

LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO COMO ASUNTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

Armando Rodríguez García

Profesor de la Universidad Central de Venezuela.

Coordinador del Postgrado en Derecho Administrativo, UCV.

Miembro Fundador del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo

Resumen: *El artículo se dirige a la identificación de los estudios de postgrado como tema jurídico que corresponde primordialmente al campo del Derecho administrativo. Se revisa el concepto de educación como manifestación propia de la naturaleza humana, con proyección social y jurídica, lo que permite su sistematización y genera la noción de derecho a la educación. Se analizan los componentes básicos que llevan a categorizar un régimen jurídico específico del nivel de postgrado, destacando el interés científico y práctico de su conocimiento y adecuada aplicación para cumplir con el derecho fundamental a una buena administración.*

Palabras Clave: *Educación, aprendizaje, postgrado, régimen jurídico, relación jurídica, Derecho administrativo, buena administración.*

Abstract: *This paper tries to find out and identify the legal nature of the graduate studies, as a subject in the scientific field of Administrative law. Learning ability - as a special human attribute- leads to build the formal education as a significant public task and a fundamental right, meanwhile graduate studies becomes an important issue for contemporary global society, therefore the relevant interest in recognize the legal qualities, searching for the desideratum of a good administration.*

Key words: *Education, learning, graduate studies, legal regulations, Administrative law, good administration.*

PRELIMINAR

Es un hecho cuya notoriedad releva de ocupar mayores espacios para preámbulos que, en el entorno de la Sociedad contemporánea, la *educación* -en todos sus niveles, grados, técnicas y modos de manifestarse- constituye un *asunto de carácter colectivo e interés prioritario*. De la misma manera, es harto conocido que, en términos generales, los asuntos de carácter colectivo -por su esencia trascendente y por su propia naturaleza- no pueden escapar al alcance del Derecho, que es, también, en su centro nuclear, una creación cultural de primer orden, atendiendo al contenido abstracto de su esencia intelectual, a sus singulares cualidades ductoras para la formación ciudadana y, finalmente, al especial valor que desde el punto de vista racional-utilitario aporta para el funcionamiento regular de la vida colectiva, de la Sociedad en su conjunto¹.

¹ En lo relativo a esta temática, compartimos sin reservas las elocuentes y precisas expresiones de la profesora Julia Barragán, cuando enseña que: "...el derecho está entre las construcciones sociales más finas, avanzadas e influyentes, al punto que no es posible concebir ninguna forma de interacción humana que no esté de alguna manera medida por el derecho. Es el derecho el que nos ofrece el marco

Al partir de esta aproximación básica o primaria encontramos de inmediato que, en términos un tanto más concretos, la *educación* ha sido tradicionalmente un *tema de atención e interés* para el campo del Derecho público, y más concretamente, para el espacio científico y práctico del *Derecho administrativo*.

En efecto, la simple revisión de los contenidos programáticos correspondientes a los estudios de licenciatura en Derecho permite comprobar de qué manera el proceso educativo de las personas -desde los rudimentos básicos y las edades más tempranas, hasta la adultez avanzada y los más elevados niveles del conocimiento-; y junto a esto, todos los mecanismos de instrucción o formación, en general, aparecen enfocados como un asunto que conduce la configuración de una específica situación jurídica de los individuos, de cara al Estado, frente a la Administración Pública; esto es lo que técnicamente se conoce y se maneja como un *status del administrado*, lo que igualmente ocurre cuando se trata de sujetos privados que se dedican a realizar la tarea de educar o suministrar instrucción en diversas áreas del conocimiento, habilidades o destrezas.

A los fines de demostrar lo que se indica parece resultar suficiente una breve referencia al contenido de la obra "*Derecho Administrativo Especial*", publicada originalmente en el año 1959 por la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela en su colección *Cursos de Derecho*. Este libro fue concebido por su autor, el profesor Tomás Polanco, como una publicación eminentemente didáctica, *adaptada al Programa de la asignatura Derecho Administrativo II* vigente durante muchos años, como parte del *pensum* de Carrera de Derecho que se aplicó uniformemente en todas las Universidades venezolanas en clara sintonía con el esquema metodológico docente imperante en la vertiente jurídica de raíz latina que se desarrolló en la Europa continental para el estudio de ésta Disciplina del conocimiento².

Pues bien, en el esquema de sistematización que articula el contenido de esa obra -siguiendo, como se dijo, el *Programa* de la asignatura que, a su vez, forma parte del *pensum* de la carrera- se distingue entre el *Régimen administrativo de las personas* (Primera Parte), y el *Régimen administrativo de las cosas* (Segunda Parte), con la finalidad de estudiar sistemáticamente la aplicación de las categorías propias del Derecho administrativo en relación, primeramente, con los *sujetos de derecho* -bien sean personas naturales o personas jurídicas-, y luego, con respecto a las especificidades de tales categorías sobre las *cosas* y los *bienes*, en tanto *objeto de derecho*; todo ello, teniendo como eje analítico y substrato metodológico integrador de la sistematización, a un singular tipo de *relación jurídica*, la *relación jurídico-administrativa*, es decir, aquella relación o vínculo relevante jurídicamente, que tiene como referente constante a la Administración Pública, y que, por otro lado, permite articular en su entorno la estructura general de esta Disciplina y de su objeto de

deóntico al cual adecuar nuestras conductas, nos provee de instituciones que hacen menos costosas las transacciones sociales, y fundamentalmente nos dota de mecanismos racionales para la resolución de los conflictos. Tampoco es exagerado señalar al derecho como un poderoso factor en la educación de los comportamientos, y un reforzador vital de la trama del tejido social...". En: *Estrategias y derecho*. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) / Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 2009, p. 15.

² Es oportuno indicar que esta obra del profesor Tomás Polanco Alcántara ha sido reeditada recientemente (2012), gracias a la estupenda iniciativa del profesor Allan R. Brewer Carías, a través de la Editorial Jurídica Venezolana, inaugurando así su nueva Colección: "Clásicos Jurídicos". En la *Presentación* de esta reedición, Brewer precisa que, el trabajo de Polanco es *la primera y única obra específica sobre "derecho administrativo especial" que se ha editado en el país*, lo que de por sí subraya la trascendencia y singularidad en el tratamiento de sus contenidos, para el estudio referencial de cualquiera de los temas que integran su contenido sustancial, y en particular, el que ahora nos ocupa.

estudio: el ordenamiento jurídico positivo dispuesto para atender aquellas realidades en la práctica cotidiana.

Desde luego, la complejidad intrínseca del Derecho lleva a recordar que esta sistematización esta prevista únicamente con fines didácticos, como una manera de conducir el ejercicio intelectual de forma lógica, dentro del espacio de un sistema que integra -estructural y funcionalmente- una amplia y variada diversidad de elementos inseparables entre sí, lo que cobra mayor intensidad y dinamismo en el campo del Derecho administrativo en comparación con cualquier otro espacio del mundo jurídico; ello así, en atención a la dependencia de esta disciplina respecto de la oportunidad, del dinamismo propio de la vida social, de donde aflora su ineludible vínculo con la política³ y el carácter *pretoriano* que ha tenido su construcción (en particular en el caso francés) tal como puso de manifiesto Waline⁴, todo lo cual lleva a descubrir, tal como lo hace Meilán Gil, su *inquieta esencia*, que "... se manifiesta en que dentro de él existen una serie de microcosmos con sus principios rectores, que ofrecen una larga serie de contradicciones internas. Si uno pregunta al ordenamiento qué dice de sí mismo, la contestación, indudablemente, no es única..."⁵

En cualquier caso, la *educación* se nos presenta por igual, como un concepto causal o generador de un *status* jurídico administrativo, bien sea porque aparece como una meta u objetivo al cual se tiene *derecho* (una expectativa legítima del individuo frente al Estado), bien sea a partir de la condición formal derivada de su ejercicio, lo que provoca la aparición de un *vínculo jurídico* que convoca la presencia de la Administración como sujeto, de una u otra forma, con mayor o menor grado de intensidad, con variedad de interlocutores y complejidades en sus contenidos, pero como una constante ineludible.

De este modo, la *Educación* en todas sus modalidades, escalas y niveles se manifiesta como un evidente *asunto de interés jurídico* en el cual se hacen presentes múltiples categorías, técnicas e instituciones propias del Derecho administrativo, lo que conduce a la configuración de un *régimen jurídico específico*, dentro del cual es posible aislar metodológicamente el espacio que corresponde a la Educación Superior, y dentro de éste, a los Estudios de Postgrado, como segmento de particular significación, por las singularidades que su revisión permite advertir y aislar metodológicamente, en cuanto a la aplicación integral de las categorías, técnicas e instituciones que lo conforman (fuentes, organización, relaciones jurídico-administrativas, actos, procedimientos, situaciones jurídicas, derechos, garantías, potestades, controles, etc.) en sus aspectos sustantivos y adjetivos.

Esta realidad invita a la reflexión permanente y sostenida sobre el tema, por diversas razones.

Primeramente, por lo que atañe al *enfoque académico*; es decir, en tanto se trata de una cuestión propia de esta vertiente del conocimiento científico, lo que sin duda es una responsabilidad que compromete, de entrada, a la institucionalidad académica encargada del sector, esto es, a las instancias de investigación y docencia propias del ámbito de la Ciencia Jurídica.

³ Vid. José Luís Villar Palasí: *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*. Universidad de Madrid. Facultad de Derecho. Madrid, 1968.

⁴ Marcel Waline, *Droit administratif*. Sirey. París, 1963

⁵ Cfr. José Luís Meilán Gil, *El proceso de definición del derecho administrativo. Escuela Nacional de Administración Pública (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios)*. Madrid, 1967, p. 43.

Pero además, en segundo lugar -y como una lógica derivación de lo anterior-, interesa a aquellas instancias académicas el análisis y reflexión del asunto, también desde una perspectiva práctica, por cuanto el Derecho no se agota en una mera ejercitación teórica o intelectual, idea ésta que destaca con magistral acierto García de Enterría, cuando nos enseña que: "... la meditación científica sobre el Derecho no es una operación abstracta y puramente culturalista que no tenga nada que ver con la vida real del Derecho (como la astronomía no influye para nada en el comportamiento de los astros), sino que es, ella misma, un trozo de la vida real del Derecho..."⁶.

Tal contundente afirmación -por lo demás irrefutable, en nuestro criterio- sirve de soporte para extraer diversas derivaciones, mas o menos obvias, como pueden serlo: a) el sentido práctico del Derecho, en tanto ordenamiento de conductas (ordenamiento jurídico positivo); pero también, con igual valoración y trascendencia, b) el papel que ocupa en la construcción sistemática o académica, el sentido primordial de la Doctrina, generada a partir de la investigación científica del Derecho y su propedéutica, por lo que se convierte, de este modo y por igual, en la fuente primaria de ambas vertientes, el Derecho como Ciencia y el Derecho como ordenamiento de aplicación práctica, lo que explica su inseparable unidad y estructura derivativa.

Por ello, la simple reflexión sobre los estudios de postgrado como asunto jurídico pone de manifiesto el carácter protagónico, cuya consideración no pueden evadir las instancias académicas, las Facultades de Ciencias Jurídicas -en particular sus unidades de Postgrado-, en atención a su doble rol: como generadoras del conocimiento científico del Derecho y como Administración responsable por su aplicación -y sujeto sometido a su efectividad reguladora-, en la gestión de los Estudios de Postgrado.

Por todo lo antes dicho, con las siguientes notas se pretende resaltar las características jurídicas del proceso educativo en general y de los estudios de postgrado en particular, intentando con ello, contribuir a su conocimiento y tratamiento científico, y junto a esto, evitar el soslayo al ejercicio efectivo de la responsabilidad primordial que corresponde al espectro jurídico en el entorno académico general, en cuanto a la construcción y recta aplicación del Derecho, por ser éste el soporte primario e insustituible para el resto de la institución universitaria. Se intenta, de este modo, a un tiempo, realzar, intensificar, reforzar y extender los alcances de la reflexión relativa a la *construcción científica del Derecho*, hasta su aplicación real; para lo cual tomamos como punto de partida, la verificación de la inexcusable naturaleza jurídica administrativa que caracteriza a los estudios de postgrado.

1. *La educación como hecho social y sus consecuencias*

A. *Las singulares cualidades humanas para la educación.*

Es un lugar común la consideración de las peculiares, distintivas y especiales cualidades que ostentan los individuos de la especie humana dentro de su lógica ubicación en el mundo animal, desde la perspectiva biológica, lo que se aprecia uniformemente -y se destaca con mayor o menor énfasis, pero como una constante-, desde múltiples enfoques científicos dentro de los cuales destacan los de corte arqueológico, antropológico, biológico, y de la biogenética, al igual que los de contenido psicológico, sociológico, filosófico, teológico, etc.

⁶ Eduardo García de Enterría, "Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo", en *Revista de Administración Pública* N° 40 (enero-abril). Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1963, p. 201.

En verdad, el tema de la *naturaleza humana* es una cuestión presente en el ámbito del interés intelectual, que crece en su intensidad de manera directamente proporcional a los avances que experimenta el conocimiento sobre esta misma cuestión, desde los diferentes aportes consignados por hallazgos susceptibles de constatación práctica, o bien por el despliegue de hipótesis dispuestas para la reflexión y discusión.

En todo caso, parece haber suficiente evidencia de las *particularidades* de la especie humana, no solo en cuanto a su estructura morfológica, sino también en atención a su perspectiva conductual, desde la óptica de su comportamiento, lo que, sin duda, resulta más importante a los fines que ahora nos ocupan.

Como punto referencial para el abordaje de la cuestión podemos emplear la afirmación consignada por el profesor Jered Diamond, de la Universidad de California, cuando expresa que: "... Es obvio que los humanos somos distintos de todos los animales, como también lo es que hasta en el más mínimo detalle de nuestra anatomía y estructura molecular constituimos una especie de grandes mamíferos. Esta contradicción es la característica más intrigante de la especie humana y, pese a ser de todos conocida, aún resulta difícil comprender cómo ha llegado a producirse y qué significa. Por un lado observamos que un abismo aparentemente insalvable nos separa de las demás especies y así lo reconocemos al definir la categoría denominada *animales*. En esa definición está implícita la idea de que consideramos que los ciempiés, los chimpancés y las almejas comparten entre sí, pero no con nosotros, una serie de rasgos esenciales, a la vez que carecen de otros rasgos que son patrimonio exclusivo de los humanos. Entre estas características singulares se cuentan la capacidad de hablar, de escribir y de construir máquinas complejas. Nuestra supervivencia depende de la utilización de herramientas y no de nuestras manos desnudas..."⁷, y más adelante precisa: "... Durante la mayor parte de los muchos millones de años transcurridos desde que el linaje humano se separó del de los simios, los humanos hemos sido, a juzgar por nuestro modo de vida, poco más que chimpancés elevados de categoría. Hace tan solo cuarenta mil años la zona occidental de Europa aún estaba habitada por los hombres de Neandertal, seres primitivos, para los que el arte y el progreso apenas existían. Mas adelante se produjo un súbito cambio en el momento en que aparecen en Europa seres humanos con una constitución anatómica plenamente evolucionada y que trajeron consigo el arte, los instrumentos musicales, la iluminación, el comercio y el progreso, En breve lapso de tiempo, el hombre de Neandertal se extinguió..."⁷.

Precisamente, una de las claves que permite comprender y explicar ese *salto* de la especie humana en cuanto a su diferenciación con sus semejantes biológicos más cercanos, proviene del aporte de estudios antropológicos y biológicos, que apuntan a destacar la existencia de importantes rasgos de *neotenia*⁸ en el ser humano, lo que lo distingue del chimpancé, por la capacidad de poder seguir aprendiendo y adquiriendo nuevos hábitos, a lo largo de toda su vida.

Viene a resultar paradójico que una aparente debilidad, como sería la prolongada condición de inmadurez -biológicamente hablando- que exhibe el ser humano, en comparación con otras especies de animales cuyas crías alcanzan prontamente condiciones y habilidades plenas para su comportamiento vital (alimentarse, moverse, e incluso aparearse y procrear), venga a

⁷ Jered Diamond, *El Tercer Chimpancé. Origen y futuro del animal humano*. Editorial Debate. Bogotá, 2007, p. 13 y 53.

⁸ Según el DRAE: "Fenómeno por el cual, en determinados seres vivos, se conservan caracteres larvarios o juveniles después de haberse alcanzado el estado adulto". Etimológicamente, vocablo de raíces griegas (*neo*, joven y el verbo *teinein*, extenderse).

ser, precisamente, el factor determinante desde el punto de vista de su plataforma genética, para alcanzar la posición de ser superior en el mundo animal. De este modo, la situación de *neotenia*, la inmadurez prolongada en el tiempo -que en una apreciación elemental consideraríamos como una desventaja o *handicap*-, lleva de la mano la capacidad para aprender, para adquirir nuevos conocimientos, habilidades, y destrezas; en fin, para desarrollar, perfeccionar e incrementar el *saber*, lo que ciertamente, se nos presenta como una condición o cualidad -tal vez una *vocación*- que no parece extinguirse en los individuos de la especie humana, con el avance de su edad.

Sobre el tema en cuestión, Fernando Savater se pronuncia en términos que es oportuno recordar: "... A este proceso peculiar los antropólogos la llaman *neotenia*. Esta palabreja quiere indicar que los seres humanos nacemos aparentemente demasiado pronto, sin cuajar del todo: somos como esos condumios precocinados que para hacerse plenamente comestibles necesitan todavía diez minutos en el microondas o un cuarto de hora en el baño maría tras salir del paquete... Todos los nacimientos humanos son en cierto modo prematuros: nacemos demasiado pequeños hasta para ser crías de mamífero respetables. Comparemos un niño y un chimpancé recién nacidos. Al principio, el contraste es evidente entre las incipientes habilidades del monito y el completo desamparo del bebé. La cría de chimpancé pronto es capaz de agarrarse al pelo de la madre para ser transportado de un lado a otro, mientras que el retoño humano prefiere llorar o sonreír para que le cojan en brazos: depende absolutamente de la atención que se le preste. Según va creciendo, el pequeño antropoide multiplica rápidamente su destreza y en comparación el niño resulta lentísimo en la superación de su invalidez originaria. El mono está programado para arreglárselas solito como buen mono -es decir, para hacerse pronto adulto-, pero el bebé en cambio parece diseñado para mantenerse infantil y minusválido el mayor tiempo posible: cuanto más tiempo dependa vitalmente de su enlace orgánico con los otros, mejor..."⁹, de esta manera, la estructura genética del individuo de la especie humana opera como una plataforma dispuesta para incentivar la búsqueda de información y su transformación mediante la creación de conocimiento que se transmite a sus semejantes en un proceso formativo.

Entonces, la más importante conclusión que obtenemos de este punto, en cuanto a los fines que ahora nos ocupan de manera inmediata, es que esa singular cualidad humana no es algo que simplemente se agota en lo programado genéticamente o desde el punto de vista biológico; ciertamente, "... hay que nacer para ser humano, pero solo llegamos plenamente a serlo cuando los demás nos *contagian* su humanidad a propósito ... y con nuestra complicidad. La condición humana es, en parte, espontaneidad natural pero también deliberación artificial: llegar a ser humano del todo -sea humano bueno o humano malo- es siempre un *arte*."¹⁰

La actividad de búsqueda de nuevos conocimientos y la averiguación de las causas, modos y consecuencias de los diferentes hechos con los cuales se tiene contacto físico o intelectual, por medio de mecanismos tales como la investigación, la experimentación y la reflexión, es una conducta desplegada exclusivamente por el ser humano. Pero además, se trata de una conducta que no se agota en sí misma, sino que trae consigo la difusión o transferencia a sus semejantes, del conocimiento obtenido, incluyendo aquel conocimiento que versa sobre las formas o métodos para la realización de esas tareas, lo que conduce a la *educación*, como técnica y valor consustancial a los individuos de la especie humana en atención a su condición de ser social.

⁹ Fernando Savater, *El valor de educar*. Ariel. Barcelona, 1997, p. 23.

¹⁰ *Ibidem*, p. 22

B. *La educación como hecho social*

La *neotenia*, cualidad propia del hombre que -a un tiempo- permite y estimula la tarea de complementar su estructura biológica primaria hasta alcanzar la cualidad de *humano*, comporta, cuando menos, un factor adicional e inevitable, que viene dado por su condición de *ser social*, por su inserción en una colectividad. Es de esta manera como la forma de organización de la especie humana se ha transformado, sostenida y progresivamente, desde unidades aisladas en el territorio y estrechas o limitadas en su dimensión, hasta alcanzar una escala prácticamente ecuménica e intercomunicada en buena parte de sus rasgos distintivos.

En efecto, haciendo abstracción del interés individual por ampliar el conocimiento, e independientemente de la satisfacción personal que ello pueda producir, además de los beneficios de orden espiritual y práctico derivados de su realización, es lo cierto que el avance en los conocimientos tiene sentido en un ambiente colectivo, en el entorno social; y eso es así, por efecto del valor de intercambio que el conocimiento, sus necesidades y sus derivaciones o aplicaciones prácticas pueden ofrecer al grupo, a la colectividad, lo que de otra parte, incrementa la sensación de satisfacción singular de sus miembros.

No es difícil percibir que existe en las personas una suerte de tendencia natural o vocación por conocer, indagar y aprender. A su vez, esa tendencia va unida a la disposición, también natural o vocacional, por *enseñar* a los otros, lo que parece formar parte de la plataforma *genómica* del ser humano. Entonces, en ejercicio de sus propias cualidades y condiciones naturales, esa tendencia o vocación por el conocimiento y la enseñanza pasa a ser en sí misma un objeto de atención, profundización y sistematización en el campo teórico y también en la aplicación práctica, a lo largo de una trayectoria tan antigua como lo es la historia misma de la Humanidad.

De esta manera, la *educación* pasa a ser, más que una reacción práctica *natural* o una conducta rutinaria e inconsciente de los individuos, un elemento o factor esencial en la estructura y funcionamiento regular de los grupos sociales, a la par que se *objetiviza* de forma consciente, en cuanto a sus perfiles sustantivos y en lo relativo a las técnicas empleadas para su aplicación, llegando a ser, en su esencia, un tema de interés para el conocimiento (un asunto caracterizado por su contenido particularizado, disponible para la investigación, el análisis, la sistematización, la divulgación y la comprobación o evaluación) susceptible de ser aprehendido, racionalizado y transmitido; y por otra parte, se convierte en un asunto que permite extraer de sí resultados de aplicación práctica con efectos directos sobre la sociedad en su conjunto.

En resumen, la educación pasa a ser esencialmente, una significativa creación cultural, una singular expresión de civilización que se manifiesta como un específico fenómeno social con efectos prácticos de primer orden para el desarrollo y la estabilidad de las comunidades, por lo cual, se configura progresivamente como un *tema de interés general*, cuya atención, en diferentes planos y manifestaciones, entra a formar parte importante del espacio de responsabilidades que corresponden a la administración pública, desde antes de la aparición del Estado Moderno.

Históricamente se identifica una tarea o *función docente* que aparece desde las sociedades más elementales o primitivas -generalmente vinculada con las prácticas religiosas-, que en forma progresiva se va sistematizando, especializando y adquiriendo estabilidad estructural, operatividad institucional y laicidad. Dentro de esa trayectoria se destacan las transformaciones ocurridas en las sociedades medievales occidentales, con el decaimiento del feudalismo y el paralelo surgimiento de la burguesía. Dichas transformaciones operaron al socaire de las Ciudades como centros del desarrollo económico, tecnológico y cultural, lo que permi-

tió estabilizar y ampliar las actividades del conocimiento y la función educativa, destacando en ese espectro, el surgimiento progresivo de las Universidades (denominación tomada del latín *universitas*: corporación o gremio de maestros y estudiantes), tal como las conocemos en la actualidad, siendo los *estudios jurídicos* una de las áreas del conocimiento a la cual se dedican los primeros centros de esta categoría, como sucede con la Universidad de Bolonia¹¹ -que junto a Oxford, Salamanca y París, surgen en los siglos XI y XII y continúan en funcionamiento a día de hoy-, que tiene su origen en las *escuelas municipales o locales*; de manera tal que "... El resultado más trascendental de este dispositivo de asociación -que no fue totalmente singular en Europa, pero que alcanzó allí una importancia mayor que en otros lugares- fue que los estudios avanzados dejaron de llevarse a cabo en círculos aislados de maestros y discípulos. Los profesores y los alumnos y/o los alumnos llegaron a formar un cuerpo colectivo. Los estudiantes europeos no iban ya a estudiar con un maestro particular, sino que asistían a las universidades...."¹².

De aquí nos interesa destacar varios datos de interés inmediato para este análisis, como lo son: la vinculación ciudad-universidad, la generación de diversos *status jurídicos* en torno a la educación superior, la ampliación o democratización de la educación y su estructuración en niveles o grados, todo lo cual opera mediante su instrumentación en el orden jurídico.

En efecto, primeramente, se hace presente el vínculo histórico entre la consolidación de la forma de vida urbana que arranca con el colapso del sistema feudal y el surgimiento de la ciudad mercantil medieval, signada por la aparición de un *substratum* social comunitario, fundamentado sobre un *nosotros* que deriva hacia la fórmula política del municipio¹³ y es, en definitiva, el epicentro de formación del Estado Moderno como estructura, con la consolidación de instituciones que tienen su anclaje en el Derecho, de forma tal que, tal como hemos sostenido, existe un paralelismo evidente e indisoluble entre la Ciudad, la forma de vida urbana, y el Derecho, la cultura jurídica¹⁴, en el cual, desde luego, la educación se inserta como expresión cultural sustantiva de primera línea, como ya se indicó.

Ciertamente, la forma de vida urbana favorece la posibilidad de sistematizar y profundizar la función educativa en general y en particular la tarea docente y la búsqueda de conocimiento como actividades estables, a partir de las oportunidades que brindan tanto la especialización del trabajo como la ampliación de las bases demográficas y las demandas por la búsqueda de soluciones a las nuevas exigencias de toda índole que plantea esa forma de vida.

Seguidamente destacamos la definición de situaciones estables (*status*) de ciertos sujetos, derivadas de la función de enseñanza que se despliega en las Universidades; se produce así la determinación del papel del *maestro* y la categorización de los *estudiantes*, como posiciones que se originan en el vínculo o relación académica y en razón de su *pertenencia* a esa

¹¹ Lugar donde florece la *Escuela de los glosadores*, y que forma parte de la tendencia de reelaboración conceptual del Derecho Romano a través de la construcción de categorías científicas y con ello, la aparición de la tradición romanística, lo que en definitiva funge como un poderoso vector para la unificación cultural y jurídica de Europa.

¹² Joseph Ben-David, *El papel de los científicos en la Sociedad. Un estudio comparativo*. Ed. Trillas. México, 1974, p. 66.

¹³ Véase: Manuel García-Pelayo, *La Ciudad Mercantil Medieval*. Fundación Manuel García-Pelayo. Cuadernos de la Fundación N° 6. Caracas, 2001.

¹⁴ Armando Rodríguez García: *Fundamentos de Derecho Urbanístico: una aproximación jurídica a la ciudad*. Universidad Central de Venezuela. Serie Trabajos de Grado N° 20. Caracas, 2010.

comunidad (maestros y estudiantes), lo que se ve potenciado con su reconocimiento social y mediante algunas decisiones consistentes en prerrogativas y privilegios acordados por las autoridades civiles y/o eclesiásticas.

En definitiva, la Universidad se erige, desde su propio origen, como el lugar natural para el ejercicio del saber y la búsqueda de la razón, por lo que es oportuno recordar que "...La Universidad esencial, la de todos los lugares y todos los tiempos, es morada del saber, que es tanto como decir, de la Ciencia, de la investigación científica y de la tecnología ..." y de allí, esta irrefutable conclusión: "La autonomía académica, llamada también pedagógica, es la autonomía universitaria por antonomasia, y expresado en términos corrientes, le corresponde [a la Universidad] decidir qué se ha de enseñar o investigar, como hay que enseñar o investigar, y con quién o quiénes hay que enseñar o investigar"¹⁵. Aquí se encuentra el germen remoto de las características básicas que actualmente acompañan a la Universidad como institución, en particular, la autonomía, como un factor sustancial de la actividad académica.

Finalmente, debe prestarse atención a la ampliación de la oferta educativa que significan las Universidades, en tanto sustituyen el sistema cerrado de la instrucción singularizada que operaba dentro de la nobleza, por un esquema de mayor apertura que acepta la afluencia mas amplia y diversa en cuanto a estratos sociales y espacios territoriales, lo que a su vez apunta a una nueva sistematización de la enseñanza, conduciendo a la conformación de un perfil homogéneo de escalas, niveles o grados sucesivos de formación.

No es del caso detenernos ahora en la revisión detallada de la trayectoria cumplida en la cuestión educativa desde aquellos momentos hasta el presente; sin embargo, si es interesante destacar el arribo a las manifestaciones ciertas de la *Sociedad del conocimiento* como expresión contemporánea que envuelve un complejo entramado de elementos vinculados con los avances en la tecnología, las comunicaciones y la información, todo lo cual conduce a la transformación de una sociedad productora de bienes en una sociedad generadora de conocimiento e información como eje de preponderancia en el potencial de desarrollo, dentro del ineludible escenario de la *globalización*, que se fortalece con la información y la tecnología de las comunicaciones, al propio tiempo que las retroalimenta, teniendo a la Universidad como punto focal de todo el sistema.

Finalmente, es también un hecho cierto de ineludible consideración que, como parte inseparable de este ambiente, está presente el orden jurídico, el Derecho como el elemento de estabilidad y certeza por excelencia, a la vez que opera como factor integrador y puente de contacto en todo cuanto abarcan las mas diversas expresiones de la nueva realidad global.

C. *La educación como tema jurídico*

Todo lo antes mencionado desembocará históricamente -pasando por las aportaciones provenientes de la ilustración y el liberalismo- en la concepción de la educación como un *derecho* del individuo, al propio tiempo que se apunta a la construcción de una categoría sustantiva de la función administrativa, cual es la concepción de la *enseñanza*, de la *instrucción pública*, esto es, de la *tarea educativa* entendida como una cuestión de alcance colectivo, mas que como una iniciativa singular que se agota en la escala del núcleo familiar.

En consecuencia, se configura como una *materia o asunto de interés público* que conoca la presencia del Estado a través de la aplicación convergente de diferentes mecanismos,

¹⁵ Antonio Moles Caubet: "El concepto de autonomía universitaria". En *Estudios de Derecho Público*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997

estructuras, agentes, técnicas, modos e intensidades, pero, en todo caso, perfilándose como un tema definitivamente juridificado, cuyo contenido medular -con la lógica y explicable diversidad de expresiones funcionales- encaja de manera inexcusable en la órbita del Derecho público, y más específicamente, en el campo propio del Derecho administrativo, tanto por la perspectiva que recoge la presencia de instancias públicas de ordenación, control y gestión, como desde la óptica de los derechos de los individuos a tenor de su relación con tales instancias y sus respectivas decisiones, con diversa factura y alcance, pero encuadradas siempre, inexcusablemente, en el espacio acotado por el Derecho.

Al respecto resulta oportuno registrar, como una referencia ilustrativa, la influencia del pensamiento desarrollado, entre otros, por Jovellanos, en la España de finales del siglo XVIII y principios del XIX, primordialmente a través de sus escritos, *Memoria sobre la Instrucción Pública* (1801) y *Bases para la formación de un plan general de Instrucción Pública* (1809), en los cuales se plantea, por una parte, la concepción de la educación como un derecho de las personas y las ventajas sociales que el acceso al sistema de estudio generalizado y uniforme traería para la sociedad en su conjunto (“... las primeras letras son la primera llave de toda instrucción (...) ¿a qué podrá aspirar un pueblo sin educación, sino a la servil y precaria condición de jornalero?. Ilustradle, pues, en las primeras letras, y refundid en ellas toda la educación que conviene a su clase. Ellas serán entonces la educación popular (...) abrid a todos sus hijos el derecho de instruirse...”).¹⁶

La proyección del asunto educativo, en cuanto a su interés y tratamiento sistemático, es sostenida, tanto en los enfoques atinentes a la ampliación y perfeccionamiento de su realización o prestación práctica, como en lo atinente al incremento y especificidad del instrumental jurídico diseñado para el logro de los objetivos sociales que se persiguen, lo que se pone de manifiesto a través de diversas expresiones conceptuales, funcionales y normativas, manifestaciones éstas, que van en sintonía con los cambios operados en la

¹⁶ Vid. Gaspar Melchor Jovellanos: *Obras Escogidas*. Clásicos Castellanos. Ed. Espasa-Calpe. Madrid, 1975, p. 50-174. Es importante destacar que esas corrientes de pensamiento se hacen luego postulados normativos de primer orden, se convierten en derecho positivo con la Constitución de Cádiz (1.812) de cuyo texto podemos extraer diversas disposiciones que así lo confirman, como son, la facultad atribuida a las Cortes para “Establecer el plan general de enseñanza pública” (artículo 131 en su cláusula Vigésimo segunda), y mas adelante, en términos generales, el contenido íntegro del Título IX que comprende los artículos 366 a 371 y se identifica bajo el rubro “DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA”, en el cual se postula la previsión programática de *escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la Monarquía* con el objeto de enseñar a los niños a leer, escribir y contar, el catecismo de la religión católica y una breve exposición de las obligaciones civiles (art. 366); y asimismo, crear el número competente de Universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes (art. 367), para todo lo cual se dispone el establecimiento de un plan general de enseñanza que será uniforme en todo el Reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas (art. 368), lo que se complementa desde el punto de vista organizativo mediante la previsión de una Dirección general de estudios compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará la inspección de la instrucción pública (art. 369), quedando atribuido a Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglar cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública (art. 370), para cerrar el Título consagrando que, todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes (art. 371), con lo que se reconoce acertadamente la estrecha vinculación entre la educación, la instrucción, la formación personal, y la libertad de pensamiento y expresión del individuo como una ecuación que fortalece el entramado social y la vida en comunidad.

concepción del papel del Estado que predominan en cada período histórico y, a partir de allí, con las perspectivas imperantes en cuanto a la forma de entender y manejar las relaciones ciudadano-Estado.

No corresponde al alcance y a los objetivos previstos para el presente trabajo entrar en el detalle de la interesante trayectoria histórica que ofrece el tema de la educación (*la instrucción pública o la enseñanza*), hasta alcanzar su consolidación como tema de primera línea en el espacio de los asuntos colectivos y -como consecuencia necesaria de tal consolidación- la aparición de su tratamiento específico desde la perspectiva jurídica. Sin embargo, procede recordar como dato de referencia útil y hasta necesaria en ese tránsito, que la Revolución Industrial y sus consecuencias de todo orden (técnico, económico, político, social, cultural, etc.) han marcado decisivamente el proceso de configuración del Estado contemporáneo y sus transformaciones, tanto en su configuración organizativa, como en las bases para la concepción de sus funciones y espacios de actuación¹⁷. Esto ocurre, entre otras razones, por la necesidad de atender las cada vez más amplias, diversificadas y sofisticadas demandas sociales, incluyendo desde luego, y en lugar destacado, el tema de la educación. Así lo apunta concretamente Forsthoff, cuando al tratar el tema de las funciones del Estado social de Derecho alemán expresa que: "...Otro problema que nosotros estamos viviendo ahora, y muy agudo por cierto, se refiere a la enseñanza. La moderna sociedad industrial hace surgir con gran rapidez nuevos oficios. Para su desempeño es imprescindible una formación mas profunda. Comprensiblemente la sociedad exige del Estado que aumente las escuelas técnicas, que aumente las universidades para responder a aquellas necesidades; pero con ello se arrinconan el sistema cultural en el que se ha basado nuestra formación..."¹⁸. El mismo autor, refiriéndose en otra oportunidad a la noción de Estado Social, caracterizado, entre otras notas distintivas por la asunción de una fuerte carga de protagonismo en el montaje y desarrollo estable de mas elevados umbrales de calidad de vida para el conjunto de la población, apunta a la identificación de la *procura existencial* como el núcleo identificador de la función administrativa, y entonces precisa que, en su criterio, "...El Estado se encuentra en una fase de transición que también tiene que afectar y alterar necesariamente la procura existencial (...). Esto se patentiza en el hecho de que ese Estado es caracterizado y denominado como Estado distribuidor, Estado Social, o Estado de la *procura existencial* (...) La evolución social permite dar todavía un paso mas y preguntarse si aún es pertinente, en definitiva, limitar el concepto de procura existencial al Estado, si la estructura total de la organización social no está orientada a la procura existencial..."¹⁹.

En el perfil general que identifica la Sociedad contemporánea es clara la tendencia a compartir, cada vez con mayor naturalidad, el papel que cumplen en muchos espacios de actividad -básicamente en cuanto a los de naturaleza prestacional- las estructuras propias de la organización pública, de las "instituciones públicas" en su sentido organizativo y funcional, con lo que, en un formato idéntico en cuanto a su contenido, realizan regularmente diversos actores privados, aunque desde el punto de vista teleológico, sus objetivos puedan ser diferentes, de tal modo que, cabe compartir plenamente la expresión de García de Enterría,

¹⁷ Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Editorial.

¹⁸ Ernst Forsthoff, *Problemas actuales del Estado social de Derecho en Alemania*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. B.O.E. Madrid, 1966, pp. 27-28.

¹⁹ Ernst Forsthoff, *Sociedad Industrial y Administración Pública*. Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Madrid, 1967, p. 27.

cuando advierte que “...*todo el Derecho público está protagonizado simultáneamente por entes públicos y por sujetos privados...*”²⁰.

Pues bien, encontramos que la enseñanza aparece, de bulto, como uno de esos *campos de protagonismo compartido*, en los que usualmente concurren las estructuras públicas y la iniciativa privada con absoluta naturalidad, en cuanto a la operatividad de la tarea de educar, si bien la naturaleza colectiva y el interés público que impregna el asunto en sí mismo, hace resguardar un espacio de regulación y supervisión reservado a la autoridad pública, a la administración ordenadora. Entonces, se concluye en que el agente público puede actuar con el doble papel de gestión y ordenación, pero siempre -y únicamente- bajo la concepción de *función vicarial* que define a la administración pública y, por consecuencia, con plena y absoluta sujeción al orden jurídico, al Derecho.

De esta manera se hace generalizado -esto es, se universaliza o *globaliza-*, al menos en la sociedad occidental, un esquema prácticamente uniforme sobre el proceso de enseñanza formal y general, sustentado en tres grandes niveles o etapas de formación (básica o primaria, media o secundaria, y superior o universitaria) que responden a los grados que conforman la estructura metodológica para el abordaje, afinamiento, profundización y especialización del conocimiento, con la necesaria variedad de contenidos, en atención a las particularidades y la prioridad que se asigna a determinadas áreas del conocimiento, lo que de igual modo se manifiesta con carácter de uniformidad, en lo referente a las técnicas básicas para el despliegue del proceso de formación, enseñanza o aprendizaje, sin perjuicio de las particularidades o fórmulas específicas que se puedan emplear para su aplicación, lo que comúnmente permite observar la presencia de experimentaciones metodológicas dirigidas al ensayo, diseño y aplicación de técnicas que resultan prontamente difundidas y adoptadas por efecto de los avances de las comunicaciones. Adicionalmente, y con mayor grado de relevancia para nuestro interés inmediato, se hace presente la concepción y regulación de los esquemas indicados como una plataforma estable, mediante la conformación de un verdadero *régimen jurídico*, que incorpora estabilidad, eficiencia y certeza, en beneficio de las personas que concurren a su aplicación, desde las diferentes posiciones posibles -y particularmente como usuarios o destinatarios-, lo que da paso al debido grado de confianza que instrumentalmente aporta el Derecho, tal como se ha dicho al comienzo de estas líneas.

Dentro de ese amplio espectro que dibuja la educación, la tarea o función educativa, centramos la atención en lo atinente al último de los niveles de la educación formal. Nos concentramos en lo atinente a los *Estudios de postgrado* como una parte del segmento que representa la *Educación superior o universitaria*, sin perder de vista que su existencia y funcionamiento se inserta en el entorno más amplio, en el *Sistema general de la educación*, que genera diversas posibles situaciones jurídicas y relaciones del ciudadano con la Administración pública, al igual que aparecen dentro de este espacio de funciones, múltiples supuestos de situaciones y relaciones entre diversas estructuras administrativas, con ocasión de esa específica actividad educativa, lo que permite identificar un régimen jurídico muy nutrido y variado en cuanto a sus contenidos, a la par que dinámico en el ritmo de su realización, a los efectos de aproximarse a su conocimiento, análisis y aplicación.

²⁰ Eduardo García de Enterría, “Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 1, Civitas, Madrid, 1974, p. 79.

2. *El régimen jurídico de los estudios de postgrado*

De las breves notas consignadas se extrae -a nuestro juicio, claramente y sin dificultad- la existencia de una prolongada andadura, a través de la cual, un asunto específico (la educación), perteneciente en su origen remoto o primario a la condición genética de los individuos de la especie humana unida a su capacidad de desarrollo personal (*neoténia*), se convierte en una cuestión de alcance colectivo e interés general en virtud de las cualidades de inteligencia y sociabilidad inherente a la persona humana.

Desde allí, y como consecuencia directa de la valoración colectiva de su trascendencia, el asunto de la educación se viste con ropaje jurídico, configurando entonces, como resultado de la acumulación de todos estos factores, un tema que se aloja en el espacio científico y en el orden práctico del Derecho.

En tal sentido, *enseñar* pasa de ser una tarea artesanal, doméstica, espontánea, singular y *personificada*, a convertirse en una función tecnificada, de contenido y alcance social o colectivo; pero simultáneamente, la condición de destinatario de la enseñanza (educando o alumno) y la posibilidad de acceso a ella -que comienza por ser una oportunidad eventual y privilegiada- se convierte en una expectativa y una situación consagrada como *derecho* de toda persona, cuya realización efectiva se estimula y se protege por la Sociedad, a través de sus estructuras jurídico-institucionales, es decir, de las estructuras del Estado.

C. *La categorización jurídico formal de la educación*

Todas esas circunstancias van configurando -en paralelo y de manera progresiva- la categorización formal de la *educación* como asunto jurídico-público, lo que se expresa a través de diversos aspectos, tales como, la definición de los ramos, grados, niveles, contenidos curriculares; mecanismos de supervisión, validación y control; certificaciones y titulaciones vinculados o derivados de la actividad educativa, incluyendo aquellos relativos a la formación y el ejercicio docente, al propio tiempo que se definen y regulan los aspectos correspondientes al ingreso y desarrollo de la actividad o prestación docente en sus diferentes niveles y ámbitos, como un segmento específico dentro del servicio civil, del funcionariado público.

Pero además, junto a esto tenemos la consagración o reconocimiento de la *educación* como un *derecho* que opera en un doble sentido, atendiendo a su doble supuesto de titularidad: por una parte el *derecho del ciudadano* para acceder a la educación y, de otro lado, la regulación de la actividad educativa como un *derecho de quién la ofrece o imparte*, tal como lo describe y advierte acertadamente el profesor Linares Benzo, cuando indica que "...La disciplina educativa constitucional se articula entonces sobre el equilibrio entre los derechos fundamentales educativos -a ser educado y a educar, pasivo y activo- y la posición del Estado que implica la obligación de respetar esos derechos, el cometido de establecer el sistema educativo público y orientar y organizar todo el sistema educativo global (público y privado)..."²¹

Conjuntamente aparece todo lo relacionado con los efectos o consecuencias jurídicas que se generan a partir de las múltiples situaciones y relaciones asociadas o directamente derivadas del hecho educativo, en tanto hecho jurídico, a partir de lo cual encontramos múltiples entradas al espectro de conocimiento propio del Derecho administrativo. Así, las *fuentes*

²¹ Vid. Gustavo Linares Benzo, "Bases constitucionales de la Educación". En *Derecho y Sociedad. Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila*. N° 2, abril 2001. Universidad Monteávila, Caracas, 2001, p. 220.

aplicables a cada *situación o relación*; los *sujetos* involucrados en las mismas; los consecuentes *tipos de relación* (vínculos entre los administrados -estudiantes e instituciones educativas privadas- y las Administraciones o, entre distintas estructuras administrativas -entes y órganos- de la misma o diferentes Administraciones); la pluralidad de *sujetos públicos* presentes, su *tipología y cualidades* concretas (entes, órganos unipersonales y colegiados, activos y consultivos, etc.); las específicas *condiciones de actuación* (competencia, posición jerárquica, autonomía, etc.); los *medios de actuación* y sus *consecuencias (procedimientos)*; la diversidad de *actos*, su *naturaleza, cualidad y efectos* (generales, singulares, reglados, discrecionales, medida, tácitos, implícitos, presuntos, internos, externos, favorables, de gravamen, condición, admisiones, aprobaciones, autorizaciones, dispensas, definitivos, de trámite, simples, complejos, etc.); las *posiciones jurídicas* asociadas o derivadas de las relaciones (*potestades, facultades, obligaciones, deberes y derechos*); los posibles *vicios* de los *actos* y la *contrariedad a derecho* de las *conductas* (omisiones, vías de hecho); los *controles* jurídicos, a través de mecanismos de autocorrección o autotutela y mediante el impulso de *recursos y acciones* propios del Derecho administrativo y sus mecanismos de anulación, corrección y restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas; y finalmente, la eventual *responsabilidad institucional* y la *responsabilidad personal* de los agentes o funcionarios.

La extensa batería jurídico-instrumental que reúne categorías, instituciones, técnicas y herramientas propias del Derecho administrativo se integra en razón de quedar asociadas con el hecho educativo como punto de convergencia, lo pone de relieve lo adecuado que resulta su conocimiento, sistematización y manejo desde la perspectiva que ofrece el enfoque científico de esta disciplina, a los efectos de su adecuada aplicación práctica, habida cuenta del carácter servicial y vicarial de la función administrativa en la que se inscribe, la cual queda inexcusablemente sometida al Derecho.

D. *La especificidad de los estudios de postgrado y su régimen jurídico*

Precisamente, esa configuración o estructura sistémica de la educación que el Derecho *formaliza* por medio de sus calificaciones y categorizaciones -pero siempre partiendo de la naturaleza y características propias del fenómeno objeto de atención, esto es, de la sustantividad que representa tarea educativa en sí misma-, permite identificar espacios con esencia jurídica, que resultan determinados por unos perfiles definitorios singulares, lo que en definitiva arroja la presencia de un auténtico régimen jurídico de la educación.

En efecto, desde el punto de vista científico, podemos hablar de un *régimen jurídico* determinado cuando el objeto de atención permite identificar un conjunto de componentes (categorías, instituciones, reglas, técnicas, etc.) pertenecientes al campo del Derecho, que se integran en torno a un punto nuclear, a un asunto concreto que los reúne y les aporta unidad conceptual y funcional, de donde derivará su coherencia interna, la vinculación lógica resultante en su unidad, y con ello, la posibilidad de ser sometido a conocimiento sistemático (investigación), susceptible a su vez, de ser metodológicamente aprehendido y transmitido (enseñanza), además de su aplicabilidad práctica. Entonces, desde la óptica científica del Derecho, un *régimen jurídico* no se agota en las normas de un cuerpo de reglas determinado (una Ley o un Reglamento), ni en un conjunto normativo, ni siquiera en el contexto ampliado de un grupo de normas, pues el ordenamiento jurídico positivo opera como un sistema cuyos componentes se vinculan integralmente mediante la correcta aplicación de los otros elementos que lo conforman dando solidez y funcionalidad a su arquitectura, como lo son los principios, instituciones y técnicas, que permiten descubrir y poner en práctica su razón de ser, sentido, integridad y eficiencia.

Tal cual sucede con el *nivel de estudios superiores o universitarios*, y dentro de esta categoría, se puede aislar, a su vez, el nivel que se identifica como *Postgrado*. Ambos forman parte de la *Educación* como categoría general, esto es, entendida como espectro de mayor dimensión dentro del cual se ubican los distintos niveles, definibles en razón de características singulares, de tal entidad, que conducen a la posibilidad de considerarlos en forma aislada sin que por ello pierdan las cualidades fenomenológicas comunes al *hecho educativo*.

En cuanto al contenido y alcance de la noción de *estudios de postgrado* nos resulta atinada, precisa y actual -y por ello suficiente a los fines que ahora perseguimos- la que aporta el profesor Víctor Morles, cuando señala que, "...Por educación de postgrado se entiende hoy el proceso sistemático de aprendizaje y creación intelectual que es realizado en una institución especializada por quienes ya poseen una licenciatura o título universitario o grado equivalente. Aunque tiene sus antecedentes en la antigüedad, se puede afirmar que ella nace y se formaliza en Alemania cuando en 1808 el filólogo y estadista Alejandro de Humboldt (1767-1835) funda la Universidad de Berlín y en ella establece el Doctorado en Filosofía -el famoso y ya anacrónico Ph.D.- como el título más alto que otorga la universidad. .. Allí se norma que el título doctoral dejará de ser *honorífico* (como era habitual en las Universidades medievales), para convertirse en un título ganado con base en trabajo intelectual de uno o varios años..."²²

Es fácil observar que esta afirmación, básica e inicial para el análisis, proviene, precisamente, de un factor determinante, de naturaleza estrictamente jurídica, que es forzoso tomar como punto de partida para detectar la existencia de tal *régimen*, y poder, entonces, entrar a considerar su cualidad, su estructura y su características funcionales. A partir de ese despeje inicial será factible determinar con mayor precisión analítica y crítica los términos de su correcta o incorrecta aplicación, así como las cualidades de diseño que pueden afectar sus componentes, a los efectos de evaluar su eficiencia en un contexto institucional y temporal determinado. En efecto, si podemos hablar de un *nivel de estudios de postgrado* no es porque se trata de una fenómeno natural o un hecho fatal que opera por generación espontánea, sino porque existe una determinada estructura jurídica formal que así lo concibe y determina, desde luego, atendiendo a las cualidades y características del hecho educativo y su avance científico, generado en el contexto de la Universidad como espacio por excelencia dedicado a la producción y aplicación sistemática del conocimiento.

Un breve ejercicio, consistente en el desglose de los componentes principales del régimen jurídico de los estudios de postgrado permite, en primer término, conocer su sentido, estructura y alcance. Desde el punto de vista práctico, esa perspectiva contribuye a evaluar constantemente la prestación de este nivel de enseñanza para mejorar su eficiencia, mediante la corrección de los errores o fallas de funcionamiento y las deficiencias de diseño que lo pueden impactar negativamente. Pero además, mediante este ejercicio metodológico se puede confirmar su naturaleza jurídica, su cualidad de régimen *jurídico administrativo* y, por consecuencia, su encaje lógico en el campo científico y operativo del Derecho administrativo.

A su vez, la correcta identificación de tal *régimen jurídico* y su naturaleza específica (Derecho administrativo) da pie para reforzar los efectos prácticos de su aplicación, mediante la consideración prioritaria y permanente de la responsabilidad que corresponde a los diversos agentes a quienes -absoluta e inexcusablemente sujetos a las determinaciones que conforman el régimen- les corresponde actuar para la prestación de esa función educativa.

²² Véase, Víctor Morles Sánchez, *La Educación de Postgrado en Venezuela. Panorama y perspectivas*. Instituto de Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESLAC)-UNESCO. Caracas, 2004.

Todo lo antes aludido opera bajo el postulado teleológico fundamental que impregna al *régimen jurídico administrativo* de los estudios de postgrado, en virtud de su naturaleza administrativa. Hacemos referencia al sentido antropocéntrico y el carácter vicarial y servicial de la función administrativa pública, la concepción de la actuación en beneficio de la persona humana como epicentro y como fin esencial y último de la función administrativa²³, lo que, como veremos, alcanza por igual -aunque, desde luego, con matices diferenciales de intensidad, forma y modo- a los casos en los cuales la actividad de enseñanza en el nivel de postgrado es desplegada por una institución pública o una privada, pues, en cualquiera de estos supuestos, **siempre** estará presente la Administración Pública -con un plexo jurídico de mayor o menor extensión y complejidad, según el caso-, y en consecuencia, el Derecho administrativo.

A los efectos de realizar el ejercicio indicado para el reconocimiento y análisis del régimen jurídico de los estudios de postgrado, poniendo de relieve su unidad, resultante de la subordinación a categorías y principios que determinan su síntesis estructural, apelamos al esquema metodológico simple y eficiente, por igual, que parte de la consideración de la relación jurídica, del vínculo entre sujetos de derecho como vector, como elemento integrador de los diversos factores concurrentes²⁴.

De esta manera se pasa revista, en primer término, a los *posibles sujetos* que aparecen vinculados o asociados con esas relaciones jurídicas, para determinar sus cualidades y referir las *diversas situaciones* en que se ubican y, a partir de allí, entrar en la consideración de los diferentes factores jurídicos generadores o derivados de la relación, como lo son, el *objeto o contenido*, la *causa* y la *garantía*, lo que permite, a su vez, revisar otras categorías asociadas a la cuestión, como lo son, las tipologías de actos jurídicos vinculados, las conductas jurídicamente debidas, o las diversas fuentes aplicables, componentes del ordenamiento positivo específico que ensambla el régimen, para con ello, comprobar su naturaleza jurídica.

a. *Sujetos, situaciones y relaciones jurídicas*

Por lo que se refiere a los *sujetos, las situaciones jurídicas y las relaciones jurídicas*, que se comprenden en el *régimen de los estudios de postgrado*, apreciamos un variado y complejo elenco de supuestos, que excede en mucho lo que da la apariencia a primera vista.

En particular, respecto de los *sujetos*, tal como sucede en el ordenamiento jurídico administrativo general aparecen, como una constante necesaria, en primer lugar, la persona humana, el ciudadano o administrado -en diversas posibles situaciones jurídicas específicas asociadas al hecho educativo de postgrado: *aspirante, alumno o cursante, y, egresado-*, en tanto destinatario y razón de ser de la función administrativa del Estado. Desde luego -e

²³ Tal postulado aparece expresado normativamente con rango constitucional y categoría de *Principio Fundamental* en el artículo 3 de la Constitución venezolana de 1999, en estos términos: *El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad ... y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución*. Adicionalmente y dirigido en forma específica a la función administrativa del Estado, en el artículo 5 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (*Gaceta Oficial* N° 5.890 Extraordinario del 31 de julio de 2008) se precisa que, "**La Administración Pública está al servicio de las personas y su actuación está dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades....La Administración Pública debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella...**"

²⁴ El esquema empleado se apoya en el método y *plan de exposición* utilizado, entre otros autores, por Marcello Caetano en su *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*. Librería y Editorial Sucesores de Galí. Santiago de Compostela, 1946 (Traducción Laureano López Rodó).

inexcusablemente- aparece también, como parte necesaria de la relación, una o varias Administraciones públicas (entes u órganos), en tanto sujeto de derecho que atrae la presencia y aplicación del Derecho administrativo en toda su extensión e intensidad. Con ello se hace explícita y claramente manifiesta la ubicación y calificación de este *régimen jurídico* en el espectro teórico y práctico de esa rama del Derecho.

Este dato conduce a incorporar dentro la trayectoria que determina la metodología del análisis, una referencia -aunque sea minúscula- a los conceptos, categorías, regulaciones y técnicas que giran en torno a la figura de los sujetos de derecho desde la óptica *ius publicista*, y que, en el caso relativo al tema de la *educación* (que incluye, desde luego, los estudios de postgrado) exhibe ribetes de singularidad por el carácter de *derecho fundamental* que ostenta, a partir de la confluencia de diversos postulados constitucionales²⁵ cuya lectura integrada permite la comprensión de su importancia, valor, significado y alcance como tal categoría, desde la perspectiva que complementariamente ofrecen las teorías históricas, para explicar su surgimiento y conformación como valor colectivo trascendente; las teorías filosóficas que se ocupan de sus fundamentos conceptuales o esenciales, vinculados con las condiciones humanas antes aludidas; y las teorías sociológicas, que tratan sobre su funcionamiento interactivo en la dinámica del sistema social. Todo ello conduce, en definitiva, a entender el *derecho a la educación*, desde el punto de vista del ciudadano, como un *derecho fundamental* simultáneamente singular y colectivo, conducente a la formulación de *mandatos de optimización*²⁶ que apuntan a la presencia de otro sujeto -el Estado-, alcanzado plena e inexcusablemente por el régimen jurídico que le es propio.

Desde la perspectiva del régimen jurídico de los estudios de postgrado la Administración, como sujeto, se presenta con diferentes alcances y mediante múltiples fórmulas, sobre todo, en atención a la circunstancia de que actúe o no como prestadora directa de la actividad de educación, en cuyo caso, se multiplican los supuestos de relaciones y situaciones jurídico administrativas, y con ello, aumentan las figuras de organización presentes a partir de tales supuestos. En todo caso, como una constante encontramos la presencia de la Administración ordenadora, es decir, la expresión de la función administrativa pública encargada de fijar las pautas y poner en práctica los mecanismos regulatorios generales del régimen.

En el caso del tema objeto de nuestro análisis, en esta oportunidad, el núcleo de ésta fórmula organizativa se ubica -en el ordenamiento positivo venezolano- en la figura del Consejo Nacional de Universidades, un órgano colegiado de perfiles singulares -claramente asociados al principio de autonomía universitaria- en cuanto a su integración y funciones, previsto en la Ley de Universidades (artículos 18 y siguientes).

²⁵ Son diversas las disposiciones de la Constitución venezolana vigente (1999) con antecedentes en los textos constitucionales anteriores, que se conjugan para la caracterización de la educación como un indiscutible *derecho fundamental*; así, el artículo 102 la cataloga como *un derecho humano y un deber social fundamental*, que el Estado asume *como un deber indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles*; pero además, la educación es calificada constitucionalmente como un *proceso fundamental* para alcanzar los fines del Estado (art. 3), a lo que se unen, por vía de consecuencia, los mecanismos de protección derivados del sistema garantista que acompaña a esos derechos, incluyendo la jerarquía constitucional y prevalencia en el orden interno que se reconoce a los tratados, pactos y convenciones que los consagran y preservan (art. 23).

²⁶ Vid. Robert Alexy: *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993.

En líneas generales el punto en cuestión convoca al contacto con los temas propios de la Teoría de la Organización, que aplican plenamente a este particular régimen en sus contenidos, principios y técnicas. En el ámbito específico de la organización vinculada a los estudios de postgrado aparece una pluralidad de entes y órganos administrativos que podemos identificar y clasificar en cuanto a su estructura y función atendiendo a diversos criterios (colegiados y unipersonales; con atribuciones normativas, decisorias, consultivas o de control, etc.), los cuales operan bajo postulados jurídicos propios de la función administrativa, tales como jerarquía, autonomía, coordinación, delegación o desconcentración. Es indiscutible que todo ello queda inserto en la aplicación formal y práctica de la noción de competencia y su ejercicio, lo que únicamente puede ocurrir, en términos de validez, bajo la órbita del Principio de legalidad, como eje fundamental de la actuación administrativa pública.

En cuanto a la figura del *administrado*²⁷, aplican todos los factores atinentes a la configuración de las diferentes situaciones jurídicas en que puede encontrarse, como sujeto, bien sea en posiciones de poder o de deber respecto del otro sujeto de la relación jurídica (la Administración) generada con ocasión de los estudios de postgrado.

Desde esta perspectiva encontramos que puede ocuparse una posición puramente genérica, una situación común o general, sin rasgos específicos de subjetivización, como sería la que ocupa cualquier persona natural o jurídica, a partir de considerar la educación como un derecho constitucionalmente garantizado, en el doble sentido al que antes hemos aludido, es decir, el derecho a *recibir* educación y el derecho a *prestar* la educación.

Pero en un supuesto más concreto o específico, la cualidad de sujeto se concretiza, la subjetivización se hace más precisa, en atención a la particular situación en la que se ubica la persona natural o jurídica, en cuanto al régimen jurídico se refiere. Así, la persona natural podrá ser solo un *aspirante* a la condición de estudiante, cuando concurre a una convocatoria de ingreso, entablando una relación jurídica concreta, sin llegar aún a ser *alumno*, condición ésta que podrá adquirir a partir del acto de admisión, a tenor de lo revisto en la Ley de Universidades (artículos 116 y ss.), y que, desde luego, lo coloca en un *status* jurídico administrativo diferente al de aspirante.

De su parte, observamos que igual sucedería con el caso de una persona jurídica (Universidad), en cuanto a sus diferentes posiciones subjetivas (genérica y específica o singularizada) asociadas al trámite y acreditación para operar como una unidad reconocida jurídicamente para ofrecer estudios para graduados.

También este punto del análisis sirve para recordar la amplitud y complejidad que encierra el régimen jurídico de los estudios de postgrado. En efecto, como se observó, dependiendo de la situación que se ocupe en cada supuesto, la figura del administrado puede corresponder indistintamente al destinatario de la actividad académica o prestación educativa (educando, alumno o cursante), como situación típica usual, pero también puede ostentar esa condición jurídica quien se ocupa de prestar la actividad o cumplir la prestación, es decir, la institución -usualmente, aunque no únicamente, una Universidad- encargada de ofrecer la prestación de estudios de postgrado.

²⁷ Si bien esta expresión es objeto de críticas doctrinarias procedentes y atinadas -por el carácter pasivo que envuelve, y que resulta inadecuado, o cuando menos, impreciso, para designar la **situación activa o posición de poder** que progresivamente ha pasado a ocupar el ciudadano, sujeto privado o particular que se vincula con la Administración-, resulta útil por su carácter ilustrativo y la difusión en su empleo que, en el espectro técnico de la Disciplina, ha tenido el vocablo.

Adicionalmente, desde la perspectiva de los sujetos vinculados por una relación jurídico administrativa asociada a estudios de postgrado, hay que incorporar la diversidad de contactos de carácter interno que se producen entre distintas unidades e instancias de la Administración pública, con diferentes atribuciones, tareas y posiciones, que en definitiva, son productoras de situaciones y efectos pertenecientes al campo del Derecho administrativo.

Todo ello, sin incorporar la consideración al escenario de escala supranacional o internacional que convoca vínculos usuales en supuestos tales como los de reconocimiento de estudios o reválidas, intercambios, programas integrados, etc., que se hacen cada día mas comunes y generalizados como efecto de los procesos de globalización, abriendo espacio a supuestos de mayor complejidad que dan presencia a las mas recientes aportaciones del Derecho administrativo global.

b. *Objeto y causa de las relaciones*

Las diferentes situaciones jurídicas en las que se pueden encontrar los sujetos de derecho con ocasión de los estudios de postgrado, tienen un contenido u objeto jurídico y obedecen a razones o presupuestos fácticos y jurídicos -hechos o actos-, cuyas cualidades y especificidad aportan elementos adicionales para la consideración de su naturaleza jurídico administrativa.

De partida, vemos que la relación jurídica medular y típica (aunque no la única) que contempla este régimen es la que gira en torno a la realización de los estudios de postgrado por parte de un determinado sujeto de derecho (el *administrado alumno*), incorporado a un programa académico, en virtud de lo cual recibe una prestación en ejercicio de un derecho constitucionalmente garantizado, siendo que dicha prestación es cumplida directamente por un ente público o, en todo caso, por una entidad jurídica privada que a su vez, esta acreditada y supervisada por autoridades administrativas, precisamente, en razón de la cualidad de asunto de interés general que ostenta la actividad (educación) que cumple. De tal manera que esta relación matriz o central se descompone en un conjunto de situaciones y supuestos impregnados de juridicidad, tales como son la matriculación, el cumplimiento de las cargas y deberes académicos, la rendición de ejercicios, pruebas y evaluaciones, etc., por parte del alumno, y la presentación y cumplimiento de una oferta curricular, la celebración de los actos o eventos programados para la prestación efectiva de tal oferta hasta la culminación del Programa, lo que puede conducir o no, según su categoría, al otorgamiento de título académico. Colateralmente hacen presencia un conjunto de situaciones generadoras de vínculos específicos entre estos sujetos, tales como exenciones, reconocimientos, constancias y certificaciones, que se traducen en situaciones de poder y deber recíprocas, generadoras de efectos jurídicos que se prolongan mas allá de la etapa estricta de realización de la escolaridad o ejercitaciones correspondientes al Programa o Curso, como sería el caso de la expedición de certificaciones de calificaciones o contenidos curriculares de las asignaturas y demás actividades académicas cumplidas, en respuesta a la solicitud de quién ha culminado (egresado) o no el Programa.

En todos estos casos se hacen presentes elementos causales y contenidos distintos que se corresponden con el supuesto específico de cada situación y relación que se plantea, y que como vemos, pueden plantearse en diversos momentos y grados de intensidad perfectamente diferenciables desde la óptica jurídica, como serían los que reflejan las posiciones del aspirante, el alumno regular y el egresado.

Como consecuencia de ello, podemos encontrar toda la gama de supuestos, originados en actos unilaterales (decisiones) normativos y concretos (tanto generales como singulares) y bilaterales o multilaterales (convenios, acuerdos o contratos), susceptibles de aparecer entre sujetos de distinta naturaleza y factura, como son los entes públicos y los privados. A título

de ejemplo tendríamos entre otros posibles supuestos, planes de beca o financiamiento de estudios; convenios de intercambio o cooperación para el reconocimiento de créditos o titulaciones entre Programas o para la realización de Cursos o Programas de Postgrado que se establezcan entre Universidades públicas y privadas, nacionales o extranjeras, o entre Universidades y otras instituciones académicas o de otras condiciones, sean éstas nacionales o extranjeras; convocatorias a incorporación de nuevos cursantes y procedimiento de selección e ingreso; mecanismos de evaluación y calificación de pruebas, trabajos, tesinas, tesis y otras ejercitaciones; otorgamiento de premios y distinciones; imposición de sanciones conforme al régimen aplicable; etc., lo que alcanzan directa o indirectamente a los administrados estrictamente considerados, entendiéndose por tales a quienes ostentan la condición o status jurídico de *alumnos*.

Esta brevísima e incompleta referencia da cuenta de la amplitud y complejidad de supuestos, situaciones y relaciones que se inscriben en el espectro de los estudios de postgrado desde la perspectiva de su consideración como un fenómeno jurídico, pero además, contribuye a verificar su naturaleza, al comprobar que las posibles causas y contenidos de tales situaciones y relaciones, al igual que todos los elementos, instrumentos y técnicas de orden jurídico que se les asocian, tienen contenido y forma propios del Derecho administrativo.

Por tales razones resulta necesario y útil para el tratamiento de estos aspectos de la cuestión el empleo de las categorías que metodológicamente se inscriben en el área de la Teoría de la Actividad administrativa, así como en el manejo de los Contenidos de la actividad, en tanto expresión de sus manifestaciones ordenadoras y operativas como fórmula jurídica de la gestión pública, al propio tiempo que aparecen los conceptos y técnicas relativos a los Procedimientos administrativos, por ser el mecanismo jurídico formal para la construcción y expresión de las decisiones administrativas en cuyo cauce se inscriben y despliegan las relaciones con los administrados, por lo que los procedimientos configuran, de igual modo, una expresión de garantía a sus derechos.

c. *Efectos, garantía y estructura de las fuentes*

El elenco de componentes que da pie para insertar la categorización de los estudios de postgrado desde la perspectiva científica del Derecho y comprender esa ubicación, con todo lo que ello significa, apunta -en cuanto a su sentido o razón de ser- a la producción de múltiples efectos o consecuencias prácticas, cuya referencia también resulta apropiada para complementar el ejercicio de identificación de su naturaleza, en tanto régimen jurídico. Pero además, el funcionamiento práctico de esos componentes como sistema, lleva a entender que su tratamiento de conjunto no se agota en la satisfacción de una simple curiosidad intelectual en atención a la realización de un ejercicio teórico; antes bien, con ello se reafirma el sentido instrumental del Derecho, así como su valor esencial para la realización de los espacios de convivencia, y de allí, la honesta eficiencia de la gestión académica, en tanto expresión concreta de función administrativa.

De este modo, la pluralidad de supuestos relativos a situaciones y relaciones que, como se ha venido insistiendo, dibujan un mapa complejo pero unitario en atención a su referente sustantivo, presentan como denominador común su valoración jurídica, que viene determinada fundamentalmente por la validez y eficacia de los distintos actos sujetos a este régimen, cada uno de los cuales tendrá particulares consecuencias en función de su objeto y contenido precisos, pero siempre bajo el condicionamiento de los postulados fundamentales de la disciplina jurídico administrativa.

A los fines de mayor ilustración, y por vía de ejemplo, podemos señalar que, un acto normativo (reglamento) producido por uno de los órganos o entes integrantes del complejo

subjetivo de la Administración, solo será *válido*, y como tal tendrá la virtualidad jurídica requerida para producir sus efectos, cuando sea dictado en ejercicio legítimo de una competencia sustantiva y funcionalmente atribuida a su autor y mediante los mecanismos formales pautados por el ordenamiento que lo vincula. Es decir, será válido, en la medida en que su contenido respete el ordenamiento jurídico en su estructura total, lo que comporta, no solo la adecuación de la decisión a los determinantes superiores preexistentes en el sistema normativo en el que se inserta, sino también, por el absoluto respeto a los parámetros de configuración orgánica y funcional de la autoridad que lo emite, para así no contrariar las prescripciones relativas a la formación de la voluntad del sujeto. Junto a ello, para que pueda producir válidamente los efectos jurídicos perseguidos por aquella voluntad legítima, es decir, para que sea *vigente*, para que entre en *vigencia*, es imprescindible que se produzca su exteriorización, con estricta adecuación a las exigencias legales, que en el supuesto del ejemplo que se adelanta (acto reglamentario), no admite otra opción mas que su *publicación*²⁸.

La publicación es el acto por el cual una Ley -y en términos mas generales, cualquier *norma* o *acto general* (dirigido a un número indeterminado de destinatarios), de contenido no normativo- se hace conocida o, al menos, susceptible de ser conocida por todos, por la ciudadanía en general, para de esa manera, y por elemental lógica, poder deducir su obligatoriedad, esto es, la posibilidad de generación valida de sus efectos como tal acto jurídico, a lo que sirve de apoyo el aforismo clásico recogido en el artículo 2 de nuestro Código Civil: *La ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento*.

De modo tal que, en razón de la publicación se presume el conocimiento del acto general (normativo o no) y, por consecuencia, se postula su *vigencia* (producción de efectos); pero, hay que estar atento, no se trata de cualquier tipo, modalidad o forma de publicación para encajar en el cumplimiento de tales prescripciones. En efecto, existen manifestaciones de publicación específicas y propias en atención al sujeto y al tipo de acto de que se trate. Así, las Leyes nacionales deben ser publicadas en la *Gaceta Oficial de la República*, de acuerdo con diversas disposiciones que lo prescriben, tales como, la Constitución (artículo 215), el Código Civil (art. 1) y la Ley de Publicaciones Oficiales (art. 26).

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública dispone en su artículo 12, que los reglamentos y demás actos de carácter general *dictados por órganos y entes de la Administración Pública deberán ser publicados sin excepción en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o, según el caso, en el medio de publicación correspondiente*, con lo cual deducimos la existencia de varios posibles modos válidos de publicación de estos actos, siendo la constante, la exigencia de tal publicación como requisito inexcusable para que se produzca su vigencia.

El caso de las decisiones de los órganos universitarios encuentra otra norma complementaria y especial -en el artículo 40, numeral 6 de la Ley de Universidades-, que dispone como atribución del Secretario de la Universidad, *publicar la Gaceta Universitaria, órgano trimestral que informará a la comunidad universitaria las resoluciones de los organismos directivos de la Institución*. En consecuencia, en Venezuela, las *resoluciones* de los órganos

²⁸ Sobre el tema de la validez y vigencia de los actos normativos en general, remitimos al extraordinario trabajo elaborado, precisamente, como Tesis Doctoral presentada en 1943, por el profesor Joaquín Sánchez-Covisa Hernando, bajo el título: *La Vigencia Temporal de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Clásicos Jurídicos Venezolanos N° 2. Caracas, 2007.

directivos de cualquier institución universitaria que requieran publicación, por su cualidad de acto general (normativo o no normativo), solo serán vigentes a partir de su *publicación en la Gaceta Universitaria*, y no de ninguna otra forma. De otra manera, podrían, eventualmente, ser actos válidos, pero no actos vigentes, esto es, capaces de producir la virtualidad de los efectos jurídicos a los cuales se destinan.

Desde luego, sucede de igual manera con la pléyade de actos concretos (generales o individuales) que se despliegan en el quehacer ordinario de los estudios de postgrado, bien sea mediante ejercitaciones docentes o académicas, bien mediante actividades u operaciones gerenciales o administrativas.

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.

También a los fines meramente ilustrativos, en esta oportunidad podemos multiplicar los ejemplos. Desde el acto de admisión e inscripción en un determinado Curso de postgrado -típico caso de un acto *condición*, en tanto acto administrativo que coloca a un sujeto en dentro de un régimen jurídico preexistente- hasta el otorgamiento del Título o certificación de culminación (según se trate de estudios conducentes o no a titulación académica) del Curso, aparecen innumerables supuestos sometidos al Derecho administrativo, en relación a los cuales se presenta como telón de fondo, el Principio de legalidad, y con ello, el respeto a las situaciones jurídicas individuales; de modo tal que ante cualquier alteración de la ecuación de subordinación al ordenamiento, aparecen los mecanismos de garantía, a través de las fórmulas de control jurídico administrativo o jurisdiccional, lo que abre el campo al tema de los recursos y medios de acción, así como al espectro de lo contencioso administrativo, y finalmente, a todo lo relacionado con la responsabilidad institucional y personal de los funcionarios.

El marco de las fuentes aplicables a todos los supuestos que se han venido refiriendo, completa la verificación de la naturaleza jurídico administrativa que atribuimos a los estudios de postgrado, como asunto relevante para el Derecho.

Desde luego, este aspecto no escapa a la nota de variedad y complejidad que hemos destacado como una constante entre los datos significativos puestos en consideración como aproximación al análisis.

Una particularidad llamativa está en el carácter reglamentario de la fuente normativa que aparece y opera como epicentro o pivote de todo el régimen jurídico de los estudios de postgrado en Venezuela, desde el punto de vista del ordenamiento positivo.

En efecto, se trata de la “Normativa General de los Estudios de Postgrado”, dictada por el Consejo Nacional de Universidades²⁹, que aparece por vez primera en el año 1983, a los efectos de producir una plataforma normativa mínima uniforme a tal efecto, partiendo de la

²⁹ Ver *Gaceta Oficial* N° 37.328 del 20 de noviembre de 2001.

experiencia producida por los diferentes programas de estudios de postgrado que ya se venían ofreciendo, desde muchos años antes, en diversas Universidades y otras Instituciones del país (como el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas); de allí que, en el artículo 27 de aquella primera normativa reconocía la existencia de dichos programas de postgrado, y para evitar incurrir en el vicio de retroactividad, no los alcanza con la exigencia de acreditación, fijando en tal sentido, solamente una solicitud de remisión de los planes de estudio, a los efectos de “información”³⁰.

De este modo, la *Normativa General* ha funcionado como una fuente positiva central, general y básica que, en algunos casos establece reglas rígidas, no alterables por las instituciones prestadoras de la actividad de postgrado, como sucede con la clasificación y tipología de los Cursos, distinguiendo aquellos que conducen a la obtención de grados académicos (Especialización Técnica, Especialización, Maestría y Doctorado) y los que no conducen a grados académicos (Ampliación, Actualización, Perfeccionamiento Profesional y Programas post-doctorales), o con los requisitos de egreso de los estudios conducentes a grado académico; en otros casos la *Normativa General* contempla disposiciones referenciales o mínimas, susceptibles de ampliarse en su contenido por las disposiciones normativas internas de cada institución oferente de estudios de postgrado, como sucede, pro ejemplo, con el número de créditos que conforman cada Plan de Estudios, en cuyo caso se fija un mínimo, dejando al Comité Académico respectivo la determinación concreta, con lo que el Plan de Estudio se convierte en una fuente normativa complementaria.

Alrededor de este referente normativo -de rango reglamentario- se articula el régimen general de los estudios de postgrado que integra disposiciones del mas diverso rango y factura que -tal como dijimos antes- incluyen normas constitucionales, tratados internacionales, leyes orgánicas y ordinarias, y normas reglamentarias de diverso origen y rango, para formar un ordenamiento especialmente diverso, lo que invita a una necesaria tarea de identificación y selección del grupo normativo aplicable a la situación concreta que se pueda presentar, desde luego, incorporando el contacto con los Principios Generales, mediante las técnicas de integración, evaluación, análisis y diagnóstico propias del Derecho administrativo.

EPÍLOGO

La revisión que sobre los diversos elementos de los estudios de postgrado venimos de consignar en las páginas anteriores, conduce a confirmar nuestra apreciación sobre su entidad como un fenómeno de indiscutible naturaleza jurídico administrativa.

La compleja variedad de supuestos que contempla su nutrido contenido, y su indiscutible trascendencia práctica, convocan a una tarea dirigida a profundizar y extender la investigación pormenorizada de sus manifestaciones desde la perspectiva de esta Disciplina, a los efectos de fortalecer la gestión académica, en tanto expresión de primer orden en el ejercicio la función administrativa.

³⁰ “Artículo 27.- Las instituciones que para la fecha de la aprobación de las presentes Normas están dictando programas de postgrado conducentes a títulos académicos, remitirán al Consejo Nacional de Universidades, para su información, los planes de estudio de dichos programas.” (Destacado nuestro).

Un dato adicional de interés al respecto se encuentra en el hecho de que los primeros estudios formales de postgrado se ofrecieron en la Universidad Central de Venezuela, a partir de la década de 1940, en las áreas de Medicina y Derecho; en particular, el Doctorado en Derecho data de los años 60, siendo que la Ley de Universidades (1970), solo contiene una breve mención a los requisitos para la obtención del Título de Doctor, en su artículo 160.

A modo de conclusión se estima oportuno y adecuado recordar lo planteado como *Declaración de Principios* por el Consejo de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, en el año 1958, en el entorno de las vicisitudes políticas que se venían enfrentando, al expresar como una de las tareas fundamentales para el logro de la misión de nuestra Facultad, la de "...Educar y formar a los profesionales que, como jueces, abogados y funcionarios, han de participar en las tareas de creación y aplicación del Derecho..."³¹.

El objetivo final perseguido por las presentes notas no es otro que el de contribuir al cumplimiento de esa responsabilidad de creación y aplicación del Derecho, tarea esta consustancial con nuestro espacio académico, al abrir perspectivas de enfoque sobre temas de interés para la formación jurídica especializada, invitando a explorar la riqueza del Derecho administrativo en este campo específico de su aplicación, y paralelamente, convocando a las unidades de administración académica a sumergirse plenamente en la cultura del Derecho, procurando alcanzar el paradigma de la *Buena Administración*, -consagrado hoy día como un *derecho fundamental* de las personas-, mediante el respeto absoluto a las pautas jurídicas, como manifestación de pleno apego al Principio de Legalidad.

³¹ *Vid. Studia Iuridica*. Publicación Anual de la Facultad de Derecho. N° 2. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1958.