Autónomas.

La difusión y promoción de las universidades como una comunidad organizada de intereses destinada a impartir una enseñanza superior, no solo desde el punto de vista técnico-formal y profesional, sino también espiritual

y humanístico, es una tarea ardua, que debe partir del conocimiento de la propia naturaleza jurídica de estos entes y será ese el objeto principal del presente trabajo.

## I. ORIGEN DE LAS UNIVERSIDADES

Para dilucidar las interrogantes que hoy nos atañen, debemos reseñar brevemente –*sin profundizar demasiado en ello*– su evolución histórica, para posteriormente aproximarnos a una definición de esos entes en la actualidad, previo a esbozar las tesis sobre su naturaleza jurídica, alcance de la autonomía universitaria, competencia judicial y prerrogativas.

En ese sentido, las universidades son una de las instituciones existentes en la actualidad de más antiguas data, en el mundo occidental, algunos remontan sus orígenes a la Academia de Platón, destinada a formar políticos y gobernantes a través de la mayéutica; luego de éste, su discípulo Aristóteles, con una perspectiva empírica sistematiza las ciencias conocidas en la antigüedad en: productivas, prácticas y teóricas; y las imparte en un gimnasio de su propiedad situado en las cercanías del templo de Apolo Licio, en Atenas, el cual fuera fundado aproximadamente en el año 336 a. C. y que hoy conocemos como Liceo, es quizás este el antecedente más claro y lejano de un centro de enseñanza de las ciencias.

En Europa durante la Edad Media, alrededor del siglo V d.C., los monasterios benedictinos perfeccionan un ordenamiento curricular más o menos uniforme, en el cual enseñaban a los varones de la nobleza y demás aspirantes a una vida monástica que fueran aceptados, estas serían denominadas escuelas monásticas, que surgen de la mano con las escuelas catedráticas o episcopales, todas estas escuelas, a partir del siglo VIII, adoptan un criterio de enseñanza uniforme impuesto por la Escuela Palatina de Aquisgrán, fundada por Carlomagno.

Durante aquel período, la educación tenía una evidente vinculación religiosa. Los conflictos entre la iglesia y el Estado en la Alta Edad Media generan un quiebre entre éstas y hace surgir en el siglo XII, las Universidades en los términos que las concebimos en la actualidad.

Las primeras Universidades modernas de las que se tiene referencia son la Universidad de Bolonia, fundada en el año 1088 en Italia y la Universidad de Oxford dedicada a la enseñanza desde el año 1096. En Venezuela, la primera Universidad es la Universidad Central de Venezuela, fundada como el Seminario Colegio Santa Rosa de Lima en 1673 e inaugurada el 29 de agosto de 1696, finalmente se le concedió facultad de otorgar títulos de grado bajo la denominación Real y Pontificia Universidad de Caracas, en fecha 22 de

diciembre de 1721, por Real Cédula expedida en Lerma, España por el Rey Felipe V, fundación que, al igual que en el resto de las universidades hispanoamericanas obedeció al “interés de la Corona en que ‘estos nuestros reinos de las Indias’ tuvieran una vida académica propia y coherente con sus propias realidades y necesidades”<sup>2</sup>.

## II. DEFINICIÓN

Ahora bien, el término universidad se deriva del latín *universitas* entendida como un todo y utilizada para designar en la antigüedad a cualquier gremio o reunión de personas, posteriormente, en el siglo XI, con la aparición de la Universidad de Bolonia, se comienza a emplear el término *universitās magistrōrum et scholārium*, que significa comunidad de profesores y académicos, lo que en definitiva eran las universidades en su sentido más básico, nacidas como una ordenación natural de la sociedad civil en busca de conocimiento, como hemos observado en las notas precedentes, dicha ordenación se fue ampliando y reglando hacia formas más complejas y formales, constituyéndose una verdadera organización<sup>3</sup>.

Dicho esto, para definir las Universidades Nacionales en Venezuela, en un sentido amplísimo –y sin pretender instaurar un concepto único e inequívoco de las mismas–, nos referiremos a ellas como personas jurídicas de Derecho Público, dotadas de autonomía, que reúnen a profesores y estudiantes con el fin de impartir la enseñanza científica y cultural superior y desarrollar los valores inmanentes del hombre. Ahora bien, esas Universidades Nacionales se dividen a su vez en Autónomas y Experimentales –no obstante gozar estas últimas de cierto grado de autonomía–, siendo que nos hemos propuesto el estudio únicamente de la naturaleza de las denominadas autónomas.

## III. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES AUTÓNOMAS

Es preciso acotar en este punto, que no existe tal cosa como una naturaleza jurídica única y universal de las universidades públicas, ya que esta puede variar radicalmente –y en efecto lo hace– de país en país, dependiendo de las formas del Estado y del nivel de control que exista sobre las mismas; por ejemplo es muy distinta la concepción en el caso mexicano en el cual “[l]a universidad pública autónoma es un organismo descentralizado

---

<sup>2</sup> Cfr. Graciela Soriano de García-Pelayo: *Sobre la Autonomía Universitaria*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2005, p. 11.

<sup>3</sup> Para un estudio sobre las diferencias entre ordenación y organización ver: García-Pelayo, Manuel: *Orden, Ordenación y Organización*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas-2011.

del Estado, no de la administración pública; [...] no depende de ninguno de los tres poderes tradicionales”<sup>4</sup>, con la postura colombiana según la cual, a pesar de reconocer la autonomía universitaria, a los fines de invocar las prerrogativas procesales son consideradas un “bien fiscal”<sup>5</sup>.

Por esta razón, es que para determinar la naturaleza jurídica de las mismas nos circunscribiremos a las fuentes nacionales del Derecho.

## 1. Las Universidades nacionales autónomas en la Constitución y la ley

### A. Código Civil

Las Universidades Públicas se encuentran previstas como personas jurídicas desde el Código Civil de 1942 y su consagración se reitera en la reforma de 1982 que establece en su artículo 19.2: “Son personas jurídicas y por lo tanto, capaces de obligaciones y derechos: [...] 2º Las iglesias, de cualquier credo que sean, *las universidades* y, en general, todos los seres o *cuerpos morales de carácter público*” (Resaltados nuestros).

El artículo precedente parece englobar a las mismas dentro del concepto de cuerpos morales de carácter público, lo cual es una primera aproximación muy importante para la determinación de su naturaleza. 19 años después del Código Civil del 42, se promulga la Constitución de Venezuela de 1961, la cual contiene algunas menciones sobre las universidades nacionales, como veremos de seguidas.

### B. Constitución de Venezuela de 1961

En la Constitución de 1961 se consagra de manera exigua la existencia de una educación pública, gratuita, creada y sostenida *por el Estado*, dentro de la cual se infiere que se encuentra incluida la educación superior, puesto que se establece como excepción a los atributos de la educación ya señalados, la posibilidad de crear universidades privadas en los caso previstos por la Ley<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. Jorge Fernández Ruiz: “Naturaleza jurídica de la universidad pública”. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*. Vol. 6. N° 11. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F., 2010, p. 91.

<sup>5</sup> Cfr. Luis Javier Londoño Javier: “Naturaleza jurídica del campus de las universidades públicas y autonomía universitaria. Una aproximación a las garantías constitucionales desde la perspectiva del patrimonio público”. *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Universidad de Antioquia. Antioquia, 2012, pp. 16 y ss. Disponible en: <https://goo.gl/2BFxzj>.

<sup>6</sup> “Artículo 78.- Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a

Asimismo, esa Constitución establece, que *corresponde al Estado –y no a la Administración–* orientar y organizar el sistema educativo de conformidad con los principios establecidos en dicho texto fundamental<sup>7</sup>, así como regular las formas en las que las universidades puedan emitir su opinión con respecto a los asuntos de la vida económica<sup>8</sup>.

Del articulado de esa Constitución se puede sustraer que la Universidades pueden ser personas de derecho público o privado, en el caso de las primeras son creadas por el *Estado*, y organizadas por este en atención a los fines establecidos en la Constitución. En este punto, haciendo una lectura literal de la naturaleza jurídica de las universidades, podría confundirse con la realidad mexicana expuesta en párrafos precedentes, en cuanto su sujeción parece ser con respecto al Estado y no con la Administración Pública, no obstante, 9 años después aparece la Ley de Universidades que aclara la situación.

### C. Ley de Universidades de 1970

La Ley de Universidades publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1.429 de fecha 8 de septiembre de 1970 resulta indispensable para determinar la naturaleza jurídica de las mismas, siendo que comienza por definir las en sus artículos primero y segundo de la siguiente manera:

Artículo 1. La Universidad es fundamentalmente 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.

Artículo 2. Las Universidades son Instituciones al servicio de la Nación y a ellas corresponde colaborar en la orientación de la vida del país mediante su contribución doctrinaria en el esclarecimiento de los problemas nacionales.

De estos artículos se evidencia el reconocimiento de un elemento asociativo entre profesores y estudiantes, con la salvedad que estarán al

---

la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes. 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”.

<sup>7</sup> “Artículo 80.- La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana. El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados”.

<sup>8</sup> “Artículo 109.- La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica”.

servicio de la Nación, contribuyendo a solventar los problemas nacionales. Las universidades nacionales se crean por Decreto del Ejecutivo Nacional<sup>9</sup>, gozan de autonomía<sup>10</sup>, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio<sup>11</sup> y deberán coordinar su actuación con las políticas de la Administración Central a través de Consejo Nacional de Universidades<sup>12</sup>. De estos elementos se colide que las Universidades Nacionales en la organización administrativa venezolana son una forma de descentralización funcional de la Administración Pública Nacional, lo cual constituye un importante elemento diferenciador, no obstante, resta determinar bajo que figura de descentralización son creadas y sus consecuencias.

#### D. Constitución de 1999

En la actualidad, la Constitución establece lo referente a las Universidades Nacionales y en especial las autónomas en su artículo 109 que prevé:

Artículo 109. El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, estudiantas, egresados y egresadas de la comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su

---

<sup>9</sup> “Artículo 8. Las Universidades son Nacionales o Privadas. Las Universidades Nacionales adquirirán personalidad jurídica con la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela del Decreto del Ejecutivo Nacional por el cual se crean. Las Universidades Privadas requieren para su funcionamiento la autorización del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 173, 174, 175 y 176 de la presente Ley”.

<sup>10</sup> “Artículo 9. Las Universidades son autónomas. Dentro de las previsiones de la presente Ley y de su Reglamento, disponen de:

1. Autonomía organizativa, en virtud de la cual podrán dictar sus normas internas.
2. Autonomía académica, para planificar, organizar y realizar los programas de investigación, docentes y de extensión que fueren necesario para el cumplimiento de sus fines;
3. Autonomía administrativa, para elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación y administrativo;
4. Autonomía económica y financiera, para organizar y administrar su patrimonio”.

<sup>11</sup> “Artículo 12. Las Universidades Nacionales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional. Este patrimonio estará integrado por los bienes que les pertenezcan o que puedan adquirir por cualquier título legal”.

<sup>12</sup> “Artículo 18. El Consejo Nacional de Universidades es el organismo encargado de asegurar el cumplimiento de la presente Ley por las Universidades, de coordinar las relaciones de ellas entre sí y con el resto del sistema educativo, de armonizar sus planes docentes, culturales y científicos y de planificar su desarrollo de acuerdo con las necesidades del país. Este Consejo, con sede en Caracas, tendrá un Secretario permanente y una Oficina de Planificación del Sector Universitario, vinculada a los demás organismos de planificación educativa, que le servirá de asesoría técnica”.

patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley.

La autonomía universitaria reconocida como principio constitucional, deja entrever en cuanto a la naturaleza jurídica de las universidades nacionales autónomas, que las mismas gozan de un amplio margen de libertad, lo que implica correlativamente menor control de parte de la Administración Central, elemento fundamental para la formulación de posturas sobre su naturaleza.

En este sentido, la doctrina y jurisprudencia nacional no es unánime y se divide principalmente en dos posturas en cuanto a la forma de descentralización a la que obedecen esas universidades i) como establecimientos públicos corporativos y, ii) como establecimientos públicos institucionales o institutos autónomos. En las siguientes líneas esbozaremos los principales planteamientos en la doctrina nacional y alguna de las críticas expresadas sobre esas tesis.

## **2. Posiciones doctrinales**

### **A. Universidades nacionales como establecimientos públicos corporativos**

Importantes sectores de la doctrina nacional se han decantado por la concepción de las universidades nacionales autónomas como establecimientos públicos corporativos, de esa manera hallamos definiciones como la esbozada por el profesor VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE que es del tenor siguiente:

Las universidades son personas morales autónomas; de carácter corporativo, de naturaleza pública o privada, reconocidas por el ordenamiento jurídico positivo, que están al servicio de la República y cuyo objeto es reunir a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre y de cumplir una función rectora dentro de la educación, la cultura y la ciencia del país<sup>13</sup>.

En ese sentido, es necesario precisar que significa según esta postura, que las universidades posean un sustrato corporativo en contraposición al sustrato institucional propio de los institutos autónomos. El elemento

---

<sup>13</sup> Cfr. Víctor Rafael Hernández-Mendible: "La naturaleza jurídica de las universidades". *Revista de la Facultad de Derecho*. N° 48. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1993, p. 396.



corporativo hace referencia a la agrupación espontánea, en este caso de profesores y estudiantes, con un interés común de conocimiento, que buscan satisfacer por encima del propio interés personal y que no responde necesariamente –*siempre que no contravenga la Constitución o la Ley*– a los intereses del Ejecutivo, quien las crea.

Por su parte, el profesor BREWER-CARIÁS, uno de los principales defensores de esta postura establece que las universidades autónomas están caracterizadas por:

[...] la presencia de un sustrato personal que da a estos entes un carácter diferente al de simples dependencias administrativas descentralizadas. En efecto, la naturaleza de los fines que persiguen estos entes exige que los mismos no sólo estén dotados de autonomía, entendiendo este concepto en el sentido tradicional que se le da en nuestro país, sino además de la posibilidad de elegir sus autoridades<sup>14</sup>.

Podemos apreciar entonces, que además del sustrato corporativo, estos poseen un amplísimo grado de autonomía, que entre otras consecuencias, permite la elección de las autoridades universitarias, lo cual no es posible en las formas de descentralización institucional. Por consiguiente, otra de las características de las universidades nacionales autónomas, sería la ausencia o escasa presencia de controles por parte de la Administración Central; así lo sostiene la profesora HILDEGARD RONDÓ DE SANSÓ<sup>15</sup>, al clasificarlas entre los entes corporativos, y denominarlas entes autónomos por excelencia, colocando el acento en la carencia de control de parte de Administración Central, siendo el Consejo Nacional de Universidades un órgano de coordinación y no de tutela.

Por su parte, el profesor CABALLERO ORTIZ<sup>16</sup> al exponer los elementos propios de los institutos autónomos, señala que las universidades cuentan con elementos propios y diferenciados como su forma de creación (Decreto del Ejecutivo Nacional), la autonomía política para elegir sus autoridades, normativa y administrativa de la que gozan, por carecer las universidades autónomas de elemento fundacional y por la ausencia del control de tutela.

De igual manera, el maestro PEÑA-SOLÍS<sup>17</sup> establece como elementos determinantes para encuadrar a las universidades autónomas dentro de los

---

<sup>14</sup> Allan R. Brewer-Carías: *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1994, p. 119.

<sup>15</sup> Vid. Hildegard Rondón de Sansó: *Teoría General de la Actividad Administrativa*. Ediciones Liber. Caracas, 2000, pp. 214 -215; 258 y ss.

<sup>16</sup> Vid. Jesús Caballero Ortiz: *Los Institutos Autónomos*. Tomo I. 3ra Edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1995, pp. 66 y ss.

<sup>17</sup> Vid. José Peña Solís: *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen Segundo, 3ra Reimpresión. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2008.

establecimientos públicos corporativos precisamente su libertad o autonomía, la carencia de control y su forma de creación<sup>18</sup>.

**a. Oposición a las universidades nacionales como establecimientos públicos corporativos**

Estas posturas no se encuentran carentes de críticas por parte de reconocidos autores, que señalan que la naturaleza de las universidades nacionales autónomas se asimila a la de los institutos autónomos o públicos. En ese orden de ideas, el reconocido autor MOLES CAUBET<sup>19</sup>, parte de la idea que las universidades en su origen fueron efectivamente formas de asociación corporativa investidas de una serie de prerrogativas y privilegios, todas ellas, que formaban parte del concepto medioeval de autonomía, pero que en la actualidad, ese concepto de autonomía es funcional y debe ser cónsono con la consecución de un fin o servicio público, razón por la cual las universidades modernas para éste, son una institución<sup>20</sup>.

Asimismo, el autor BRICEÑO VIVAS<sup>21</sup>, en contraposición a la tesis ya expuesta del profesor CABALLERO ORTIZ según la cual diferencia a las universidades de los institutos autónomos, recalca que no existen tales diferencias, dado que las universidades encuadran dentro de la naturaleza de

---

<sup>18</sup> “Las universidades nacionales son entes públicos de naturaleza corporativa, dotados de una gran autonomía, pues conforme al artículo 9 de la Ley de Universidades tienen autonomía organizativa, académica, administrativa, económica y financiera. Más 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 del 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. Además, a diferencia de las restantes personas jurídicas públicas no territoriales, son creados por un instrumento de rango sublegal, en razón de que así lo dispone el artículo 8 de la Ley de Universidades”. Cfr. *Ibíd.*, pp. 127 y 128.

<sup>19</sup> Vid. Antonio Moles Caubet: “El Concepto de Autonomía Universitaria”. *Estudios de Derecho Público*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1997.

<sup>20</sup> “Las Universidades o corporaciones de origen romano pero recompuestas en la edad media, constituían asociaciones de derechos y obligaciones distintos a la de sus asociados, dotadas de personalidad jurídica. Estas Universidades o corporaciones están inscritas en una sociedad estamental donde los privilegios señalan la jerarquía. La autonomía de las corporaciones consistía en la suma de privilegios fueros o prerrogativas. En el estado moderno, donde impera el principio de igualdad, la autonomía pierde su sentido originario. En el ordenamiento estamental se trataba de una autonomía-privilegio. De manera diferente en el estado democrático de la soberanía popular la autonomía se reduce a un medio, uno de tantos, para realizar funciones públicas o prestar servicios públicos se trata de una autonomía funcional”. Cfr. *Ibíd.*, p. 261.

<sup>21</sup> Vid. Gustavo Briceño Vivas: *Manual de Derecho Administrativo Especial*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

las formas especiales de descentralización institucional, siendo que en su opinión, los institutos autónomos también tienen la posibilidad de elegir sus autoridades, gozan de autonomía normativa y tienen un alto grado de participación de sus integrantes<sup>22</sup>.

## B. Universidades nacionales como institutos autónomos

Como ya hemos adelantado, y también lo destaca la investigadora ANTONIETA GARRIDO DE CÁRDENAS<sup>23</sup>, autorizados autores de la doctrina patria sostienen que la personalidad jurídica de las universidades nacionales es la de un instituto autónomo, así, señalando entre los más destacados defensores de esa posición al profesor LARES MARTÍNEZ para quien “las Universidades Nacionales son institutos Autónomos, por ser órganos de la Administración Pública Nacional, creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, investidos de autoridad y encargados de cumplir cometidos estatales”<sup>24</sup>, sin embargo, es necesario recalcar que el autor destaca que el Poder Público, en la práctica ha creado universidades por vía de decretos del Ejecutivo Nacional y no por Ley como la Constitución dispone para los institutos autónomos y coloca como ejemplos universidades nacionales universidad experimentales creadas de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Universidades<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> “No comparto en consecuencia la opinión del profesor Jesús Caballero Ortiz al expresar que las universidades nacionales no pueden considerarse como institutos autónomos por cuanto sus elementos diferenciadores son marcados. Alega fundamentalmente, que los mecanismos de elección es un elemento diferenciador, sin embargo a nuestro parecer, la elección es por demás un elemento típico de la descentralización lo cual no observamos incompatibilidad. En segundo lugar, la autonomía normativa, lo que implica a nuestro juicio una descentralización muy marcada nada extraña al concepto y en tercer lugar, el grado de participación el cual consideramos como un elemento clave para definir la descentralización administrativa. Realmente las Universidades Nacionales, de acuerdo al derecho positivo venezolano, son institutos autónomos de marcada tendencia descentralizada y especial”. Cfr. *Ibíd.*, pp. 189 y 190.

<sup>23</sup> Antonieta Garrido de Cárdenas: “Enfoque de la personalidad jurídica de las universidades en la jurisprudencia venezolana”. *Revista anuario del Instituto de Derecho Comparado*. N° 20. Carabobo, 1997.

<sup>24</sup> Vid. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*. 10ma Edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1996.

<sup>25</sup> “Artículo 10. 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 autonomía 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. [...]”.

y; en todo caso propone para disipar dudas en torno a la naturaleza de las universidades nacionales que su creación sea por vía legislativa al igual que los institutos autónomos o en caso contrario, que una posterior reforma de la Ley de Universidades consagre expresamente que las mismas son establecimientos públicos corporativos.

Por su parte, si bien el autor MOLES CAUBET utiliza indistintamente la acepción de establecimientos públicos con la de institutos autónomos como formas de Administración indirecta, siendo que para él, entes descentralizados son por igual “los Establecimientos Públicos franceses (‘Etablissements Publics’) y los Institutos Autónomos venezolanos, entre los cuales se encuentran las Universidades oficiales o nacionales”<sup>26</sup>, debemos recordar que en su análisis histórico de las universidades menciona que en antaño las mismas eran corporaciones, en contraposición a las instituciones actuales, siendo que la diferencia para éste autor, parte de que esos entes descentralizados, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, tengan un carácter corporativo o institucional, que a su vez se determina por la caracterización de la autonomía como un “poder exclusivamente conferido para cumplir deberes”<sup>27</sup> que deben poseer inexorablemente los últimos. Concluye este finalmente, que las universidades nacionales en Venezuela son institutos autónomos, no obstante, “[l]a forma no prejuzga pues el contenido –la misión creadora y difusora del saber– ni tampoco sus condiciones de existencia y persistencia”<sup>28</sup>.

Más reciente y tajante, es la posición del profesor BRICEÑO VIVAS, para quien las universidades nacionales encuadran perfectamente en la clasificación de los institutos autónomos, con la salvedad que las primeras, gozan de un alto grado de autonomía, una forma de control particular, y están enmarcadas dentro de una descentralización funcional amplia, o dicho literalmente:

El control ejercido sobre las universidades nacionales constituye un control sui géneris, distinto a los tradicionales. El control sobre las universidades lo materializa un Consejo Nacional de Universidades constituido por todas las universidades del país, y cuyo presidente lo es el Ministro de Educación Superior de conformidad con la Ley de Universidades. Si, existe un representante por cada universidad en el Consejo, pareciera entonces que cada universidad se autocontrola en sus gestiones administrativas y financieras.

Por otra parte, la posibilidad que tienen las Universidades Nacionales de elegir, por votación, sus propias autoridades, desde el rector hasta los estudiantes, le confiere a las mismas Universidades nacionales, un carácter auténtico de ser entes

---

<sup>26</sup> A. Moles C.: *El Concepto de Autonomía Universitaria... op. cit.*, p. 266.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 267.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 270.

descentralizados, de acuerdo a la tradicional doctrina francesa acerca del concepto de descentralización. En todo caso, dada estas características expuestas, no existe duda alguna de que las Universidades son, a nuestro entender, verdaderos institutos autónomos, que forman parte de la Administración Pública y que prestan fundamentalmente un servicio de educación superior, gratuita, pública y bajo la vigilancia formal del Estado<sup>29</sup>.

#### a. **Oposición a las universidades nacionales como institutos autónomos**

En primer lugar, debemos mencionar que CABALLERO ORTIZ expresa que los institutos autónomos no son equivalentes al establecimientos público francés como lo plantea MOLES por el contrario, manifiesta que en Venezuela, los institutos autónomos son sólo una categoría jurídica dentro de la descentralización funcional, con rasgos propios y diferenciados de las Universidades, y sobre ese supuesto comienza el análisis pormenorizado de esas diferencias.

El profesor JOSÉ RAFAEL BELANDRIA GARCÍA<sup>30</sup>, apoyado en la tesis del profesor Jesús Caballero Ortiz sobre los elementos característicos de los institutos autónomos, a saber: (i) personalidad jurídica; (ii) elemento fundacional; (iii) la creación por ley; (iv) la autonomía y; (v) la vinculación con la Administración Central mediante la figura de la adscripción; realiza una serie de argumentos en contrario a quienes sostienen que la naturaleza de las Universidades Nacionales se asimila a un Instituto Autónomo, es ese sentido, el referido autor señala que las Universidades Nacionales carecen del elemento fundacional propio de los institutos autónomos, por el contrario, estas poseen un sustrato corporativo, lo que significa que “representan un grupo de personas organizadas (*universitas personarum*) en función de satisfacer un interés común y que participan en su administración”<sup>31</sup>. En ese sentido, con respecto a la creación por Ley de los Institutos Autónomos, establecida en el artículo 142 constitucional y 98 del vigente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, se destaca la clara contradicción con el artículo 10 de la Ley de Universidades, que establece que estas últimas son creadas por Decreto Presidencial. Finalmente, con respecto a la vinculación con la Administración Central, señala el referido autor que “las Universidades Nacionales bajo ningún supuesto guardan una relación de adscripción con algún órgano de la

---

<sup>29</sup> G. Briceño V.: *Manual de Derecho Administrativo... op. cit.*, pp. 189 y 190.

<sup>30</sup> Vid. José Rafael Belandria García: “Naturaleza jurídica de las universidades nacionales”. *DIKAIOSYNE*. N° 20. Universidad de Los Andes. Mérida, 2008, pp. 195 y 196. Disponible en <https://goo.gl/A4aewD>.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 195.

Administración Pública Nacional Central y tampoco están sujetas al control de tutela que se deriva de dicho tipo de relaciones”<sup>32</sup>, resaltando que con respecto al Consejo Nacional de Universidades existe una “relación de coordinación y armonización”<sup>33</sup>.

### 3. Posición Jurisprudencial

La jurisprudencia recogida por el Tribunal Supremo de Justicia en el año 2009<sup>34</sup>, ha dejado sentado que, en la actualidad, para esa Sala Político-Administrativa, la naturaleza jurídica de las Universidades Nacionales es la de un Instituto Autónomo, según se estableció en sentencia N° 2751 de fecha 20 de noviembre de 2001, caso: Mercedes Matilde Mendoza contra la Universidad del Zulia, en la cual se estableció:

Ahora bien, en el caso de autos, se observa que la parte demandada es una Universidad Nacional creada por Decreto Legislativo de fecha 29 de mayo de 1891, la cual, no puede ser considerada como la República, ni empresa del Estado. Sin embargo, **a pesar de la imposibilidad de su asimilación existencial, las Universidades nacionales o públicas participan de la naturaleza de los Institutos Autónomos, en cuanto a sus componentes estructurales, tales como personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente al Fisco Nacional y además, de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Universidades, se trata de instituciones al servicio de la Nación formando parte de la Administración Pública Nacional y por tanto, por participar de las notas principales de aquellos institutos, y por los intereses fundamentales que representan, se justifica, que a los fines de su protección jurisdiccional, se les extienda el fuero contencioso administrativo y por ello, cualquier acción o recurso que se ejerza en su contra, corresponde su conocimiento, al igual que los institutos autónomos, a la jurisdicción contenciosa administrativa. (Resaltados nuestros).**

Anterior a esa decisión, esa Sala Político-Administrativa en sentencia de fecha 30 de septiembre de 1999, caso: Rister Deltony Rodríguez Boada vs. Universidad De Oriente, cuyo criterio es reiterado por sentencias de fechas 24 de febrero de 2000, caso: Hipólito Guzmán vs. Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez y 13 de junio de 2000, caso: Nelson Macquae vs. Universidad Central de Venezuela ha ratificado la postura de asimilar a las universidades nacionales autónomas a los institutos autónomos en los términos siguientes:

En efecto, cabe señalar que, tanto los institutos autónomos como las universidades nacionales cuentan con personalidad jurídica propia, que les

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 196.

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> *Compilación de la Doctrina de la Sala Político Administrativa*. Tomo II. Tribunal Supremo de Justicia. Colección de Doctrina Judicial N° 31. Caracas, 2009, p. 528.

permite ser titular de derechos y obligaciones, por lo cual manejan una actuación totalmente distinta de la República. Asimismo, disponen de un patrimonio propio, independientemente del fisco nacional que les permite gozar de autonomía, haciendo posible la dirección de su propia administración.

Estas razones que, naturalmente son de la esencia de las referidas instituciones, aunado al hecho de que su finalidad va dirigida al servicio de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley de Universidades, hacen posible la asimilación de las universidades a la categoría de los institutos autónomos, a los efectos de considerarlas incluidas dentro de los entes contemplados en el numeral 15, del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En razón de ello, resulta procedente su ubicación dentro del fuero jurisdiccional contencioso administrativo.

No obstante lo anterior, y a pesar de ser la postura que prevalece en la Jurisprudencia patria, esa tesis propugna que el control y la subordinación a la que deben estar sometidas las universidades, debe ser la propia del régimen de los institutos autónomos, lo cual, en mi opinión, resulta una desnaturalización del origen, principio y sentido de las universidades, dado que las mismas al ser una agrupación natural de personas, con fines científicos, humanísticos y espirituales, teniendo la labor de formar a profesionales de diversas ramas de las ciencias, libres pensadores, críticos y estadistas no pueden estar subordinadas a la planificación central del gobierno de turno, y su autonomía constitucionalmente consagrada no puede ser violentada o limitada sino dentro de las excepciones establecidas por esa misma Constitución. Más adelante podremos apreciar, cómo a pesar de ser consideradas institutos autónomos por nuestros Juzgados, no gozan las universidades de ninguna de sus prerrogativas.

Asimismo, como veremos en el punto referente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Tribunal Supremo de Justicia ha establecido para declarar los tribunales competentes para conocer las demandas contra Universidades Nacionales Autónomas, sin profundizar en el asunto, que las mismas son Establecimientos Públicos Corporativos.

#### **IV. BREVE MENCIÓN A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

Es mucho lo que se ha dicho en la doctrina nacional con respecto a la autonomía universitaria, que si bien no es el objeto central de esta investigación, resulta un tema ineludible y de obligatoria referencia, como era de esperar, tampoco existe consenso sobre el concepto de autonomía, por ello, la entenderemos en un sentido amplio como una figura de la organización administrativa, mediante la cual, dentro de los límites de la descentralización o desconcentración funcional, se les otorga mayores o menores posibilidades de auto-gestión a determinados órganos y entes de la Administración Pública,

grados de autonomía que varían de forma proporcionalmente inversa a los controles a los que se encuentre sujeto el órgano o ente. Es ese sentido, nos corresponde delimitar el alcance de ese concepto con respecto a las universidades nacionales autónomas.

La autonomía universitaria es de primer grado, dado que está consagrada como un principio constitucional en el artículo 109 de la Constitución de 1999 que reconoce la autonomía organizativa, normativa, administrativa, presupuestaria y académica, así como la inviolabilidad del recinto universitario.

La Ley de Universidades, desarrolla ese principio y establece a su vez el alcance y los límites de dicha autonomía en su artículo 9, estableciendo las diversas modalidades en las cuales se expresa en la práctica, a saber:

### 1. **Autonomía organizativa**

“En virtud de la cual podrán dictar sus normas internas” (artículo 9.1 de la Ley de Universidades de 1970). Esta autonomía permite el ejercicio de la potestad organizativa de la universidades, lo que significa a su vez, el poder crear, modificar o eliminar los órganos que integran a estas universidades. En ese sentido, existen críticas al texto de la Ley, por considerar que esa autonomía no se agota con dictar sus normas internas, por el contrario esa sería tan solo una expresión de la autonomía normativa. La Dra. RONDÓN DE SANSÓ establece que:

[E]l planteamiento es erróneo, por cuanto la norma organizativa es la que crea, modifica y regula a las personas jurídicas y los órganos que las integran, estableciendo sus modalidades de acción y las relaciones que rigen en su interior. La norma interna es por definición aquella que surte efecto exclusivamente en el ámbito de una organización o de un ordenamiento jurídico particular. La norma organizativa no es necesariamente una norma interna, ya que ella puede producir efectos en la esfera de los particulares como es el caso de la norma atributiva de competencia y de las disposiciones que regulan la relación de empleo público. De allí que el enunciado del artículo que se comenta no es preciso, pues no toda norma organizativa es norma interna, ni toda norma interna es norma organizativa<sup>35</sup>.

### 2. **Autonomía normativa**

Vistas las observaciones a la autonomía organizativa y pese a no estar establecida expresamente en el texto de la Ley de Universidades, debemos referirnos a la autonomía normativa que encuentra asidero en el texto

---

<sup>35</sup> Cfr. H. Rondón D. S.: *Teoría General de la Actividad...* op. cit., p. 259.



constitucional cuando establece que “[l]as universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio [...]”<sup>36</sup>. Es por ello, que las universidades nacionales autónomas podrán dictar su propio ordenamiento jurídico de rango sublegal, que regule sus relaciones internas y externas, abarcando incluso la posibilidad de celebrar convenios internacionales, como en efecto lo hacen.

### 3. Autonomía académica

De conformidad con la Ley de Universidades comprende la libertad para “planificar, organizar y realizar los programas de investigación, docentes y de extensión que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines” (artículo 9.2). Esta representación de la autonomía en la práctica supone también la libertad de cátedra de los docentes y la no injerencia política en los programas y contenidos de estudio impartidos.

### 4. Autonomía administrativa

“Para elegir, nombrar sus autoridades y designar su personal docente y de investigación y administrativo” (artículo 9.3 de la Ley de Universidades de 1970). En este caso, siguiendo la línea del profesor BREWER-CARIÁS<sup>37</sup> la posibilidad de escoger a sus propias autoridades es una manifestación de la *autonomía política*, mientras que la autonomía administrativa implica la libre gestión de los asuntos y bienes del ente.

### 5. Autonomía política

Como ya señalamos, tampoco se encuentra diferenciada en el texto de la Ley, no obstante, implica la elección de sus autoridades sin intervención de la Administración Central, elemento característico y especial de la universidades nacionales autónomas, dado que esta configuración de la autonomía es típica de la formas descentralizadas territorialmente, pero no funcionalmente.

Sobre esta expresión de la autonomía universitaria, debemos realizar un inciso, destacando que el contenido de esa potestad de escoger sus propias autoridades ha sido limitada formalmente a través de la Ley Orgánica de Educación del año 2009, en especial con lo que respecta a su artículo 34.3 que establece:

---

<sup>36</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Artículo 109.

<sup>37</sup> A. R. Brewer-Carías: *Principios del Régimen Jurídico de... op. cit.*, p. 79.

Artículo 34. En aquellas instituciones de educación universitaria que les sea aplicable, el principio de autonomía reconocido por el Estado se materializa mediante el ejercicio de la libertad intelectual, la actividad teórico-práctica y la investigación científica, humanística y tecnológica, con el fin de crear y desarrollar el conocimiento y los valores culturales. La autonomía se ejercerá mediante las siguientes funciones:

[...]

3. Elegir y nombrar sus autoridades con base en la democracia participativa, protagónica y de mandato revocable, para el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de los derechos políticos de los y las integrantes de la comunidad universitaria, profesores y profesoras, estudiantes, personal administrativo, personal obrero y, los egresados y las egresadas de acuerdo al Reglamento. Se elegirá un consejo contralor conformado por los y las integrantes de la comunidad universitaria.

El precitado artículo introduce conceptos como el de democracia participativa y protagónica, el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de los derechos políticos y además amplía la comunidad universitaria al personal administrativo y obrero como advierte MIGUEL ÁNGEL TORREALBA<sup>38</sup>. Con base a la inclusión de esos conceptos, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, ha restringido la autonomía universitaria, ordenando modificar los reglamentos electorales de las universidades nacionales a los fines de permitir el voto igualitario, directo –*no representativo*– de todos los profesores, estudiantes, personal administrativo, obreros y egresados, tal como se puede apreciar en decisiones como las N° 120 del 11 de agosto de 2010, N° 18 del 23 de marzo de 2011, N° 47 del 02 de junio de 2011, N° 104 del 10 de agosto de 2011, N°134, N° 138 del 24 de noviembre de 2011 y N° 54 del 28 de marzo de 2012<sup>39</sup>; suspendiendo además las elecciones universitarias hasta tanto se produzca dicha reforma de los reglamentos de elecciones de esas casas de estudio. En el caso particular de la UCV, ante el incumplimiento de la sentencia N° 104 del 10 de agosto de 2011, se declaró por sentencia N° 83 de fecha 17 de mayo de mayo de 2012<sup>40</sup> el desacato de sus autoridades imponiéndoles la respectiva multa, vale acotar que esta decisión fue objeto de revisión constitucional y sus efectos se encuentran suspendidos hasta tanto se dicte una decisión.

---

<sup>38</sup> Vid. Miguel Ángel Torrealba: *Autonomía Universitaria*. Ediciones FUNEDA. Caracas, 2012, pp. 32 y ss.

<sup>39</sup> Para un estudio más exhaustivo del tema ver la obra citada en nota al pie anterior.

<sup>40</sup> Sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia N° 83 de fecha 17 de mayo de 2012. Disponible en <https://goo.gl/4syclZ>.

## 6. Autonomía económica y financiera

“Para organizar y administrar su patrimonio” (artículo 9.4 de la Ley de Universidades de 1970). Permite a su vez la adquisición y disposición de recursos propios sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes.

## 7. Autonomía territorial

Esta representación de la autonomía universitaria es señalada por el autor ALFONZO PARADISI<sup>41</sup>, quien establece que el recinto de las universidades es inviolable de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Universidades de 1970<sup>42</sup>.

## V. PRERROGATIVAS DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Si recordamos la discusión sobre la naturaleza jurídica de las universidades nacionales autónomas, nos encontramos con que la Sala Político-Administrativa del más alto Tribunal de la República se han inclinado por asimilar estas a los institutos autónomos, lo cual podríamos pensar que implica el ejercicio de las prerrogativas procesales que a estas le corresponden.

En ese sentido, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública establece que los institutos autónomos gozarán de todas las prerrogativa que las leyes otorguen a la República, los estados y los municipios (artículo 100). Lo que dista mucho de la realidad de las universidades nacionales autónomas.

Por el contrario, las universidades nacionales autónomas en cuanto a su patrimonio tienen su propio régimen de prerrogativas procesales establecido en el artículo 15 de la Ley de Universidades que establece: “Las Universidades Nacionales gozarán en cuanto a su patrimonio, de las prerrogativas que al Fisco Nacional acuerda la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional”.

---

<sup>41</sup> Juan Domingo Alfonzo Paradisi: “La autonomía universitaria y el proyecto de Reforma Constitucional de 2007”. *Revista de Derecho Público*. N° 112. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007, pp. 305 y ss.

<sup>42</sup> “El recinto de la Universidades es inviolable. Su vigilancia y el mantenimiento del orden 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. Se entiende por recinto universitario el espacio precisamente delimitado y previamente destinado a la realización de funciones docentes, de investigación, académicas, de extensión o administrativas, propias de la Institución”.

Pareciera entonces que el legislador, en cuanto al régimen de prerrogativas procesales, equipara a las universidades nacionales autónomas a un bien fiscal como sucede en el caso colombiano<sup>43</sup>.

Esas prerrogativas aplicables, serán solo las relativas al patrimonio de las universidades nacionales autónomas y así lo ha establecido la doctrina nacional al señalar que:

Son aplicables los artículos 3, 4, 5, 6, en la medida en que se afecta el patrimonio de la Universidad; igual comentario existiría para los artículos 7, 8, 9 y 10, evidentemente aplicables por cuanto las costas afectan a la Universidad en su patrimonio y en consecuencia ella está exenta del pago de costas procesales, creemos que también son aplicables los artículos 12, 13 y 14 de la ley en comentario. Entendemos que también son de su fuero los artículos 15 y 16, por cuanto afectaría cualquier medida judicial preventiva o definitiva al patrimonio de la Universidad<sup>44</sup>.

Los artículos antes descritos se encuentran consagrados en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, publicada en Gaceta Oficial N° 1.660 Extraordinario del 21 de junio de 1974<sup>45</sup>. Empero, debemos recordar que

---

<sup>43</sup> L. J. Londoño J.: *Naturaleza jurídica del campus de... op. cit.*

<sup>44</sup> Cfr. Alcántara Núñez: "Acciones judiciales contra las Universidades". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo*. N° 56. Universidad de Carabobo. Valencia, 1997, p. 165.

<sup>45</sup> Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Artículo 3: "El Fisco Nacional gozará, además de los privilegios que le confiere la legislación civil, de los acordados por esta Ley y por las leyes fiscales especiales. El representante del Fisco que no haga valer estos privilegios, será responsable personalmente de los perjuicios que la falta ocasione al Fisco Nacional." Artículo 4: "Cuando los créditos a favor del Fisco, liquidados a cargo de los contribuyentes o deudores, no hayan sido pagados por vía administrativa al ser exigibles, se demandarán judicialmente siguiéndose el procedimiento especial establecido en el Código de Procedimiento Civil. Las liquidaciones formuladas por empleados competentes, los alcances de cuentas y las planillas de multas impuestas, tienen el carácter de títulos ejecutivos y al ser presentados enjuicio aparejan embargo de bienes." Artículo 5. "En ningún caso es admisible la compensación contra el Fisco, cualesquiera que sean el origen y la naturaleza de los créditos que pretendan compensarse." Artículo 6: "Cuando los apoderados o mandatarios de la Nación no asistan al acto de la contestación de demandas intentadas contra ella, o de excepciones que hayan sido opuestas, se tendrá unas y otras como contradichas en todas sus partes, sin perjuicio de la responsabilidad que la omisión apareja al representante del Fisco." Artículo 7. "En ninguna causa fiscal se podrá convenir en la demanda, celebrar transacciones, ni desistir de la acción ni de ningún recurso, sin autorización previa del Ejecutivo Nacional dada por escrito y con intervención del Procurador de la Nación. En los asuntos que dependan de la Contraloría de la Nación, la autorización a que se refiere este artículo será impartida previo informe del Contralor de la Nación." Artículo 8. "Los apoderados o mandatarios de la Nación deben hacer valer en los juicios todos los recursos ordinarios y extraordinarios, concedidos por las leyes, sin necesidad de autorización especial. Sólo dejarán de ejercer alguno o algunos de tales recursos, cuando reciban instrucciones escritas del Ejecutivo Nacional en que así se le ordene." Artículo 9: "Se consultará con el Tribunal Superior competente toda sentencia definitiva dictada en juicio

de conformidad con la Ley Derogatoria de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, publicada en Gaceta Oficial N° 39.238 del 10 de agosto de 2009 todas esas prerrogativas y privilegios han sido derogados hasta tanto sea dictada una nueva Ley, careciendo entonces las universidades nacionales autónomas de prerrogativas procesales y privilegios. Siendo entonces que en la práctica se pretende una injerencia similar a la de los institutos autónomos pero sin contar con las defensas que estos gozan *—las cuales también resultan exorbitantes para cualquier órgano y ente de la Administración Pública—*.

## VI. TRIBUNALES COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS ACCIONES CONTRA LAS UNIVERSIDADES NACIONALES AUTÓNOMAS

Hasta este punto, hemos tratado de posicionar a las universidades nacionales autónomas dentro de la organización administrativa venezolana,

---

en que sea parte el Fisco Nacional, salvo disposiciones especiales. "Artículo 10: "En ninguna instancia podrá ser condenada la Nación en costas, aun cuando se declaren confirmadas las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se declaren sin lugar, se dejen percer o se desista de ellos. (...) "Artículo 12: "Los Tribunales, Registradores y demás autoridades, deben enviar al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría de la Nación, copia certificada de los documentos que les presenten los particulares y de cuyo texto se desprenda algún derecho en favor del Fisco Nacional, a no ser que en el otorgamiento de dichos documentos hubiese intervenido el funcionario fiscal competente. Asimismo deben notificarse por la vía más rápida, al Procurador de la Nación y al Contralor de la Nación, toda demanda, oposición, sentencia o providencia, cualquiera que sea su naturaleza que obre contra el Fisco Nacional, así como la apertura de todo término para el ejercicio de un derecho o recurso por parte del Fisco. "Artículo 13: "Todas las autoridades civiles, políticas, administrativas, militares y fiscales de la Nación, de los Estados y Municipalidades y los particulares están obligados a prestar su concurso a todos los empleados de inspección, fiscalización, administración y resguardo de rentas nacionales, a denunciarlos hechos de que tuvieran conocimiento, que impliquen fraude a las rentas, quedando sujetos, por la infracción de lo dispuesto en este artículo, a las sanciones que establece el Código Penal. "Artículo 14: "Los Tribunales, Registradores y todos los demás funcionarios y autoridades de la República deberán prestar gratuitamente los oficios legales de su ministerio en favor del Fisco Nacional, siempre que sean requeridos por autoridades competentes, para cualquier acto o diligencia en que deban intervenir por razón de sus funciones. Las solicitudes, actuaciones, documentos y copias que se extiendan en estos casos, en interés del Fisco Nacional, se formularán en papel común, sin estampillas y no estarán sujetos a impuestos ni contribución alguna. "Artículo 15: "En ningún caso podrá exigirse caución al Fisco Nacional ni para una actuación judicial. "Artículo 16: "Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En consecuencia, los Jueces que conozcan de ejecuciones contra el Fisco, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal estado los juicios, sin decretar embargo, y notificarán al Ejecutivo Nacional, para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado".

y en ese sentido, no resulta de Perogrullo recordar que éstas siguen siendo entes de la Administración Pública con potestades y en relación directa y permanente con los administrados, quienes a su vez gozan de una serie de garantías constitucionales para hacer valer sus derechos. Tal como lo expresa el profesor RODRÍGUEZ GARCÍA:

En cualquier supuesto derivado de la prestación del servicio educativo o vinculado con éste, encontramos la existencia de situaciones y relaciones con trascendencia jurídica que se ven arropadas por las categorías y técnicas que aporta el Derecho Administrativo. Tales circunstancias ponen en juego la dinámica propia de la Disciplina, mediante la consideración de la actividad realizada por la Administración como una función, subordinada plena e inexcusablemente al Derecho, frente a la cual, el administrado concurre como titular de derechos e intereses jurídicamente protegidos mediante los mecanismos de garantía que el ordenamiento pone a su disposición, para preservar, precisamente, la buena administración en función del interés colectivo, de tal modo que se pone en juego la totalidad del ordenamiento, el contexto general, y no una pieza normativa o concreta percibida en forma aislada o individual<sup>46</sup>.

La garantía a tratar no es otra que la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 26 del texto constitucional, que concordada con el artículo 259 *eiusdem* permite a todos los ciudadanos acceder a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para hacer valer sus derechos y buscar el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la actuación u omisión de las universidades autónomas.

En ese sentido, con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del año 2010, se atribuía la competencia para conocer de las demandas de nulidad contra los actos de las universidades nacionales autónomas a las Cortes Contencioso-Administrativas, en algunos casos considerando a estos entes públicos corporativos<sup>47</sup>. Ese criterio se mantuvo luego de dictada la mencionada Ley, atribuyéndose los Juzgados Nacionales el conocimiento de las demandas de nulidad<sup>48</sup> en virtud de la competencia residual establecida en el artículo 24.5<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. Armando Rodríguez García: “*Los estudios de postgrado como asunto jurídico-administrativo*”. Revista de Derecho Público. N° 141. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015, p. 117.

<sup>47</sup> Sentencia de la Sala Constitucional N° 496 de fecha 19 de marzo de 2002. Caso: Amado Nell Espina Portillo, contra el acto emanado del Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Disponible en <https://goo.gl/Oe4nhM>.

<sup>48</sup> Sentencia de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo de fecha 26 de julio de 2011. Caso: Yodilbeida Silveria Rangel Urbina, contra el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Experimental del Yaracuy. Disponible en <https://goo.gl/OMcb4b>.

<sup>49</sup> “Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son competentes para conocer de: [...] 5. Las demandas de nulidad de los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por autoridades distintas a las mencionadas en el numeral

Sin embargo, este criterio presenta excepciones cuando se trata de amparos constitucionales, demandas de nulidad o querellas interpuestas por docentes de las universidades nacionales en ocasión con la relación de trabajo, en cuyo caso su conocimiento corresponde en primera instancia a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo Regionales, y en segunda instancia a las Cortes de lo Contencioso Administrativo. Así lo ha establecido el Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, mediante sentencia N° 142 del 28 de octubre de 2008, caso: Lucrecia Marili Heredia Gutiérrez, contra la Universidad de Oriente (U.D.O.)<sup>50</sup>.

Siendo así que las demandas de nulidad o amparo, interpuestas por cualesquiera otras personas, naturales o jurídicas distintas a los docentes, o incluso por estos mismos, siempre que no sean con ocasión a una relación laboral con la respectiva Universidad Nacional Autónoma, serán conocidas por los Juzgados Nacionales.

Aunado a lo anterior, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, tal como lo expone suficientemente el profesor MIGUEL ÁNGEL TORREALBA<sup>51</sup>, se ha atribuido la competencia de conocer “[l]os recursos que se interpongan, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, contra los actos de naturaleza electoral emanados de sindicatos, organizaciones gremiales o colegios profesionales, organizaciones con fines políticos, universidades nacionales, y de otras organizaciones de la sociedad civil<sup>52</sup>”, competencia que no es reconocida en un instrumento legal sino con la llegada de la Ley Orgánica del Tribunal Supremos de Justicia, en su artículo 27.2.

## CONCLUSIONES

En este punto resulta ineludible reiterar mi opinión sobre la naturaleza jurídica de las Universidades Nacionales Autónomas, si es que no se ha dejado entrever en el curso de la presente investigación. Es así, que estas han surgido como una agrupación espontánea de profesores y estudiantes, anterior al surgimiento de los Estados modernos, por lo que no resulta comprensible como se pretende equiparar estas a institutos autónomos de naturaleza fundacional concebidos para realizar determinadas funciones del

---

5 del artículo 23 de esta Ley y en el numeral 3 del artículo 25 de esta Ley, cuyo conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de la materia”.

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Pleno N° 142 del 28 de octubre de 2008. Disponible en <https://goo.gl/2ZJi7O>.

<sup>51</sup> Vid. M. A. Torrealba: *Autonomía universitaria... op. cit.*, pp. 19 y ss.

<sup>52</sup> Decisión N° 2 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 10 de febrero del año 2000. Disponible en <https://goo.gl/8efaCd>.

Estado, sometidas al control por un órgano de la Administración Central y con autoridades designadas por ésta.

La Universidades forman parte de la sociedad civil, en el entendido que las mismas surgen de la agrupación espontanea de estudiantes y profesores en busca de conocimiento y no se encuentran subordinadas a los intereses del órgano que las crea, en términos más complejos, CARLOS PEREYRA estudiando la obra de GRAMSCI, destaca que pese el reconocimiento o configuración de ciertas instituciones como las universidad dentro del sector público, éstos “no son ‘aparatos ideológicos de Estado’, son instituciones ideológicas y políticas de la sociedad civil cuyo funcionamiento se deslinda de los dictados gubernamentales”<sup>53</sup>, y es ese carácter corporativo, aunado al deber de contribuir al fortalecimiento de esa misma sociedad civil<sup>54</sup>, es el que propina el amplio margen de autonomía del que gozan, reconocido incluso como un principio constitucional. No debemos tomar a la ligera la asimilación de las Universidades a los Institutos Autónomos, pues esto a la larga puede servir como justificación para una injerencia de los gobiernos de turno en el contenido académico, administración de personal y recursos, elección de autoridades, y normas que regulen el funcionamiento y relación de las universidades con otras personas jurídicas, lo que ya ha ocurrido, como vimos al mencionar las sentencias de 2010, 2011 y 2012 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, lo que representa una merma a la autonomía universitaria.

Es por ello que nos adherimos a la tesis de consagrar las Universidades Nacionales Autónomas como establecimientos públicos corporativos, es decir, entes descentralizados funcionalmente con un sustrato personal y alto nivel de autonomía, al servicio, pero no bajo la bota de la Nación.

Dicho esto, consideramos necesario una reforma a la Ley de Universidades, dónde se proteja a las mismas como entes diferenciados de cualquier otra forma de descentralización, reconociendo la importancia que tienen estas para el desarrollo de nuestro país.

Asimismo, siendo que gozan del fuero de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a las universidades nacionales deben reconocérseles ciertas prerrogativas y privilegios procesales que permitan velar por la integridad de su patrimonio, no obstante, esas prerrogativas deben ser consagradas en un marco racional y en equilibrio con los derechos de los administrados, para que

---

<sup>53</sup> Cfr. Carlos Pereyra: “Gramsci: Estado y sociedad civil”. *Cuadernos políticos*. N° 54/55. Editorial Era. México, D.F., 1988, p. 56. Disponible en: <https://goo.gl/qeIT7u>

<sup>54</sup> Para un estudio más exhaustivo del tema ver: Liliana Margarita Del Basto Sabogal. “Relación Universidad-Sociedad Civil en el Ámbito de lo Público. Una reflexión necesaria”. *Historia de la Educación Colombiana*. N° 9, 2006. pp. 93-109. Disponible en: <https://goo.gl/cT2ggx>



no se conviertan en un verdadero obstáculo para el acceso a la justicia como ocurre con los institutos autónomos y demás entes y órganos de la Administración Pública. Este tema por su complejidad, puede *–y debe–* ser objeto de debate y posteriores estudios, siendo que destacados sectores de la doctrina proponen incluso, la abolición de la totalidad de las prerrogativas de la Administración, por menoscabar ésas los derechos de los administrados.

Las Universidades Nacionales Autónomas, *Alma Mater* de cientos de miles de venezolanos, deben recuperar su luz y es través de su propia comunidad que lo pueden lograr y no dependiendo de la voluntad de unos pocos que ejercen el “Poder político”, lo contrario sería desconocer su carácter corporativo y social. La defensa de la universidad nos corresponde a todos, hagámosla una realidad.

*Alma Mater, abierto Cabildo,  
donde el pueblo redime su voz:  
¡Nuestro pueblo de amable destino,  
como el tuyo, empinado hacia Dios!*<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Himno de la Universidad Central de Venezuela. Estrofa IV.