

## §12. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA FRENTE AL DECRETO 3444

*Manuel Rachadell*

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

### I. INTRODUCCIÓN

El objeto de las presentes consideraciones es analizar el contenido del Decreto Presidencial N° 3.444, del 24 de enero de 2005, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 5.758, Extraordinario, del 27 de enero de 2005, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación Superior, a los fines de determinar si algunas de sus disposiciones podrían menoscabar la autonomía que la Constitución y la legislación vigente otorgan a las Universidades o lesionar competencias del Consejo Nacional de Universidades legalmente conferidas.

A estos efectos es oportuno recordar que la autonomía universitaria fue consagrada en el Decreto Ley N° 458, del 5 de diciembre de 1958, con sus atributos de autonomía normativa, organizativa, académica, administrativa, económica y financiera y de inviolabilidad del recinto universitario. Igualmente, que mediante Ley del 8 de septiembre de 1970, se reorganizó la autonomía universitaria en el sentido de establecer algunas limitaciones y controles sobre las Universidades, pero esas facultades que se restaron a estas instituciones no se transfirieron al Ejecutivo Nacional sino al Consejo Nacional de Universidades, órgano en cuya integración las Universidades tienen una participación decisiva.

Una prueba del respeto que la vigente Ley de Universidades muestra hacia la autonomía de nuestras máximas casas de estudio la encontramos en la organización del Consejo Nacional de Universidades, integrado por el Ministro de Educación, quien lo preside, los rectores de las Universidades Nacionales y Privadas, tres representantes de los profesores, tres representantes de los estudiantes, dos profesores universitarios de alto rango académico elegido por el Congreso y un representante del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (art. 19 de la Ley de Universidades). Ahora bien, en el segundo aparte del artículo citado se dispone que: “Aun cuando con posterioridad a la promulgación de esta Ley el Ejecutivo creare o autorizare el funcionamiento de Universidades Nacionales Experimentales o de Universidades Privadas, la proporción en la representación de dichas Universidades ante el Consejo Nacional de Universidades no será alterada”. De acuerdo a esta norma, cada vez que se crea una Universidad Nacional con autonomía plena -aquella cuyas autoridades son electas por la comunidad universitaria- el número de miembros del CNU se incrementa, pero no ocurre lo mismo cuando se aumenta la cantidad de Universidades Nacionales Experimentales o Privadas. En estos últimos casos, la cantidad de votos que corresponde al conjunto de estas Universidades se mantiene igual, lo que significa que, en caso de creación de nuevas instituciones de esta clase, cada una de ellas tiene una fracción de voto en el CNU, la cual se hace menor en la medida en que aumenta el número de Universidades.

De esta manera, aun cuando el Ejecutivo Nacional creara numerosas Universidades Experimentales, como efectivamente lo ha hecho, nunca podría tener el control del CNU, como tampoco podrían tenerlo las Universidades Privadas, por más que éstas proliferaran en su número, lo cual efectivamente ha ocurrido.

Conforme a lo expuesto, desde 1970 una parte de la autonomía universitaria se ha transferido al CNU para que dicho órgano, en cuya integración las comunidades universitarias participan en forma protagónica, ejerza las importantes funciones que la ley le atribuye. De allí que una disminución de las competencias del CNU es una lesión a la autonomía universitaria.

Por otra parte, una de las innovaciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es la concesión de rango constitucional a la autonomía universitaria, en los siguientes términos:

El Estado reconocerá la autonomía Universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, egresados y egresadas de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley (art. 109, incluido entre los derechos culturales y educativos proclamados por la Constitución).

Por ello, la sanción de cualquier norma que pretenda transferir al Ejecutivo Nacional atributos que corresponden a las Universidades Autónomas o al CNU significa, al mismo tiempo, la infracción de la Ley de Universidades y de la Constitución que nos rige.

Sentado lo anterior, pasamos ahora a examinar el contenido del Decreto 3444 en su relación con la autonomía universitaria, y a estos efectos nos referiremos, en una primera parte, a la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional pueda modificar por decreto el régimen de la autonomía universitaria consagrada en la ley y, en una segunda parte, a las implicaciones de la declaratoria del CNU como servicio autónomo sin personalidad jurídica. Finalmente presentaremos las conclusiones que se derivan del análisis realizado.

## II. POSIBILIDAD DE MODIFICAR POR DECRETO EL RÉGIMEN LEGAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

El Decreto 3444 puede ser estudiado desde el ángulo jurídico (legalidad y constitucionalidad) o desde el punto de vista de su conveniencia u oportunidad. Como ejemplo de este segundo enfoque podemos citar la opinión del profesor Manuel Mariña, para quien:

Bajo la Ley de Universidades vigente, (art.18) el sistema de educación superior se encontraba bajo la absoluta planificación, coordinación y dirección del Consejo Nacional de Universidades (CNU) y de su ente de asesoría técnica y de planificación: la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU).

Esta circunstancia venía ocasionando un perverso enfrentamiento legal que limitaba la capacidad del Ministerio de Educación Superior, para ejercer una efectiva dirección, coordinación y control del sistema de educación superior del país. Afortunadamente y hasta tanto no se apruebe una nueva Ley de Universidades, el Decreto 3444 podrá suplir las deficiencias que permitan que el viejo paradigma y sus interesados voceros continuara entorpeciendo el proceso de cambios que requiere una refundación universitaria<sup>1</sup>.

Por nuestra parte estamos totalmente en desacuerdo con las expresiones anteriores, pero el objeto de las presentes consideraciones no es rebatirlas, sino analizar si es posible que una ley vigente, como es la Ley de Universidades, que ahora recibe además un respaldo constitucional expreso en cuanto a la autonomía universitaria, pueda ser modificada por un decreto presidencial.

A estos fines, debemos tener presente que el fundamento del Decreto aludido es el siguiente: “En ejercicio de las atribuciones que le confieren [al Presidente de la República] los numerales 11 y 20 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con lo previsto en los artículos 47, 58, 61, 64 y 82 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y los artículos 2º, 26 y 27 del Decreto Sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, en Consejo de Ministros”. De las normas invocadas es necesario considerar, en primer lugar, el sentido del numeral 20 del artículo 236 de la Ley Fundamental, en cuanto a la potestad organizatoria del Ejecutivo y, posteriormente, el numeral 11 del mismo artículo en lo que concierne al significado de un servicio autónomo sin personalidad jurídica. En segundo lugar, en cuanto a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública, si bien las mismas reiteran la facultad del Ejecutivo Nacional para crear ministerios y fijarles las competencias respectivas, tal facultad la debe ejercer dentro del marco constitucional, que no permite que las leyes se deroguen o modifiquen por actos administrativos. Con respecto a la ley que venimos de citar, no nos referiremos a las regulaciones contenidas en sus artículos 136 y 137, en los que se establece -bajo sanción de nulidad absoluta- la obligación de consultar a las comunidades organizadas y organizaciones no estatales, sobre las normas que se tenga proyectado discutir, procedimiento éste que se omitió en la aprobación del Decreto 3444. Por último, el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central es de rango sublegal, de modo que no puede servir de fundamento para la modificación de leyes.

En esta parte nos proponemos analizar el régimen general de creación de despachos ministeriales y de asignación de sus competencias en nuestro ordenamiento jurídico (I), para luego considerar el caso particular del Ministerio de Educación Superior (II).

### **1. La creación de despachos ministeriales y la asignación de competencias**

La vigencia de la Constitución de 1999 introdujo en nuestro país, entre otros aspectos, una modificación en cuanto a la potestad para crear y organizar despachos ministeriales, la cual se ha trasladado del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, no obstante que se mantienen vigentes los principios de libertad y de legalidad, conforme a los cuales los particulares pueden hacer todo lo que la ley no prohíba, mientras los órganos públicos sólo pueden actuar en el marco de las competencias que le determina la ley.

---

1 [www.saber.ula.ve/mundouniversitario/archivospdfs/num16\\_marzo2005/el\\_decreto\\_3444.pdf](http://www.saber.ula.ve/mundouniversitario/archivospdfs/num16_marzo2005/el_decreto_3444.pdf)

### A. Las potestades organizatorias del Ejecutivo Nacional

En Venezuela el Poder Ejecutivo siempre ha tenido importantes facultades en lo referente a la organización de los servicios públicos, pero tales competencias deben ser ejercidas de conformidad con la ley. Así, bajo el imperio de la Constitución de 1961 se disponía que “La Ley Orgánica determinará el número y organización de los Ministerios y sus respectivas competencias, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros” (art. 193). Del mismo modo la creación de institutos autónomos estaba sujeta a la ley (art. 230), todo ello en virtud de que en la misma Constitución se consagraba el principio de la legalidad en los siguientes términos: “La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio” (art. 117).

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se amplían las potestades organizatorias del Ejecutivo Nacional cuando se incluye una disposición -sin precedente en Constituciones anteriores-, según la cual corresponde al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, “Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica” (art. 236, numeral 20). La ley orgánica antes aludida, que establece los principios y lineamientos de la organización y funcionamiento citados, es la Ley Orgánica de la Administración Pública, del 18 de septiembre de 2001, en cuyo artículo 58 se dispone:

El Presidente o Presidenta de la República, mediante decreto, fijará el número, denominación, competencias y organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional, con base en parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional y en los principios de organización y funcionamiento establecidos en la presente Ley.

El reglamento respectivo determinará el órgano que velará por la consistencia técnica de la organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional.

Cabe entonces interrogarse sobre el sentido y la extensión de la nueva facultad presidencial de fijar el número, la organización y la competencia de los ministerios, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 236 de la Constitución, sobre todo en cuanto a la armonización de la facultad mencionada con lo previsto en el artículo 137 de la misma Constitución, según el cual: “Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”. En otras palabras, por una parte, la Constitución dice que corresponde al Presidente de la República fijar el número y la competencia de los ministerios y por la otra prescribe que las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público (entre ellos los ministerios) deben ser definidas por la Constitución o la ley, de lo que resultaría una contradicción en el texto constitucional.

Como antecedente en esta materia debemos señalar el siguiente: bajo la vigencia de la Constitución de 1961, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia había establecido la distinción entre las normas organizativas que atribuyen competencias formales y las normas que asignan competencias materiales. En efecto, en sentencia del 7 de julio de 1981, nuestro Máximo Tribunal sentó los siguientes criterios con relación a las competencias incluidas en el Estatuto Orgánico de Ministerios:

[...]el “objeto” de aquel Estatuto Orgánico, como el de esta Ley Orgánica [de la Administración Central], es la “organización” de la administración central del Estado, a través de los Ministerios y demás órganos que la integran, para lo cual se atribuye, a cada uno de esos Despachos, la gestión de determinadas materias, es decir, un sector de la múltiple actividad estatal. De modo que las normas de aquellos textos son meramente distributivas y especificativas de la competencia administrativa del Estado; esto es, que si al Ministerio de Energía y Minas se atribuye la gestión de la “minería”, tal atribución de competencia debe entenderse por oposición a la atribuida a los demás Ministerios, a los cuales se la excluye. En otras palabras, esas normas organizativas sólo atribuyen competencias formales a los diversos Despachos, y no competencias materiales; pues estas provienen de los ordenamientos reguladores de los diferentes asuntos encomendados por la norma organizativa a cada uno de aquellos Despachos. Considerar lo contrario es un error común en la Administración Pública Venezolana.

Por tanto, cuando el artículo 30 del Estatuto Orgánico de Ministerios atribuía al Ministerio de Minas e Hidrocarburos “todo lo referente a la intervención, inspección, fiscalización y fomento de la minería”, sólo estaba determinando o especificando los asuntos que a dicho Despacho correspondían en la organización estatal; no atribuyéndole una competencia material general y abstracta, por así decirlo, en el sentido de que el Ministerio pudiera gestionar aquellos asuntos según su leal saber y entender; la gestión de esos asuntos continuaba y continúa realizándose de acuerdo con los ordenamientos jurídicos reguladores de cada uno de ellos.

En consecuencia, la Sala considera que la disposición legal comentada no atribuía competencia alguna a aquel Ministerio para regular la explotación de las materias a que se refiere el artículo 7° de la Ley de Minas. Así se declara.<sup>2</sup>

Bajo la Constitución que nos rige se suprime el requisito de que el número y la competencia de los ministerios deben estar determinados en la ley, pues tal atribución se asigna al Presidente de la República, en Consejo de Ministros. De esa forma, la potestad organizatoria se traslada, en cuanto a la definición del esquema ministerial (más no, por ejemplo, en cuanto a la creación de institutos autónomos, que permanece reservada a la ley), del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo. Pero ello no significa que el ejercicio de esta potestad faculte al Presidente de la República a atribuir a los despachos ministeriales competencias que no están consagradas o que no tengan su fundamento en leyes pre-existentes, porque las normas que dicte el Presidente de la República tienen, como antes el Estatuto Orgánico de Ministerios o la Ley Orgánica de la Administración Central que lo sustituyó, un carácter formal y no material. De manera que al distribuir la competencia entre los despachos ministeriales, no puede el Presidente autorizarlos a actuar a su leal saber y entender, con prescindencia de las normas que atribuyen las competencias materiales. Si el Estatuto Orgánico a que nos referimos no podía atribuir a los ministerios competencias sustantivas, mucho menos lo puede hacer un decreto presidencial, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque según la misma Constitución sólo la Constitución y las leyes pueden definir las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público (art. 137). Si el Presidente de la República pudiera *definir* competencias de los entes públicos el artículo citado de la Constitución quedaría derogado, carecería de fuerza vinculante. Pero el presidente sólo puede *fijar* en los ministerios competencias que hayan sido definidas en la Constitución o en la ley y puede también ampliarlas o desarrollarlas, con sujeción a los principios contenidos en las leyes, sin alterar el espíritu, propósito o razón de éstas, y en ningún caso está facultado para contrariar las previsiones del ordenamiento legal.

---

2 Véase la *Revista de Derecho Público*, n° 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Oct.-Dic.1981, pp. 95 y 97.

En segundo lugar, si se admitiera que el Presidente de la República pudiera atribuir nuevas competencias a los entes públicos, incluso con efecto derogatorio con relación a lo dispuesto en las leyes, se le estarían reconociendo poderes de legislar que no están previstos en la Constitución. En efecto, al asignar al Presidente la facultad de fijar el número y la competencia de los ministerios, en ningún momento ha estado en el espíritu del Constituyente ni en la letra de la Carta Fundamental, la posibilidad de crear una nueva categoría de decretos leyes, que se dictarían sin sujetarse a lo dispuesto en leyes habilitantes, porque con ello se terminaría el principio de la separación de poderes “Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias” que se proclama en el artículo 136 de la Constitución. En definitiva, el decreto mediante el cual el Presidente fija las competencias de los Ministerios es un acto administrativo y como tal está subordinado a la ley.

En tercer lugar, de admitirse la posibilidad de que el Presidente creara competencias para ser puestas a cargo de los ministerios, desvinculadas de las previsiones legales, se derrumbaría la construcción del Estado de Derecho, fundamento de nuestro ordenamiento constitucional. En efecto, desde el momento en que surge la figura del Estado de Derecho, en los países dotados de constituciones escritas se distingue entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución. En la primera se proclaman los derechos de los ciudadanos, en la segunda se determinan las competencias básicas de los órganos que ejercen el Poder Público, las cuales se desarrollan en la ley. Pero entre ambas partes existe una relación esencial: si la atribución de las competencias se desvincula de la ley y si el Poder Ejecutivo puede atribuirse a sí mismo competencias que no han sido sancionadas por el Poder Legislativo, la declaración de derechos y garantías carece de sentido, porque el ámbito propio de los ciudadanos podría ser invadido por los órganos ejecutores, con fundamento en facultades que esos mismos órganos se han atribuido. El propósito de destruir el Estado de Derecho, por supuesto, no fue la orientación que prevaleció en la Asamblea Nacional Constituyente al momento de elaborar la Ley Fundamental que nos rige. Antes por el contrario, cuando se definen las competencias del Poder Público Nacional se determina un ámbito de legislación reservado a éste, en el cual se incluye “la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales (...) la [legislación] de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado...” (art. 156, numeral 32). Con estas normas se ratifica que tanto la reglamentación de las garantías constitucionales como la determinación de las competencias materiales de los entes públicos están reservadas a la ley.

Por otra parte, en el Título IV de la Constitución, Del Poder Público, se reiteran los principios expuestos con especial referencia a la Administración Pública, cuando se proclama que:

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, *con sometimiento pleno a la ley y al derecho* (art. 141, resaltado nuestro).

Sentado lo anterior, parece necesario indagar sobre el origen de la norma constitucional que faculta al Presidente de la República para fijar el número de ministerios y su competencia. En la Ley Orgánica de la Administración Central se habían establecido los diferentes sectores de actividad que correspondían a cada ministerio, a la cabeza de los cuales se había decidido colocar un Viceministro, que sustituía la figura del Director General Sectorial. En diversas ocasiones, a los gobiernos de turno les había parecido

conveniente reacomodar los sectores de actividad pública, por ejemplo, sustrayendo el sector turismo del Ministerio de Fomento para unirlo con la actividad de información y así, mediante una reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, conformar un nuevo Ministerio, el de Información y Turismo, el cual por cierto tuvo escasa duración. Cuando accedió al poder el comandante (r) Chávez Frías, se consideró que era una buena idea crear un Ministerio de la Producción y el Comercio, mediante la fusión de los Ministerios de Agricultura y Cría y de Industria y Comercio, y a esos fines se promovió y obtuvo la correspondiente autorización mediante ley habilitante, con fundamento en la cual se dictó en el Decreto con rango y fuerza de ley del 18 de agosto de 1999, por el cual se reformó la Ley Orgánica de la Administración Central. En la Exposición de Motivos de este Decreto Ley el Ejecutivo Nacional expresó que:

[...] la vigente Ley Orgánica de la Administración Central, conforme al artículo 193 de la Constitución, determina el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia, restándole discrecionalidad al Ejecutivo Nacional para efectuar 'los arreglos' necesarios al aparato a través del cual gobierna y administra.

Al poco tiempo se constató que esa reforma era inconveniente, pero para revertir la situación al estado anterior era necesaria una nueva modificación de la Ley Orgánica de la Administración Central. En ese momento se estaba discutiendo el proyecto de la nueva Constitución y salió a relucir un estudio de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en el sentido de que era admisible que cada gestión de gobierno tuviera el esquema de organización ministerial que considerara conveniente, mediante la posibilidad de efectuar diferentes combinaciones de los sectores de actividad administrativa previamente definidos en la ley. Este criterio tenía el inconveniente de que la Constitución entonces vigente exigía que el número y las competencias de los ministerios estuvieran determinados por la ley. Por ello, en la nueva Constitución se removió tal obstáculo, al permitirse que el esquema ministerial pudiera ser fijado por decreto y ello podía hacerse sin infringir el principio de que la Constitución y las leyes definen las atribuciones de los órganos del Poder Público, dado que el decreto presidencial sólo atribuye a los despachos ministeriales competencias formales, las que deben tener su soporte en leyes materiales o sustantivas, como es la Ley de Universidades, en el caso que estudiamos. En realidad, fue el criterio sustentado en la sentencia de la Sala Político Administrativa del 7 de julio de 1981, a que antes nos referimos -el cual no ha sido modificado-, el que permitió que se trasladara al Poder Ejecutivo la potestad organizatoria de los ministerios, pues se entendió que en ningún caso las competencias asignadas por decreto a los despachos ministeriales pueden exceder la letra ni el propósito de lo dispuesto en leyes materiales ni tienen fuerza derogatoria frente a éstas. En efecto, la finalidad del traslado de la potestad organizatoria fue la de facilitarle al Ejecutivo la modificación de las estructuras ministeriales, mas no de permitirle que pudiera autoatribuirse competencias sin límite alguno. Con fundamento en la nueva disposición constitucional, el Ejecutivo Nacional ha segregado, del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, el Ministerio de Educación Superior y el Ministerio de Cultura, pero la suma de todas las competencias que corresponden a los nuevos despachos no puede exceder de la que tenía el ministerio original, salvo que se modifiquen las leyes sustantivas atributivas de competencias.

La nueva facultad, por otra parte, permite que donde la Ley de Universidades dice que el Ministro de Educación preside el Consejo Nacional de Universidades, pueda el Ejecutivo Nacional establecer que tal función corresponde al Ministro de Educación Superior, mas no incrementar las potestades de este Despacho con relación a las del ministerio del cual se desprendió.

Conforme a lo expuesto, no hay contradicción entre la disposición que faculta al Presidente de la República para fijar las competencias de los ministerios y la norma según la cual la Constitución y la ley determinan las atribuciones de los órganos del Poder Público, porque la primera se refiere a las competencias formales, que se expresan en actos de naturaleza administrativa, mientras que la segunda alude a las competencias materiales, consagradas mediante actos de rango legal, y porque en caso de diferencias entre ambos tipos de competencia, las segundas prevalecen sobre las primeras.

Pero además, la facultad del Poder Ejecutivo para dictar normas organizativas de tipo formal no puede ser usada para incrementar las facultades de un despacho ministerial en infracción a lo dispuesto en la ley, porque se configuraría el vicio de desviación de poder, expresamente previsto en el artículo 259 de la Constitución como causal de nulidad de los actos administrativos.

#### B. La naturaleza y jerarquía de los decretos orgánicos de los ministerios

Con fundamento en la disposición constitucional que faculta al Presidente de la República para fijar el número, organización y competencia de los ministerios y en lo pautado en la norma de la Ley Orgánica de la Administración Pública que desarrolla esa facultad, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ha dictado sucesivamente actos denominados “Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central”, cuya última versión había sido publicada por error del ente emisor en la *Gaceta Oficial* N° 3.416, del 20 de enero de 2005 y luego reformada mediante Decreto N° 3.464, del 9 de febrero de 2005 (*G.O.* N° 30.124 del 10-02-05), para incluir en este último decreto el nuevo Ministerio de la Cultura y sus competencias, las cuales se desgajan de las del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. En estos Decretos se establecen regulaciones sobre la Presidencia de la República y sobre la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, se enumeran los ministerios y se expresa para cada uno sus competencias generales, se definen o redefinen los entes adscritos a cada despacho y se incluyen disposiciones varias sobre la materia de que trata el decreto.

Por otra parte, en la Ley Orgánica de la Administración Pública, siguiendo la orientación de la derogada Ley Orgánica de la Administración Central, se consagra que “Las competencias específicas y las actividades particulares de cada ministerio serán las establecidas en el reglamento orgánico respectivo” (art. 60) y que “El reglamento orgánico de cada Ministerio determinará el número y competencia de los viceministros o viceministras de acuerdo con los sectores que deba atender...” (art. 64). De allí que en el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central vigente se dispone en el Capítulo V, De la Organización Interna de los Ministerios, que “Cada Ministerio está integrado por el Despacho de los Ministros y los Despachos de los Vice Ministros. El Despacho del Ministro contará con la Dirección del Despacho y las dependencias y funcionarios necesarios para el cumplimiento de sus fines, según se determine en el correspondiente Reglamento Orgánico” (art. 27) y que “Los Reglamentos Orgánicos determinarán la estructura y las funciones de los Vice Ministros y de las demás dependencias que integran cada Ministerio” (art. 28).

En fecha 3 de abril de 2002 fue publicado en la *Gaceta Oficial* N° 37.415 el Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación Superior, el cual fue modificado por el Decreto N° 3.444, del 24-01-2005, publicado en la *Gaceta Oficial* N° Extraordinario 5.758, del 27-01-05, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Orgá-

nico del Ministerio de Educación Superior, objeto de las presentes consideraciones. En dicho Reglamento se expresa que “El Reglamento Interno del Ministerio de Educación Superior será dictado mediante Resolución del Ministro, y en él se determinarán la organización y funciones de las demás dependencias de ese Despacho Ministerial” (art. 28).

Conforme a lo expuesto debemos señalar que existe una jerarquía normativa en cuanto a la organización de los ministerios, la cual se configura en orden descendente así: en primer lugar la Constitución, en segundo lugar la Ley Orgánica de la Administración Pública, en tercer lugar el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, en cuarto lugar el Reglamento Orgánico de cada ministerio y en quinto lugar, el Reglamento Interno de cada ministerio. Con respecto a los actos del Poder Ejecutivo antes enunciados debemos precisar el papel que le corresponde a cada uno de ellos.

En el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, que dicta el Presidente de la República en Consejo de Ministros, se fija el número de los ministerios y se determina, para cada uno de ellos, sus competencias básicas (de carácter formal, como antes indicamos).

En el Reglamento Orgánico de cada ministerio, que dicta igualmente el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, se distribuyen las competencias básicas entre el ministro y las dependencias adscritas a su despacho, por una parte, y entre los viceministros y las direcciones generales dependientes de ellos, por la otra. En esta distribución se asignan a las dependencias mencionadas “las competencias específicas y las actividades particulares de cada ministerio” (art. 61 de la Ley Orgánica de la Administración Central), por lo cual, lógicamente, éstas no pueden exceder ni estar en contradicción con las competencias básicas que corresponden al ministerio en su conjunto, tal como fueron definidas en el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central.

En el Reglamento Interno del Ministerio, que debe dictar cada ministro con relación a su Despacho, se determina la organización y funciones de las dependencias de menor jerarquía, sin exceder ni contradecir las competencias que corresponden al ámbito de los viceministros a que pertenecen, o al Despacho del Ministro, si dependen de éste.

Conforme a lo expuesto, el Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación Superior es un acto jurídico de cuarto nivel con relación al ordenamiento jurídico en su conjunto y de segundo nivel con relación a los actos que puede dictar el Ejecutivo Nacional. Por lo tanto, ese acto está sometido en orden ascendente a lo dispuesto en el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, en la legislación (Ley Orgánica de la Administración Pública y en las leyes o decretos leyes que definen las competencias materiales de los ministerios) y en la Constitución.

## **2. En particular, el régimen de competencias del Ministerio de Educación Superior**

De acuerdo con lo antes señalado, las competencias formales del Ministerio de Educación Superior están definidas en el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central (art. 14) y en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación Superior, en este último en cuanto a la distribución de competencias entre las dependencias superiores del ministerio, de conformidad con las previsiones del decreto antes citado. Por tal razón es necesario referirse separadamente a ambos actos administrativos.

#### A. Las competencias del Ministerio de Educación Superior en el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central

En el artículo 14 del Decreto que venimos de mencionar se fijan las competencias del Ministerio de Educación Superior. En algunos casos, dependiendo de la manera como se interpreten, las normas que allí se incluyen pueden o no configurar infracciones al ordenamiento jurídico, mientras que en otro caso se observa la pretensión del órgano ejecutivo de asumir competencias del Consejo Nacional de Universidades, tal como se examina seguidamente:

a) En la norma que consideramos se hace referencia al sistema de educación superior (numerales 1, 3 y 6), sin que en ninguna parte se definan su significado y su extensión. Parece necesario que en la Ley de Educación Superior, cuyo proyecto se deberá estudiar en la Asamblea Nacional, se hagan esas precisiones y, sobre todo, se establezcan los necesarios mecanismos de coordinación entre las instituciones de educación superior para que efectivamente funcionen como integrantes de un sistema, sin que se lesione la autonomía universitaria.

Entretanto, debemos tener presente que las instituciones de educación superior tienen diferente naturaleza y gozan de diversos grados de autonomía, así:

En la vigente Ley Orgánica de Educación se definen los objetivos de la educación superior y se dispone que “Son institutos de educación superior, las universidades, los institutos universitarios pedagógicos, politécnicos- tecnológicos y colegios universitarios y los institutos de formación de oficiales de las Fuerzas Armadas; los institutos especiales de formación docente, de bellas artes y de investigación; los institutos superiores de formación de ministros del culto; y, en general, aquellos que tengan los propósitos señalados en el artículo anterior y se ajusten a los requerimientos que establezca la ley especial” (art. 28). Ahora bien, entre las instituciones antes enumeradas existen diferencias importantes de orden jurídico y administrativo, como son las siguientes:

En primer lugar, en la Constitución se establecen regulaciones especiales con relación a las universidades (art. 109), instituciones que pueden ser autónomas y experimentales. En relación con estas últimas se pauta en la norma constitucional citada que “Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley”.

En segundo lugar, en la Ley de Universidades se regula el *status* de las universidades nacionales autónomas, de las nacionales experimentales y de las privadas, con regímenes jurídicos diferentes. Las Universidades que disfrutan de los tributos de la autonomía plena que se expresan en el artículo 9 de dicha ley son las Universidades Autónomas. Con respecto a las Universidades Experimentales se dispone en la ley mencionada que “Estas Universidades gozarán de autonomía dentro de las condiciones especiales requeridas por la experimentación educativa” (art. 10), de modo que aún las Universidades Experimentales disfrutan de autonomía, dentro de un grado variable. Además se dispone que “El Ejecutivo Nacional, oída asimismo la opinión del Consejo Nacional de Universidades, podrá también crear o autorizar el funcionamiento de institutos o colegios universitarios, cuyo régimen será establecido en el reglamento que al efecto dicte, y los cuales no tendrán representantes en el Consejo Nacional de Universidades” (Parágrafo Único del artículo 10).

Conforme a lo expuesto, parece acertado que en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto a que nos referimos se otorgue competencia al Ministerio de Educación Superior para “La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realiza-

ción de actividades del Ejecutivo Nacional en materia de Educación Superior”, siempre y cuando esta atribución se entienda como referida a las actividades del Ejecutivo Nacional, del cual dependen instituciones de educación superior tales como institutos o colegios universitarios oficiales, más no a otras instituciones que gozan de autonomía o que, en todo caso, no tienen subordinación jerárquica del Ejecutivo. En igual sentido debe considerarse el numeral 4 del artículo y decreto a que nos referimos, pues cuando se alude a la función del Ministerio de Educación Superior de “Coordinar el proceso de organización del Sistema de Educación Superior”, debe entenderse que se refiere a las competencias del Ejecutivo Nacional en esta materia, en coordinación con las que pertenecen al Consejo Nacional de Universidades.

Pero si la idea es la de incluir a las Universidades en esa categoría genérica de instituciones de educación superior, para darles un tratamiento que es incompatible con la autonomía que les garantiza la Constitución y la ley, resulta evidente que tales atribuciones serían inconstituciones e ilegales, porque el Ejecutivo Nacional no puede modificar situaciones jurídicas establecidas en la ley y mucho menos dejar sin efecto garantías que tienen rango constitucional.

b) En el numeral 4 del mismo artículo 14, *eiusdem*, se pone a cargo del Ministerio de Educación Superior el “Establecer los criterios para la creación de nuevas universidades, institutos universitarios de tecnología, colegios universitarios y politécnicos y otros entes de educación superior”. Esta atribución colide con la letra y con el espíritu de la Ley de Universidades en los siguientes aspectos:

Conforme a la Ley de Universidades “El Consejo Nacional de Universidades es el organismo encargado de asegurar el cumplimiento de la presente Ley por las Universidades, de coordinar las relaciones de ellas entre sí y con el resto del sistema educativo, de armonizar sus planes docentes, culturales y científicos y de planificar su desarrollo de acuerdo con las necesidades del país” (art. 18). De modo particular, es de la competencia del CNU “Definir la orientación y las líneas de desarrollo del sistema universitario de acuerdo con las necesidades del país, con el progreso de la educación y con el avance de los conocimientos” (art. 20, numeral 1). Para el cumplimiento de sus funciones el CNU cuenta con la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), la cual es un magnífico ejemplo de la colaboración que debe existir entre el sistema universitario, cuya cúspide es el CNU, y los órganos del Ejecutivo Nacional responsables del sector educativo. En efecto, la OPSU está bajo la dirección de un funcionario que es designado por el Ejecutivo Nacional (art. 22), pero la Oficina tiene entre sus atribuciones la de “Servir de oficina técnica del Consejo Nacional de Universidades” (art. 22, numeral 1). De esta manera, el menoscabo de las atribuciones de la OPSU significa también una lesión a la autonomía universitaria.

Ahora bien, las pautas para la creación de nuevas Universidades -en las que se definen las líneas de desarrollo del sistema universitario-, deben ser aprobadas por el CNU, órgano al que corresponde también emitir opinión sobre los proyectos de creación de otras instituciones de educación superior, sobre la base de los proyectos que elabora la OPSU. De modo que cuando se pretende sustraer esta competencia del CNU y de la OPSU para asignársela al Ministerio de Educación Superior se infringen las disposiciones de la Ley de Universidades que hemos citado y se lesiona la autonomía universitaria, que en la Constitución vigente se configura como un derecho cultural y educativo de los ciudadanos.

## B. Las competencias de las diversas dependencias del Ministerio de Educación Superior en el Reglamento Orgánico del Ministerio

Sobre este aspecto, deben distinguirse diversas situaciones que se observan en el Reglamento que examinamos.

a) En determinados artículos de este Reglamento se expresa correctamente la relación de algunas instituciones de educación superior con el Ministerio. Así, en el artículo 3° se dispone que “Corresponde a la Oficina de Administración y Servicios: 10. Coordinar, evaluar y aprobar los procesos de licitación correspondientes a la contratación para la adquisición de bienes, servicios y obras de los Institutos de Educación Superior *jerárquicamente dependientes del Ministerio*” (resaltado nuestro), y esta fórmula se repite en el numeral 10 del artículo 5°. En otros artículos se asignan competencias jerárquicas a órganos del Ministerio con relación a “dependencias y entes adscritos”, como ocurre en el numeral 5 del artículo 6° y los numerales 1, 4 y 6 del artículo 8° del Reglamento, con lo cual se evidencia la intención de excluir de esas disposiciones a las instituciones que, como las Universidades, ni son dependencias ni son entes adscritos al ministerio.

Sobre este último aspecto parece oportuno hacer una digresión sobre la naturaleza de las Universidades. Estos entes no son considerados como institutos autónomos, los cuales sólo pueden ser creados por ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución. En cambio, las Universidades Nacionales se crean por un procedimiento que incluye la opinión del Consejo Nacional de Universidades y la promulgación de un decreto presidencial. Los institutos autónomos son entes descentralizados del Poder Ejecutivo, de surgimiento relativamente reciente (el primer instituto autónomo se creó en Venezuela en 1928), mientras que las Universidades se consideran entes corporativos, ya que provienen de un *corpus* o sustrato social anterior al Estado mismo.

Por ello, las Universidades Nacionales no están adscritas a un ministerio, sino que sus relaciones con el Ejecutivo Nacional se canalizan a través del Consejo Nacional de Universidades, órgano que aun cuando está presidido por un ministro (el de Educación Superior ahora), en su integración la participación decisiva corresponde a las Universidades.

b) En algunos numerales se atribuyen potestades jerárquicas al Ministerio de Educación Superior sobre las instituciones de educación superior, sin hacer exclusión expresa de los entes dotados de autonomía, así:

En el artículo 4°, que viene de la versión anterior del Reglamento, se atribuye a la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio, por una parte, la dirección coordinación y supervisión de todos los trámites relacionados con los ingresos, sueldos ascensos, egresos, jubilaciones y otras situaciones administrativas “del personal del Ministerio y de las Instituciones Oficiales de Educación Superior” (numeral 8), y por la otra, “Evaluar las credenciales académicas de los candidatos a autoridades de las Instituciones Oficiales de Educación Superior” (numeral 9). Ahora bien, por la naturaleza de las competencias que se fijan en los ordinales citados, resulta evidente que esta norma no tiene como destinatario a las instituciones de educación superior que gozan de autonomía.

De allí se desprende que la expresión “Instituciones Oficiales de Educación Superior”, en el contexto de este Reglamento, se refiere evidentemente a las instituciones que dependen jerárquicamente del Ministerio, de donde se desprende que, para evitar confusiones en que podrían incurrir funcionarios del Ejecutivo poco avisados, el texto de los numerales mencionados debería ser corregido a la mayor brevedad, con la finalidad de

precisar que en realidad se alude a “Institutos de Educación Superior jerárquicamente dependientes del Ministerio”, para igualar la terminología con la que se usa en los artículos 5º, numeral 10 y 6º, numeral 5.

En el mismo sentido, la atribución del Viceministro de Políticas Académicas de “Tramitar, evaluar y acreditar los proyectos de creación de programas e Instituciones de Educación Superior, así como el seguimiento y la rendición de cuentas”, que se incluye en el numeral 14 del artículo 15, *eiusdem*, se refieren obviamente a las instituciones dependientes jerárquicamente del Ministerio, porque con relación a las Universidades tal competencia pertenece al Consejo Nacional de Universidades. Incluso con relación a los institutos y colegios universitarios, la facultad para crearlos no puede ejercerla el Ejecutivo Nacional sin previamente obtener la opinión del Consejo Nacional de Universidades, a tenor de lo dispuesto en el Parágrafo Único del artículo 10 de la Ley de Universidades. Por estas razones, para evitar interpretaciones violatorias del ordenamiento jurídico, sería conveniente una expresa mención de que este ordinal se refiere a los Institutos de Educación Superior jerárquicamente dependientes del Ministerio, previo cumplimiento del procedimiento legalmente establecido.

Igual tratamiento debe darse a las atribuciones de la Dirección General de Planificación Académica y de la Dirección General de Desarrollo Académico e Institucional, ambas dependientes del Despacho del Viceministro de Políticas Académicas (artículos 19 y 20 del Reglamento) y de las Direcciones Generales de Desempeño Estudiantil y de Calidad de Vida Estudiantil, adscritas al Despacho del Viceministro de Políticas Estudiantiles (artículos 21 y 22 del Reglamento), en cuanto se refieran a la realización de actividades que puedan ser consideradas como interferencias en el funcionamiento de Universidades Autónomas.

c) En el numeral 11 del artículo 15 y en el numeral 10 del artículo 18 del Reglamento objeto de análisis se incluye una fórmula, redactada en términos idénticos, conforme a la cual se atribuye al Despacho del Viceministro de Políticas Académicas y al Despacho del Viceministro de Políticas Estudiantiles, respectivamente, la atribución de “Velar por la correcta aplicación de los actos dictados por el Consejo Nacional de Universidades en materia de su competencia”. En este texto no se consagran atribuciones de control sobre el CNU a cargo de funcionarios del Ministerio de Educación Superior, sino que se establece la debida obediencia a los actos dictados por aquel órgano colegiado, a cuyo efecto los viceministros citados deben, en su ámbito respectivo, velar por la correcta aplicación de dichos actos. En consecuencia, en este ordinal no se lesiona la autonomía universitaria.

d) En el artículo 8º del Reglamento que examinamos, referido a las atribuciones de la Oficina de Planificación, Presupuesto y Control de Gestión se incluyen tres normas que requieren comentarios separados:

En el numeral 1 se atribuye a dicha oficina la competencia para “Coordinar la formulación de los Planes Operativos Anuales del Ministerio, de sus Servicios Autónomos, de los entes adscritos y de los órganos dependientes del mismo”. Esta norma no se refiere a las Universidades Autónomas, las cuales no son dependencias del ministerio ni le están adscritas, por lo cual no hay aquí infracción a la autonomía universitaria.

En el numeral 6 se regula el control y evaluación de los planes operativos y del presupuesto ordinario y extraordinario del ministerio, de sus dependencias y de sus entes adscritos, por lo cual esta norma no tiene como destinatario a las Universidades Autónomas.

En el numeral 4 se establece la siguiente competencia para la Oficina de Planificación, Presupuesto y Control de Gestión: “Elaborar y coordinar la ejecución del presupuesto ordinario, de los créditos adicionales y de las rectificaciones presupuestarias del Ministerio y consolidar los presupuestos de *todas* las Instituciones Oficiales de Educación Superior y sus dependencias adscritas” (resaltado nuestro). Esta norma comprende dos supuestos: el primero, la ejecución del presupuesto ordinario y de otras asignaciones presupuestarias, se refiere exclusivamente al ministerio; el segundo, sobre la consolidación de los presupuestos, parecería destinarse incluso a las Universidades Autónomas desde el momento en que se alude a *todas* las instituciones oficiales de educación superior. Ello no es evidente, dado que esta denominación genérica se usa en el Reglamento para referirse a instituciones jerárquicamente dependientes del ministerio, tal como antes lo hicimos notar. No obstante, aunque se pretendiera incluir en este numeral a las Universidades Autónomas, debe tenerse presente que la consolidación de presupuestos del sector público es una operación que persigue “presentar información sobre las transacciones netas que realizará este sector con el resto de la economía”, tal como se define en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (art. 75), y sus fines son informativos y de análisis económico. Por lo tanto, esta atribución en ningún caso interfiere ni la formulación ni la ejecución de los presupuestos de las Universidades.

e) En el numeral 5 del artículo 15 del Reglamento se pone a cargo del Viceministro de Políticas Académicas la función de “Asesorar y tramitar ante el Ministro el refrendo de los títulos y notas expedidos por los institutos universitarios y politécnicos, colegios universitarios y universidades privadas, así como las reválidas, equivalencias y reconocimiento de títulos otorgados por los países firmantes de los convenios de cooperación internacional”. En esta norma, la primera parte se adecua a las facultades del Ejecutivo con respecto a las Universidades Privadas, y es la segunda parte la que amerita un comentario especial.

Conforme a la Ley de Universidades, entre las atribuciones del Consejo Nacional de Universidades está la de “Proponer al Ejecutivo Nacional los reglamentos concernientes a los exámenes de reválida de títulos y equivalencia de estudios” (art. 20, numeral 5). Además, en el numeral 12 del artículo 62 de la misma ley se incluye, entre las atribuciones de los Consejos de las Facultades, “Informar y emitir opinión acerca de los expedientes sobre reválidas de títulos, equivalencia de estudios y traslados que le proponga para su consulta el Consejo Universitario”. En la actualidad está vigente un Reglamento de Reválida de Títulos y Equivalencia de Estudios, dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros según Decreto N° 1.292, del 14 de enero de 1969 (*G.O.* N° 28.826, del 15-01-69). De acuerdo a este Reglamento, las decisiones en esta materia corresponden exclusivamente a las Universidades Nacionales Autónomas. El sistema vigente podría ser cambiado por un nuevo reglamento del Ejecutivo, pero éste no podría ser dictado sin oír previamente la opinión del Consejo Nacional de Universidades.

No obstante, se observa que la norma que examinamos se refiere exclusivamente a las reválidas, equivalencias y reconocimiento de títulos otorgados por los países firmantes de los convenios de cooperación internacional. En tal caso, si en los mencionados convenios se establece que tales atribuciones se asignan al Ministerio de Educación Superior, o al Ministerio correspondiente, debe tenerse presente que las normas de los tratados internacionales -si han sido suscritos y ratificados por la República de acuerdo al procedimiento constitucionalmente establecido- tienen una alta jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico y que sus disposiciones tienen aplicación preferente sobre la legislación interna. Por lo tanto, no constituiría infracción a la autonomía universitaria ni a

las atribuciones del Consejo Nacional de Universidades el establecimiento, en los tratados o convenios respectivos, de un régimen particular en este ámbito, diferente al consagrado en la Ley de Universidades y en el Reglamento del Ejecutivo sobre la materia. Sobre este aspecto se debería examinar en cada caso los convenios de que trate, en el entendido de que si en alguno de ellos no se hace mención expresa al régimen especial, se aplicará el previsto en la Ley de Universidades.

### III. IMPLICACIONES DE LA DECLARATORIA DEL CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSIDADES COMO SERVICIO AUTÓNOMO SIN PERSONALIDAD JURÍDICA

Las consideraciones contenidas en esta segunda parte se refieren a las implicaciones jurídicas de la norma del artículo 26 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación Superior, introducida por el Decreto 3444, según el cual *“El Consejo Nacional de Universidades, Servicio Autónomo sin personalidad jurídica creado mediante el Decreto N° 2.216 de fecha 12 de septiembre de 1983, dependerá jerárquicamente del Ministerio de Educación Superior”*. Para emitir opinión sobre este aspecto debemos considerar los antecedentes del caso.

#### 1. Los antecedentes

En la Ley de Universidades actualmente vigente, del 8 de septiembre de 1970, se acordaron importantes competencias al Consejo Nacional de Universidades (CNU), pero no se consideró necesario dotar a este organismo de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus objetivos. Como consecuencia de ello, el CNU no tenía un presupuesto propio y sus asignaciones presupuestarias no podían estar en una Universidad en particular, ni tampoco en el conjunto, porque éste carecía de personalidad jurídica. Por ello, los recursos que se le concedían se situaron en el Ministerio de Educación. La ubicación del CNU como un programa en dicho ministerio no significó que aquel organismo dependiera jerárquicamente del ministerio, como tampoco que el organismo colegiado en la actualidad dependa del Ministro de Educación Superior. Para sustentar esta afirmación debemos examinar el régimen presupuestario anterior y el actualmente vigente, así como la figura del servicio autónomo sin personalidad jurídica.

#### A. El régimen presupuestario

En Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente desde 1918, se disponía, con relación al Presupuesto General (Presupuesto de la República, diríamos ahora), que *“El Presupuesto de Gastos se dividirá por departamentos, y se distribuirá en Capítulos, convenientemente clasificados, los cuales a su vez se subdividirán en partidas, con la correspondiente especificación de los gastos acordados a cada partida. Cada Departamento comprenderá todos los créditos de que pueda hacer uso el respectivo Ministerio, de acuerdo con los servicios que sean de su competencia”* (art. 179, Parágrafo Segundo). Conforme a esa disposición, las asignaciones presupuestarias de todos los órganos de la persona jurídica principal del Estado llamada entonces *Nación* (ahora República), debían

estar incluidas en alguno de los Departamentos, es decir, en un Ministerio. Ello trajo como resultado que en el Departamento de Relaciones Interiores se incluía el presupuesto de la Presidencia de la República, del Congreso Nacional y del Consejo Supremo Electoral, en el de Justicia el presupuesto del Poder Judicial y del Ministerio Público y en el de Hacienda el de la Contraloría General de la Nación. El ordenador de pago de cada uno de esos Departamentos era el ministro respectivo, pero a nadie se le ocurrió sostener, por ejemplo, que el Presidente de la República o el Congreso dependiera jerárquicamente del Ministro de Relaciones Interiores.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, el 30 de julio de 1976, reformada el 30 de diciembre de 1980, se modifica el concepto anterior: se consagró que los Ministros no eran los únicos ordenadores de pagos, sino que también tenían tal carácter otros órganos como el Presidente del Congreso, el Contralor General de la República, el Presidente del Consejo Supremo Electoral, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de la Judicatura y el Fiscal General de la República. Para administrar el presupuesto de la Presidencia de la República se creó el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, y a nadie se le ocurrió sostener que la Presidencia dependía de este ministerio. En el artículo 51 de la vigente Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público se determinan los actuales ordenadores de compromisos y de pagos, cuyo número se ha incrementado significativamente, pero no se incluye entre éstos al Consejo Nacional de Universidades.

Por otra parte, desde 1918 existe en Venezuela el principio de la unidad del Tesoro, conforme al cual todos los ingresos que recibe la República deben pasar al Tesoro Nacional, y el principio de la legalidad del gasto, que postula que no se hará del Tesoro gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Según el primero de estos principios, los ministerios y organismos de la Presidencia que forman el Poder Ejecutivo, las demás ramas del Poder Público (Poder Judicial y Poder Legislativo en la Constitución de 1961) y los órganos del Estado con autonomía funcional (Contraloría, Fiscalía, Consejo Supremo Electoral) no podían aplicar los ingresos que obtuvieran para el financiamiento de sus gastos, sino que debían enterarlos al Tesoro Nacional.

Para evitar la excesiva rigidez de los principios expuestos, desde 1928 se comenzaron a crear institutos autónomos, cada uno de los cuales tiene su propia personalidad jurídica y su propio presupuesto. Por ello, los institutos autónomos constituyen una excepción al principio de la unidad del Tesoro, porque que no están obligados a enterar al Tesoro Nacional los ingresos que obtienen, sino que pueden utilizarlos directamente para sus gastos.

#### B. La figura del servicio autónomo sin personalidad jurídica

En 1972 la Comisión de Administración Pública, organismo asesor de la Presidencia de la República, había propuesto en su Informe sobre la Reforma Administrativa, que para flexibilizar el sistema presupuestario y para evitar la proliferación de institutos autónomos se creara una nueva figura jurídica, la del patrimonio autónomo sin personalidad jurídica que cumpliera una función similar a la de las *haciendas autónomas* que existían en el derecho italiano. Esta figura consiste en lo siguiente: el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, o el legislador, puede conferir a un organismo determinado de la Administración Central la condición de servicio autónomo sin personalidad jurídica, y en virtud de ese carácter dicho organismo puede reinvertir, en el finan-

ciamiento de los servicios que presta, los ingresos que perciba, sin tener que enterarlos al Tesoro Nacional. Pero ello no significa que el organismo adquiera la personalidad jurídica, su régimen jurídico y administrativo sigue siendo el mismo que tenía antes: si era una dirección de un ministerio, continúa siéndolo, si era un organismo con autonomía funcional, conserva tal carácter. Por ello, el órgano investido con el carácter de servicio autónomo no puede ser demandado, las acciones judiciales deben intentarse contra la República, bajo cuya personalidad jurídica se acoge el organismo a que nos referimos.

En la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976 se reguló el principio de que no se puede destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender al pago de determinados gastos y en el artículo 15, numeral 5, se incluyó entre las excepciones a dicho principio la figura del servicio autónomo sin personalidad jurídica, la cual autoriza a determinados órganos públicos a reinvertir los ingresos que reciben por la gestión de sus servicios.<sup>3</sup> El régimen de estos servicios fue desarrollado sucesivamente en varios reglamentos del Ejecutivo Nacional y actualmente está consagrado en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la siguiente forma:

*Artículo 92.* Con el propósito de obtener recursos propios producto de su gestión para ser afectados al financiamiento de un servicio público determinado, el Presidente o Presidenta de la República, mediante el reglamento orgánico respectivo, en Consejo de Ministros, podrá crear órganos con carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica, u otorgar tal carácter a órganos ya existentes en los ministerios y en las oficinas nacionales.

Sólo podrá otorgarse el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan, efectivamente, la captación de ingresos propios.

Los referidos servicios son órganos que dependerán jerárquicamente del ministro o ministra o del viceministro o viceministra que determine el respectivo reglamento orgánico, o del jefe de la oficina nacional de ser el caso.

*Artículo 93.* Los servicios autónomos sin personalidad jurídica contarán con un fondo separado, para lo cual estarán dotados de la autonomía que acuerde el reglamento orgánico que les otorgue tal carácter.

Los ingresos provenientes de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica no forman parte del Tesoro y, en tal virtud, podrán ser afectados directamente de acuerdo con los fines para los cuales han sido creados. Tales ingresos sólo podrán ser utilizados para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines.

Se observa, con relación a las normas anteriores, de un lado, que no excluyen la posibilidad de que por ley se creen servicios autónomos sin personalidad jurídica (como es el caso del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, SENIAT), y del otro, que los aludidos servicios no dependen solamente de los ministros o viceministros, sino también de una oficina nacional, según el caso. Pero demás, existen servicios autónomos que no responden a las características de las normas citadas de la Ley Orgánica de la Administración Central porque no dependen de la Administración Central sino de otras ramas del Poder Público. En tal sentido, en el Poder Legislativo existe el Servicio Autónomo de Información Legislativa (SAIL), dependiente de la Asamblea Nacional, y en el Poder Electoral el Servicio Autónomo de Información del Poder Electoral (SAIPE), como un órgano del Consejo Nacional Electoral.

---

3 Para ampliar sobre estos aspectos remito a la lectura de mi libro *Lecciones sobre Presupuesto Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 63 a 70.

Por otra parte, en el ámbito estatal son numerosos los servicios autónomos sin personalidad jurídica que se han creado y, en la recientemente promulgada Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se incluye, entre los organismos sujetos a las disposiciones sobre la Hacienda Pública Municipal, “Los servicios autónomos sin personalidad jurídica creados por los municipios” (art. 131, numeral 3).

Conforme a lo expuesto, puede afirmarse no que todos los servicios autónomos sin personalidad jurídica dependen de los ministerios, y asimismo que la regulación de los servicios autónomos no se agota en las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Central.

## 2. El Consejo Nacional de Universidades como servicio autónomo

A raíz del inicio del sistema de preinscripción nacional para las Universidades, el Consejo Nacional de Universidades comenzó a imprimir unos documentos para estos fines como eran, por una parte, las planillas de preinscripción, y por la otra, unos folletos llamados “Oportunidades de Estudio en Educación Superior”. Esas planillas y esos folletos se vendían a los interesados y el CNU utilizaba los ingresos obtenidos para financiar la impresión de otros documentos de la misma naturaleza, dado que las asignaciones presupuestarias que se otorgaban al organismo siempre resultaban insuficientes.

En el año 1981, la Contraloría General de la República advirtió al CNU que estaba infringiendo normas presupuestarias, pues como carecía de personalidad jurídica, los ingresos por la venta de documentos debían ser enterados al Tesoro Nacional, y que podía luego solicitar el otorgamiento de esos recursos en el Presupuesto del año siguiente o por vía de créditos adicionales. En este aspecto los funcionarios contralores tenían razón: el presupuesto del CNU era un programa en el Ministerio de Educación, su órgano ejecutor era el Presidente del Organismo, esto es, el Ministro de Educación, y por lo tanto correspondía a este funcionario velar por la aplicación del principio de no afectación de ingresos para gastos determinados.

En el CNU se estudiaron diversas fórmulas para evitar infracciones al ordenamiento jurídico (quien suscribe era en esa época el Consultor Jurídico del CNU). En primer lugar, se consideró la posibilidad de solicitar la reforma de la Ley de Universidades para otorgar personalidad jurídica al organismo, pero se descartó esta opción, por una parte, porque ello configuraría al CNU como un instituto autónomo, es decir, rebajaría su *status* administrativo, y por la otra, por las dificultades -incluso los riesgos- que suponía en ese momento entrar en un proceso de reforma de la legislación sobre las Universidades. En segundo lugar, se analizó la conveniencia de crear una fundación de apoyo al CNU, que tuviera a su cargo la percepción de ingresos y el financiamiento de las publicaciones, pero se estimó que esa fórmula complicaría la administración y crearía una estructura paralela (la fundación) en la que prestarían servicios personas sometidas a un régimen laboral (el de la Ley del Trabajo), distinto al de los funcionarios del CNU, que se regían por la Ley de Carrera Administrativa.

En definitiva, se concluyó en que las figuras estudiadas no solo eran inconvenientes sino además innecesarias, porque existía una figura jurídica que resolvía la cuestión en forma sencilla y sin efectos colaterales, como era la atribución al CNU del carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica. En tal virtud, en fecha 12 de septiembre de 1983 el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, promulgó el Decreto N°

2.216, por el cual “*Se atribuye al Consejo Nacional de Universidades el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica, para financiar las actividades que le corresponden en virtud de la Ley de Universidades*” (art. 1°).

El fundamento de este Decreto fue “lo establecido en el numeral 5 del artículo 15 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario”, el cual se refería a las excepciones al principio de no afectación de ingresos para gastos determinados, tal como antes expresamos. La finalidad de la figura adoptada quedó claramente establecida: “financiar las actividades que le corresponden al [CNU] en virtud de la Ley de Universidades”. En el Decreto aludido se determinan en el artículo 2 los ingresos del CNU como servicio autónomo en la siguiente forma: por una parte, “Los recursos que se le asignen en la Ley de Presupuesto” (numeral 1); por la otra:

Los recursos que resulten de los ingresos propios obtenidos por los servicios prestados, tales como:

- a) La venta de planillas y folletos relativos a la preinscripción nacional y a las oportunidades de estudio en Venezuela.
- b) La venta de planillas, folletos y monografías que sirven de apoyo al registro estudiantil del subsistema de educación superior.
- c) La venta de los materiales requeridos para la prueba de aptitud académica.
- d) La venta de otros materiales editados por el Consejo Nacional de Universidades para la orientación de los estudiantes que deseen ingresar a la educación superior (numeral 2).

Como puede verse, la decisión de invertir al CNU con el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica no tuvo otra finalidad que resolver cuestiones presupuestarias relacionadas con la venta de planillas y folletos, derivadas del escaso presupuesto que se asignaba al organismo, es decir, lo que se buscaba era ampliar las posibilidades de manejo financiero de la institución.

Particular importancia tiene en este Decreto la previsión del artículo 3, conforme al cual “*La administración de estos recursos estará a cargo del Ministro de Educación, Presidente del Consejo Nacional de Universidades*”. Con relación a esta norma es necesario formular algunas consideraciones.

A partir de la Ley de Universidades de 1970, el Ministro de Educación tiene una doble dimensión como ejecutor presupuestario: de un lado, es ordenador de compromisos y de pagos de su Despacho, el Ministerio de Educación; del otro, es ordenador de compromisos y de pagos de un organismo diferente, el Consejo Nacional de Universidades. Ello no significa que ambos organismos sean uno solo ni que uno dependa del otro, cada uno conserva su individualidad y se rige por su ordenamiento jurídico.

En la disposición antes transcrita se hace correctamente la distinción: la administración de los recursos del CNU, para financiar las actividades que le corresponden según la Ley de Universidades, está a cargo del Ministro de Educación en tanto que Presidente del CNU, mas no en su carácter de jerarca del Despacho de Educación.

Ahora bien, la ejecución del presupuesto del CNU correspondía al Ministro de Educación desde que se dictó la ley de Universidades, esto es, antes que se promulgara el decreto sobre el servicio autónomo. En efecto, siendo el CNU, desde el punto de vista presupuestario, un programa dentro del presupuesto del Ministerio de Educación, la ordenación de compromisos y de pagos con cargo a los recursos asignados al órgano universitario sólo podía ser hecho por su presidente, el Ministro de Educación. De allí que el

artículo 3 a que nos referimos significa únicamente que los ingresos propios que obtiene el CNU por la venta de planillas y folletos tienen una administración presupuestaria cuya responsabilidad corre a cargo del Ministro de Educación, en tanto que Presidente del Consejo y no en tanto que superior jerárquico del Despacho de Educación.

### **3. Significado del artículo 26 del reglamento orgánico del Ministerio de Educación Superior**

En el artículo citado, como antes quedó expresado, se dispone que “El Consejo Nacional de Universidades Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, creado mediante el Decreto N° 2.216 de fecha 12 de septiembre de 1983, dependerá jerárquicamente del Ministerio de Educación”. Esta disposición exige de un esfuerzo interpretativo para desentrañar su significado, como veremos seguidamente.

El Consejo Nacional de Universidades no se creó mediante el Decreto de 1983, sino mediante la Ley de Universidades de 1970. Por ello, de la redacción de esta norma se desprende que lo que se hace depender jerárquicamente del Ministerio de Educación Superior no es el Consejo Nacional de Universidades, órgano creado por aquella Ley, sino la condición de servicio autónomo que le fue atribuido a dicho órgano por el Decreto N° 2.216, de septiembre de 1983. En este sentido, el artículo 26 a que nos referimos es innecesario, porque anteriormente el órgano ejecutor del servicio autónomo era el Ministro de Educación y ahora es el Ministro de Educación Superior, de modo que el servicio autónomo, en cuanto tal, siempre ha dependido del ministro del ramo, lo cual no significa que se adscriban a ese funcionario, ni al despacho a su cargo, las competencias académicas o de otra naturaleza que la Ley de Universidades atribuye al CNU. Pero el Ministro de Educación Superior, que es el ejecutor presupuestario del servicio autónomo, no puede depender jerárquicamente de sí mismo, por lo que concluimos que lo que quiso decir el Reglamento Orgánico en este aspecto es que el órgano ejecutor del presupuesto del servicio autónomo no es más el Ministro de Educación, ni el Ministro de Educación, Cultura y Deportes, sino el Ministro de Educación Superior. En este caso, la redacción adecuada es la siguiente: “Las atribuciones que según el Decreto N° 2.216, del 12 de septiembre de 1983, corresponden al Ministro de Educación, referidas a la administración de los recursos del Consejo Nacional de Universidades en su condición de servicio autónomo, serán ejercidas por el Ministro de Educación Superior”.

A pesar de lo antes expuesto, algunas personas consideran que lo que se pretende con el artículo 26 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación Superior es suprimir la autonomía del Consejo Nacional de Universidades y convertirlo en una simple dependencia de dicho Ministerio. Si esa fuera la intención, no estuvo correctamente expresada, pero además, esa intención nunca podría estar correctamente expresada en un decreto, por las siguientes razones:

Antes expusimos que el Presidente de la República no puede modificar el ordenamiento legal, excepto cuando lo hace en ejercicio de poderes de legislar, conferidos por ley habilitante emanada de la Asamblea Nacional. Pero además, que el Consejo Nacional de Universidades ejerce funciones propias de la autonomía universitaria, de modo que ni por ley ni por decreto pueden restringirse o suprimirse atributos de la autonomía universitaria, la cual ha adquirido rango constitucional con la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Por lo tanto, mediante un acto administrativo como es el Reglamento Orgánico que examinamos, no puede privarse al Consejo Nacio-

nal de Universidades de su *status* de autonomía funcional. La circunstancia de que el Ministro de Educación Superior sea, al mismo tiempo, supremo jerarca de ese Despacho, Presidente del Consejo Nacional de Universidades y ejecutor presupuestario de este organismo, no podría en modo alguno servir de fundamento a una supuesta pretensión de aquel funcionario de ejercer potestades jerárquicas sobre el CNU, y a tal efecto se observa:

En nuestro ordenamiento presupuestario un mismo funcionario puede ser ejecutor de presupuestos distintos, correspondientes a diferentes organismos. En el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público se enumeran los diferentes funcionarios que son ordenadores de compromisos y de pagos “en cuanto al presupuesto de cada uno de los entes u organismos que dirigen”, y entre éstos se menciona al Presidente del Consejo Moral Republicano y a las máximas autoridades de cada uno de los organismos que integran el Poder Ciudadano: el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor del Pueblo. Pues bien, cada uno de estos funcionarios ejerce, por períodos de un año, la Presidencia del Consejo Moral Republicano (art. 273 de la Constitución), y así por ejemplo, el Fiscal General de la República puede tener en un año la condición de titular del Ministerio Público y de Presidente del Consejo Moral Republicano. En tal virtud, será el responsable de la ejecución presupuestaria de ambos organismos, pero ello no significa que uno dependa de otro. Del mismo modo, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia es al mismo tiempo el Presidente de una de las Salas y como tal administra ambos presupuestos, pero cada órgano conserva su autonomía.

Conforme a lo expuesto, es imposible que del ejercicio de facultades presupuestarias pueda deducirse la subordinación de un organismo con respecto a otro, en los supuestos en que la titularidad en ambos casos recaiga sobre la misma persona. Esa imposibilidad es tanto más evidente cuando se trata de organismos que tienen una naturaleza jurídica y administrativa diferente, como son los que examinamos en este estudio.

En efecto, el Ministerio de Educación Superior, como todos los ministerios, es una organización burocrática, configurada internamente por relaciones de supra y subordinación, conforme a las cuales el titular superior (el ministro) ejerce la potestad jerárquica sobre los demás funcionarios del organismo, lo que significa entre otras cosas que puede darles instrucciones, puede determinar la interpretación del derecho que considere conveniente, puede revocar las decisiones de aquellos, puede avocarse al conocimiento de los asuntos que les compete, puede remover a los funcionarios de libre nombramiento y remoción y puede imponer a los subordinados las sanciones disciplinarias contempladas en la ley, incluso la de destitución.

El Consejo Nacional de Universidades, en cambio, es una organización democrática, como lo es la Asamblea Nacional o el Tribunal Supremo de Justicia y las Salas que lo integran y como lo son también los Consejos Universitarios, los de Facultad o los de Escuela, en las Universidades Nacionales, y los demás organismos deliberantes del sector público. En las organizaciones democráticas el Presidente es un coordinador, a veces un director de debates, siempre un *primus inter pares*, cuyo voto, en principio, vale tanto como el de las demás personas que integran el organismo deliberante. Decimos *en principio* porque a veces se le asigna al Presidente de la organización democrática un voto dirimente en caso de empate y, además, porque en casos excepcionales como el del CNU, algunos Rectores universitarios (los de Universidades Experimentales y Privadas) tienen una fracción de voto, que es una modalidad adoptada por el legislador para garantizar la autonomía de la institución frente al Poder Ejecutivo, tal como lo desarrollamos anteriormente.

Ahora bien, la Ley de Universidades pone a cargo del Consejo Nacional de Universidades un conjunto de funciones que, de estar atribuidas a un ministerio, sería imposible la existencia de la autonomía universitaria. Por ello, la misma ley confiere al CNU no solamente una integración plural para que en su seno estén representadas las instituciones destinatarias de sus decisiones, sino que lo dota de la autonomía necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, tal como lo ha establecido claramente la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en su sentencia del 28 de noviembre de 2000, según la cual:

El Consejo Nacional de Universidades, forma parte de las figuras subjetivas, no dotadas de personalidad jurídica, que ejercen funciones de coordinación y planificación de la educación superior, estando constituida en su seno interno por representantes de los distintos sectores sobre los cuales recae su ámbito de acción y surge como una de las respuestas a la diversificación y proliferación de las funciones que la Administración asume.

Así, precisa esta Corte que el Consejo Nacional de Universidades de acuerdo a la Ley de Universidades vigente, es un órgano colegiado y deliberante, encargado de coordinar las relaciones de las Universidades entre sí y con el resto del sistema educativo, de armonizar los planes docentes, culturales y científicos de las Universidades y planificar el desarrollo de acuerdo con las necesidades del país (art. 18 de la Ley de Universidades). (*omissis*).

De lo anterior, se desprende la caracterización del Consejo Nacional de Universidades como un órgano administrativo de compleja integración que armoniza y planifica al sector educativo universitario, coordinando tales funciones con el resto del sistema educativo. De tal forma que dentro de los principios de organización administrativa no responde este órgano al de jerarquía, principio que descansa en el principio de autoridad como una relación interorgánica determinada por la subordinación de un órgano a otro.

De ahí que la figura de coordinación, propia para caracterizar al Consejo Nacional de Universidades, está determinada por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque la clásica administración piramidal que se yergue sobre las bases de la jerarquía es sustituida por formas de organización menos rígidas; y en segundo lugar por el hecho de que la Administración requiere de nuevas tareas caracterizadas en general, por su especialización, lo que hace surgir consecuentemente, órganos especializados que escapan por ello a la noción de jerarquía, y se asimilan a la del control de tutela, como mecanismo para preservar la necesaria supervisión del Estado, de lo que en definitiva siguen siendo potestades públicas aunque no exclusivas ni excluyentes.<sup>4</sup>

Esa relación de coordinación, y no de subordinación que existe entre el despacho ministerial y el Consejo Nacional de Universidades, que está consagrada en la Ley de Universidades, no puede ser modificada por el Poder Ejecutivo. En efecto, no existe ningún fundamento constitucional o legal para que el Presidente de la República pueda, en Consejo de Ministros, convertir al Ministerio de Educación Superior en superior jerárquico del Consejo Nacional de Universidades (en realidad el superior jerárquico no es un Despacho sino un funcionario, contrariamente lo que se expresa en el Reglamento Orgánico), y una disposición reglamentaria, de orden presupuestario, dictada para permitir la utilización de recursos provenientes de la venta de planillas y folletos, no puede servir de basamento para una decisión de modificar el orden de las competencias y la naturaleza de una institución establecidos en la ley. Una pretensión en tal sentido implicaría una violación de la Ley de Universidades, que consagra la estructura y la competencia de dicho organismo, y de la Constitución misma, en la medida en que el CNU forma parte del sistema universitario y ejerce atributos propios de la autonomía universitaria, la cual es garantizada por la Constitución en su artículo 109 como un derecho cultural y educativo de los ciudadanos.

---

<sup>4</sup> Véase la *Revista de Derecho Público* n° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Oct.-Dic., 2000, pp. 131 y 132.

Para descartar esa interpretación a que nos estamos refiriendo, basta plantearse lo que significaría que, efectivamente, por efecto del artículo 26 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación Superior, el CNU dependiera jerárquicamente de dicho Ministerio (*rectius*: del Ministro). En tal supuesto negado, el Ministro de Educación Superior daría órdenes a los Rectores de las Universidades, incluso de las Autónomas y de las Privadas, y a los representantes de los profesores, de los estudiantes y de la Asamblea Nacional. Si estas órdenes fueran desacatas, las personas mencionadas podrían ser sancionadas, incluso destituidas de los cargos. Sería el Ministro de Educación Superior quien ordenaría proponer el monto del aporte anual para las Universidades y, luego de promulgada la Ley de Presupuesto, quien ordenaría su distribución entre las Universidades Nacionales, quien decidiría el resultado de los procedimientos que pudieran acarrear la remoción de algunos de los miembros de los Consejos Universitarios y la designación de autoridades interinas de las Universidades Autónomas, en caso de falta absoluta de éstas, mientras se convoca a las correspondientes elecciones, y resolver sobre el nombramiento de los miembros de los Consejos de Apelaciones. En fin, si el CNU dependiera jerárquicamente del Ministerio (del Ministro) de Educación Superior, sería éste quien tendría la palabra final en todas las competencias que la Ley de Universidades pone a cargo de aquel organismo colegiado, el cual pasaría a ser, a lo sumo, una primera instancia de decisión, sujeta a la potestad revocatoria y al criterio último del superior jerárquico.

Por supuesto que la invocación que se hace en el Decreto 3444 del numeral 11 del artículo 236 de la Constitución, que atribuye al Presidente de la República la competencia para “Administrar la Hacienda Pública Nacional”, no puede en ninguna forma servir de fundamento a la modificación de la Ley de Universidades y a la consiguiente lesión a la autonomía universitaria garantizada por la Constitución, que resultaría si, efectivamente, en la mente del Ejecutivo Nacional hubiera estado la de colocar al Consejo Nacional de Universidades como dependencia subordinada jerárquicamente del Ministerio de Educación Superior, tal como lo asevera el profesor Manuel Mariña.

#### IV. CONCLUSIONES

Las consideraciones expuestas nos permiten extraer las siguientes conclusiones:

*Primera:* Por un acto administrativo emanado del Presidente de la República, como lo es el Decreto 3444, no puede suprimirse la autonomía que la Constitución y la Ley de Universidades otorgan al Consejo Nacional de Universidades. Ni siquiera mediante una ley puede eliminarse ni disminuirse la autonomía universitaria, porque ello significaría el desconocimiento de una norma expresa y clara de la Constitución de 1999.

En los documentos que hemos examinado, en los que se definen competencias del Ministerio de Educación Superior, como son el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central y el Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación Superior, observamos que en algunas de sus previsiones se hace correctamente la precisión de que las atribuciones de dicho Ministerio se refieren a las instituciones de educación superior dependientes jerárquicamente del mismo.

En otras disposiciones, en cambio, se utiliza una terminología imprecisa, pues se alude a las instituciones de educación superior o al sistema de educación superior sin hacer exclusión de las Universidades, y se asignan atribuciones al Ministerio de Educación Superior que, de ser aplicables a las Universidades, configurarían una infracción a la

letra y al espíritu de la Ley de Universidades y, lo que es más grave, de la Constitución. En estos casos, debe entenderse que la exclusión de las Universidades de dichas normas es obvia, porque un Decreto o un Reglamento no pueden derogar preceptos de rango legal o constitucional,

Aún cuando la interpretación lógica de las normas puede corregir los defectos de terminología de los actos administrativos a que nos referimos, el Ejecutivo Nacional debe introducir las modificaciones del caso en los instrumentos objeto de análisis, a fin de disipar las dudas que podrían surgir sobre la inteligencia de las normas que se encuentran en esa situación.

Mención especial merece la norma incluida en el numeral 4 del artículo 14 del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, en el cual se pone a cargo del Ministerio de Educación Superior la atribución de “Establecer los criterios para la creación de nuevas universidades, institutos universitarios de tecnología, colegios universitarios y politécnicos y otros entes de educación superior”. Esta disposición debería ser suprimida -o en su defecto anulada por el Tribunal Supremo de Justicia-, porque desconoce competencias que la Ley de Universidades asigna al Consejo Nacional de Universidades y a la Oficina de Planificación del Sector Universitario, o incluso podría ser modificada en el sentido de establecer la colaboración que el Ministerio debe brindar al CNU y a la OPSU en la materia a que se contrae la norma.

*Segunda:* El hecho de que el Consejo Nacional de Universidades haya sido investido con el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica por un decreto presidencial de 1983 no puede servir de fundamento para someter al CNU a la potestad jerárquica del Ministerio de Educación Superior, en contravención a lo dispuesto en la Ley de Universidades.

El carácter de servicio autónomo que se atribuyó al Consejo Nacional de Universidades mediante Decreto N° 2.216, del 12 de septiembre de 1983, no tuvo por finalidad restringir las facultades legales y la autonomía, de dicho Consejo, sino ampliarle las posibilidades de manejo presupuestario, al permitirle reinvertir los ingresos que percibía por la venta de documentos.

Por ello, el artículo 26 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación Superior, dictado mediante el Decreto N° 3.444, debe interpretarse en el sentido de que lo que se somete a la dependencia jerárquica del Ministro de Educación Superior es la administración de los ingresos del Consejo Nacional de Universidades, en su carácter de servicio autónomo, la cual estaba antes a cargo del Ministro de Educación. En efecto, es insostenible la interpretación según la cual el artículo 26 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación Superior puede suprimir la autonomía funcional del Consejo Nacional de Universidades que le otorga la ley y convertir a dicha institución en una dependencia subordinada jerárquicamente del Ministerio de Educación Superior, porque ello significaría dejar sin efecto, por un acto administrativo, un conjunto de disposiciones consagradas en la Ley de Universidades y un derecho constitucional proclamado en el artículo 109 de la Ley Fundamental que nos rige.