

Comentarios Jurisprudenciales

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DECLARATIVA DE NULIDAD PARCIAL DE LAS PAUTAS REGLAMENTARIAS SOBRE EL ESCALAFON DEL PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACION DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Manuel Rachadell

*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

I. Antecedentes

En la Ley de Universidades se establece, entre las atribuciones del Consejo Universitario, la de "Dictar, conforme a las pautas señaladas por el Consejo Nacional de Universidades, el régimen de seguros, escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario" (Art. 26, núm. 18). Con fundamento en esta atribución, y en concordancia con el numeral 3º del Artículo 20, ejusdem, según el cual son atribuciones del Consejo Nacional de Universidades, "Coordinar las labores universitarias en el país y armonizar las diferencias individuales y regionales de cada Institución con los objetivos comunes del sistema", el Consejo Nacional de Universidades dictó, en fecha 18 de Noviembre de 1977, unas "Pautas Reglamentarias sobre el Escalafón del Personal Docente y de Investigación de las Universidades Nacionales".

En el Artículo 6º de dichas Pautas se dispuso que: "Las Universidades Nacionales deberán fijar las remuneraciones de las distintas categorías y dedicaciones del escalafón universitario, sin exceder los límites máximos" previstos en la tabla allí contenida.

En fecha 11 de Enero de 1979, el Rector de la Universidad Central de Venezuela solicitó de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la nulidad del referido Artículo 6º por considerar que el mismo violaba los Artículos 9 (encabezamiento y numeral 1º), 103 y 26 ordinal 21 de la Ley de Universidad vigente, los cuales se refieren a la autonomía de las Universidades y a la facultad de los Consejos Universitarios de establecer las remuneraciones del personal docente y de investigación.

En fecha 20 de Diciembre de 1979, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declaró la nulidad del artículo impugnado por considerar que el mismo constituía "una extralimitación de competencia del Consejo Nacional de Universidades al invadir la autonomía organizativa (normativa) atribuida al Consejo Universitario... y la potestad reglamentaria del Consejo Universitario en materia de remuneración a los miembros del personal docente y de investigación".

En el proceso a que nos estamos refiriendo se formularon planteamientos de indudable interés, los cuales se refieren, en primer lugar, a la competencia de la Corte Primera para conocer del recurso; en segundo lugar, a los efectos del acto impugnado; en tercer lugar, a la naturaleza de las "Pautas" emanadas del Consejo Nacional de Universidades y, por último, en cuanto a la legalidad del artículo objeto de la impugnación.

II. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo

La forma muy oscura y poco técnica como está redactado el Artículo 185, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que se refiere a la compe-

tencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en materia de anulación de actos administrativos por ilegalidad, ha suscitado diversas opiniones sobre la competencia de este órgano, con respecto al cual ha sostenido Brewer Carías: "La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de acuerdo a la interpretación estricta y lógica de las normas de la Ley Orgánica, resulta que no tendría competencias en el contencioso de anulación de los actos administrativos individuales, lo que parece absurdo"¹.

En relación al caso concreto que estamos examinando, opinó el Fiscal General de la República, en su dictamen del 18 de Junio de 1979:

"A nuestra manera de ver, el Consejo Nacional de Universidades es un órgano del Ministerio de Educación, o lo que es lo mismo, un órgano del Ejecutivo Nacional . . . (omissis). Es evidente ahora, que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo no tiene competencia para conocer de la nulidad de los "actos administrativos" emanados del Consejo Nacional de Universidades, ya que la competencia de aquel Tribunal se encuentra restringida en materia de recursos por "exceso de poder" a los actos emanados de personas jurídicas públicas como los Institutos Autónomos, estén incluidos en tal categoría o no, las Universidades Nacionales y algunas instituciones como son los colegios profesionales que tienen personalidad jurídica".

Ante esta tesis, el apoderado de la Universidad Central argumentó:

"No todo lo que es o constituye la actividad administrativa está comprendido en la esfera del Poder Ejecutivo. El Consejo Nacional de Universidades forma parte de esas nuevas figuras subjetivas, no dotadas de personalidad jurídica, que ejercen funciones de planificación y coordinación, estando constituida en su seno interno por representantes de los distintos sectores sobre los cuales recae su ámbito de acción".

Esta segunda tesis fue admitida por el Tribunal para declararse competente, con lo cual se ha mantenido una línea jurisprudencial de la Corte Primera que se inicia con la sentencia del 26-1-77, se continúa con la sentencia del 12-7-78, y se confirma con la sentencia que comentamos, en virtud de la cual este Tribunal, por una interpretación no exenta de ingenio, se ha atribuido hasta ahora competencia para conocer de los recursos de nulidad por ilegalidad contra actos administrativos emanados de los Institutos Autónomos, de los Colegios Profesionales, de las Universidades y de los órganos del Poder Público dotados de autonomía funcional que no tengan rango constitucional.

III. Efectos del acto impugnado

En el Informe del Fiscal General de la República se suscita el problema de si las "pautas" constituyen actos de efectos generales o de efectos particulares a los fines de determinar si existía o no un lapso de caducidad para intentar el recurso. A este respecto expresa el Fiscal:

"En el caso concreto de las Pautas Reglamentarias, contra las cuales se ha propuesto el recurso de nulidad, tendría en concreto el efecto de un acto de los que la doctrina califica como "actos colectivos", ya que inciden sobre cuerpos

1. Allan Randolph BREWER-CARIAS, "El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación contra los Actos de Efectos Particulares" en: *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, U.C.V., Caracas 1979, p. 179.

colectivos como son los componentes del personal docente y de investigación de las Universidades. Estas personas son en todo momento determinadas; y, a lo sumo, determinables... (omissis). Desde este punto de vista, los actos colectivos son una categoría de *actos individuales* con efectos atinentes a una pluralidad de figuras subjetivas (el personal docente y de investigación) ligadas por relaciones internas con la figura subjetiva (Universidad) a la cual el acto estaba dirigido”.

Sobre este aspecto, concluye el Dictamen del Fiscal:

“En el caso concreto, la estructura del acto (o su eficacia subjetiva) es la de un *acto colectivo*, que hemos catalogado como una categoría de *acto individual*. En tal caso, el lapso preclusivo de caducidad ha transcurrido totalmente, y el Tribunal Administrativo debe declararlo “de oficio”. Si por el contrario, la categoría de los “actos generales” se hace “residual”, respecto del “acto individual”, en sentido estricto, el recurso no presenta dificultad alguna en declararlo con lugar”.

En la sentencia de la Corte Primera no se analiza este aspecto, pero al admitir el recurso se supone que el Tribunal ha considerado al acto impugnado como un acto de efectos generales, y por lo tanto no sujeto a lapso alguno para su impugnación.

“En suma, la directiva es un acto indicativo, –inclusive se le considera que no tiene carácter de norma– para hacer conocer los puntos de vista de la Administración”. Por nuestra parte, queremos señalar que el Fiscal General no planteó este problema en sus justos términos, ya que, a los fines de determinar si ha transcurrido el lapso de caducidad no interesa si el acto es individual (es decir, dirigido a un sujeto de derecho) o general (destinado a una pluralidad de sujetos), sino que es necesario precisar si el acto es de efectos individuales (que crea, modifica o extingue una situación jurídica individual o subjetiva) o de efectos generales (acto normativo, que crea, modifica o extingue una situación jurídica general u objetiva), tal como lo ha analizado Brewer-Carías con toda razón².

En definitiva, no tenemos ninguna duda que las “Pautas” constituyen actos normativos, que tienen efectos generales, y que por tanto no están sujetos al lapso de caducidad para impugnarlos. Y también consideramos que si deben asimilarse las “Pautas” a las “directivas”, como lo hace la Corte Primera, se trataría en todo caso de “directivas normativas”, pues de lo contrario la Corte ha debido declarar inadmisibile el recurso por haber caducado el lapso para intentarlo.

IV. Naturaleza de las “pautas” del Consejo Nacional de Universidades

En la sentencia que comentamos se señala que:

“Los tratadistas italianos son los que mejor han estudiado el significado del término (“Pauta”). Así, entre ellos Santi Romano para quien se trata de “normas que no lo son en sí y de por sí obligatorias, aun cuando se acompañe, como elemento adicional, la obligación, no de acatarlas sino de *tomarlas en cuenta y de no alejarse de ellas* sin un motivo plausible”. (Omissis). Esta categoría de normas debe considerarse como una recomendación más que como un imperativo jurídico, como una sugestión absolutamente desprovista de fuerza y no obligatoria ella en sí misma y donde la eficacia reposa sobre la libre conducta de los intereses de quien ella se acoge”.

2. *Ibidem*, pp. 172 a 174.

Por nuestra parte, opinamos que las consideraciones anteriores no recogen exactamente lo que debe entenderse por "Pauta". Si bien esta expresión da la idea de un marco de acción dentro del cual el destinatario de la misma tiene cierta libertad de decisión, ello no puede autorizar a sostener que las "pautas" pueden desobedecerse impunemente. Por ello, coincidimos más con el Fiscal General de la República, quien citando a Giuseppino Treves³ expresa:

"Un eminente autor moderno señala que a la directiva se le deja una cierta discrecionalidad en su ejecución al sujeto subordinado, pero esa discrecionalidad no puede ser tan amplia como para diluir o disolver la directiva en una recomendación no vinculante, ni viceversa, limitarla de tal manera que se convierta en una orden".

Por otra parte, se asienta en la sentencia que comentamos:

"De acuerdo a lo expuesto es un contrasentido la figura de pauta reglamentaria, que estaría compuesta de pauta, con la carga conceptual que arriba se ha señalado, más reglamentaria (de reglamento), es decir, acto normativo emanado en el ejercicio de funciones administrativas innovador del ordenamiento jurídico".

En este aspecto no coincidimos con la sentencia del Tribunal Administrativo. Precisamente el sentenciador viene de decir que "esta categoría de normas debe considerarse como una recomendación más que como un imperativo jurídico...". Luego, las pautas son normas; y si no lo fueran, el Tribunal no hubiera podido admitir el recurso, puesto que se había vencido el lapso de seis meses para admitir la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares.

Por otra parte, si las "pautas" tuvieran la naturaleza de "una sugestión absolutamente desprovista de fuerza y no obligatoria ella en sí misma", ¿qué necesidad habría de pedir la nulidad de las mismas, si las Universidades no estuvieran sometidas al marco que ellas establecen?

V. Legalidad del artículo 6º de las Pautas del Consejo Nacional de Universidades

El problema de fondo sometido a la decisión del Tribunal administrativo, planteado en los términos que consideramos más exactos, es el siguiente: en primer lugar, si las pautas que emanan del C.N.U., en un caso concreto, limitan de tal manera la facultad de los Consejos Universitarios que se convierten en una orden que no permite la discrecionalidad de estos órganos; en segundo lugar, si el Consejo Nacional de Universidades puede dictar pautas a las Universidades únicamente en las materias que le estén expresamente indicadas en la Ley de Universidades.

Con respecto al primer problema, la sentencia de la Corte Primera no entra en el análisis concreto del artículo 6º de las Pautas Reglamentarias, para determinar si la fijación de un límite máximo a las remuneraciones que pueden devengar en cada grado del escalafón los miembros del personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales, dentro del cual cada Universidad puede fijar libremente las remuneraciones correspondientes, constituye o no una limitación excesiva a la facultad de los Consejos Universitarios para determinar, por reglamento interno, el monto de dichas remuneraciones. En este orden de ideas, lo que se discutiría es la magnitud del margen dentro del cual jugaría la discrecionalidad de los Consejos Universitarios.

En realidad, la consideración de este aspecto presupone que se reconozca al Consejo Nacional de Universidades la facultad de dictar pautas en materia de remuneración al personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales.

3. Giuseppino TREVES, *L'Organizzazione Amministrativa*. Torino, s/f, p. 96.

En efecto, lo que se plantea en la parte dispositiva de la sentencia no es que las pautas pueden ser desobedecidas por las Universidades, ni que estas pautas en particular restringen excesivamente la facultad de los Consejos Universitarios, sino que el artículo 6º invade la competencia de estos órganos, porque si bien la Ley de Universidades confiere facultades al C.N.U., para dictar pautas sobre "el régimen de seguros, escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario", no se atribuye expresamente competencia al C.N.U. para dictar pautas en materia de remuneraciones.

En tal virtud, la sentencia que comentamos interpreta restrictivamente las facultades del Consejo Nacional de Universidades y extensivamente la competencia de los Consejos Universitarios. Como éste era el aspecto central de la controversia, hubiera sido deseable que la decisión del Tribunal Administrativo se hubiera extendido sobre este punto y hubiera analizado, en una perspectiva histórica y teleológica, las competencias del C.N.U., en conexión con las facultades de este organismo en materia de control presupuestario sobre las Universidades, habida cuenta que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Universidades se expresó, en relación al Consejo Nacional de Universidades, que "Ha estado en la mente de la Comisión el reforzar la misión de este Organismo".