

INFORME PARA EL CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSIDADES DE FECHA 26-09-17**PRINCIPIOS AUTONOMICOS Y DEMOCRATICOS QUE RIGEN LA EDUCACION SUPERIOR**

1.- Origen de la autonomía universitaria.

1.1.- Régimen constitucional y legal de la autonomía universitaria.

Competencias atribuidas por la Constitución y la Ley Universidades (L.U) en lo concerniente al funcionamiento administrativo, académico, de gobierno y gestión patrimonial.

2.-El Consejo Nacional de Universidades (CNU) como órgano encargado de planificar, armonizar y coordinar las funciones y metas del sistema educativo superior. Conformación de CNU.

2.1.-Falta de competencia específica del CNU para designar a los profesores en condición de interinos para cubrir las vacantes absolutas de las autoridades universitarias.

1- Origen de la autonomía universitaria

La autonomía universitaria, es una característica intrínseca de la educación superior venezolana. En nuestro país como en la mayor parte de los países europeos, la Universidad había sido creada antes de que existiera el Estado, y desde el comienzo estas instituciones gozaban de autonomía, pudiendo existir instituciones de docencia y de investigación en el sector público pero si carecen de autonomía no son realmente Universidades, aunque así sean denominadas. Incluso las Universidades Experimentales, conforme a la vigente Ley de Universidades, gozan "...de autonomía dentro de las condiciones especiales requeridas por la experimentación educativa" (art. 10 L.U).

Con la promulgación de los Estatutos Republicanos de 1827 dictados por Simón Bolívar al aprobar el proyecto elaborado por la Comisión presidida por José María Vargas, reproduciendo el modelo europeo, se le dio continuidad a la esencia autónoma como base de la educación superior.

**1.1.- Régimen constitucional y legal de la autonomía universitaria.
Competencias atribuidas por la Constitución y la Ley Universidades en lo
concerniente al funcionamiento administrativo, académico, de gobierno y
gestión patrimonial.**

La autonomía como principio de organización fue consagrada en la Ley de Universidades de 1958 y se le reconoció rango constitucional por la Asamblea Nacional Constituyente en la promulgación de la Carta Magna de 1999, es así como el artículo 109 establece:

“El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, egresados y egresadas de su 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 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.”

Es importante destacar que en este artículo no se dispone que el Estado otorga o concede la autonomía a las Universidades, sino que expresamente “la reconoce” y en la Exposición de Motivos del texto constitucional se establece que “por ser inherente a la naturaleza de la Universidad, se reconoce la autonomía universitaria...”.

Desde el punto de vista jurídico, la autonomía universitaria tiene una doble condición, es un derecho constitucional consagrado en el capítulo VI, De los derechos Culturales y Educativos, del Título III, De los derechos Humanos y Garantías y de los Deberes, de nuestra Ley Fundamental, lo que implica que los venezolanos tienen derecho a que las Universidades sean autónomas; y es además una garantía institucional de las Universidades, que **consiste en que el Poder Público no puede, ni siquiera mediante ley, desconocer los atributos que integran la autonomía universitaria, y es por ello que están habilitadas constitucionalmente para darse sus normas de gobierno, funcionamiento y administración eficiente de su patrimonio; planificar, organizar y actualizar los programas de investigación, docencia y**

extensión, en un recinto cuya inviolabilidad se garantiza. Esos atributos de la autonomía se desarrollan en la Ley de Universidades en su artículo 9, los cuales son:

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.

2.-El Consejo Nacional de Universalidades: como órgano encargado de planificar, armonizar y coordinar las funciones y metas del sistema educativo superior. Conformación del CNU.

De conformidad con el artículo 18 de la Ley de Universidades el Consejo Nacional de Universidades (CNU) es el órgano administrativo encargado de asegurar el cumplimiento de la Ley de Universidades, de coordinar las relaciones entre las universidades y con el resto del sistema educativo, armonizar sus planes docentes, culturales y científicos, y planificar su desarrollo de acuerdo con las necesidades del país.

Conformación del CNU.

En su seno están representadas las instituciones destinatarias de sus decisiones, por lo cual la Ley le otorgó una conformación amplia donde concurren: el Ejecutivo Nacional, representado por el Ministro de Educación, los Rectores de la Universidades públicas y privadas, 3 representantes de los profesores (uno por cada universidad, nacional, privada y experimental) y 3 representantes estudiantiles (uno por cada grupo de universidad), 2 profesores universitarios de alto rango académico elegido por la Asamblea Nacional y un representante del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

Asimismo forman parte del CNU, el secretario de ese consejo, el Director de la OPSU, un representante del Ministerio de Hacienda y un decano por cada universidad nacional o privada.

Por lo que puede concluirse que el CNU aparece caracterizado como un órgano administrativo de compleja integración que armoniza y planifica al sector educativo universitario, coordinando tales funciones con el resto del sistema educativo. De tal forma que su organización administrativa no responde al de relación de jerarquía, que descansa en el principio de autoridad como una relación interorgánica determinada por la subordinación de un órgano a otro.

Cabe destacar que aunque las instituciones educativas universitarias están integradas por comunidades plurales, con diversidad de pensamiento, el Ejecutivo Nacional a través del CNU sostiene sistemáticamente una política de intervención para tomar la conducción de las universidades, promulgando leyes como la LOE, Decretos y otros actos normativos de rango sublegal como fue la implementación del Sistema Nacional de Ingreso a la Educación Superior; mediante los Tribunales de la República a través de decisiones que mantienen suspendida las elecciones de las autoridades universitarias y por la vía de la contratación colectiva, pretendiendo modificar la normativa universitaria que rige el sistema de ingreso, egreso y ascensos en el escalafón universitario.

Como evidencia de lo antes expuesto, el CNU fuera del ámbito de su competencia procedió a designar autoridades universitarias en dos Casas de Estudios (Universidad Experimental Simón Bolívar, Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado) en virtud de la falta absoluta de una de sus autoridades.

2.1 Falta de competencia específica del CNU para designar a los profesores en condición de interinos para suplir las vacantes absolutas de las autoridades universitarias.

Las Universidades nacionales están regidas por la Ley de Universidades reformada en 1970, y por dos reglamentos parciales de la misma, el de fecha 14-2-1967 ("Reglamento Leoni"), y el del 1-9-1971 (Reglamento Caldera), ambos aun parcialmente vigentes.

En casos de vacantes absolutas de las autoridades universitarias, el examen de la normativa vigente revela que el artículo 20, y ningún otro artículo de la Ley de Universidades, así como de sus dos reglamentos parciales (1967 y 1971), se le atribuye al CNU la referida competencia. Por consiguiente, la invocación de los artículos 20, numeral 15, y 41 de la LU, como fundamento legal para el ejercicio de dicha competencia por ese organismo, es totalmente errónea, porque es producto de una interpretación falsa de los citados preceptos (falso supuesto de derecho).

Preceptúa la primera disposición normativa:

Art. 20, num. 15. *“Son atribuciones del Consejo Nacional de Universidades: Designar a las autoridades **interinas** que hayan de asumir la dirección de las Universidades Nacionales no experimentales en los casos de la falta absoluta del Rector y de los Vicerrectores o de más de la mitad de los miembros del Consejo Universitario; y proceder a la convocatoria de las correspondientes elecciones...”*

Para iniciar el análisis debe destacarse que la atribución de competencia específica al CNU para designar autoridades interinas, aparece articulada en esta disposición a una **situación particular y excepcional**, que reviste esa condición por lo poco probable o la gran dificultad de que este hecho suceda, se trata de que se origine una falta absoluta simultáneamente del **rector y los vicerrectores conjuntamente, o más de la mitad del Consejo Universitario**, solo si se configura uno de esos dos supuestos de hecho, podrá como competencia excepcional el CNU, designar válidamente a las autoridades interinas, quienes quedarán condicionadas en la duración de su mandato a un lapso de seis meses, que es el establecido para convocar elecciones.

Por otro lado, resulta igualmente inaplicable el artículo 41 de la LU por parte del CNU, para designar a las autoridades que falten de manera absoluta, tal como se evidencia del propio precepto que pauta **“En caso de falta absoluta del Rector, de los Vicerrectores o del Secretario, se procederá a la elección de quien deba sustituirlo”**, por cuanto rige la regla general aplicable a todos los órganos de elección en casos de falta absoluta, según la cual si faltan de manera absoluta los titulares de los mismos, debe procederse a una nueva elección, pese a lo expuesto, debemos agregar, que el contexto actual de suspensión de elecciones por la vía judicial imposibilita que opere la regla general aplicable a todos los órganos de elección en casos de falta absoluta para cubrir la vacante.

Por tanto en principio no existe un vacío normativo en materia de designación de autoridades interinas o encargadas de las Universidades en caso de falta absoluta, pues existen normas expresas que le atribuyen esa competencia a los Consejos Universitarios.

En el caso de los Decanos, el artículo 23 del reglamento del 14/2/1967 (Reglamento Leoni) le confiere expresamente al Consejo Universitario la competencia específica para designar a los profesores que deberán

suplir **las faltas absolutas** de los Decanos hasta tanto se realicen las nuevas elecciones. En efecto, el precepto pauta:

*Art. 23 “Las faltas temporales de los Decanos serán suplidas por un Director de la respectiva Facultad o por un profesor de la misma que reúna las condiciones para ser Decano. **La designación la hará el Consejo Universitario a requerimiento del Decano o en su defecto del Consejo de la Facultad respectiva. En caso de falta absoluta y hasta tanto se realice la nueva elección, la falta será suplida en la misma forma”***

El análisis de la norma demuestra de manera inequívoca la voluntad del reglamentista de conferirle al Consejo Universitario la competencia específica, exclusiva y excluyente, de designar los interinos que deberán suplir las faltas absolutas de los Decanos hasta que se realice el proceso de elección.

Ahora bien, para el caso de las autoridades universitarias (Rectores Vicerrectores y Secretario) resulta, procedente la aplicación del artículo 4 del Código Civil, conforme al cual “...*Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos **semejantes o materias análogas**...*”. En el presente existe una indudable semejanza de supuestos de hechos, entre la situación regulada de elección de autoridades universitarias en caso de ausencia absoluta que por una decisión judicial se encuentra en un limbo jurídico equiparable a un vacío normativo y la regulada en el artículo 23 del Reglamento Parcial de la Ley de Universidades de 1967: falta absoluta del Decano (regulada) asimilándose las ausencias absolutas de las autoridades al caso de la falta absoluta de los decanos en una situación de normalidad institucional, estando **condicionada** la duración de la autoridad interina en el ejercicio del cargo a la celebración de las elecciones en una fecha indeterminada.

A la luz del razonamiento anterior debe concluirse que por aplicación analógica del artículo 23 del citado Reglamento, corresponde al Consejo Universitario designar a los interinos o sustitutos que deban cubrir las faltas absolutas del Rector, de los Vicerrectores y del Secretario de las universidades nacionales.

En consecuencia el Consejo Nacional de Universidades carece de competencia específica para designar a los interinos que deban cubrir las faltas absolutas de las indicadas autoridades universitarias, y en el supuesto de dictar un reglamento de norma atributiva de competencia

en ese sentido (autoatribuirse la competencia para designar interinos, en casos de faltas absolutas en situación de normalidad institucional, de las antes enunciadas autoridades universitarias), si lo hiciera la norma estaría viciada de ilegalidad, por usurpación de competencia normativa.

Para concluir es oportuno recordar que las atribuciones que nos confiere la Constitución y la Ley de Universidades establece como deber de las autoridades conservar, exigir y luchar para resguardar los atributos esenciales que ciñen el quehacer académico, y su ejercicio con la mayor transparencia y responsabilidad social.

En igual sentido ratificar a ese Consejo Nacional de Universidades que tiene atribuida como función fundamental el velar por el cumplimiento de la Ley de Universidades, y trabajar conjuntamente para que la planificación de los objetivos de la educación superior estén orientados de acuerdo con las necesidades de País .