



UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Especialización en Derecho Administrativo

ASPECTOS NORMATIVOS DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO EN VENEZUELA

Trabajo Especial de Grado presentado para optar al Título de Especialista en Derecho
Administrativo

Autora: Dignora Blanco.
CI: 9.206.068

Tutor: Prof. Armando Rodríguez G.

Caracas, enero, 2017.

DEDICATORIA

A mi marido, Lino Maniglia, por su apoyo incondicional en todo cuanto me propongo y a mis hijos, Mitchell Alejandro y Diego Alejandro por ser la fuente de inspiración de mi vida.

“Hazlo, y si te da miedo, hazlo con miedo”

AGRADECIMIENTO

A mi tutor, Dr. Armando Rodríguez García, quien me motivó a escudriñar el mundo del Derecho Administrativo e iniciarme en la Especialización; por ser mi guía en ese camino; por su paciencia; sus enseñanzas; sus consejos; sus motivaciones; por formar parte de una etapa tan importante y significativa para todo profesional; por su amistad y sobre todo, por no permitir que el desánimo o desaliento, que en ocasiones me invadió, desvaneciera este sueño.

Por todo, muchas gracias.

INDICE GENERAL

	Pág.:
Dedicatoria.	ii
Agradecimiento.	iii
Índice general.	iv
Introducción.	1
La categorización Jurídica de los estudios de postgrado.	12
La trascendencia social y económica de la educación.	13
Trascendencia jurídica y política de la educación.	27
La educación como derecho fundamental. Origen, alcance y efectos. .	33
La normativa jurídica aplicable al postgrado. Análisis conceptual y efectos. .	42
Conclusión.	53
Bibliografía.	54

INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo se ha elaborado para cumplir con el requisito exigido por el Plan de Estudios del Curso de Especialización en Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela. Su contenido aborda, precisamente, algunos aspectos jurídicos propios de ese nivel del aprendizaje dentro del contexto general de la educación formal. De este modo, el trabajo recoge el resultado de un ejercicio que comprende la revisión general y el análisis de los aspectos jurídicos más relevantes de la normativa aplicable a lo que se conoce bajo la denominación usual de “Estudios de Postgrado” o “Estudios de Cuarto Nivel”, acotando dicho análisis al punto de vista determinado por las instituciones y categorías propias del Derecho Administrativo, en el conjunto del ordenamiento positivo venezolano.

En tal sentido, es conveniente advertir - como una precisión introductoria - que al hablar de “Estudios de Postgrado” o “Estudios de Cuarto Nivel” se hace referencia a la actividad educativa específica y concreta que despliegan las Universidades y otros Centros especializados, formalmente reconocidos y validados a tal fin, mediante la oferta de oportunidades de formación, capacitación o perfeccionamiento, con diferentes escalas de profundidad y alcance, a quienes han obtenido previamente un Título profesional universitario o licenciatura de tercer nivel de educación general.

De igual manera es oportuno precisar, en este momento, que el perfil de este trabajo se circunscribe al enfoque jurídico-administrativo de la normativa aplicable a esa específica manifestación de la actividad educativa (estudios de postgrado o

cuarto nivel), con lo cual, la perspectiva seleccionada se distingue de otros posibles enfoques que pueden servir para el análisis de esas regulaciones, tales como los de carácter histórico, sociológico, filosófico, pedagógico o político.

Como una consecuencia inmediata de lo antes dicho, se hace presente el hecho de que este nivel de formación se inserta en el espectro general de la Educación que, por su trascendencia social, se considera como un asunto sujeto a la regulación, fomento y control del Estado, mediante un amplio elenco de manifestaciones. Por otra parte, el acceso a la educación se ha venido configurando a lo largo del tiempo como un requerimiento legítimo de todas las persona integrantes de la sociedad, en atención a los beneficios que proporciona para la comunidad, la formación sistemática de sus miembros, por cuanto es indudable que el mejoramiento en el conocimiento y las capacidades de los individuos representa un factor de fortaleza de la colectividad, en todos los sentidos.

La conveniencia e importancia social de la educación es un postulado que destaca como una categoría con rango de postulado fundamental a nivel universal, pues se erige como un factor indispensable para reducir la dependencia y asegurar la libertad de las personas, otorgándoles las capacidades para enfrentar los retos que impone el desenvolvimiento humano y enriqueciendo con ello su cualidad de ciudadano; por ello, la educación ha llegado a ubicarse simultáneamente en la categoría de un *deber ciudadano* y un *derecho humano*, es decir, un derecho fundamental de la persona que pasa a formar parte de las libertades y derechos políticos, sociales y económicos derivados directamente de la condición de ser humano.

En Venezuela se ha recogido formalmente ese postulado, integrándolo al ordenamiento jurídico positivo con rango de norma constitucional, lo que le asigna la categoría de un derecho fundamental garantizado.

La Constitución vigente (1999) dispone que “La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y está fundamentada en el respeto a todas la corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad...” (Artículo 102)

No obstante, el tratamiento del tema educativo, desde esa perspectiva y con tal nivel de trascendencia, no comienza con la Constitución de 1999. En efecto, como antecedente constitucional inmediato, tenemos el Texto Fundamental de 1961 que, dentro del Título III (De los Deberes, Derechos y Garantías), Capítulo II (Deberes), disponía: “La educación es obligatoria en el grado y condiciones que fije la ley, los padres y representantes son responsables del cumplimiento de este deber, y el Estado proveerá los medios para que todos puedan cumplirlo” (Artículo 55), lo que se complementaba señalando que “Las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad...” (artículo 57). Luego, en el Capítulo IV (Derechos Sociales), se establecía que “Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la

cultura sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y las aptitudes...” (Artículo 78), y más adelante se precisaba: “La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana...” (Artículo 80) (subrayado nuestro).

Lo indicado resalta no solamente la valoración conceptual y jurídica que se asigna a la educación en lo que se refiere a su cualidad de derecho subjetivo y su jerarquía, derivada de la ubicación preponderante que tiene dentro de la estructura formal del ordenamiento positivo nacional, sino la sintonía del formato que recogen consecutivamente los textos constitucionales patrios con las concepciones más avanzadas del pensamiento universal para cada momento, lo que viene a ser, tal vez, la nota de mayor interés a los fines que perseguimos con este trabajo, en razón de la dinámica que impregna al asunto de la educación y la presencia relevante que tiene la figura jurídico administrativa del Reglamento en la regulación de los estudios de cuarto nivel, sobre lo cual se hará énfasis en su oportunidad .

La sintonía entre las normas constitucionales y el pensamiento valorativo teórico, a la cual nos referimos en este momento se destaca, entre otros datos de singular relevancia, al incorporarse una referencia expresa al concepto de *solidaridad social* y afianzar la cualidad de derecho universal (“de todas las personas”) que tiene la educación, junto a la finalidad de la formación de ciudadanos aptos para la vida y el ejercicio de la democracia, que se le asigna como atributos distintivos, en el caso de la Constitución de 1961. De su parte, y como expresión de una tendencia evolutiva, más que como un cambio de rumbo o ruptura en la orientación ideológica sobre la

cuestión, aparece el reconocimiento expreso de la educación como un derecho humano y un deber social fundamental, en la Constitución de 1999.

Todo esto se conecta, como un antecedente, con el postulado que viene contenido en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 bajo el siguiente texto:

“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”

Sobre el punto de la construcción doctrinaria y la ya dilatada trayectoria evolutiva de los derechos humanos conviene tener presente la atinada advertencia que hizo en su momento el Profesor Héctor Gros Espiell en los términos siguientes: “Cuando en 1948 se adoptó, por la Asamblea General de las Naciones Unidas la

Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya estaba obsoleta y superada, teórica y doctrinariamente, la antigua concepción individualista de los derechos humanos, que daba a éstos únicamente un contenido civil y político. A los pocos precedentes anteriores a la Primera Guerra Mundial, existentes en el Derecho Interno, se habían sumado los aportes resultantes de la Revolución Soviética de 1918, de la Revolución Mexicana y de muchas de las constituciones aparecidas después del fin de la guerra, que junto a las contribuciones de importantes sectores de la doctrina política nacida de diferentes corrientes de pensamiento, habían demostrado que los derechos del hombre constituyen un complejo integral, independiente e indivisible que pese a la subsistencia, todavía hoy, de hondas discrepancias en cuanto a su respectiva naturaleza y esencia jurídica, comprende necesariamente los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales”¹.

Entonces, partiendo de la existencia de esa plataforma normativa, en cierta forma universalizada, de carácter fundamental y que, en términos jurídico formales, resulta jerárquicamente superior en atención a su rango, que por lo demás resulta plenamente comprobable con la simple referencia a los textos constitucionales y las correspondientes referencias contenidas en los soportes que registran sus motivaciones y antecedentes, se entiende cómo todo ello ha derivado en la construcción progresiva de un complejo de elementos y categorías que se agrupan sistemáticamente formando de esta manera un verdadero régimen jurídico cuyo contenido primordial se inscribe en el entorno del Derecho Administrativo, en razón de

¹ GROS ESPIELL, Héctor: “Estudios sobre derechos humanos”. Instituto Interamericano de los Derechos Humanos / Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1985. pp 16.

diversos factores, que se pueden relacionar en los términos que se indican seguidamente.

En primer lugar se aprecia la naturaleza jurídica-de carácter administrativo- que distingue a la mayor parte de la normativa aplicable al objeto específico de regulación (la educación o enseñanza de cuarto nivel). En segundo término, la presencia constante de elementos de organización (órganos y entes) insertados en la estructura de la Administración Pública que ejercen función administrativa, o sujetos particulares que están sometidos a la supervisión y control administrativo del Estado, tanto para la prestación o gestión del servicio educativo como para el control de la prestación en cuanto a la verificación y validación de las propuestas programáticas, pero también en relación con la aplicación y funcionamiento de las mismas. En tercer término, aunque no por ello menos importante, la presencia necesaria de los administrados, de los sujetos potencial o activamente receptores de la prestación educativa, es decir, de los sujetos que técnicamente se califican como “alumnos”, quienes en definitiva pasan a constituir el núcleo medular de todo el sistema educativo y en consecuencia, el centro de interés primordial en cuanto a la existencia y aplicación del régimen jurídico.

Todo ello ha llevado a sistematizar el tema de la actividad educativa del cuarto nivel de la enseñanza formal como un verdadero *régimen jurídico-administrativo específico*, en atención a las peculiaridades que presenta, lo que permite tratarlo como una unidad de análisis, a los efectos de la investigación aplicada y la discusión en el campo jurídico. Así lo pone de relieve el Profesor Armando Rodríguez cuando señala lo siguiente: “De este modo, la *Educación* en todas sus modalidades, escalas y niveles se manifiesta como un asunto de interés jurídico en el cual se hacen presentes múltiples categorías 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 particularidades que su revisión permite, 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”².

Ahora bien, dentro de la variedad de aspectos que comprende ese específico régimen jurídico administrativo que tiene como contenido sustantivo el nivel de educación superior-en particular los estudios de postgrado-hemos seleccionado para esta tarea de investigación el tema relativo a las normas jurídicas que lo integran, es decir, lo que usualmente se tiende a identificar bajo la denominación de fuentes normativas dentro de la sistemática que es común en la metodología docente empleada para la enseñanza del Derecho en general, lo que también aplica al área concreta del Derecho Administrativo, tal como lo indica el Profesor Eloy Lares Martínez, en su contenido Manual de Derecho Administrativo: “Entendemos por *fuentes del derecho* los diferentes medios, maneras o procedimientos por los cuales se elaboran las reglas del derecho positivo...”, y seguidamente añade: “... Giorgio del Vecchio ha definido el derecho positivo como “aquél sistema de normas jurídicas, que

² Ver: RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: “Los estudios de postgrado como asunto jurídico-administrativo”. Revista de Derecho Público, Número 141. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015. pp.

informa y regula efectivamente la vida de un pueblo en un determinado momento histórico”...”³.

No obstante, una revisión más detenida sobre el alcance de tales afirmaciones nos permite sostener que, al respecto, conviene precisar que el derecho positivo, es decir, las normas formalmente aprobadas por el Estado en sus diferentes manifestaciones (constitución, ley o reglamento), no agotan el elenco de las fuentes del Derecho Administrativo, en consecuencia, no es válido reducir a esta categoría jurídica la cualidad de origen o materia generadora de la rama o disciplina jurídica, y así lo reconocen los mismos autores cuando, a pesar de las afirmaciones contundentes como la que se ha citado en el párrafo anterior, abordan el tratamiento de un conjunto más amplio de fuentes, dentro de las cuales se mencionan la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina, que comprende no solo la construcción oficial de criterios jurídicos en el ejercicio de la función administrativa, sino la producción científica en el campo académico, lo que tiene mayor proyección y profundidad.

En cuanto al papel de la doctrina como fuente del Derecho administrativo, Pérez Hualde nos hace notar cómo “El principio de legalidad que guía a la Administración por imperativo, a veces, constitucional, impone la necesidad de contar con un amplio campo de posibilidades que le permita encontrar la conducta o la decisión o el procedimiento debidos ante una determinada situación concreta. De ahí que “la doctrina” como fuente adquiere especial importancia y presencia. Pues

³LARES MARTÍNEZ, Eloy: “Manual de Derecho Administrativo”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Décima Tercera Edición. Caracas, 2008. pp. 49. En esta misma línea puede verse, ARAUJO-JUÁREZ, José: “Derecho Administrativo General. Concepto y Fuentes”. Ediciones Paredes. Caracas, 2012, en particular, páginas 295 y siguientes.

difícilmente encuentre el funcionario una ley que le determine expresa, precisa y concretamente el rumbo de su proceder. Y esto, que pareciera un contrasentido con el principio de legalidad que ata a la conducta de la Administración, se realiza y toma cuerpo precisamente en la riqueza y fecundidad que propone “la doctrina” como fuente de propuestas concretas de respuesta frente a los desafíos que presenta la realidad política y social que el administrador debe enfrentar”⁴; en consecuencia, esta modalidad de fuente de Derecho tiene más espacio de aplicación y mayor relevancia comparativa en el Derecho Administrativo que lo que puede ocurrir en otras ramas del Derecho.

Sobre este aspecto de la cuestión tendremos oportunidad de insistir más adelante, de manera amplia y con mayor nivel de detalle. De momento, queremos destacar el carácter múltiple de las fuentes en el Derecho Administrativo, en tanto nos vamos a ocupar de una de sus modalidades más destacadas, cuales son las reglas o normas jurídicas, analizándolas, también desde la perspectiva del Derecho, con lo cual, el criterio científico o académico, que es una manifestación de la doctrina, viene a ser una fuente referencial de primer orden para nuestro análisis.

De este modo, se aborda el análisis de la normativa jurídica propia del régimen jurídico de los estudios de postgrado, no como una mera relación de normas aplicables a esa materia, sino desde la perspectiva de su categorización sistemática, tomando como eje la preponderancia y casi exclusividad que tienen en el asunto las

⁴PEREZ HUALDE, Alejandro, “La doctrina como fuente del Derecho administrativo”. En Varios Autores: “Fuentes del Derecho Administrativo (Tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudencia, doctrina y precedente administrativo)”. IX Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Mendoza, Argentina 2010. Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Miguel Angel Sendín, Alejandro Pérez Hualde, Ismael Ferrando, Julio Pablo Comadira. Ediciones Rap. Buenos Aires, 2010. Pág. 30

normas de carácter reglamentario, que son una manifestación típica del Derecho Administrativo.

En ese orden de ideas, nos proponemos destacar cómo esas normas reglamentarias se insertan en el ordenamiento jurídico general, entendiendo que todo ese andamiaje regulatorio resulta de una u otra manera aplicable al tema de los estudios de postgrado, en las diferentes especificidades que componen su régimen jurídico-administrativo⁵, tales como la organización integrada por los órganos y entes administrativos actuantes, los actos y los procedimientos administrativos de diversa factura y alcance, y en fin, los vínculos o relaciones jurídico administrativas que se originan o derivan de la actividad de enseñanza de postgrado en Venezuela.

⁵Al respecto véase: RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando “Los estudios de postgrado como asunto jurídico-administrativo”. Revista de Derecho Público No. 141 (enero marzo 2015). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015.

1. LA CATEGORIZACIÓN JURÍDICA DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO.

Es lógico entender que, como principio, la sustancia determina la forma, por lo que, para proceder a la consideración de una específica y particularizada normativa dentro del mundo jurídico, esto es, para calificar un grupo o conjunto normativo determinado como “fuente” integradora de un régimen jurídico concreto, es un presupuesto necesario la existencia del componente material que así lo requiera, esto es, hace falta la existencia de un asunto o temática que tenga la relevancia, el interés y la importancia suficientes para atraer la perspectiva jurídica a tal punto que ello conduzca a la construcción de un andamiaje de normas dictadas, precisamente, para establecer un orden “positivizado”, para instalar un sistema formalizado mediante las determinaciones provenientes de un canon jurídico, con todas las consecuencias que ello trae aparejado.

Como veremos más adelante, la referencia sobre la importancia y trascendencia del tema objeto de regulación así como lo relativo a las características que determinan sus perfiles conceptuales no son simples menciones de carácter teórico ni reflexiones que se agotan en una superficial práctica retórica; antes bien, por cuanto el Derecho es en su esencia una herramienta para el desenvolvimiento de los individuos y un eficaz instrumento para la convivencia y el desarrollo social resulta, como consecuencia lógica, que el conocimiento del fenómeno al cual están referidas las normas viene a ser un factor fundamental para su adecuada selección y la consecuente ponderación e interpretación razonables de sus postulados normativos, a los fines de provocar la mayor eficacia con su aplicación.

En efecto, entendemos que el ejercicio del Derecho, la práctica jurídica en cualquiera de sus vertientes, no puede limitarse a una mera lectura y repetición mecánica de las normas contenidas en el ordenamiento jurídico positivo. Tal perspectiva conduce a negar, en sí misma, la posibilidad de desarrollo científico de nuestra disciplina, reduciéndola a una tarea subordinada que no permite la progresión y el avance en el conocimiento sobre sus componentes y perspectivas de empleo práctico sobre las realidades sociales a las que está llamado a atender como ciencia y como instrumento, más aún, cuando por su propia naturaleza implica la labor de interpretación.

Por lo que corresponde al contenido sustantivo que define el objeto de estudio en el presente trabajo resultan evidentes el interés y la importancia que tiene el tema seleccionado (los estudios de postgrado) para el campo del Derecho administrativo, por diferentes razones que se pueden expresar de manera resumida en los términos siguientes.

1.1. Trascendencia social y económica de la educación.

En primer lugar, por el significativo valor que tiene la educación en sí misma, esto es, por la importancia práctica que deriva de la enseñanza para el ámbito del desarrollo personal o singular, es decir, en función de la proyección de cada individuo respecto de su propio destino.

Pero junto a esto, la educación destaca por su trascendencia y significación en el espacio de lo social, de lo colectivo. Las comunidades humanas se hacen más sólidas y desarrolladas en lo cultural, pero también en su desenvolvimiento económico y político, en la medida en la que sus integrantes tienen niveles más elevados de

educación, y este aspecto se destaca más aún, cuando se toma en consideración la singular capacidad del aprendizaje que tiene el ser humano a lo largo de toda su vida, en todas las edades, lo que nos pone en contacto con el tema de los estudios de cuarto nivel.

Compartimos aquí la apreciación del Profesor Armando Rodríguez, cuando sostiene que "... 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", y más adelante, el autor destaca, con mayor precisión, la cualidad social y socializante de la enseñanza, en estos términos, "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”⁶.

En síntesis, la enseñanza se presenta, en términos generales, como una actividad de interés público o colectivo, dispuesta tanto para la educación general como para los niveles de formación especializada de los individuos, en diferentes ámbitos del conocimiento y las capacidades de desempeño personal. En consecuencia, esa actividad es sustancialmente uniforme como fenómeno social, y por ello, no se agota en las fases iniciales de la instrucción sino que incluye la posibilidad de alcanzar a todos los grados del conocimiento sistematizado, por lo que alcanza a todas las edades.

Con lo que se acaba de afirmar pretendemos destacar que la apreciación general de la actividad educativa incluye, sistemáticamente, desde la enseñanza primaria o elemental, hasta los estudios de cuarto nivel o de postgrado. En consecuencia, la labor de la enseñanza reviste especial importancia de alcance general por los efectos que produce, tanto para las personas individualmente consideradas como para el conjunto social o colectivo, por ello se califica como una cuestión de interés público que provoca su tratamiento como asunto jurídico con las normas, categorías, técnicas y metodologías que sistemáticamente se ubican en la esfera del Derecho Administrativo.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado con lo antes dicho, destacan la generalización, la sistematización y la intensificación de la enseñanza como actividad

⁶RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando “Los estudios de postgrado como asunto jurídico-administrativo”. Op. cit. Págs. 101-102.

de interés público, en tanto factores que resultan igualmente importantes a los efectos de la perspectiva jurídico administrativa.

Al hablar de la generalización de la actividad educativa nos estamos refiriendo a su presencia estable y uniforme a lo extenso de la geografía mundial, con carácter sostenido y creciente a lo largo de la historia. En efecto, la tarea de educar, la función de formar a las personas es una actividad consustancial con el ser humano que está imbricada en su esencia de sociabilidad y arranca con los elementos más rudimentarios de lo que podríamos denominar como el entrenamiento básico o fundamental del individuo para su conducta de relacionamiento con los otros miembros del grupo.

Desde este punto de vista, es un dato obvio que los dos extremos de la actividad educativa, esto es, tanto aprender como enseñar vienen a ser habilidades conducentes a identificar comportamientos de carácter genético por cuanto se trata de manifestaciones incorporadas a la naturaleza misma de los individuos de la especie humana, que aparecen como expresiones espontáneas o naturales de su conducta. Supuesto esto, tal como ocurre con otras tantas cualidades del ser humano, la enseñanza deriva hacia una construcción cultural, atendiendo a la trascendencia utilitaria para el individuo y para el grupo social que venimos de comentar.

La evolución de la enseñanza hacia su conformación como una manifestación cultural le añade forma y estructura a esa expresión básica del ser humano que acabamos de aludir, y con ello, apunta hacia su definición como una tarea que identifica, no sólo a la persona individualmente considerada, sino a los grupos sociales, a las colectividades, marcando los métodos y formas que se emplean para educar.

Desde el punto de vista de su arquitectura funcional básica, sin más precisiones, la educación se contrae a una actividad dirigida, en principio, a las personas de menor edad o a quienes no alcanzan niveles promedio de formación, que llevan a cabo los adultos o las personas que tienen un mayor grado de preparación, para transmitir información, experiencias y métodos que le puedan permitir al destinatario mejorar su conocimiento, sus capacidades intelectuales y sus habilidades para aprender nuevos y más extensos elementos de conocimiento.

Progresivamente esa actividad rompe sus moldes básicos y primarios de corte elemental. Se generaliza, se profundiza, se difunde y se multiplica, por lo que pasa a ser una expresión colectiva, marcada por los patrones y características que identifican a las comunidades, alcanzando de ese modo la categoría cultural a la que venimos haciendo mención.

El filósofo Fernando Savater se encarga de analizar este punto y expresa los resultados de sus reflexiones de esta manera: “La educación transmite porque quiere conservar; y quiere conservar porque valora positivamente ciertos conocimientos, ciertos comportamientos, ciertas habilidades y ciertos ideales. Nunca es neutral: elige, verifica, presupone, convence, elogia y descarta. Intenta favorecer un tipo de hombre frente a otros, un modelo de ciudadanía, de disposición laboral, de maduración psicológica y hasta de salud que no es el único posible pero que se considera preferible a los demás. Nótese que esto es igualmente cierto cuando es el Estado el que educa y cuando la educación la lleva a cabo una secta religiosa, una comuna o un “emboscado” jungeriano, solitario y disidente. Ningún maestro puede ser verdaderamente neutral, es decir, escrupulosamente indiferente ante las diversas alternativas que se ofrecen a su discípulo: si lo fuese, empezaría ante todo por

respetar (por ser neutral) ante su ignorancia misma, lo cual convertiría la dimisión en su primer y último acto de magisterio. Y aún así, se trataría de una preferencia, de una orientación, de un cierto tipo de intervención partidista (aunque fuese por vía de renuncia) en el desarrollo del niño. De modo que la cuestión educativa no es neutralidad-partidismo, sino establecer qué partido vamos a tomar”⁷. Desde la óptica que orienta la trayectoria de nuestro análisis en el presente estudio, resulta útil esta aproximación de Savater, de la cual rescatamos, a los fines que ahora nos interesan de forma inmediata, el carácter cultural que implica la función de educar, en tanto comporta la determinación de una manera y unos valores que, de una u otra forma, marcan los términos de la educación, a partir de las concepciones que un determinado grupo social, una sociedad determinada, identifica como referentes superiores en un momento histórico determinado.

Sin lugar a dudas, la existencia de esa nota cultural que impregna necesariamente a la educación como tarea, como actividad natural en las comunidades, contribuye a marcar su perfil y la evolución que pueda tener, con lo cual, atrae sobre sí la incorporación de patrones de regulación que son propios del campo jurídico.

Estrechamente vinculado con la nota que se viene de explicar- y de cierta manera como una clara derivación o efecto de su contenido - aparece el dato relacionado con la sistematización científica de la actividad educativa. En efecto, la función de enseñar, la educación como tarea o actividad natural de los seres humanos, se va configurando a lo largo del tiempo como una materia objeto de tratamiento científico, al punto que se convierte en un tema u objeto de estudio; de

⁷SAVATER, Fernando, “El valor de educar”. Editorial Ariel. Ariel, 1997. Pág. 151.

este modo, la enseñanza pasa de ser una actividad empírica y artesanal, a convertirse en una práctica profesionalizada y oficializada como tal.

En este orden de ideas, se puede apreciar cómo la actividad de la enseñanza se convierte en un objeto del conocimiento sobre el cual se investiga, se reflexiona, se experimenta, se estudia, se sistematiza, y el resultado de todos esos procesos se transforma en metodologías y técnicas pedagógicas que se transmiten, se evalúan y se perfeccionan permanentemente, con lo cual, se enseña a enseñar, como una expresión de la educación dirigida a perfeccionar y facilitar la educación.

La nota relativa a la cualificación científica de la enseñanza y su consecuente sistematización viene unida a la posibilidad de considerarla como una actividad de interés general, lo que aporta, como mínimo, dos consecuencias de particular importancia para el desarrollo argumental que venimos transitando en el camino hacia la identificación de las bases sustantivas que se emplean para la categorización jurídico administrativa de los estudios de cuarto nivel y las particularidades de su régimen jurídico específico. Tales consecuencias son, por una parte, la estructuración de todo un entramado para la formación o educación de las personas, que conduce a la identificación de grados o niveles de enseñanza como parte de la estructura que presenta ese entramado integral; y por otro lado, el carácter oficial que se le asigna al proceso de enseñanza, en sus diferentes modalidades y con sus distintos grados o niveles, lo que se hace efectivo por medio de la juridificación de la actividad educativa, precisamente, a través de la definición de los niveles de enseñanza o aprendizaje y sus efectos, los programas didácticos y las modalidades de enseñanza, las titulaciones derivadas de los distintos niveles y sus valoraciones o efectos, etc.

Todo esto ocurre mediante la aparición y aplicación de un conjunto de principios, instrumentos y técnicas jurídicas que forman parte del Derecho Administrativo, tales como los actos de autorización y aprobación, las licencias, los títulos y diplomas, los actos de control, supervisión y validación, las sanciones, los procedimientos de distinta naturaleza, los elementos de organización y todo el régimen que los acompaña. Dentro de todo ese amplio elenco, cobran relevancia para este estudio, las disposiciones normativas que sirven de fundamento y marco referencial mediato o inmediato, para la existencia y validez de todas las manifestaciones, en aplicación del Principio de Legalidad, en tanto referente rector de la función administrativa y de las relaciones jurídico administrativas.

Para completar la imagen que se pretende perfilar en esta aproximación a la categorización jurídica de la actividad educativa, en particular por lo que atañe al nivel de postgrado, hace falta incorporar el dato relativo a la intensificación de la actividad educativa, lo que ocurre como un producto generado por los propios procesos de enseñanza que van conduciendo a la necesaria aparición de nuevas áreas de interés para el aprendizaje. A su vez, la exploración de nuevos espacios para el conocimiento impone alcanzar mayores niveles de profundidad en cada una de las áreas que se transitan, dando así lugar determinante a la especialización del conocimiento lo que se acompaña, igualmente con el montaje de técnicas de enseñanza-aprendizaje adecuadas a tales fines.

Entonces, se estructura, cobra fuerza y presencia definitiva y con ello, se difunde de manera generalizada, el postgrado, como el nivel más alto de enseñanza dentro del sistema educativo general, cuya importancia sustantiva viene asociada con el hecho de ser el nivel educacional más estrechamente vinculado con la producción

de conocimientos y la creación intelectual y tecnológica, razón por la cual sobrepasa los grados de interés limitados a la satisfacción de apetitos teóricos por el saber más profundo, sofisticado y actualizado, para ubicarse en umbrales de utilidad práctica con consecuencias directas en las potencialidades de desarrollo humano, económico y social, en razón de lo cual se potencia el empleo del postgrado como un nivel estable en la formación de la población, lo que se evidencia con la aparición progresiva de instancias organizativas dedicadas a este tema, con alcance internacional.

En la actualidad se conjugan en una síntesis virtual con estructura propia el campo de la investigación científica, la tecnología y la capacidad didáctica o enseñanza, en la fórmula de los estudios de postgrado, con una proyección social que no admite lugar a objeciones como realidad presente con proyección universal.

Víctor Morles, profesor de la Universidad Central de Venezuela y reconocido experto en el asunto de la enseñanza de cuarto nivel, arriba a un concepto básico sobre la educación de postgrado, luego de la evolución que en la práctica ha venido experimentando ese particular nivel de la enseñanza montado sobre una estructura metodológica sistematizada, desde sus primeras manifestaciones que se registran en la Europa central, específicamente en Alemania, a principios del siglo XIX. En tal sentido, refiriéndose a la concepción actual de la educación de postgrado, señala el profesor Morles que: "...La educación de postgrado, como el estrato más elevado del sistema educativo, se define comúnmente como el ciclo de estudios sistemáticos, de duración relativamente extensa, que se lleva a cabo en instituciones educacionales o científicas superiores y caracterizadas por sus altas exigencias académicas, la condición de graduados (o con formación equivalente) de sus participantes y el otorgamiento de títulos académicos (tales como Especialista, Magíster o Doctor). Se

observa en esta definición que ella no incluye las siempre importantes actividades de educación permanente o continua de alto nivel que en la realidad practican hoy los profesionales y adultos cultos en las empresas, en bibliotecas, en viajes, o simplemente, en el hogar. Razón por la cual hemos estado proponiendo hablar de *Educación Avanzada* para referirnos a los procesos educativos más complejos o elevados, tanto formales o de postgrado como no formales o de educación continua avanzada...”⁸ ; con esta nota de aproximación conceptual, se marca una diferenciación entra los diferentes procesos de formación o enseñanza de cuarto nivel, que se han venido perfilando mediante la aparición de factores y modalidades que contribuyen a determinar particularidades conducentes a la posibilidad de sistematización como objeto de conocimiento, reflexión y análisis.

Ahora bien, desde el punto de enfoque que se emplea en ese mismo sentido de acercamiento reflexivo, en cuanto a la presencia, trascendencia y evolución de la enseñanza de cuarto nivel, el mismo autor también se ha propuesto indagar acerca de la cobertura que han venido proyectando los estudios de postgrado a escala mundial, de lo cual consideramos importante traer a nuestro trayecto argumental un breve pasaje en el que destaca que: “... Durante el siglo XX la educación de postgrado se extendió a todos los continentes y hoy, en los umbrales de la revolución científico-tecnológica - cuando en lugar de medicina, derecho o ingeniería se habla de informática, robótica o biotecnología – y en los comienzos del tercer milenio, ella se va convirtiendo, cada vez más, en instrumento necesario e imprescindible para el

⁸Véase, MORLES, Víctor: “La producción intelectual como finalidad esencial del postgrado en América Latina”. En, *Postgrado y Desarrollo en América Latina*. Varios autores. Compilador: Víctor Morles. Centro de Estudios e Investigaciones sobre Educación Avanzada (CEISEA) /Coordinación Central de Estudios de Postgrado, Universidad Central de Venezuela. Vol. 4. Caracas, 1997. Pág. 41

desarrollo humano, individual y de las colectividades. Y ello es así, porque el postgrado es la institución social que mejor integra o puede, o debe integrar, la educación de alto nivel con la creación intelectual (científica, técnica y humanística) y con el sistema económico de un país. Idea que, lamentablemente, pocos gobernantes y autoridades educacionales de los países en desarrollo han comprendido”, y más adelante, al analizar la evolución interna de los estudios de postgrado, apunta con mayor detalle, lo siguiente: “... Como hemos dicho, la expansión de este nivel educativo ha estado vinculada estrechamente con las exigencias científicas y técnicas de los procesos modernos de industrialización y su evolución de dos siglos ha sido no solamente cuantitativa sino cualitativa. En efecto, el postgrado ha vivido procesos de cambio con relación a tres aspectos: a) **diversificación disciplinaria** (al dejar de ser privilegio solamente de áreas tradicionales como teología, medicina y derecho); b) **estratificación interna** (al incluir diversos niveles de estudio: especialización, maestría, doctorado y postdoctorado); y c) **diversificación pedagógica** (al utilizar variadas estrategias, o sea, estudios escolarizados, sistemas a distancia, programas individualizados, etc.), aún cuando predomina la idea de que la didáctica esencial de este nivel educativo es el entrenamiento mediante **seminarios** y la práctica de la **investigación científica** individual en un ambiente de libertad académica...”⁹.

Las referencias y los comentarios, vertidos en los párrafos antes citados, dejan claro que los estudios de postgrado han tenido una evolución susceptible de ser entendida y clasificada, cuando menos, en un doble sentido.

⁹MORLES, Víctor, “La Educación de Postgrado en Venezuela. Panoramas y perspectivas”. Instituto para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC) / UNESCO. Caracas, 2004.

En primer término aparece la evolución que se hace manifiesta en el sentido de la expansión y generalización de ese nivel de enseñanza que se ofrece a quienes han alcanzado un título profesional en su proceso de formación; este dato se materializa cuantitativamente, es decir, mediante la multiplicación de la oferta de cursos o programas de esta naturaleza en los sistemas de enseñanza superior. En segundo lugar, se observa una manifestación sostenida que registra una suerte de proyección hacia lo interno de los postgrados, hacia la estructuración del diseño pedagógico que se orienta a la ampliación de áreas de interés para el diseño, la oferta y la realización de los estudios de postgrado hasta alcanzar categorías o niveles (Doctorado, Maestría y Especialización) dispuestos en atención a los objetivos académicos perseguidos lo que, desde luego, va acompañado de los debidos afinamientos metodológicos, de las estrategias docentes pertinentes y de los soportes didácticos adecuados a tales objetivos.

De este modo, todo lo que hemos expuesto brevemente conduce a poner de relieve la importancia que progresivamente, de manera sostenida y creciente en términos cualitativos y cuantitativos, han venido adquiriendo los estudios de postgrado o estudios de cuarto nivel dentro del sistema general del sistema educativo a escala mundial. Una clara consecuencia de esa ponderación de los estudios de postgrado se concretiza en la estabilidad que los mismos han alcanzado lo que los lleva a ocupar un lugar preeminente como etapa de la formación contemporánea, una fase regular o normal - esto es, no excepcional - del proceso educativo global.

En otras palabras, desde hace ya algún tiempo, se entiende que el proceso de educación de las personas no se agota en la fase de formación que encierra la enseñanza primaria y secundaria, sino que incluye- como una expectativa

generalizada de la sociedad que se eleva a la categoría de derecho individual y colectivo - alcanzar como un objetivo usual y generalizado, no solamente el nivel de formación profesional, sino además, el nivel de postgrado en alguna de sus diversas expresiones pedagógicas.

En definitiva, al hablar de la instalación de los estudios de cuarto nivel, en armonía con el sistema general de educación, debemos entenderlo en términos de una progresión, de un verdadero proceso evolutivo, en cierta medida espontáneo, que ocurre como efecto natural del interés constante que exhibe el ser humano por incrementar su conocimiento sobre todas las cosas, unido a las ventajas que esa profundización intelectual y técnica genera en los niveles de vida individual y colectivamente considerados, de donde deriva el factor utilitario anexo a la curiosidad intelectual.

Como una reflexión final en este punto, resulta atinado precisar que la aparición e instalación estable de los estudios de postgrado dentro del sistema de educación superior no es una respuesta correctiva a deficiencias o carencias del nivel de pregrado o titulación profesional. En otras palabras, los estudios de cuarto nivel no son una modalidad terapéutica a posibles fallas de la formación profesional. Su presencia y las bondades de su práctica y efectos se afincan en la capacidad de crecimiento de los grados de conocimiento que tiene el ser humano y en las capacidades de aprendizaje que lo identifican en tanto especie biológica. Este dato reviste singular importancia para la comprensión adecuada del sentido y alcance que tienen los estudios de postgrado, tal como lo destaca Armando Rodríguez, cuando puntualiza que “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*¹⁰ 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”¹¹.

De otra parte, es conveniente insistir en este momento en cuanto a que el tema de la actividad de la educación, considerado en su escala general o global y atendiendo a la esencia de su propia naturaleza como fenómeno, trasciende al ámbito de lo individual, puesto que, salvo por la figura de la formación autodidacta, de por sí limitada en cuanto a sus alcances y cada vez menos usual, el proceso educativo amerita un escenario pluripersonal e interactivo que convoca a los escenarios de múltiples actores; pero también procede hacer mención de su cualidad colectivista o social, atendiendo al alcance de los efectos que irradia, los cuales no se agotan en el destinatario de la actividad (educando, cursante, alumno, estudiante) en tanto la transferencia sistemática de conocimientos y destrezas impacta no solo al receptor de la actividad de enseñanza. En efecto, tal como se señaló antes, esta actividad enriquece y forma también, de manera permanente al encargado de proyectar los componentes de la enseñanza de que se trate (educador, profesor, maestro, instructor) quien debe mantenerse a su vez en actividad constante de formación y perfeccionamiento a través del aprendizaje de elementos sustantivos y de instrumental pedagógico, pero aunque así no sucediera en términos de estructuras formales, es indudable que la sola práctica de la tarea de enseñar conduce al

¹⁰Esta nota aparece en el texto citado: “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 *teineîn*, extenderse)”

¹¹RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando. “Los estudios de postgrado...”. Op. cit.

aprendizaje a través del inevitable enriquecimiento de conocimientos que deriva directamente de la experiencia.

Finalmente, como saldo definitivo, la educación formal, y en particular la enseñanza de postgrado, tiene un efecto y trascendencia social o colectiva de inobjetable valor e importancia, pues la formación de los individuos no se agota en el mejoramiento de sus cualidades a lo interno, ya que, siendo el ser humano un ser esencialmente social, el crecimiento de sus saberes, habilidades y condiciones intelectuales, técnicas y culturales generarán un impacto favorable en el entorno de sus relaciones y con ello, en la colectividad, pues se cuenta con mayores elementos de desenvolvimiento, al tiempo de disponer de puntos de referencia más precisos para evaluar situaciones, determinar requerimientos o demandas a los otros actores familiares, laborales, sociales, políticos, económicos, etc., dentro de los cuales se colocan en posición destacada los agentes públicos y los centros de poder por el alcance social que tienen las relaciones con esos sujetos.

1.2. Trascendencia jurídica y política de la educación.

El carácter empírico que impregna el muy prolongado trayecto evolutivo de la actividad educativa, desde la perspectiva de la pedagogía-lo que incluye, desde luego, su concepción filosófica así como sus modalidades operativas y técnicas- es un dato clave para poder entender satisfactoriamente la magnitud, la intensidad y, sobre todo, el alto nivel de complejidad que tiene la educación como sistema, a lo que no escapan los estudios de postgrado, en tanto forman parte de ese sistema general. La percepción sobre este asunto se hace más patente aún cuando se incorpora una visión comparada de la enseñanza, a partir de la consolidación de su globalización o

universalización, lo que ocurre de forma contundente, definitiva y con claras expectativas de irreversibilidad, sobre todo en la etapa que dibujan las primeras décadas del siglo XX, a partir de la primera guerra mundial y sus efectos políticos, sociales y económicos.

En este sentido, se observa como una nota que merece ser destacada, la particular evolución institucional en la que aparecen en la escena organismos de carácter internacional tales como la División de Educación de la Unión Panamericana, creada en 1917, la Organización Internacional de Educación fundada en Ginebra, Suiza, en el año 1925 como organización no gubernamental y privada, hasta llegar a la constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en la trigésimo séptima Conferencia de las Naciones Unidas, en el año 1946, a partir de los elementos preparatorios que se venían montando desde el año 1942, por la Conferencia de Ministros Aliados de Educación (CAME) como respuesta a las amenazas provenientes del nazismo, a los efectos de enfrentarlas mediante la reconstrucción de los sistemas educativos.

Esa tendencia institucional que se observa en el ámbito internacional, en cuanto a la atención de los Estados y algunas organizaciones privadas por el tema de la educación (fundamentalmente en cuanto a los niveles de la educación primaria o básica, que es el espectro de formación que ha adquirido mayor generalización y se considera como esencial) viene precedida por otro dato que se presenta como una constante, cual es la influencia creciente del Estado en la educación, lo que opera por igual en los Estados de corte totalitario, en cuyos regímenes el control directo y total de la educación es un instrumento de dominación sobre la sociedad, como en los países que exhiben estructuras liberales, en los que la educación constituye un medio

de crecimiento individual, a la par que es una expresión de desarrollo personal y colectivo.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la historia de la institucionalidad que acompaña a la actividad de la enseñanza -sea ésta desplegada por instancias públicas o privadas - es mucho más prolongada en el tiempo, lo que, desde luego, aporta elementos que se deben agregar a la sumatoria general de factores determinantes para configurar la trascendencia política y jurídica que adquiere la educación en el entorno social, por lo que su conocimiento resulta también un dato de relevancia para comprender debidamente el tema en su conjunto.

Limitando el enfoque a la experiencia venezolana, en una breve relación histórica sobre este asunto, podemos comenzar por la institucionalidad de la educación superior mencionando la fundación de la “Universidad Real de Caracas”- actual Universidad Central de Venezuela -por Cédula de Felipe V, dada el 22 de diciembre de 1721, aunque con antecedentes inmediatos en el Colegio Seminario de Santiago de León de Caracas o Seminario de Santa Rosa de Lima de la ciudad de Santiago de León de Caracas. Como resulta evidente, la estructura y funcionamiento de ese centro de enseñanza en América viene cargado con el formato de la Universidad europea, primordialmente las que surgieron en España a partir del siglo XVI (Salamanca, Valladolid y Alcalá de Henares), con lo cual se destaca el hecho de contar con la actividad de educación superior desde etapas tempranas de la formación de nuestra nacionalidad.

El proceso de la independencia y el advenimiento de las repúblicas en América, se ve acompañado y fortalecido, desde el punto de vista jurídico, por el

constitucionalismo formal, mediante la emisión de los textos constitucionales que en el mundo hispánico se inician precisamente en Venezuela, con la Constitución de 1811.

Ya en esa “Constitución Federal para los Estados de Venezuela”, primera Constitución escrita en español a nivel mundial, se consagra la educación como un deber del Gobierno frente a los ciudadanos. En efecto, en el artículo 198 (Sección Cuarta del Capitulo Octavo) de aquel Texto Fundamental se dispuso lo siguiente: “*Siendo instituidos los Gobiernos para el bien y felicidad de los hombres, la Sociedad debe proporcionar auxilios a los indigentes y desgraciados, y **la instrucción a todos los ciudadanos***”¹² (Destacado nuestro). No queda dudas en cuanto a que tal consagración y reconocimiento constitucional de *la instrucción de todos los ciudadanos* como un *deber* de los Gobiernos para con ello alcanzar el *bien y felicidad de los hombres* pone de manifiesto la importancia que se reconoce a la educación como valor preponderante en la concepción social y política del momento, que se traduce en una fórmula jurídico-normativa para su expresión y manejo institucional, configurando una situación activa o *derecho* universal (en cabeza de todos y cada uno de los ciudadanos), lo que, en definitiva ubica el asunto en forma definitiva, en el mundo jurídico, en el espacio propio del Derecho y sus instituciones.

De manera más concreta, se pueden reseñar otros momentos y decisiones públicas que tienen singular significado en la evolución institucional del sistema educativo venezolano, como la instalación de la educación gratuita y obligatoria, a través del Decreto de Instrucción Pública, Gratuita y Obligatoria, dictado por el Presidente Antonio Guzmán Blanco el 27 de junio de 1870. En este acto se distinguen

¹²Véase: “Compilación Constitucional de Venezuela”. Rodolfo F. Vílchez S. (Compilador). Editado por el Congreso de la República. Servicio Autónomo de Información Legislativa. Caracas 1996- Pág. 38.

dos especies de instrucción pública en Venezuela: la obligatoria o necesaria y la libre o voluntaria (artículo 1); se precisa que *la instrucción obligatoria es la que la ley exige a todos los venezolanos de ambos sexos y que los poderes públicos están en el deber de dar gratuita y preferentemente, la cual comprende los principios generales de moral, la lectura y la escritura del idioma patrio, la aritmética práctica, el sistema métrico y el compendio de la Constitución federal*(art. 2). De su parte, el Decreto precisa que la instrucción libre *abarca todos los demás conocimientos que los venezolanos quieran adquirir en los distintos ramos del saber humano*, y concreta que esa especie de instrucción *será ofrecida gratuitamente por los poderes públicos en la extensión que les sea posible* (art. 3). Junto a esto, en el mismo Decreto, se dictan disposiciones de carácter organizativo para la promoción de la instrucción, como la creación de una estructura compuesta por la Dirección de Instrucción Primaria alojada en el Ministerio de Fomento, Juntas superiores en las capitales de Estado, Juntas departamentales en las cabeceras de departamento, distrito o cantón y Juntas parroquiales en cada parroquia. Se atribuye a la Dirección Nacional de Instrucción Primaria la competencia para proponer los estatutos reglamentarios de instrucción primaria, nombrar y remover los miembros de las juntas superiores, y otras relativas al funcionamiento de la actividad educativa.¹³

Del contenido del Decreto que se ha citado, nos interesa destacar, a los efectos del tema que nos ocupa en este momento, la presencia del componente jurídico en la formalización del sistema educativo de manera integral; en efecto, es el instrumental propio del Derecho (normas, instancias de organización, procedimientos, actos, etc.) lo que da vida eficiente al sistema, estableciendo los niveles de educación y sus

¹³Texto del Decreto tomado de: <http://www.efemeridesvenezolanas.com/sec/his/id/375/>

consecuencias, la estructura y funcionamiento (atribuciones y competencias) con las que pueden actuar válidamente los agentes públicos y sus efectos sobre la iniciativa de los particulares, en fin, la determinación de las características que definen a los destinatarios del sistema (estudiantes) y sus derechos en atención a esta prestación.

Todo lo cual ocurre como consecuencia de la importancia que tiene la actividad educativa, unida a la necesidad de regularizar sus perfiles básicos o fundamentales, en tanto se trata de un fenómeno susceptible de ser acotado jurídicamente; de allí la posibilidad cierta del tratamiento de sus diversas expresiones como temas de interés y resolución eficiente mediante las categorías que aporta el Derecho Administrativo.

Hemos referido así, en una apretada síntesis, algunos datos que permiten sustentar la hipótesis sobre la cual basamos nuestra aproximación, en cuanto a los factores que confluyen en la trascendencia que la educación tiene en el espectro social, político, cultural y económico, y el impulso que tal trascendencia aporta para la consideración de ese fenómeno en perspectiva de las instituciones del Derecho, dado que el sistema jurídico está al servicio de las actividades humanas con impacto social o colectivo. Desde luego, como ya se ha indicado previamente, el presente estudio no persigue un análisis detallado y profundo de las características y evolución de la educación desde el enfoque de la sociología, la historia, la política o la pedagogía, por lo que solamente nos hemos limitado a sacar a relucir algunas referencias puntuales que sirven de comprobación para soportar el punto de mira seleccionado, en cuanto al hecho en sí, entendiendo que un referente de esta naturaleza cobra valor para cualquier manejo del instrumental jurídico, tanto en su vertiente teórica o científica, como en los escenarios en los que se realiza el derecho en el orden práctico, esto es,

en la aplicación de las normas, técnicas y principios jurídicos a los asuntos que se presentan en la vida real.

1.3. La educación como derecho fundamental. Origen, alcance y efectos.

La importancia que tiene el hecho educativo desde la óptica legal se configura sobre la compleja conjunción de elementos que hemos expuesto hasta aquí, mediante una apretada síntesis; en definitiva, pretendemos destacar el hecho de ser un fenómeno que, a pesar de su práctica usual y cotidiana, es sobresaliente en su profundidad y en sus efectos, pero además, es reconocible porque se construye progresivamente y de manera sostenida a lo largo de un prolongado proceso en el cual se acumulan múltiples hitos de origen y alcance diferente.

Uno de esos acontecimientos puntuales y significativamente destacados por su impacto y consecuencias en el entorno jurídico de la educación viene dado por su reconocimiento como un derecho humano fundamental, lo que se formaliza, entre otros aspectos, mediante la inclusión de la educación como un derecho cuya consagración se aloja en la Constitución.

La Constitución vigente (1999) dedica varias de sus disposiciones al tema de la educación, las cuales están ubicadas primordialmente en el Capítulo VI (De los derechos culturales y educativos) del Título III (De los derechos humanos y garantías, y de los deberes), de donde resulta una primera razón para la clasificación de la educación como un derecho humano fundamental y constitucionalmente garantizado. La antes dicha calificación, de la educación como *derecho humano fundamental*, se confirma a través de la lectura detallada del artículo 102 constitucional, poniendo énfasis en la existencia de sus distintos componentes normativos. Así, la norma en

comento comienza por establecer que: “La educación es un **derecho humano** y un deber social...”; seguidamente se precisa en esa disposición que: “... El Estado la asumirá [a la educación] como una **función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles** y modalidades...”; luego se agrega que. “... La educación es un *servicio público* y está fundamentada en el *respeto a todas las corrientes del pensamiento...*”. (Los destacados y cursivas son de este estudio).

De su parte, en el artículo siguiente (103) se establecen algunas presiones que contribuyen a complementar el alcance regulatorio primario y superior sobre la educación. En tal sentido, este dispositivo constitucional abre su texto afirmando que “*Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones..*”, agregándose de inmediato lo siguiente: “...La educación es *obligatoria en todos sus niveles desde el maternal hasta el nivel medio diversificado*. La impartida en las instituciones del Estado es *gratuita* hasta el *pregrado universitario*. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado *creará y sostendrá instituciones y servicios* suficientemente dotados para asegurar el *acceso, permanencia y culminación* en el *sistema educativo...*”(destacados y cursivas son de este estudio).

En los artículos siguientes (104, 105 y 106) del texto Fundamental se contienen menciones que resultan de interés para completar el perfil de la educación como un derecho humano fundamental y delinear sus alcances con un mayor grado de precisión. De este modo, en el encabezamiento del artículo 104 se encuentra este postulado: “La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de

comprobada idoneidad académica. El Estado estimulará su actualización permanente y les garantizará la estabilidad en el ejercicio de la carrera docente, bien sea pública o privada...”. Seguidamente, el artículo 105 hace alusión a algunos efectos jurídicos de la educación, particularmente en cuanto al nivel superior o de pregrado universitario, al disponer: “La *ley* determinará las *profesiones* que requieren *título* y las *condiciones* que deben cumplirse *para ejercerlas*, incluyendo la colegiación”. El artículo 106, está dirigido a sentar las bases y requerimientos fundamentales para la prestación privada del servicio educacional; en tal sentido, la norma mencionada dispone que *toda persona natural o jurídica puede fundar y mantener instituciones educativas privadas*, previa aceptación del Estado, demostrando su capacidad y cumpliendo de manera permanente con los requisitos éticos, académicos, científicos, económicos, de infraestructura y los demás que establezca la ley.

En su conjunto, las disposiciones constitucionales aludidas determinan la conformación de la educación como un derecho fundamental constitucionalmente garantizado, lo que aporta algunas notas destacadas en cuanto a lo que significa el alcance de tal categorización a los fines del análisis jurídico de los estudios de postgrado desde la perspectiva de su naturaleza jurídica.

Siguiendo al profesor Gustavo Linares Benzo, tenemos que “La normativa constitucional construye así tres principios sobre los cuales se estructura el sistema educativo venezolano: 1. Todos tienen derecho a acceder a la educación y a la cultura. 2. Todos tienen derecho a impartir educación, previa demostración de su capacidad y bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado (106). 3. El estado establecerá un sistema educativo público que asegure a todos el acceso a la educación (art. 103) y orienta y organiza el sistema educativo global para lograr el

cumplimiento de los fines que le asigne la Constitución (102). (...) 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)...”¹⁴.

Sobre este aspecto, relativo al alcance principista y regulatorio de estas disposiciones constitucionales haremos un desarrollo con mayor detenimiento más adelante; de momento es pertinente revisar lo relativo a lo novedoso de sus contenidos, pues en algunos casos se hace ver que estas normas constituyen un cambio radical y una verdadera novedad en nuestro medio.

Así se desprende- por citar un ejemplo - de las afirmaciones consignadas por el profesor Víctor Morles, que transcribo a continuación: “...En diciembre de 1999, se aprueba la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y se abren nuevas perspectivas para el país y para la educación superior, sobre todo con la promulgación de la Ley de Ciencia y Tecnología (2001), la creación de los Ministerios de Ciencia y Tecnología (2002) y de Educación Superior (2003) y la definición de una política de masificación de este sector educacional...”¹⁵.

No obstante, la búsqueda un tanto más detenida sobre el objeto del cual se ocupa esta temática ha permitido encontrar, cuando menos, una posición diametralmente opuesta, en cuanto se refiere al supuesto carácter novedoso de la

¹⁴LINARES BENZO, Gustavo: “Bases constitucionales de la educación”. En *Derecho y Sociedad*. Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila. Número 2, abril 2001. Universidad Monteávila. Caracas, 2001. Pág. 220.

¹⁵Véase, MORLES, Víctor: “La educación de Postgrado... *Op. Cit.* Pág.16.

Constitución de 1999, al menos en lo que se refiere a las regulaciones sobre la educación, se hace presente la opinión jurídicamente argumentada de Linares Benzo, expuesta en estos términos: “La Constitución de 1999 y las normas dictadas por la actual Administración significan aparentemente cambios de bulto en el régimen de la educación básica y diversificada en Venezuela. Sin embargo, como se verá en estos lineamientos esenciales de este régimen, éste se mantiene prácticamente igual al anterior a aquellos cambios normativos. La Constitución de 1999 mantiene la educación como un derecho doble: a recibirla y a impartirla, mientras que la reglamentación de la Ley Orgánica de Educación (LOE), para ser compatible con la regulación constitucional, tampoco se aparta de la disciplina anterior...”¹⁶

En ese orden de ideas procede tener en consideración que la mención al asunto de la educación es, prácticamente, una constante en la historia constitucional venezolana, presente desde el ya citado Texto Fundamental de 1811, que desde el punto de vista de los referentes formales, es el dato primario, aunque no debe perderse de vista la existencia de un orden jurídico positivo previo (el español), el cual continuó vigente, por mandato de esa misma Constitución, en la medida en que fuera compatible con ella, tal como lo establecía su disposición final (artículo 228), en estos términos: “Entretanto que se verifica la composición de un código civil y criminal acordado por el Supremo Congreso en 8 de marzo último, adaptable a la forma de Gobierno establecido en Venezuela, se declara en su fuerza y vigor el código que

¹⁶LINARES BENZO, Gustavo: “La Educación en el Texto Constitucional”. Revista de Derecho Público. N° 84 (octubre-diciembre 2000). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2001. Pág. 5.

hasta aquí nos ha regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente, no se opongan a lo establecido en esta Constitución.”¹⁷

Pero la proyección y trascendencia de la educación no se reduce a la mención formal en el texto constitucional. La conciencia sobre el papel que juega la educación en la creación y consolidación del espíritu republicano aparece reflejada en diferentes dispositivos de carácter jurídico y político, tal como lo recoge y pone de relieve Rafael Fernández Heres al hacer mención de los diferentes textos de constituciones provinciales tales como la de Caracas (1812), indicando que: “Textos análogos al señalado, destinados a promover el fomento de la educación para crear sobre bases sólidas la vida de la naciente República, recogían las constituciones provinciales de entonces. Los ideales pedagógicos que recogían estas Constituciones tenían sus asideros en aspiraciones que ya se veían haciendo universales para aquellos tiempos y registradas en solemnes testimonios. La Tabla de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se conocía y comentaba en la Venezuela de los finales del siglo XVIII y aquel principio signado como el vigésimo segundo que *La instrucción es necesaria a todos: la sociedad debe proteger con todas sus fuerzas los progresos del entendimiento humano, y proporcionar la educación conveniente a todos sus individuos*, es el mismo que inspira el texto del artículo 4º(Deberes del Cuerpo Social) del manifiesto sobre Derechos del Pueblo, aprobado por el Supremo Congreso de Venezuela el 1º de julio de 1811, que reza textualmente así: *La instrucción es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos*. Estas ideas pedagógicas estaban en el ánimo de aquellos revolucionarios, que querían transformar a un pueblo

¹⁷Cfr. “Compilación Constitucional de Venezuela”. Cit. Pág. 41.

vasallo en un pueblo de espíritu republicano, en un pueblo de nueva mentalidad, integrado por ciudadanos conscientes de su dignidad y conocedores de sus deberes y sus derechos. Por eso, el deber de la instrucción para la niñez y la juventud era el primero...”¹⁸

En conclusión, el tratamiento de la educación como un derecho con rango constitucional tiene en Venezuela una larga data que se ubica en el nacimiento mismo de la nacionalidad como República independiente; en esa trayectoria, desde luego, se han producido adaptaciones y matices en proyección e intensidad, acompañando el pensamiento universal sobre la materia, a lo que no escapa el texto constitucional vigente, de 1999, que es una expresión más dentro de esa dilatada evolución.

Estimamos que esta circunstancia se manifiesta como un factor de consideración para la debida percepción, análisis y aplicación práctica del régimen jurídico administrativo de los estudios de postgrado, mientras se trata de un nivel de la educación formal que está integrado en el sistema general o global de la enseñanza en Venezuela.

De su parte, vemos que el derecho a la educación comprende, cuando menos, la fórmula de doble alcance que pone de manifiesto el Profesor Linares Benzo, en tanto se trata del derecho a recibir educación, el derecho de acceso a la educación, es decir, a ser destinatario de la actividad educativa; en este sentido, el *derecho* aparece en cabeza de todos y cada uno de los ciudadanos como titulares y potenciales demandantes de ese derecho. Pero por otra parte, el derecho a la educación se manifiesta como la potencialidad para dedicarse a educar, para ofrecer

¹⁸FERNÁNDEZ HERES, Rafael: “El derecho a la educación”. En, *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979. Tomo II, págs., 807 a 809.

o prestar el servicio educativo, para enseñar o ejercitar la pedagogía en términos formales, esto es, dentro de los parámetros legalmente establecidos en el ordenamiento jurídico y con los efectos o consecuencias derivados de la realización de tal actividad.

Entonces, aparecen estas dos formulaciones del derecho que tienen un carácter complementario o de integración recíproca, en el sentido de que ambos sujetos de la relación pedagógica (educador y educando), actúan como titulares de un derecho reconocido y consagrado con carácter fundamental, por lo que resulta también un derecho garantizado en la propia norma constitucional.

Adicionalmente, y en paralelo, se observa la presencia de otra pieza que funciona de manera complementaria e integradora de esa figura compleja de derechos subjetivos garantizados, cuales son las obligaciones impuestas al Estado en la norma constitucional, relativas a *asumir la educación como una función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, siendo además, una actividad calificada como un servicio público* (art. 102); *impartir educación gratuitamente en sus instituciones, hasta el pregrado universitario, a cuyo efecto, el Estado venezolano debe realizar una inversión prioritaria en educación, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas, así como crear y sostener instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo* (art. 103); finalmente, es obligación del Estado *estimular la actualización permanente de los educadores, garantizarles la estabilidad en el ejercicio de la carrera docente, pública o privada, en un régimen de trabajo y nivel de vida acorde con su elevada misión, sin injerencia partidista o de otra naturaleza no académica*(art. 104).

En resumen, a partir de lo mencionado, creemos que es procedente entender que la educación tiene una importancia muy destacada por tratarse de una actividad primordial e insustituible para el bienestar de las personas singularmente consideradas; pero además, la importancia de la educación, en todos sus niveles y modalidades se potencia, por su trascendencia para la sociedad mediante diversas expresiones, sobre lo cual ya hemos adelantado información en las líneas anteriores.

Por estas razones, la actividad educativa adquiere relevancia para el Derecho y pasa a ser un asunto jurídico de interés general que encaja en el espectro de atención del Derecho Administrativo, en resumen, un *asunto jurídico administrativo*¹⁹.

¹⁹ *Vid.* RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: “Los Estudios de postgrado ...”. *Cit.*

2. LA NORMATIVA JURÍDICA APLICABLE AL POSTGRADO. ANÁLISIS CONCEPTUAL Y EFECTOS.

La revisión general de las normas dirigidas a regular en forma directa y específica a los estudios de postgrado, contenidas en el ordenamiento positivo venezolano, permite constatar algunas notas interesantes para el análisis jurídico. Dentro de esas notas, destacan algunos datos que, a nuestro entender, resultan peculiares en cuanto al perfil de su configuración, por lo cual, pasamos a presentar nuestras principales reflexiones al respecto, a partir de la exploración de tales fuentes normativas, mediante el empleo instrumental de nociones y categorías vinculadas al Derecho Administrativo.

En este sentido, comenzaremos por destacar que, prácticamente la totalidad del conjunto normativo dirigido de manera inmediata a la regulación de los estudios de postgrado en nuestro país, está conformado por normas de carácter reglamentario, es decir por actos jurídicos típicamente identificados como una categoría propia del Derecho Administrativo en atención a su carácter instrumental de primera línea dentro de la función administrativa; de allí, el carácter relevante que esta temática adquiere, tanto para su estudio como para su aplicación práctica, mediante los fundamentos teóricos y los componentes instrumentales que proporciona esta disciplina.

En efecto, en los párrafos precedentes de este trabajo hemos tenido oportunidad de referirnos a las normas de rango constitucional que, tanto en el texto vigente como en sus antecedentes históricos, se dirigen a regular el tema de la educación y alcanzan, de alguna manera, el espacio de formación del cuarto nivel o postgrado. Pues bien, junto a las normas constitucionales indicadas aparecen, como

fuentes normativas que impactan en el tema, aquellas disposiciones de naturaleza convencional, incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico positivo a través de los tratados o convenios internacionales que, como sabemos, tienen rango de ley, en atención al proceso formativo que deben seguir para su validez y vigencia.

Al respecto, como un signo de particular interés, procede destacar en este punto la específica valoración que la Constitución asigna en su artículo 23, a los *tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela*, al prescribir, expresamente, que los mismos, *tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorable a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público*. Como ya mencionamos anteriormente, la educación, en todos sus niveles, se entiende como un derecho humano, y así lo reconoce y consagra directamente la misma Constitución en su artículo 102. En consecuencia, a los efectos de dibujar el espectro de las fuentes normativas que aplican en el tema de los estudios de postgrado, es decir, al conjunto de normas que configuran el bloque de la legalidad en esa materia, no cabe duda en cuanto a la procedencia de contabilizar a los tratados, pactos y convenciones internacionales referidos al tema, subrayando el especial rango que le asigna a estos instrumentos el propio ordenamiento positivo en sus disposiciones de mayor rango o jerarquía.

Ahora bien, de la mano con estos datos iniciales y la importancia cualitativa que podemos derivar de los mismos, en tanto marcan la entrada a la exploración del caso, a partir de su singular valoración como fuente de derecho, tenemos que, una revisión

panorámica de las disposiciones normativas en la materia que nos ocupa, arroja como resultado, una mínima presencia de reglas de rango legal.

Así, en la Ley de Universidades²⁰ que, luego de las disposiciones de rango constitucional viene a ser el instrumento de primera línea para la aproximación al sistema de fuentes normativas en lo referente a los estudios de postgrado, encontramos que apenas algunas de sus regulaciones se vinculan tangencialmente con temas relacionados con los estudios de postgrado o cuarto nivel, tales como la atribución de competencias al Consejo Universitario en materia de fijación de aranceles para *cursos especiales y de postgrado* (art. 26,7); el requerimiento del *título de Doctor* para ocupar el cargo de Rector, Vice-Rector o Secretario de las Universidades (art. 28) y la facultad del respectivo Consejo Universitario para establecer, mediante *el Reglamento que al efecto dicte, las condiciones que han de exigirse para ocupar los cargos de Rector, Vice-Rector o Secretario a los Profesores que no hayan obtenido el título de doctor en razón de que el mismo no sea conferido en la especialidad correspondiente por esa Universidad* (art. 28, Parágrafo Único); el requerimiento del *título de Doctor* para ascender a la categoría de Profesor Asociado dentro del escalafón en el que se ubican los miembros Ordinarios del personal docente y de investigación (art. 96).

De otra parte, tenemos que, en el artículo 160 de esa Ley se dispone que, *“para obtener el título de Doctor en cualquier especialidad habrá un examen, público y solemne, que versará sobre la Tesis que presente el aspirante”*, es decir, la prueba o ejercicio sujeto a evaluación que se conoce comúnmente como la *defensa* de la Tesis, sometida a pautas formales de publicidad y solemnidad en este caso.

²⁰Gaceta Oficial N° 1429 Extraordinaria de fecha 8 de septiembre de 1970.

Pues bien, esta es la única norma contenida en el texto legal en referencia, cuyo contenido toca directamente elementos propios de los estudios de cuarto nivel o de postgrado que hemos encontrado como resultado de la tarea de revisión efectuada. A partir de allí se comienza a perfilar - al menos por lo que corresponde a la Ley de Universidades - la presencia del espacio de los reglamentos como categoría y umbral normativo predominante en la configuración y estructura de las fuentes positivas en esta materia, a lo cual aludimos en el inicio de este capítulo.

Al ampliar la misma línea de búsqueda en el nivel legal de las regulaciones que contiene el ordenamiento jurídico positivo nacional, encontramos la Ley Orgánica de Educación²¹.

En ese texto se incorporan disposiciones cuyo contenido apunta más directamente a lo que podemos percibir conceptualmente como estudios de postgrado o de cuarto nivel, al menos como referencias o menciones incidentales, y así tenemos, por ejemplo, la ubicación de ese nivel de enseñanza dentro del Sistema Educativo, al indicarse que tal Sistema incluye *el subsistema de educación universitaria, que comprende los niveles de pregrado y postgrado universitarios; siendo que, la duración, requisitos, certificados y títulos de los niveles de educación universitaria estarán definidos en la ley especial (art. 25,2).*

En tal sentido, salvo por el efecto inmediato que puede derivarse del dispositivo legal indicado, en cuanto a lo que pudiera significar la inclusión del nivel de estudios de postgrado dentro de una configuración mas general o un “sistema”, como parte de una norma de rango legal, no es mucho mas lo que añade este dato, a los fines de constatar la existencia de una estructura de fuentes de ese rango (legal) directamente

²¹Gaceta Oficial N° 5929 Extraordinario de fecha 15 agosto de 2009.

aplicables a la categoría de los estudios de postgrado o cuarto nivel. Esta percepción no cambia, una vez cumplida la tarea de revisión general de la Ley Orgánica de Educación, en la cual se repiten las remisiones a una ley especial en todo lo que se refiere al tratamiento específico de los asuntos propios de la educación universitaria.

De este modo, con la revisión de las fuentes legales cuyo contenido se vincula más directamente a la temática de los estudios de postgrado, y en función del resultado que se registra, se puede confirmar lo antes indicado, en cuanto a la escasa presencia de disposiciones de tal rango como plataforma regulatoria en la materia.

Ahora bien, aunque signifique adelantar conclusiones en el análisis que se desarrolla, entendemos que los resultados obtenidos de la indagación cumplida, así como la constatación que se consigna en el párrafo anterior, no conducen a una valoración negativa, ni permiten afirmar la existencia de una “laguna” legislativa que debe ser cubierta, a como dé lugar, para así alcanzar un nivel satisfactorio de soporte en el ambiente jurídico, como usualmente parece ocurrir en estos casos.

En este sentido, una reflexión más detenida sobre el dato que nos ocupa en este momento conduce a reconocer la consistencia jurídica y operativa de las condiciones definidas por la escasa o limitada intervención legislativa en el campo de los estudios de postgrado, pues, por su propia naturaleza, se trata de un espacio de gestión poco propicio para la rigidez normativa que dibujan las fuentes de rango legal, sin que ello signifique convocar la anomia o entender que se postula como un área de la función administrativa propicia para la arbitrariedad.

En efecto, de una parte, consideramos que la magnitud de las normas legales relativas a los estudios de postgrado que se contabilicen en el inventario vigente en un momento determinado, no implica debilidad, ni mucho menos ausencia de un

régimen jurídico específico, pues el tema se verá impregnado en su regulación y funcionamiento, por disposiciones de rango legal que alcanzan las situaciones subjetivas y las relaciones de diferente perfil ocurridas en función de esa actividad de enseñanza.

Ciertamente, en este orden de ideas no parece existir posibilidad de objetar que, en cualquiera de los supuestos imaginables en cuanto a situaciones o relaciones derivados o asociados con los estudios de postgrado proceda la aplicación de disposiciones contenidas en textos de rango legal, tales como la Ley de Procedimientos Administrativos, Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y otros, pues en definitiva, desde la perspectiva de su naturaleza jurídica, los estudios de postgrado son un *asunto jurídico-administrativo*, y como consecuencia de ello, quedan insertos en el espectro general de las fuentes y técnicas pertinentes a su categorización, teniendo como referente de primer orden la condición de la educación como un derecho humano fundamental, tal como lo sostiene el profesor Armando Rodríguez García en el ensayo reiteradamente citado²².

Pero por otra parte, el dato atinente a la brevedad cuantitativa de las normas legales directamente dispuestas para fundamentar, regular y facilitar el funcionamiento de los estudios de postgrado conduce a constatar que, por contraste, el volumen más grueso de las fuentes formales que contribuyen al montaje de la plataforma normativa de ese régimen jurídico se construye mediante Reglamentos,

²²RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: "Los Estudios de postgrado ...". *Cit.*

con lo cual cobra mayor trascendencia la presencia del Derecho Administrativo con todos sus componentes, en particular, sus principios y técnicas de producción, interpretación y aplicación del Derecho, para el adecuado y eficaz tratamiento de los supuestos teóricos y fácticos que puedan hacerse presentes.

Son variados los reglamentos que, imbricados a través de diversas modalidades de integración concurren en la formación del soporte normativo al cual nos referimos, y esa particular arquitectura aporta datos adicionales en cuanto a las peculiaridades de este tema y la necesidad de su manejo mediante el empleo del tratamiento especializado para su debida comprensión.

Al respecto cabe insistir en que la formación del *nivel de postgrado* como parte del *subsistema* de educación universitaria, para emplear los términos incorporados a la legislación formal que venimos de ver, no es producto de una concepción preestablecida, no es el resultado de un diseño concebido con anticipación, o de un proyecto o modelo que luego se lleva a cabo o se construye mediante formatos normativos y estructuras organizativas dispuestas para adelantar la gestión de programas o planes igualmente elaborados previamente, como ingrediente de todo ese montaje que se pone a disposición del público a partir de un momento preciso.

La construcción de los estudios de postgrado es consecuencia de un proceso, de una dinámica progresiva que arroja una trayectoria siempre inacabada, con momentos de intensidad y extensión de diferente calibre, lo que se pone a la vista, entre otras manifestaciones, a través de las disposiciones regulatorias que, progresivamente, aparecen sin una partitura previa, en función de la respuesta requerida por las demandas que las circunstancias imponen.

Desde luego, una trayectoria de este perfil permite comprender que el sentido de la naturaleza misma de la cuestión se ubica en la actividad de formación e investigación científica, en la función educativa que, al igual que sucede con cualquier otro proceso de desarrollo intelectual o cultural, está atado a la dinámica social, y no puede ser preestablecido en un marco legal, sin el riesgo de cancelar su potencialidad de vida.

Es así como los estudios de postgrado comienzan a surgir de manera puntual y singularizada desde el punto de vista de las áreas del interés científico, atendiendo a las oportunidades que surgen en las diferentes unidades académicas, es decir, en las diferentes Facultades, en función de las capacidades desplegadas por esas, lo que progresivamente se va formalizando en cuanto a la actividad jurídica de corte normativo mediante los dispositivos emanados de las autoridades universitarias pertinentes, los cuales, en general, se ubican en la categoría de Reglamentos, acogiendo a tal efecto, el acreditado criterio de los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, cuando mediante una contundente y por lo demás precisa afirmación, sintetizan la cuestión señalando que, “Se llama Reglamento a toda norma escrita dictada por la Administración”.²³

Vemos entonces, que las diferentes programaciones de estudios de postgrado en nuestras Universidades - partiendo de la labor pionera de la Universidad Central de Venezuela, en este y otros campos de la educación universitaria -, se comienzan a poner en práctica como una respuesta puntual a las demandas provenientes,

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón: “Curso de Derecho Administrativo”. 2ª edición. Civitas, Madrid, 1975, Vol. I, Pág. 99

primordialmente de los propios docentes e investigadores, como una salida a los requerimientos de formación y desarrollo de la actividad académica.

Por sólo hacer referencia al ejemplo más cercano, encontramos como origen de los estudios de postgrado en esta Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, la aparición de estudios de doctorado durante la década de 1960, y ya para 1974 se aprueba un Reglamento de Doctorado en Derecho (13 de febrero de 1974), y luego, en 1975, con el cambio de denominación de la Facultad de Derecho a Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, junto a la ampliación de su espectro de acción a partir de la creación de la Escuela de Estudios Políticos, se abre el Doctorado en Ciencias Políticas, a cuyo efecto se dicta un Reglamento de Doctorado en Ciencias Menciones Derecho y Ciencias Políticas, que aprueba el Consejo Universitario, el 11 de febrero de 1976.

La dinámica se consolida, por lo que la oferta va ampliándose progresivamente al aparecer una variedad de cursos de postgrado en diferentes áreas (Derecho de Menores - ahora Niñez y Adolescencia-, Derecho Mercantil, Derecho Laboral, Derecho Internacional Económico y de la Integración, Derecho Tributario, Derecho Administrativo, etc.), hasta llegar a la oferta actual.

Lo importante a retener, a partir de los insumos que nos suministra esta información es que todo el andamiaje jurídico de este segmento del nivel de estudios de postgrado se configura mediante reglamentos emanados de distintas autoridades que entretejen una red normativa constitutiva de su mapa fundamental de fuentes.

Además, el cuadro se complejiza y se enriquece cuando aparecen las “Normas de Acreditación de Estudios de Postgrado”, aprobadas por el Consejo Nacional de Universidades, órgano creado por la Ley de Universidades (artículos 18 y siguientes)

que es un típico Reglamento, que en fechas posteriores se va modificando en su alcance y contenido, bajo la denominación de “Normativa General de los Estudios de Postgrado para las Universidades e Institutos debidamente autorizados por el Consejo Nacional de Universidades”, cuya última versión, vigente en la actualidad corresponde al año 2001 (Gaceta Oficial Nº. 37.325 del 20 de noviembre de 2001).

En atención a la naturaleza del órgano del cual emana, este Reglamento tiene, desde luego, aplicación nacional, y en atención a su contenido y alcance, debe entenderse que tiene prelación sobre los Reglamentos de Estudios de Postgrado que progresivamente van produciendo las Universidades, como una forma de unificar las regulaciones de corte general o básico en cuanto a los estudios de postgrado, tal como sucede con el Reglamento de Estudios de Postgrado de la Universidad Central de Venezuela, cuya última versión es la aprobada por el Consejo Universitario mediante Resolución Nº 305, aprobada por el Consejo Universitario en fecha 6 de abril de 2011, y vigente a partir del 15 de mayo de 2012, que se indica como fecha de publicación de la Gaceta Universitaria en la cual se inserta su texto.

Estos instrumentos reglamentarios, junto a otros de parecido tenor, son los que, en definitiva conforman el soporte normativo que jurídicamente integra el régimen de estudios de postgrado en Venezuela.

Desde luego, dentro de los objetivos previstos como alcance del presente trabajo no está contemplado el estudio pormenorizado del contenido de esos instrumentos, pues su variedad y extensión excede el sentido del mismo y distraería la atención de los puntos que se pretende destacar, lo que no resta importancia a una tarea de ese tenor.

Si es importante, para ver cubierto el objetivo planteado, que se entienda el valor que tiene el tema desde la perspectiva del Derecho Administrativo, tanto en su aproximación teórica, como desde la perspectiva de su aplicación práctica en el manejo de decisiones dentro de las actividades del postgrado, pues alcanza a todo tipo de decisiones y situaciones jurídicas en este campo.

CONCLUSIÓN

Sin lugar a dudas, los estudios de postgrado conforman un asunto de carácter jurídico, con especial relevancia para el Derecho Administrativo. Su contenido alcanza situaciones subjetivas, relaciones jurídicas entre unidades administrativas (órganos y entes) y entre estas y administrados, decisiones administrativas de diverso orden cuyo contexto es el Derecho administrativo. Dentro de estas diversas decisiones destacamos las de corte normativo (reglamentos), por ser el soporte fundamental del régimen jurídico específico.

Con vista en lo expuesto a lo largo de este estudio, podemos concluir que a nuestro juicio, no cabe duda, en cuanto a que uno de los aspectos normativos de mayor relevancia en cuanto a la normativa de los estudios de postgrado o cuarto nivel, en el caso venezolano, se centra en la naturaleza de los actos que constituyen la estructura de ese régimen jurídico, pues se trata de instrumentos de naturaleza reglamentaria, incorporados al ordenamiento jurídico general del país, y desde luego, tanto su producción y vigencia, como su aplicación en la resolución de los asuntos concretos para los cuales corresponda, se sujeta a la consideración de los principios, instrumentos y técnicas propias del Derecho Administrativo.

Todo ello convoca a profundizar la presencia de estas técnicas, métodos y principios, a los efectos de hacer más eficiente su gestión.

BIBLIOGRAFÍA

Araujo-Juárez, José (2012) “Derecho Administrativo General. Concepto y Fuentes”. Ediciones Paredes.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.453 (Extraordinaria) del 24 de marzo de 2000.

Fernández H., Rafael: “El derecho a la educación”. En, *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979.

García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás: “Curso de Derecho Administrativo”. 2ª edición. Civitas, Madrid, 1975.

Gros E., Héctor: “Estudios sobre derechos humanos”. Instituto Interamericano de los Derechos Humanos / Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1985.

Lares M., Eloy: “Manual de Derecho Administrativo”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Décima Tercera Edición. Caracas, 2008.

Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1429 Extraordinaria de fecha 8 de septiembre de 1970.

Ley Orgánica de Educación (2009). Gaceta Oficial N° 5929 Extraordinario de fecha 15 agosto de 2009.

Linares B., Gustavo: "Bases constitucionales de la educación". En *Derecho y Sociedad*. Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila. Número 2, abril 2001. Universidad Monteávila. Caracas, 2001.

Linares B., Gustavo: "La Educación en el Texto Constitucional". Revista de Derecho Público. Nº 84 (octubre-diciembre 2000). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2001.

Morles, Víctor: "La producción intelectual como finalidad esencial del postgrado en América Latina". En, *Postgrado y Desarrollo en América Latina*. Varios autores. Compilador: Víctor Morles. Centro de Estudios e Investigaciones sobre Educación Avanzada (CEISEA) /Coordinación Central de Estudios de Postgrado, Universidad Central de Venezuela. Vol. 4. Caracas, 1997.

Morles, Víctor, "La Educación de Postgrado en Venezuela. Panoramas y perspectivas". Instituto para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC) / UNESCO. Caracas, 2004.

Pérez H, Alejandro, "La doctrina como fuente del Derecho administrativo". En Varios Autores: Alejandro Pérez; Jaime Rodríguez-Arana Muñoz; Julio Pablo Comadira; Ismael Ferrando; Miguel Ángel Sendín: "Fuentes del Derecho Administrativo (Tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudencia, doctrina y precedente administrativo)". IX Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Mendoza, Argentina 2010. Coordinadores: Ediciones Rap. Buenos Aires, 2010.

Rodríguez G., Armando: "Los estudios de postgrado como asunto jurídico-administrativo". Revista de Derecho Público No. 141 (enero marzo 2015). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015.

Savater, Fernando: "El valor de educar". Editorial Ariel. Ariel, 1997.

Vílchez S. Rodolfo. (Compilador)(1996). Compilación Constitucional de Venezuela.
Editado por el Congreso de la República. Servicio Autónomo de Información
Legislativa.