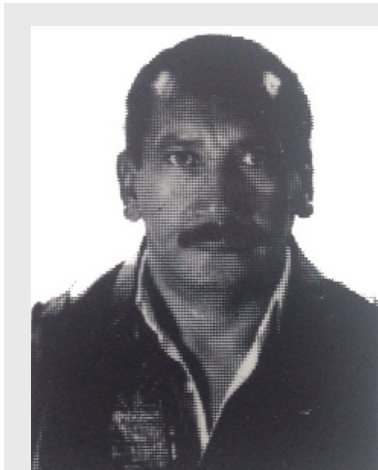


# El derecho a la educación en Venezuela

*2<sup>da</sup> Edición*



Humberto  
Medina  
Morillo



## Biografía

Humberto Medina (1.946-1.997). Nació en Curimagua en el Estado Falcón. En Coro vivió parte de su infancia y adolescencia. En Caracas, en la Universidad Central de Venezuela, se graduó de Licenciado en Educación (1.973) y Abogado (1.982).

En el Instituto Pedagógico de Caras obtuvo su especialización en Orientación Educativa en (1.975). En la Universidad Carlos III de Madrid realizó estudios doctorales en Derechos Fundamentales (1.996).

Su tesis doctoral "El Derecho Fundamental a la Educación en Venezuela", concluida poco antes de su desaparición física, se publica en número especial de "Parima", revista de Historia de Ciencias Sociales que él contribuyó a fundar.

Su verdadera vocación fue la Docencia a la que dedicó toda su vida. En este sentido, fue profesor de Ciencias Sociales de Sistemas de Información y Planificación Administrativa en liceos de Caracas como el Andrés Bello y Francisco Fajardo.

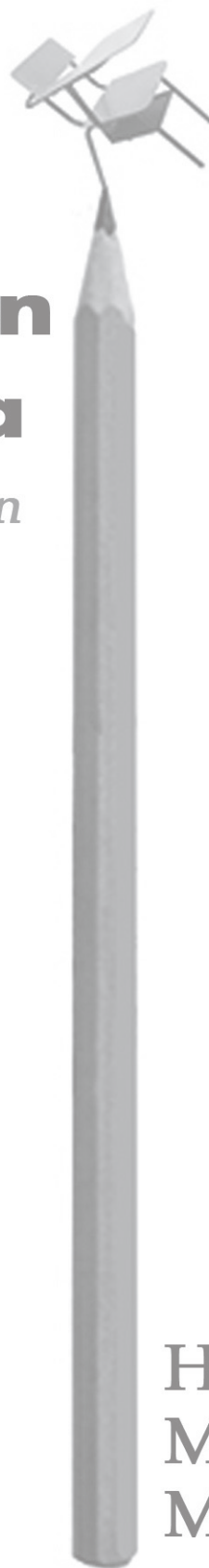
También fue orientador en el Liceo Rafael Vegas. En la Universidad Central de Venezuela fue profesor de Administración Escolar y en la Universidad Nacional Experimental se desempeñó como Docente en el Curso Introdutorio, en Administración, en Contaduría Pública y en la Escuela de la Educación Integral.

Su trabajo de investigación "Evolución Constitucional de la Educación en Venezuela período 1881-1961" fue publicado por la Gobernación de Carabobo en 1996.

Tuvo una activa participación como gremialista que lo llevo a ser electo dos veces Presidente de la Asociación de Profesores de la Universidad Nacional Experimental de Guayana y Representante Profesoral ante el Consejo Universitario de esta misma institución.

# El derecho a la educación en Venezuela

*2<sup>da</sup> Edición*



Humberto  
Medina  
Morillo

**UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DE GUAYANA  
VICERRECTORADO ACADÉMICO  
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, HUMANIDADES Y ARTES**

---

© **Derecho a la Educación en Venezuela**

**Autor: Humberto Medina Morillo**

---

© **Editor**

Fondo Editorial UNEG

<http://fondoeditorial.uneg.edu.ve>

[fondoeditorial@uneg.edu.ve](mailto:fondoeditorial@uneg.edu.ve) / [fondoeditorialuneg@gmail.com](mailto:fondoeditorialuneg@gmail.com)

**Revisión**

Diana Gámez

**Coordinación editorial**

Ing. Yris Zapata

**Diseño, diagramación y montaje**

TSU. Adannys Malavé

**Diseño de portada**

Carlos Yusti / [yusticarlos@gmail.com](mailto:yusticarlos@gmail.com)

1<sup>era</sup> Edición, 2000 - Formato impreso

2<sup>da</sup> Edición, Marzo/2020 - Formato digital

Ciudad Guayana, estado Bolívar, Venezuela

**Hecho el Depósito de Ley**

**Depósito Legal:** BO2020000010

**ISBN:**



© **Atribución-SinDerivadas**

**CC BY-ND**

Esta licencia permite la redistribución, comercial o no comercial, siempre y cuando la obra circule íntegra y sin cambios, dándote crédito.

---



UNIVERSIDAD NACIONAL  
EXPERIMENTAL DE GUAYANA

**AUTORIDADES**

Dra. María Elena Latuff  
**Rectora**

Dra. Milagros Cova  
**Vice - Rectora Académica**

Dr. Wilfredo Guaita  
**Vice - Rector Administrativo**

Dra. Leonarda Casanova  
**Secretaria**

Dra. Carmen Vas  
**Coordinadora General  
de Investigación y Postgrado**

Dra. Holanda García  
**Coordinadora General de Pregrado**

M.Sc. Lescey Muñoz  
**Coordinador General  
de Extensión y Difusión Cultural**

**Humberto Medina Morillo**

## Preámbulo de la segunda edición (Formato digital)

El último día de abril de 1997 el capítulo final de la tesis doctoral de Humberto Medina quedó sobre el escritorio. Todavía trabajábamos en un procesador de palabras “Olivetti”, por lo cual este material debía ser llevado a quien lo estaba transcribiendo en una computadora moderna, para ser enviado a la Universidad Carlos III de Madrid, para que el Dr. José Manuel Pérez-Prendes, su tutor, la revisara. Aquel día, como siempre, Humberto se levantó de madrugada, para cumplir con su rigurosa disciplina académica, que le permitiría concluir su tesis antes del mes de julio de aquel año.

A las 7:00 am fue a la sede de Villa Asia de la UNEG, y a media mañana salió para Ciudad Bolívar acompañado de sus amigos y colegas: Lionel González, Miguel Velandia y Leonir Gómez. En el ocaso del 31 de abril ocurrió el fatal accidente, donde murieron Humberto y Lionel.

Entendí que tanto esfuerzo -del que fui testigo en primera persona- debía ser concluido, aunque su autor ya no estuviese entre nosotros. Recibí el apoyo inestimable de Javier Sánchez Sánchez, compañero de Humberto en el Doctorado en Derechos Fundamentales de la ya mencionada universidad española. Gracias a Javier se realizó una presentación de la que fue la primera tesis de la cohorte de la que Humberto formó parte. Este acto fue de carácter simbólico, pero permitió reconocer el esfuerzo de este querido e inolvidable unegista.

Luego, el grupo que fundó Parima decidió dedicar los recursos del subsidio de Fundacite a la publicación del trabajo de Humberto. El quinto número de esta revista -que fue la última de este proyecto editorial- tuvo entre sus miembros fundadores a los profesores: Merced Acosta, Nancy Acosta, José Carpio, Emil Carrillo, Diana Gámez, Sigfrido Lanz, Humberto Medina, Lionel González y Juan José Romero. La Asociación de Profesores de la UNEG colaboró con esta edición. Su presidente, J.J Romero, fue diligente para concretar los aportes, a fin de dejar negro sobre blanco este homenaje a quien fue también presidente de APUNEG en dos oportunidades.

En el 2000 vio la luz “*El derecho a la educación en Venezuela*” en papel y en el formato que se había decidido para esta revista universitaria. Hoy se lo ofrecemos de manera virtual, para que sea conocido por la comunidad académica interesada en el tema educativo.

**Diana Gámez**  
djota.gamez@gmail.com

## Prólogo a la primera edición (Formato impreso)

### La huella imborrable de Humberto

Testimoniar la vigencia permanente de quienes representan la dignidad humana constituye un deber ineludible. Por ello sentimos gran satisfacción que el Fondo Editorial PARIMA y la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayana, hayan cristalizado esta publicación de HUMBERTO MEDINA, quien fuera Presidente destacado de nuestra Asociación y miembro fundador de la revista PARIMA.

El talento de HUMBERTO es uno de esos hechos irrepetibles, que debe perdurar como ejemplo para las nuevas generaciones de hombres libres. Este formidable compañero, fue un luchador incansable de la patria nueva que se formó para ser maestro de la justicia social. Siempre entregó sus conocimientos y acciones a los necesitados. Con su presencia sencilla e inteligente apoyó la organización de base y la conformación de la conciencia soberana de las grandes mayorías. Su consistencia ética y sobre todo su práctica de luchador social, lo colocan con un perfil humano extraordinario. Convertido en Educador y Abogado del pueblo, en el Alma Mater de Venezuela, siempre procuró que esta, su casa de estudios fuera expresión de la revolución necesaria. En Guayana soñó con una Universidad integrada al desarrollo del hombre y luchó por la decencia institucional hasta el final de sus días.

Como revolucionario mantuvo la fe en el sueño libertario. Quizás su origen humilde, sea la razón de la sensibilidad de HUMBERTO para asumir la educación y la defensa del pueblo como proyecto de vida. Quienes le conocimos comprobamos que sus profundos sentimientos y su elevada formación, siempre estuvieron en función de la redención social. Ese fue el motor de su vida.

Su compromiso con el pueblo lo demostró con la pasión del lenguaje poético que brotaba de su alma. La poesía se convirtió en expresión cotidiana de su amor existencia humana, a la que honró sin mezquindades. Sus aportes en el Derecho Social los concentró en su libro "La evolución constitucional de la educación en Venezuela", publicado como resultado de una consistente investigación documental inédita en ese campo. En esta línea de investigación se convirtió en visionario del cambio constituyente que se produciría en el país dos años más tarde. Ahora, por recomendación académica de la Universidad Carlos III de Madrid, en la cual cursó sus estudios de postgrado, su investigación Doctoral será publicada en este libro. Esta decisión de la mencionada Universidad Española evidencia una alta valoración del esfuerzo intelectual de HUMBERTO para instaurar en Venezuela el derecho a la educación visto como un proceso histórico - social complejo.

Lamentablemente a nuestro amigo lo sorprendió la muerte en la plenitud de su vida, cuando prácticamente culminaba su Doctorado en Derechos Humanos. Pero a pesar del gran dolor que nos produce su desaparición física, él nos deja su ejemplo de honradez personal y la satisfacción de ver cumplido parte su de sueño. Él vivió con gran intensidad pues no estudió por la vanidad

personal de un título, su objetivo siempre fue fortalecer la seguridad jurídica y social del pueblo, para crear una cultura de los derechos humanos tal como lo expresara en palabras claras y precisas:

*“Nuestro pueblo no ha logrado aún asimilar la trascendencia de los derechos humanos como vía irrenunciable para el logro de una vida digna (.....) ....se imperativo desarrollar programas de enseñanza en derechos humanos, para que los hombres y mujeres de nuestro pueblo humilde no acepten con resignación que los rechacen.... ”*

Sus libros permitirán a los compatriotas que los lean, una mejor comprensión de la educación como derecho fundamental en Venezuela. Este texto, al igual que el anterior, reafirmará en la memoria histórica Venezolana el compromiso de HUMBERTO con el pueblo y su valor trascendente en nuestro predio universitario, donde seguirá presente como el intelectual comprometido, como el camarada de la dignidad, o mejor dicho, como el Universitario imprescindible.

**Juan José Romero**

Presidente de la Asociación de Profesores de la  
Universidad Nacional Experimental de Guayana

**Ciudad Guayana, Abril de 2000**



## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>11</b>
<b>CAPITULO I: SEMBLANZA DE VENEZUELA.</b>	<b>14</b>
1.- Ubicación geográfica, descripción económica, demográfica y social.	
2.- Evolución política de Venezuela.	
<b>CAPITULO II.- EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA.</b>	<b>19</b>
1.- El derecho a la educación en la Constitución venezolana de 1811	
2.- El derecho a la educación en la Constitución venezolana de 1947	
3.- La Ley Orgánica de Educación de 1948	
<b>CAPITULO III.- LA DEMOCRACIA Y LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA.</b>	<b>37</b>
2.- Los titulares del derecho a la educación en Venezuela.	
3.- Obligaciones educativas del Estado.	
1.- La estructura formal del derecho a la educación.	
2.- El contenido material del derecho a la educación	
4.- ¿Cuáles son los límites constitucionales y legales del derecho a la educación en Venezuela?	
1.- Límites Constitucionales.	
2.- Límites legales.	
5.- La gratuidad de la enseñanza.	
1.- Excepciones a la gratuidad.	
6.- El servicio Público educativo.	
1.- El objeto del servicio: los contenidos de la enseñanza.	
2.- La prestación del servicio: el proceso de enseñanza.	
3.- El agente del servicio: características del educador.	
<b>CAPITULO IV: SITUACION REAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA.</b>	<b>55</b>
1.- Igualdad de oportunidades educativas.	
<b>CAPITULO V: LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN VENEZUELA.</b>	<b>66</b>

- 1.- El principio de primacía constitucional.
- 2.- El principio de rigidez constitucional
- 3.- Imperatividad de la norma constitucional.
  - 1.- Consecuencias de la constitucionalización de los derechos
    - 1.- La reserva de ley.
    - 2.- La nulidad de los actos estatales violatorios del derecho a la educación.
  - 2.- El control jurisdiccional de los actos estatales violatorios del derecho a la educación.
  - 3.- Los mecanismos de protección del derecho a la educación.
    - 1.- Los recursos administrativos
      - a.- El recurso de reconsideración.
      - b.- El recurso jerárquico.
      - c.- El recurso de revisión.
    - 2.- Los recursos jurisdiccionales.
    - 3.- La Fiscalía General de la República.
    - 4.- El control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales.
      - a.- El sistema mixto.

**CONCLUSIONES**

**80**

**BIBLIOGRAFÍA**

**81**

# INTRODUCCIÓN

La importancia de la educación como elemento que configura, estructura y dinamiza una sociedad es una consideración que ha estado presente en la reflexión política desde los orígenes de ésta. Ya en la Grecia antigua, los sofistas son los primeros en comprender la necesidad del establecimiento de un sistema de aprendizaje que permita la transmisión sistemática del saber conceptual y de las técnicas aplicadas. Dicha reflexión se produce en el tránsito del periodo cosmológico del pensamiento griego al periodo antropológico, es decir cuando el hombre deja de mirar hacia fuera y comienza a mirar hacia adentro, hacia sí mismo, o mejor, como señala Ramón García Cotarelo, cuando “comienza a mirar hacia fuera con los ojos de dentro”<sup>1</sup>. Cuando el hombre es consciente de su propia esencia, de su peculiar organización se convierte en objetivo primordial para garantizar la autonomía y dignidad del ser humano. Seguidamente Aristóteles fundará su Liceo y Platón organizará la Academia. La preocupación griega por la profundización y la difusión de la sabiduría se transmitirá al Imperio Romano, a través de la escuela estoica, con Polibio, en torno al círculo de Escipión el Africano. En Roma, se acentúa la conexión, -ya iniciada en la Grecia clásica- entre Educación y Derecho, como consecuencia de la importancia de la técnica jurídica en la organización social de la mentalidad romana. El *ius*, como regla que delimita los derechos y obligaciones del *cives* se hace de indispensable conocimiento para la estructuración de la convivencia social. La posesión de profundos conocimientos jurídicos permite elevarse en la escala social, se afianza el prestigio de los jurisperitos y de los jurisconsultos que comienzan a desempeñar cargos de magistratura antes reservados a los integrantes de las familias de los *quirités*; nacen así el *homo novus* que comparte la preeminencia social con los antiguos *nobiles*<sup>2</sup>. Se inicia con ello un fenómeno que se reiterará a lo largo de la historia: el dominio del conocimiento, ya sea jurídico, filosófico, técnico o científico, será instrumento eficaz para el ascenso social, para la formación de élites dirigentes que, en su caso, mediante la transmisión cerrada del mismo, se perpetúan en su condición de clases dominantes.

Ejemplo paradigmático de la instrumentalización de la educación y de la transmisión del saber como técnica de control y dominio social será el ofrecido, por las jerarquías de la Iglesia católica durante la Baja y la Alta Edad Media, con el monopolio de la enseñanza y de la difusión de la cultura. Dicho monopolio se extiende, aproximadamente, desde el siglo IV d.C. al XIV por toda la Europa Occidental (con la única excepción, a partir del siglo VIII, de la floreciente España árabe de *Al Andalus*) y no se romperá hasta la Reforma protestante que, unida a la invención de la imprenta, asestará un duro golpe al control eclesiástico del saber, permitiendo la divulgación relativamente generalizada de los textos clásicos.

El Renacimiento supone un nuevo esplendor de las artes y de las ciencias. Se inicia un nuevo periodo antropológico y se apunta el despegue de las ataduras teológicas en el ámbito filosófico

---

<sup>1</sup> GARCIA COTARELO, R. Introducción a la Teoría del Estado, Ed. Teide, Madrid, 1983, pág. 5.

<sup>2</sup> Fernando PRIETO, *Historia de las Ideas y de las Formas Políticas*, Vol. I, Madrid, 1990, pág. 171.

<sup>3</sup> F. PRIETO, op. Cit., Vol II, pág. 81.

y de las ligazones al poder temporal del Papa en el ámbito político. Se abre un nuevo saber humanista que se difunde a través de nuevas Universidades en las que la filosofía y las ciencias comienzan a ponerse al alcance de una incipiente burguesía. El empuje renacentista culminará en el gran siglo de las luces, en la era de la Ilustración, en pleno siglo XVIII, en la época feliz de la razón. Como afirma Fernando Prieto, “la naturaleza expansiva de la razón ilustrada es el motor que impulsa la gran empresa de difusión que anima todo el siglo. Difusión ante todo en el nivel estricto de la enseñanza que hacen del XVIII *el gran siglo educador*, como lo llamaba Ortega. La preocupación pedagógica aparece ya en Locke con su obra *Algunos pensamientos sobre educación* (1693). Al comienzo de la Ilustración francesa encontramos el *Proyecto de perfeccionamiento de la educación* del abate Saint-Pierre (1728). La obra más importante es, sin duda, *Emilio* de Rousseau (1762) que tanto influyó en Basedow, el gran pedagogo alemán XVIII”.<sup>3</sup>

Luis XIV de Francia, en 1698, decreta la instrucción obligatoria de todos los niños menores de 14 años en las escuelas que cada pueblo debe mantener. En Prusia, Federico II establece la enseñanza obligatoria en 1763, mientras que en Escocia y en Inglaterra las iglesias presbiteriana y anglicana establecen sólidos sistemas de instrucción primaria.

Los teólogos se refugian en las Universidades tradicionales, oponiéndose al cambio de los planes de estudio, pero no pueden impedir el florecimiento de nuevas Universidades que se centran en el estudio de las ciencias positivas, (Leiden en medicina, Gottinga en física). Aparece un fenómeno curioso, el de las Academias, auspiciadas por los reyes o por los poderes locales dentro de una febril carrera hacia el progreso. Destacan la Academia de Ciencias de París, la *Royal Society* reglamentada por Carlos II de Inglaterra en 1662, la *Académie des Sciences* de Colbert de 1666, la Real Academia de la Lengua fundada por Felipe V en España en 1713, a la que seguirá la Real Academia de la Historia en 1735.

La ilustración supone el primer gran intento moderno de sacar a la enseñanza de su consideración como *instrumentum regni* para ponerla al servicio de la comunidad, bien entendido que para la mentalidad del XVIII, la comunidad no tenía más alcance que el delimitado por los elementos de la burguesía. Pero a pesar de esta limitación, el proceso es ya imparable: educación y libertad se configuran desde ahora y para siempre como un binomio indisoluble en el ideal del progreso, en el afianzamiento de la dignidad del hombre. Desde ese momento queda meridianamente claro que cualquier avance social con vocación de permanencia debe apoyarse de uno u otro modo en la mejora del sistema educativo.

Es una reflexión que aparece posteriormente, con toda nitidez en el movimiento krausista español del siglo XIX con Fernando Giner de los Ríos en tomo a la Institución Libre de Enseñanza, que con un proyecto de educación laica, secularizada, seria, rigurosa y generalizada pretende dotar a su país del soporte personal necesario para remontar el declive histórico que alcanzará su cima en el desastre de 1898 con la derrota frente a los Estados Unidos y la pérdida de las últimas

---

<sup>3</sup> Alfonso FERNANDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR *Comentarios a las Leyes Políticas*, Tomo III, Dirigidas por Oscar Alzaga, Ed Edersa, Madrid, 1983, pág 122.

posesiones del imperio español. Antonio Machado, Federico García Lorca, Salvador Dalí o Luis Buñuel serán nombres unidos al de la Institución y que darán muestra del prestigio intelectual de la misma.

En el ámbito del Derecho Internacional, la reflexión sobre la importante de la educación en la configuración de las sociedades modernas y de la especial atención que la infancia merece en este sentido, ha dado lugar a la adopción de diversos acuerdos, declaraciones y convenios entre los que destacan el *Convenio relativo a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, adoptado el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; el *Protocolo Adicional número 1 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, dado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y la *Declaración de los Derechos del Niño*, de la Asamblea General de la ONU, de 20 de noviembre de 1959<sup>4</sup>. Conviene traer a colación en estos momentos el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que, en su apartado primero dispone que:

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 respectivo.

Como se puede observar en el breve recorrido histórico expuesto, la educación puede ser concebida bien como un instrumento de control y dominación social, o bien como un proceso de formación del ser humano. En el primer caso estamos ante una técnica de organización que en determinadas instancias políticas y económicas se conoce y utiliza para garantizar su *status* de dominación; en el segundo nos encontramos ante un derecho fundamental.

Es la educación concebida como derecho fundamental del ser humano a la que dedicaremos las páginas siguientes, que quedan circunscritas a un ámbito territorial concreto, Venezuela, el país en el que nos ha tocado vivir, en el que nos hemos hecho como somos y sobre el que proyectamos nuestras esperanzas, anhelos e ilusiones, y a la postre, nuestra vida.

A veces las palabras trascienden e importan por lo que con ellas se dice y otras, simplemente, por cuando se dicen. El autor de este trabajo espera que, cualquiera que sea el motivo, estas líneas trasciendan el mero marco académico y contribuyan -con otras- a una reflexión que propicie mayores garantías para el pleno y eficaz disfrute del derecho a la educación en Venezuela.

# CAPITULO I

## SEMBLANZA DE VENEZUELA

### **1.- Ubicación geográfica, descripción económica demográfica y social.**

La Republica de Venezuela está ubicada en la parte más septentrional de la América del Sur y frente al Mar Caribe, constituye la puerta de entrada a la América de Sur. Limita al norte con el Mar Caribe al Sur con la Republica del Brasil, al Este con el océano Atlántico y la Republica de Guyana, y al Oeste con la Republica de Colombia. Tiene una superficie de 916.445 kilómetros cuadrados y una densidad poblacional de 20.01 habitante por kilómetro cuadrado Su economía está constituida principalmente por la producción petrolera y de diversos minerales de abundante existencia en el país como el hierro, el acero, bauxita y el aluminio y el oro. Posee asimismo, abundantes reservas forestales, pesqueras e hídricas y una inmensa potencialidad de producción hidroeléctrica, representada en la represas Guri y Macagua que presenta al país como el más grande productor de energía hidroeléctrica de América Latina.

Su población para el año de 1997 está calculada, según los datos del último censo, en 21.850 000 habitantes y la población menor de 15 años es de un 38.2 %.

### **2.- Evolución política de Venezuela.**

La vida política de Venezuela, como país independiente, se inicia el 19 de Abril de 1810, oportunidad en la cual el Cabildo caraqueño asume el papel de Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII, desconoce la autoridad de la Regencia española, reconoce la autoridad del Rey y se constituye en la autoridad de la provincia de Venezuela. Esta reacción en contra de la invasión francesa a España derivó, posteriormente, en un movimiento separatista de las colonias de España, influenciado por el pensamiento liberal de las revoluciones norteamericana y francesa. Fue un movimiento auspiciado por los españoles nacidos en América, blancos o mantuanos, para asumir el control del poder político de las colonias.

La Junta Suprema convocó a elecciones para elegir un Congreso Nacional, el cual el 5 de Julio de 1811 declaró la independencia de la provincia de Venezuela, que asumió el nombre de Confederación Americana de Venezuela. Inmediatamente, el Congreso dispuso la redacción de la primera Constitución de Venezuela, concebida bajo la orientación de la Constitución norteamericana y de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre, de 1789. Esta Constitución fue aprobada el 21 de Diciembre de 1811, y en ella se distinguían los principios de la igualdad civil, la supremacía de la ley, la separación de los poderes, el principio de la soberanía y la configuración del Estado bajo la forma federal. Esta Constitución tuvo una vida sumamente breve debido al inicio de la guerra de independencia.

La segunda Constitución venezolana nace en plena guerra del año 1819. En ella se formula un Estado unitario y centralista, con la finalidad de contrarrestar los conatos divisionistas que se extendían por todas las regiones del país alentados y dirigidos por las fuerzas leales a la co-

rona española. A los dos años siguientes se dictó la Constitución de 1821 o Constitución de la Gran Colombia, la cual dividió a la naciente República de la Gran Colombia en Departamentos y Provincias. En esta Constitución se declinó constituir un Poder Ejecutivo fuerte que permitiera consolidar la incipiente República, lo que aunado a la existencia de numerosos caudillos militares surgidos durante la guerra, provocó un progresivo desconocimiento de la autoridad del gobierno central radicado en Bogotá. Así, se produce una larga serie de disensiones políticas, que terminan con la Gran Colombia en 1826.

A partir de esta fecha se inicia el predominio del General Páez en Venezuela. La siguiente Constitución es la de 1830, aprobada por el Congreso de la ciudad de Valencia, con una vigencia de 27 años, la de más larga vida que haya tenido en Venezuela constitución alguna hasta la vigente de 1961. La siguiente Constitución es la de 1857. Su vigencia fue de sólo un año y estuvo rodeada de una serie de circunstancias van a marcar el posterior desarrollo de la vida constitucional de Venezuela hasta nuestros días. El General José Tadeo Monagas, Presidente para la época, reforma la Constitución para facilitar su reelección, y se inicia así una permanente lista de constituciones reformadas para satisfacer los intereses de los caudillos de turno, que se dan en llamar "reformas constitucionales circunstanciales". Esta reforma de la Constitución estaba dirigida por el poder central en contra de los caudillos regionales, y despertó en éstos una reacción inmediata en contra de Monagas que se concretó en la llamada "Revolución de Marzo", a cuyo frente estuvo el General Julián Castro, quien resultó vencedor al poco tiempo.

Con este triunfo se inicia un largo proceso de revueltas armadas regionales triunfantes en contra de los gobiernos de turno hasta el año de 1958, fecha en que es derrocada la última dictadura en Venezuela.

La Constitución de 1858 consagró por primera vez el sufragio universal directo y secreto y se ampliaron los derechos individuales. A comienzos de 1859 se da inicio a la Guerra Federal también llamada "guerra larga", librada entre los partidarios de los partidos *liberal* y *constitucional*. Es una guerra de carácter social que con su triunfo revitalizó a los caudillos locales frente al poder central. Pero no produjo ninguna transformación en la estructura económica del país, sino que hubo un simple traspaso de la propiedad de la tierra de caudillos vencidos a vencedores. En 1863 se firma el Tratado de Coche entre los representantes del General José Antonio Páez, quien había llegado del exilio y fue convertido en dictador, y los representantes del General Juan Crisóstomo Falcón, líder de la Revolución Federal. Así concluye la guerra larga.

En 1864 se aprueba la Constitución Federal, en ella se adoptó el federalismo para el Estado venezolano. De esta Constitución dijo el autor Ruggeri Parra que "con ella no se hubiera podido gobernar al país, ni siquiera en tiempos de paz. Sus violaciones son coetáneas a su sanción, y no se la obedeció ni en la forma ni el fondo, en los diez años que estuvo vigente"<sup>5</sup>.

Este Estado federal nacido de la Constitución de 1864, marca lo que va a ser la vida política de Venezuela hasta entrado el siglo XX, y determina la alianza entre caudillos regionales, de la cual va a depender, en lo sucesivo, la estabilidad de los gobiernos nacionales. A pesar de consagrar el

---

<sup>5</sup> Allan BREWER C, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Ed. U.C.A.B., Colección Manoa, Caracas Venezuela, 1982.



voto popular universal y secreto, el derecho al sufragio era ejercido en la práctica por una minoría privilegiada por el dinero y cierta ilustración, ya que sólo podrían votar los que sabían leer y escribir. Se calcula que entre el 80% y el 90% de la población era analfabeta. En 1864 se produce una nueva guerra civil. En 1868, el viejo General José Tadeo Monagas toma el poder, pero muere ese mismo año, y el Congreso designa a su hijo José Ruperto Monagas como Presidente encargado. Los conservadores en el poder excluyen de éste a los liberales quienes se coligan y dan inicio a otro movimiento armado denominado "Revolución de Abril" dirigido por Antonio Guzmán Blanco, triunfa en Abril de 1870.

Con esta victoria se inicia el largo ejercicio del poder de Antonio Guzmán Blanco, que se prolonga por dieciocho años, hasta 1888. Durante el gobierno de Guzmán Blanco la educación experimentó un notable desarrollo. Se dictó el Decreto sobre Instrucción Pública, gratuita y obligatoria, del 27 de Junio de 1870. Se construyó un gran número de escuelas, aumentó substancialmente la matrícula escolar y se dispone que el voto sea público. Así se manipulan las elecciones y Guzmán Blanco influye en la designación de su sucesor. que recae en el General Francisco Linares Alcántara. A la muerte de éste, una nueva "revolución" de orientación guzmancista depone al presidente encargado, y coloca nuevamente en el poder a Antonio Guzmán Blanco. Este modifica la Constitución en 1821 crea un Consejo Federal encargado de designar al Presidente de la República lo que fortalece el poder de Guzmán Blanco que ejercerá, aunque de manera indirecta, hasta 1892 con la elección de Raimundo Andueza Palacio.

En 1891 se modifica nuevamente la Constitución para prorrogar el gobierno de Andueza, lo que provoca una nueva guerra civil. denominada " Revolución Legalista" que triunfa bajo el mando del General Joaquin Crespo. quien se hace designar Presidente provisional en 1893. Ese mismo año es modificada la Constitución, se elimina el Consejo Federal y se aumenta el periodo presidencial a cuatro años. El General Joaquin Crespo muere a finales de su mandato al enfrentar una nueva rebelión comandada por el General José Manuel Hernández. El General Ignacio Andrade le sucede en la Presidencia y su mandato es truncado por el triunfo de la "Revolución Liberal Restauradora" en 1899 dirigida por el General Cipriano Castro.

El gobierno de Castro se inicia en 1899 y se prolonga hasta 1908, cuando enfermo viaja a Europa a someterse a tratamiento médico. Durante su gobierno el Vicepresidente Juan Vicente Gómez enfrenta militarmente al caudillismo regional y lo derroca con su triunfo sobre la llamada "Revolución Libertadora". El gobierno de Castro hizo reformar dos veces la Constitución para aumentarse los poderes eliminando el Consejo de Gobierno y elevando a seis años el periodo constitucional. Con la marcha al extranjero del Presidente Cipriano Castro. El General Juan Vicente Gómez asume el poder en 1908. Su mandato se prolonga hasta 1935, y la Constitución es reformada siete veces para adaptarla a sus intereses de dictador vitalicio.

En el gobierno de Gómez se inicia la producción petrolera, con lo que cambia la economía venezolana que de rural, agrícola y pecuaria, se torna progresivamente en urbana y dependiente de la exportación del crudo. La riqueza petrolera de Venezuela atrae de inmediato el capital norteamericano e inglés, y se produce una marcada intervención de la política norteamericana en el país, dirigida a controlar el negocio petrolero, vulnerando seriamente la soberanía nacional. El Presidente Juan Vicente Gómez, muere en 1935 y el país que había estado sometido a un profundo atraso cultural y político comienza a abrir, progresivamente, canales de participación política.



A la muerte de Gómez asume la presidencia el General Eleazar López Contreras, quien inicia el proceso de transición de la dictadura a la democracia. Se dicta la Constitución de 1936 en la cual se reconocen los derechos sociales que dan nacimiento a la primera Ley del Trabajo y se limita el derecho de propiedad, se proclaman los derechos políticos, aun cuando se ejercen de manera restringida por la prohibición que se mantenía sobre la doctrina comunista. Durante el gobierno del General Eleazar López Contreras (1936 -1941), se produce el nacimiento de los primeros movimientos obreros y políticos que serán las primeras manifestaciones de los actuales partidos políticos.

El siguiente gobierno es el del también General Isaías Medina Angarita, quien es el candidato de López Contreras y resulta elegido por el Congreso en 1941. Durante el gobierno del Presidente Medina Angarita, se dicta la Constitución de 1945, en la cual el Estado cobra mayores poderes de control de la economía, se aumentan los derechos políticos, se elimina la prohibición de la doctrina comunista, se promulgan las leyes de hidrocarburos que regula las concesiones petroleras, y la Ley del Impuesto Sobre la Renta aparece como la base del sistema tributario venezolano.

La Constitución de 1945 sólo duró pocos meses, pues el 18 de Octubre de ese mismo año, un golpe militar derroca a Medina Angarita. "La Junta Revolucionaria de Gobierno presidida por Romulo Betancourt deroga la Constitución de 1945, dicta un Estatuto para elegir los representantes a la Asamblea Constituyente, también un Decreto de garantías ciudadanas, establece el sufragio directo y universal y por primera vez las mujeres emiten derecho al voto. La Asamblea Constituyente electa aprueba la Constitución de 1947, que es el texto constitucional más avanzado en toda la historia del país hasta ese momento. En ella se amplían los derechos sociales, se establece el derecho al voto universal directo y secreto, la libertad de expresión y se limitan los derechos económicos sobre la base de la función social de la propiedad.

En 1947 se realizan elecciones presidenciales y Rómulo Gallegos es derrocado por la misma Junta Militar que depuso del poder al General Isaías Medina Angarita. Se deroga la Constitución de 1948 y se restituye la de 1945. la cual en la práctica nunca se aplicó. La Junta Militar asume el poder y el Coronel Marco Pérez Jiménez miembro prominente de la Junta Militar, organiza unas elecciones fraudulentas en 1952, y en 1953 es "electo" presidente "constitucional" de Venezuela. Pérez Jiménez gobernó mediante una ferrea dictadura hasta el 23 de enero de 1958, fecha en que es derrocada la dictadura militar por la acción concertada de civiles y militares descontentos con el gobierno imperante.

Una Junta de Gobierno integrada por civiles organiza las elecciones que se realizan ese mismo año de 1958 y es electo Presidente de la Republica Rómulo Betancourt para el período de gobierno 1958 – 1964. Se elige una Asamblea Constituyente y se sanciona la Constitución de 1961 que adopta en lo substancial el contenido de la Constitución de 1947, y es la que está en vigencia desde hace 37 años. Bajo esta Constitución, el país ha tenido hasta la fecha de elaboración de este trabajo, ocho presidentes constitucionales elegidos por el procedimiento democrático del ejercicio del derecho al voto.

Como es fácil deducir del marco histórico presentando de la evolución política de Venezuela los derechos fundamentales tenían muy poca posibilidad de ocupar un lugar importante en los textos constitucionales que ha tenido el país. Estas constituciones, con las excepciones de la primera de 1811, la de 1864, la de 1936 y la de 1947, todas con una vigencia breve y precaria,

fueron expresión de los intereses individuales o de grupo, en su disputa por el poder político. Desde 1811 hasta 1826, los esfuerzos del país estaban centrados en la guerra de independencia que se extendió hasta Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Desde 1826 hasta 1958, el país estuvo sumido en permanentes contiendas civiles que imposibilitaron la existencia real de los Derechos Humanos. Venezuela sufrió un largo período de 19 guerras civiles que se inicia con la llamada "Revolución de las Reformas" en 1835, y finaliza con la "Revolución Libertadora" auspiciada por el capitalismo inglés en el año 1901. Concluido lo que pudiéramos denominar el ciclo de los caudillismos regionales, se inicia en 1908, con el acceso del General Juan Vicente Gómez al poder, una terrible dictadura que se prolonga hasta 1935, año en que muere el presidente Gómez. Le suceden en el gobierno los generales Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita, quienes realizan lo que ha sido considerado como gobiernos de apertura a la democracia, con un cierto reconocimiento de algunos derechos humanos en la Constitución de 1945.

Es la Constitución de 1947 donde se proclaman y garantizan por primera vez en Venezuela los derechos fundamentales, dando una especial relevancia a los derechos económicos, sociales y culturales. Pero esta Constitución no llegó a ser aplicada, puesto que fue derogada al ser derrocado por un golpe de Estado el Presidente de la República Rómulo Gallegos, el 24 de Noviembre de 1948, a los pocos meses de haber sido electo.

Con la dictadura militar que se inicia ese 24 de Noviembre de 1948, se abre una década de absoluta negación de los derechos humanos, priman en el país el terror y las persecuciones políticas hasta el año 1958 cuando se le pone fin a la dictadura. El país empieza a vivir sus primeras experiencias de democracia y el año de 1961 es aprobada y promulgada una nueva Constitución. Este texto constitucional incorpora los derechos individuales, sociales, políticos y económicos. Es en esta Constitución donde se basará este estudio sobre el derecho fundamental a la educación en Venezuela y, por supuesto, en la Ley Orgánica de Educación de 1980.

## CAPITULO II

# EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA

### 1.- El derecho a la educación en la Constitución venezolana de 1811.

El estudio de los antecedentes históricos normativos del derecho a la educación en Venezuela ha de comenzar, necesariamente, con el análisis del primer texto constitucional propio, la Constitución de 1811, muy especialmente con los preceptos que se contienen en su capítulo VIII, titulado "*Derechos del Hombre que se reconocerán y respetarán en toda la extensión del Estado*" y en concreto los incluidos en su sección segunda, "*Derechos del Hombre en sociedad*" (artículos 151 a 156) y en su sección cuarta "*Deberes del Cuerpo Social*", (artículos 198 a 199) así como las "Disposiciones Generales" del capítulo IR, que se condensan en el artículo 200.

**Artículo 151:** El objeto de la sociedad es la felicidad común y los gobiernos han sido instituidos para asegurar al hombre en ella, protegiendo la mejora y perfección de sus facultades físicas y morales, aumentando la esfera de sus goces y procurándole el más justo y honesto ejercicio de sus derechos.

Este artículo establece el marco de lo que debe ser el fin del Estado, que según redacción, no es otro que el garantizar la felicidad común a todos los hombres, con claras reminiscencias de la Constitución norteamericana. Los gobiernos tienen como razón de ser el crear las condiciones necesarias para "asegurar" al hombre en la sociedad. Deben crear todo tipo de mecanismos, vías o garantías que proporcionen la existencia plena de todos los seres humanos, que es como se concreta la felicidad común. Este aseguramiento del hombre dentro de la sociedad, mediante la protección de "la mejora y perfección de sus facultades físicas y morales", lleva necesariamente a prever los medios más eficaces para el logro del tal fin. El medio más cónsono a este respecto lo constituye, sin lugar a dudas, la educación. Mediante ella el hombre amplía su horizonte cultural, conoce el mundo donde le toca vivir y desarrolla estrategias que le permiten elevarse sobre el plano de la naturaleza para enseñorearse sobre ella mediante el despliegue de su racionalidad.

Ese conocer el mundo y ampliar sus posibilidades de actuar sobre él para hacerlo su hábitat placentero, es lo que le aumenta la esfera de sus goces y le procura "el más justo y honesto ejercicio de sus derechos". Este ejercicio justo y honesto de los derechos guarda correspondencia proporcional con el conocimiento que de ellos se tenga al respecto de los demás en el reconocimiento y disfrute de sus derechos.

**Artículo 152:** Estos derechos son la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad.

Los derechos de libertad, igualdad y seguridad, juegan un papel capital y son condición para el ejercicio del derecho a la educación. Si la educación, como se ha dicho, constituye el medio fundamental para el logro del perfeccionamiento de las facultades físicas y morales del hombre, es evidente que la misma no debe ser patrimonio exclusivo de minorías. El ejercicio del derecho a la educación solamente puede ser decidido por la voluntad autónoma de cada individuo, quien es libre para elegir sobre su educación, siempre que lo haga dentro del concepto de la libertad misma.

**Artículo 153:** La libertad es la facultad de hacer todo lo que no daña a los derechos de otros individuos, ni al cuerpo de la sociedad, cuyos límites sólo pueden determinarse por la ley, porque de otra suerte serian arbitrarios y ruinosos a la misma libertad.

Aplicando este artículo al tema de nuestro estudio, estaríamos en presencia del derecho que tiene todo individuo a elegir el tipo de educación o enseñanza, el cual sólo puede ser delimitado por la ley, y nunca por el ejercicio arbitrario del poder público o por decisiones particulares, porque ello desvirtuarla la esencia misma del derecho a la libertad.

Al lado del derecho a la libertad en materia educativa, debe colocarse el derecho a la igualdad. No basta con que los individuos sean libres para elegir la educación que desean recibir, sino que es necesario asegurarles la efectividad de este derecho, y este sólo se logra colocando a todos los individuos en igualdad de condiciones para su efectivo ejercicio, es decir, impidiendo la discriminación en el acceso a este derecho. En términos actuales, se trata de asegurar la igualdad en el punto de partida (de acceso) a la educación, para permitir la igualdad en el punto de llegada, es decir, en el desarrollo integral del individuo en su personal proceso vital. No obstante, es preciso reconocer que esta igualdad desde la partida para conseguir la igualdad de la llegada es una formulación que aún no puede encontrarse en el texto constitucional del 1811, que, congruente con el espíritu liberal imperante en la fechas de su promulgación, se queda en la consideración de la igualdad como igualdad de trato, garantizada por la generalidad de la ley, en términos roussonianos, tal y como se aprecia fácilmente en el artículo siguiente.

**Artículo 154:** La igualdad consiste en que La ley sea una misma para todos los ciudadanos, sea que castigue o que proteja. Ella no reconoce distinción de nacimiento ni herencia de poderes.

En este sentido, la ley cuyo objeto sea el de regular la educación, no debe introducir otros límites que los derivados del daño que se les pueda causar a los derechos de los demás o al cuerpo de la sociedad. En consecuencia, la educación debe ser igual para todos los habitantes de la República y las garantías que se deben dar al respecto, tienen fundamento en el derecho a la seguridad.

**Artículo 156:** La seguridad existe en la garantía y protección que de la sociedad a cada uno de sus miembros sobre la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades.

El derecho a la seguridad provee al habitante de Venezuela la garantía y protección de su derecho a la educación. No basta con proclamar el derecho, sino que es necesario rodearlo de todas las seguridades que garanticen su efectivo disfrute. Esto lo comprendió el constituyente de 1811. Por eso, al lado de su proclamación colocó su garantía y protección.

La sección cuarta del capítulo VIII considera la instrucción pública como uno de los deberes del Cuerpo Social, que se cumplirá preferentemente a través de las institucionales estatales. En este sentido es muy curioso, y a la vez muy significativo, que la Constitución venezolana de 1811 contemple como sujeto pasivo de los derechos de los ciudadanos al "Cuerpo Social" y no simplemente al Estado, como hubiese sido lógico esperar de la relación bilateral de derechos ciudadanos/Estado establecida por las primeras constituciones liberales elaboradas por la burguesía individualista triunfante. No es este el momento para indagar las razones de tal distinción, pero si es necesario apuntarla, pues si en la práctica las consecuencias son irrelevantes, no es menos cierto que la diferenciación conceptual es sumamente sugestiva, e introduce un elemento de solidaridad social (ajeno a una mentalidad estrictamente individualista) innegable.

**Artículo 198:** Siendo instituidos los gobiernos para el bien y la felicidad común de los hombres, la sociedad debe proporcionar auxilios a los indigentes y desgraciados, y la instrucción a todos los habitantes.

Aquí el derecho a la educación, implícito en el artículo 151 se hace expreso, al presentarse como obligación de la sociedad, que se instrumentará fundamentalmente a través del Estado, a favor de todos los habitantes. La instrucción es un deber de la sociedad y un derecho de todos los individuos que habitan el territorio de la República. Esto es así porque la instrucción debe ser considerada como un bien cuyo disfrute debe conducir a la felicidad común de todos los hombres. Concebida como un medio de mejora y perfección de las facultades físicas y morales del hombre, persigue lo que en nuestros tiempos constituye el fin de la educación: el pleno desarrollo de la personalidad. Es un derecho frente al Estado, frente a la sociedad y los gobiernos. Estos no deben comportarse de una manera abstencionista, sino que están obligados a cumplir una prestación positiva de dar o de hacer, según sea el caso, de proporcionar el servicio o de crear las escuelas para su efectiva realización.

**Artículo 199:** Para precaver toda transgresión de los altos poderes que nos han sido confiados, declaramos: Que todas y cada una de las cosas constituidas en la anterior declaración de derechos están exentas y fuera del alcance del Poder general ordinario del Gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellas que se expida por la legislatura federal o por las provincias, será absolutamente nula y sin ningún valor.

Es una manifestación de lo que posteriormente, en el derecho constitucional, se conocería como supremacía material y formal de la constitución, en aras de garantía efectiva del disfrute y ejercicio de los derechos. En consonancia con los principios del iusnaturalismo racionalista que inspira el texto constitucional de 1811, estos derechos deben estar al alcance de todos, porque todos, por el sólo hecho de ser personas deben gozar de dignidad, libertad e igualdad de trato ante las leyes. Por ello, la instrucción, no está concebida como un derecho elitesco, sino como un derecho universal. En el supuesto de que el Estado, a través de las legislaturas federal o provincial promulguen leyes o realicen cualquier tipo de actos contrarios a este derecho a la instrucción del cual todos los habitantes son titulares, los mismos serán declarados absolutamente nulos y sin ningún valor. Este derecho, pues, está garantizado con declaratoria de la nulidad de los actos que lo contraríen.

De especial relevancia son las previsiones contenidas en el capítulo IR, en el que a través de una moderna técnica de igualdad mediante la diferenciación (o mejor, la especificación) se pretende la generalización efectiva del derecho a todos los habitantes de la República, haciendo expresa mención de la población india; y así, el artículo 200 dispone:

**Artículo 200:** Como la parte de los ciudadanos que hasta hoy se ha denominado indios no ha conseguido el fruto apreciable de algunas leyes que la monarquía española dictó a su favor, porque los encargados del Gobierno en estos países tenían olvidada su ejecución; y como las bases del sistema de gobierno que en esta Constitución ha adoptado Venezuela no son otras que las de la justicia y la igualdad, encarga muy particularmente a los Gobiernos provinciales que así como han de aplicar sus fatigas y cuidados para conseguir la ilustración de todos los habitantes del Estado, proporcionarles escuelas, academias y colegios en donde aprendan todos los que quieran los principios de religión, de la sana moral, de la política, de las ciencias y artes útiles y necesarias para el sostenimiento y prosperidad de los pueblos. procuren por todos los medios posibles atraer a los referidos ciudadanos naturales a estas casas de ilustración y enseñanza, hacerles comprender la íntima unión que tienen con todos los demás ciudadanos, las consideraciones que como aquéllos merecen del gobierno y los derechos de que gozan por sólo el hecho de ser hombres iguales a todos los de su especie, fin de conseguir por este medio sacarlos del abatimiento y rusticidad en que los han mantenido el antiguo estado de las cosas y que no permanezcan por más tiempo aislados y aún temerosos de tratar los demás hombres, prohibiendo desde ahora que puedan aplicarse involuntariamente a prestar sus servicios a los tenientes o Curas de sus parroquias, ni a otra persona alguna, y permitiéndoles el reparto en propiedad de las tierras que les estaban concedidas y de que están en posesión, para que a proporción entre los padres de familia de cada pueblos las dividan y dispongan de ellas como verdaderos señores, según los términos y reglamentos que forman los gobiernos provinciales.

El derecho a la educación se reconoce en esta Constitución, declara expresamente este artículo, porque las bases del sistema de gobierno (hoy se diría los valores superiores) que ha adoptado el pueblo venezolano son la justicia y la igualdad. Bajo estos principios todos los habitantes de la nación deben ser considerados ciudadanos. Así, los indios en el ejercicio de este título tienen el

derecho, igual que los demás, de recibir la instrucción que ha de mejorarles y proporcionarles sus facultades físicas y morales, permitiéndoles tomar conciencia de su condición iguales a los otros miembros de la sociedad, por lo tanto, ser sujetos de deberes y derechos. Mediante la instrucción, los gobiernos provinciales que tienen entre sus principales deberes:

Aplicar sus fatigas y cuidados para conseguir la ilustración de todos los habitantes del Estado, proporcionarles escuelas, academias y colegios donde aprendan todos los que quieran los principios de religión, de la sana moral, de la política, de las ciencias y artes útiles y necesarias para el sostenimiento y prosperidad de los pueblos.

Deben en consecuencia, garantizarles educación a esta "parte de ciudadanos" con la finalidad de "sacarlos de su abatimiento y rusticidad en que los ha mantenido el antiguo estado de las cosas y que no permanezcan por más tiempo aislados y aún temerosos de tratar a los demás hombres".

La educación en ese tiempo como ahora, ha sido considerada por el constituyente como el medio más idóneo para lograr el pleno desarrollo de la personalidad, la convicción de la igualdad entre los hombres y como un factor fundamental en el "sostenimiento y prosperidad de los pueblos". Todo ello, por sí solo, confiere a la educación la conceptualización de derecho humano fundamental, y por lo tanto centro de la aspiración de todos los hombres.

La brevedad de la vigencia de esta Constitución, debido a la larga guerra de independencia, que cubre el lapso de 1811 hasta 1823, y luego las continuas guerras civiles promovidas por los caudillos militares regionales surgidos de la misma, así como las dictaduras que se alternaban en la dirección del país, impidieron que estos postulados constitucionales en materia de derecho a la educación se cumplieran en su tiempo.

Sin desconocer el esfuerzo guzmancista por desarrollar la educación en Venezuela, cuya concreción se expresó en el Decreto del 27 de Junio de 1870, en el cual se declaró la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y pública; el derecho a la educación como derecho universal y garantizando con la justiciabilidad, sólo vuelve a tener presencia constitucional 136 años después, en la Constitución de 1947.

## **2.- El derecho a la educación en la Constitución venezolana de 1947.**

Los preceptos constitucionales relativos al tema que nos ocupa se encuentran dispersos a lo largo del título III, "*De los deberes y derechos individuales y sociales*", comprensivo del capítulo I "*Disposiciones Generales*" (artículo 26), del capítulo III, "*De la Familia*" (artículo 49), y del capítulo V, "*De la educación*", (artículos 53 a 58), en el que, lógicamente, se plasma el núcleo medular de la filosofía educativa de la Constitución de 1947.

La garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales se proclama expresamente en el artículo 26, que literalmente dispone:



**Artículo 26:** Ninguna ley, decreto, ordenanza, resolución o reglamento podrá menoscabar los derechos garantizados por esta Constitución a venezolanos y a extranjeros. Las disposiciones contrarias a este principio serán nulas, así lo declarará la Corte Suprema de Justicia.

La supremacía de la Constitución como cúspide de la pirámide normativa kelseniana, constituye la máxima garantía normativa del derecho a la educación, cuya efectividad se reside en la más alta institución jurisdiccional, la Corte Suprema. Ningún acto cumplido por los poderes constituidos, contrarios a los derechos consagrados en la Constitución, serán válidos. En casos de actos emanados de los poderes públicos que contraríen los derechos constitucionales de los habitantes de Venezuela, sean venezolanos o ejecutados por los poderes venezolanos en cumplimiento de disposiciones o convenios internacionales, pueden ser impugnados por nulidad absoluta ante la Corte Suprema de Justicia, máximo Tribunal controlador de la constitucionalidad de la actuación de los poderes públicos de la República.

Tras la garantía general de los derechos constitucionales, se inicia el análisis del proceso educativo, arrancando de la institución primaria de socialización, la familia.

**“Artículo 49:** El Estado garantiza la protección integral del niño desde su concepción *hasta su completo desarrollo*, de modo que éste se realice dentro de un ambiente de seguridad material y moral”.

En consecuencia, se establecerán, entre otras, las condiciones necesarias

- a. Para que los hijos gocen del derecho de conocer a sus padres.
- b. Para que los padres cumplan el deber de asistir, educar y alimentar a sus hijos, cualquiera que sea la filiación de éstos.
- c. Para que los menores sean amparados y juzgados por leyes especiales.
- d. Para impedir la explotación de los menores en el trabajo.

El Estado compartirá con los padres, de manera subsidiaria y atendiendo a las posibilidades económicas de éstos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos.

Un Código especial regirá esta protección y establecerá un organismo encargado de la dirección de ella.

La responsabilidad del Estado para el logro del efectivo cumplimiento del derecho a la educación, lo lleva a insertarse (aun potencialmente en relación subsidiaria) en el seno mismo de la familia. Esta ha sido considerada desde siempre como el primer ente educador, en ella se inicia el proceso de socialización del niño. Los padres son los primeros educadores; sobre ellos recae, en primer término, la responsabilidad de la educación de sus hijos. La educación es factor fundamental del desarrollo del individuo. Cuando el Estado asume la obligación de garantizar la protección integral del niño, está garantizando también su educación como parte de ese desarrollo. De allí que el Estado deba tomar las previsiones legales para que "los padres cumplan con el deber de educar a sus hijos". Esta intervención del Estado en la educación de los niños lo lleva, por mandato constitucional, a subrogarse en el lugar de los padres, cuando éstos no posean los



medios económicos para asegurarles la educación. De esta manera el Estado asume la obligación de compartir con ellos la responsabilidad en la formación de los hijos.

Una situación de precariedad económica que imposibilite a los padres poder cumplir con la obligación de educar a sus hijos, hace surgir en ellos el derecho de exigir al Estado que cumpla con su obligación de garantizar la protección integral del niño hasta su completo desarrollo. Se trata de la aparición de un elemento fáctico, de verificación empírica mediante técnicas de determinación cuantitativa, que genera el surgimiento de una facultad jurídica dirigible frente al aparato estatal, en cuanto agente unificador de las obligaciones del cuerpo social. En estas circunstancias, el Estado se presenta como obligado ante los padres y/o representantes de los niños a cumplir con la prestación, ya sea de dar o de hacer, que posibilite el real ejercicio del derecho a la educación.

Con estas previsiones nos adentramos ya en el capítulo V, expresamente dedicado a la educación.

**Artículo 53:** Se garantiza todos los habitantes de la República el derecho a la educación.

La educación es función esencial del Estado, el cual estará en la obligación de crear y sostener instituciones y servicios para atender a las necesidades educacionales del país y proporcionar al pueblo venezolano los medios indispensables para la superación de su nivel cultural.

En este apartado se analizará la intervención del Estado para hacer efectivo el derecho a la educación, ya no desde el seno de la familia propiamente dicho, sino en el marco de las instituciones escolares, vale decir como supremo director del sistema educativo. En este sentido, la Constitución garantiza la universalidad del derecho a la educación no sólo a sus ciudadanos, sino a todos los habitantes de la República, es decir, a venezolanos y extranjeros. El Estado asume la efectiva prestación del servicio educativo al constituirse en su principal garante. Declara a la educación "función esencial" dentro de las que les son propias y, en consecuencia, se presenta como principal obligado para el cumplimiento de este derecho. Para que todos los habitantes de la nación puedan hacer uso del derecho a la educación, el Estado se compromete a "crear y sostener instituciones y servicios suficientes". De manera que el Estado cumple con su obligación de educar, realiza esa función esencial creando, construyendo las instituciones educativas necesarias para que todo el pueblo pueda tener acceso a ese derecho fundamental. Pero no basta con que el Estado construya todas las instituciones necesarias, es preciso también, que las sostenga, es decir, que las mantenga en perfecto estado, sean de óptima calidad y que los resultados obtenidos en la formación del pueblo, se adecuen a los fines establecidos para la educación.

En este sentido es altamente significativo el siguiente precepto constitucional.

**Artículo 54:** La educación nacional será organizada como un proceso integral, correlacionado en sus diversos ciclos, y estará orientada a lograr el desarrollo armonioso de la personalidad humana, a formar ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, a fomentar la cultura de la Nación y a desarrollar el espíritu de solidaridad humana.

La educación como función esencial del Estado no se agota en la creación de instituciones y servicios, es necesario que el Estado asuma la conducción del sistema educativo. Esta conducción, esta administración no la puede hacer el Estado de cualquier forma. El constituyente establece las orientaciones precisas que deben seguirse en la administración de esta función. "La educación nacional será organizada como un proceso integral, correlacionado en sus diversos ciclos". Según este mandato, la acción educativa del Estado debe realizarse desde una visión de totalidad, se debe abordar tomando en consideración los diversos factores que influyen de manera determinante en la educación del ciudadano. Vale decir los factores endógenos exógenos que afectan el sistema educativo. Los que provienen directamente del educando y los que dimanar de su entorno.

La organización de la educación como proceso está diseñada en fases. Cada fase obedece al proceso del desarrollo del hombre que se educa. Los ciclos en que se organice la educación, deben corresponderse con la fase del desarrollo biopsicosocial del educando. Con esta forma de organizar la educación se busca crear las bases que permitan el "desarrollo armonioso de la personalidad" del individuo que se educa. Transformarlo en una persona apta para ser punta de lanza en los procesos de desarrollo cultural del país. Y fundamentalmente, para desarrollar una conciencia de solidaridad humana. La convicción de que todos los hombres nos necesitamos mutuamente para lograr la tarea de construir el mundo de la convivencia y de la paz.

**Artículo 55:** Se garantiza la libertad de enseñanza. Toda persona natural o jurídica puede dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y fundar cátedras y establecimientos para la enseñanza de ellas, bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado, con las limitaciones y dentro de las tradiciones de orientación y organización que fije la ley.

El Estado podrá establecer como función exclusivamente suya la de formar el Profesorado y el magisterio nacional.

Se consagra aquí, junto con el derecho a la educación, la correlativa libertad de enseñanza.

La asunción de la educación por el Estado como función esencial, no la hace privativa del mismo en todas sus dimensiones, sino que la coloca en una situación potencial de reserva estatal y se fortalece la noción de Estado docente. Libertad de enseñanza y Estado docente constituyen dos conceptos aparentemente antinómicos, tendente a rechazarse mutuamente, como han puesto de manifiesto no pocos conflictos en la historia constitucional. Garantizar la libertad de enseñanza en su sentido más pleno significa que quienes se dediquen a la enseñanza gozarán del mayor número de facilidades para ello, sólo excepcionalmente y por la vía de la reserva legal, se podrán introducir restricciones a esta libertad. Pero ¿cuáles son las razones válidas para que el legislador oponga esos límites a la libertad de enseñanza?, ¿por qué la establece con carácter general y después prevé posibilidades para su limitación?. Varios pudieran ser los argumentos para responder esas interrogantes.

El primero está referido a los fines que se pretende lograr con la educación:

...estará orientada a lograr el desarrollo armonioso de la personalidad humana, a fomentar la cultura de la nación y a desarrollar el espíritu de solidaridad humana”. Para lograr estos fines es necesario prever las condiciones de carácter moral, intelectual y profesional que deben poseer las personas que opten por dedicarse a la educación. Siendo esto así, no parece tan cierto (al menos tan acertado) que “toda persona natural o jurídica puede dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y fundar cátedras y establecimientos para la enseñanza de ella.

Está claro que toda persona natural o jurídica en el ejercicio de su libertad puede dedicarse libremente a la práctica de las ciencias o de las artes, pero ello, siempre que no dañe “a los derechos de los otros individuos, ni al cuerpo de la sociedad”. Cuando la educación se imparte de manera deficiente, cuando no es idónea para alcanzar los fines que la sociedad le asigna, entonces se está dañando al individuo y al cuerpo social integrado por las personas que resultan insuficientemente educadas. Se daña al individuo porque éste no adquiere mediante la educación que recibe “el desarrollo armonioso de su personalidad”. Y se daña al cuerpo social porque no se fomenta “la cultura de la nación”, ni se desarrolla “el espíritu de solidaridad humana”, que es consustancial a la convivencia entre los hombres y las naciones.

En la búsqueda del logro de los fines de la educación, el Estado se convierte en el inspector vigilante del correcto ejercicio de esta libertad de enseñanza por parte de los particulares. De manera que estamos en presencia de una libertad vigilada y limitada por las “...tradiciones de orientación y organización que fije la ley”. Esta intervención del Estado en el proceso educativo, que le hace asumir la enseñanza como una de sus funciones esenciales, lo llevan a prever la posibilidad de reservarse exclusivamente la función de formar el profesorado y el magisterio nacional.

El segundo argumento puede expresarse así: el Estado establece la libertad de enseñanza porque necesita la concurrencia de otros sectores en la prestación del servicio educativo. Se trataría aquí de la existencia de un argumento no teleológico, sino prudencial, práctico, determinada por la imposibilidad material, por falta de recursos, para que el Estado puede satisfacer, de forma idónea, las exigencias derivadas del derecho a la educación de todos los habitantes de la República. A favor de esta tesis parece inclinarse la redacción del siguiente precepto constitucional.

**Artículo 56:** La iniciativa privada en materia educativa merecerá el estímulo del Estado, siempre que se acuerde con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes.

El Estado en la práctica hace un llamado a los particulares para que incursionen en la actividad de la enseñanza. Les ofrece su estímulo que se podrá expresar tanto en el orden material como moral. Pero ese estímulo estará condicionado a que la enseñanza privada “se acuerde con los principios contenidos en esta Constitución y las leyes”, Es decir, los particulares que se dediquen a la enseñanza autorizada y reconocida por el Estado, no podrán apartarse en ejercicio de esta actividad, de los principios que orientan a la educación nacional, constitucionalmente definidos:

el desarrollo armonioso de la personalidad humana, el fomento de la cultura y el desarrollo de la solidaridad humana. Es por eso que no todos pueden dedicarse a la educación, sea en el ámbito público o privado.

Junto con la regulación de la titularidad de los centros educativos, adquiere especial relevancia, la consideración de las personas concretas encargadas de ejercitar en la práctica diaria el contenido de todo proyecto educacional: los profesionales de la docencia.

**Artículo 57:** La educación debe estar a cargo de personas de idoneidad docente comprobada acuerdo con la ley.

El Estado garantiza a los profesionales de la enseñanza un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión.

Las personas que pretendan dedicarse a la docencia deberán demostrar su capacidad para enseñar. Esta capacidad debe ser acreditada formalmente cumpliendo con los requisitos que establezca la ley. El Estado busca la profesionalización de la actividad docente, y por ello, el constituyente tiene especial interés en manifestar que el aparato estatal “garantiza a los profesionales de la enseñanza un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su alta misión”.

**Artículo 58:** La educación primaria es obligatoria. La educación impartida en establecimientos oficiales es gratuita en todos los ciclos.

De acuerdo con la ley, el Estado facilitará a los individuos que carezcan de recursos los medios necesarios para que puedan cumplir la obligación escolar proseguir estudios sin más limitaciones que las derivadas de su vocación y de su aptitud.

En el reconocimiento de la educación como factor de primerísima importancia para el desarrollo personal y social, el Estado declara la obligatoriedad de la educación primaria, y previendo que muchos padres no posean los medios necesarios para educar a sus hijos, establece que la educación que se imparta en la enseñanza oficial será gratuita en todos los ciclos. El Estado proveerá los recursos para que se cumpla esta obligación en el nivel primario, así como el derecho a la educación en el resto de los ciclos en que está dividido el sistema educativo. Derecho éste que sólo podrá ser limitado por causas derivadas de la educación y aptitudes de los educandos. Obsérvese que hasta el ciclo de la educación primaria, ésta se concibe, además de como un derecho, como una verdadera obligación. No se presenta la opción de educarse o no educarse, de tal forma que los padres o tutores del educando puedan elegir si se ejerce o no este derecho. Obligatorio es educar a los niños o jóvenes. En cambio en los restantes ciclos del sistema educativo, prevalece el concepto de derecho a la educación. Este se puede ejercer o no ejercer según la libre voluntad de cada persona.

Las previsiones de la Constitución de 1947 fueron objeto de desarrollo legislativo a través de la Ley Orgánica de Educación Nacional de 1948, que constituye nuestro siguiente objeto de análisis y reflexión.

### 3.- La Ley Orgánica de Educación Nacional de 1948.

La Ley Orgánica de Educación Nacional de 1948 representa el desarrollo legislativo general de la política educativa diseñada por la Constitución de 1947, por ello se hace necesario un análisis detallado de su articulado.

**Artículo 1:** La educación es función esencial del Estado y todos los habitantes de la República tienen el derecho a recibirlo gratuitamente en los planteles oficiales.

La gratuidad de la enseñanza no excluye la colaboración que, en obras de positiva utilidad para la educación nacional deban prestar los alumnos, sus representantes legales y los ciudadanos en general."

En este artículo se reafirma el carácter de la educación como derecho fundamental de todos los habitantes de la República de Venezuela. No es un derecho únicamente de los venezolanos, sino de todos los que habitan en Venezuela, sean venezolanos o extranjeros. Con ello se consolida a nivel normativo y con dimensiones nacionales el ideal del derecho a la educación como derecho universal. Se ratifica al Estado como obligado principal para hacer posible este derecho, al definirse a la educación como función esencial del Estado. La gratuidad de la enseñanza como factor de primerísima importancia en el efectivo ejercicio del derecho a la educación, es puesto en primer lugar al lado y como complemento necesario de la educación oficial. Toda la educación oficial debe ser gratuita.

Sin embargo, al principio de la gratuidad se le incorpora un factor habilitante al permitir, al menos potencialmente, que los poderes públicos establezcan medidas que determinen cargas para los alumnos, sus representantes legales y para los ciudadanos en general, de prestar "colaboración en obras de positiva utilidad para la educación nacional".

Este deber de colaborar con obras de positiva utilidad, cuando así sea establecido por los poderes públicos, constituye una forma de pagar mediante prestación de hacer, el servicio educativo recibido. Esto es así, puesto que tales prestaciones de hacer constituyen una obligación. un deber, y no una acción voluntaria de los beneficiarios de la acción educativa oficial.

**Artículo 2:** La educación tiene por objeto lograr el desarrollo armonioso de la personalidad, forma ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia fortalecer los sentimientos de la nacionalidad, acrecentar el espíritu de solidaridad humana y fomentar la cultura. En su contenido y realizaciones de carácter económico-social, se orienta preferentemente hacia la valorización del trabajo como deber cívico fundamental, el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales y el desarrollo de la capacidad productora de la nación.

Los fines que se asignen a la educación son los parámetros necesarios para medir el grado de cumplimiento del Estado de su obligación de educar. Así mismo son los parámetros mediante los cuales las personas miden el grado del efectivo ejercicio de su derecho a recibir educación.

En este sentido, el ejercicio del derecho a la educación no se agota con el mero ingreso de los educandos a las instituciones educativas. Es necesario que la educación, realmente impartida, sea suficiente para generar en los individuos que se educan, las conductas que los identifiquen como seres solidarios, fomentadores de cultura, dotados de una personalidad bien estructurada, aptos para la vida en democracia, con una correcta comprensión de los valores nacionales y de la independencia del ser humano, con conocimiento del racional aprovechamiento de las riquezas naturales y aptos para desarrollar la capacidad productora de la nación. Si los hombres y mujeres que egresan del sistema educativo, han adquirido en la educación estas cualidades, podremos decir que, para el legislador de 1948, han ejercido plenamente su derecho a la educación.

La fijación de los fines a la educación responde a la definición del hombre que la sociedad ha elaborado como paradigma. El reconocimiento de la educación como la herramienta fundamental en el proceso de desarrollo de las capacidades del hombre, la coloca en una doble naturaleza: ya como derecho, ya como deber u obligación.

**Artículo 3:** La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República.

La educación moral y cívica, la educación física y práctica de actividades educativas directamente relacionadas con la producción nacional, son también obligatorias.

La consagración de la educación primaria como obligatoria, obliga a hacer las consideraciones necesarias para indagar su verdadera naturaleza jurídica y las causas de su límite. ¿Cuáles son las razones para que la educación sólo sea obligatoria en el ciclo o nivel de la primaria? ¿La educación primaria es sólo una obligación?

En primer lugar hay que señalar que para la época de 1948, Venezuela era un país preponderantemente rural. La mayoría de sus gobiernos habían tenido como origen las revueltas civiles auspiciadas y dirigidas por caudillos regionales con escasa formación académica. Los años de 1947 y 1948, están marcados por la impronta de los líderes civiles que en sus largos años de exilio político, conocieron y valoraron los beneficios de la democracia como sistema de gobierno y hacia ella encaminaron su actuación, reflejada en la Constitución de 1947 y en la Ley orgánica de educación de 1948.

Era necesario formar ciudadanos que respondieran a las exigencias del nuevo país y a sus instituciones fundamentales. Se hacía imperativo que los hombres y mujeres adquirieran los conocimientos básicos para el desempeño de nuevos roles que impone una sociedad moderna. Estos conocimientos mínimos necesarios estaban comprendidos en la educación primaria: la educación moral y cívica, la educación física y la educación para el trabajo y la productividad de la Nación. Esas fueron, entre las más importantes, las razones para instituir la educación primaria como obligatoria, para todos los habitantes de la República, es decir, para venezolanos y extranjeros ya que éstos últimos, por lo general, hacían de Venezuela su segunda patria.

Conviene considerar, como antes se apuntaba, si la educación primaria es sólo una obligación. Si esto es así, ¿Quién es el obligado principal?, ¿Quién está facultado para exigir su cumplimiento?. El artículo 22 del texto legal parece ofrecernos algún indicio:

**Artículo 22:** Los representantes legales de los menores o las personas que los tengan a su cuidado están obligados a inscribirlos en algún establecimiento educativo dentro de los primeros 15 días del año escolar y hacerlos asistir regularmente. Las escuelas mantendrán abierta la inscripción para los niños que, por causas justificadas, no hubieren sido inscritos en el tiempo legal.

Según el contenido del artículo citado, el obligado principal en la obligación escolar es el representante de los menores. Esta obligación se cumple inscribiendo a los menores en las escuelas y cuidando de que asistan regularmente a ellas. Es una obligación de hacer. Del cumplimiento de esta obligación se responde ante el Estado. Es éste el ente facultado para velar que se cumpla. Sin embargo, esta obligación de inscribir a los menores y hacer que asistan regularmente a ella, es auxiliar, complementaria y, en todo caso, instrumental para que se cumpla el postulado contenido en el artículo 3 de que "la educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República".

Tal como está contenida en el artículo citado, la educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de Venezuela y no solamente para los menores de edad al cuidado de un representante. En este caso cabría preguntarse, ¿es obligatoria la educación primaria para los mayores de edad?. La manera como está redactado el artículo 3 no ofrece lugar a dudas, no obstante, los artículos 22, 23 y 24 si dan lugar a ellas; veámoslo:

**Artículo 23:** Serón directamente responsables del cumplimiento de la obligación escolar los representantes legales de los menores o, en su defecto, las personas a cuyo cuidado estén. En el caso de menores que se encuentren en situación de abandono moral o material la obligación escolar se cumplirá en los establecimientos que el Estado destine o autorice a tal fin.

Este artículo, como el 22 ya citado, reducen la obligatoriedad de la educación primaria a los menores de edad y el cumplimiento de la obligación escolar recae sobre sus representantes.

Sin embargo, introduce un aspecto digno de analizar por la importancia que, a nuestro juicio, representa en relación con el principio de la igualdad e, incluso, con el de libertad personal. Los niños en situación de abandono moral o material serán inscritos ¿o recluidos? en "los establecimientos que el Estado destine o autorice a tal fin". De manera que se introduce una especie de discriminación en la manera de recibir educación primaria los menores de edad escolar, y esta discriminación tiene su razón de ser en la situación social del menor, es decir, su situación de abandono material o moral. Esta discriminación podría resultar inconstitucional y violatoria del derecho fundamental a la igualdad en relación con el derecho a la libertad personal. Sobre este mismo caso los menores en situación de abandono material o moral cabe preguntarse, ¿quién es el responsable del cumplimiento de la obligación escolar?



El énfasis en la obligatoriedad de la educación primaria sólo de los menores se hace notorio en el artículo 24, que literalmente dispone:

**Artículo 24:** El incumplimiento de la obligación que tienen los padres o representantes de menores de edad escolar de inscribirlos y cuidar de su asistencia regular a la escuela será penado con multa de 10 a 20 bolívares o arresto proporcional por cada infracción.

Sobre el aspecto y obligatoriedad de la educación en la Ley Orgánica de 1947, se hará una última consideración, referida a la vinculación de los contenidos de los artículos 2 y 3. Es decir, los fines u objeto de la educación con la obligatoriedad de la enseñanza primaria. En este sentido vale hacerse la siguiente pregunta, ya anunciada anteriormente,: ¿por qué el constituyente y el legislador han consagrado la obligatoriedad de la educación primaria?.

Ha sido una constante del mundo moderno considerar a la educación como factor decisivo para formar al ciudadano que se corresponda con sus postulados. Ya en la Constitución de 1864 la educación primaria se había declarado gratuita con la evidente intención que abarcara a la mayor cantidad de la población. El Decreto presidencial del 27 de Junio de 1870, en sus considerandos la justificaba así: “Que ella es necesaria en las Repúblicas para asegurar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes del ciudadano”,(...) “Que la instrucción primaria debe ser universal en atención a que es la base de todo conocimiento ulterior y de toda perfección moral”. La respuesta a la interrogante formulada aparece así expresada en los dos considerandos reproducidos. La obligatoriedad de la enseñanza primaria responde a la necesidad de educar al pueblo en el correcto uso del ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes. Sin ella el cumplimiento de los fines impuestos por el Estado a la educación, se hace ilusorio, o en todo caso sólo sería posible en los grupos selectos de la población que hubiesen valorado la importancia de la educación y que además tuviesen recursos económicos para pagar sus costos. No debemos perder de vista el hecho, por demás importante, de que esta Ley Orgánica de 1948, coincide en el tiempo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual en su artículo 26, apartado primero expresa: “Toda persona tiene derecho a la educación a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria”.

Esta consagración de la educación obligatoria en el texto universal de los derechos humanos surtió el efecto de un mandato para el constituyente venezolano, formado por hombres de comprobada adherencia al sistema democrático en la época de la promulgación de esta Constitución y de la ley de educación.

La importancia asignada a la educación, de la cual deriva la obligatoriedad de la misma en el ciclo primario, implica que el Estado asuma el compromiso de intervenir creando las condiciones para que la educación comprendida; en su doble faz de derecho y de su obligación, se pueda hacer efectiva Así se hace expresa la obligación estatal en el artículo<sup>4</sup>.

**Artículo 4:** El Estado sostendrá servicios especiales de previsión y asistencia social para garantizar la salud de los estudiantes y para asegurar igualdad de



oportunidad educativa a *quienes lo merezcan* de acuerdo con la reglamentación respectiva".

Este artículo puede representar graves contradicciones con el postulado del derecho a la educación. Los servicios que el Estado pondrá en funcionamiento para resolver los obstáculos que dificulten la igualdad de oportunidad educativa, sólo estarán dirigidos "a quienes lo merezcan". De manera que hay personas que merecen ser educados y otros que no lo merecen; ¿qué se ha hecho del derecho a la igualdad?, ¿todos los hombres no son iguales ante la ley?. Este artículo colinda con diversos artículos de la Constitución vigente para la época: el artículo 49, que dispone que "el Estado garantiza la protección integral del niño desde su concepción hasta su completo desarrollo", (garantía, como se ve, dirigida a todos los niños, a cualquier niño, y no uno en particular, que según el reglamento merezca recibir educación), con el artículo 53 que expresa que "se garantiza a todos los habitantes de la República el derecho a la educación", con el artículo 54, que establece que "la educación nacional (...) estará orientada a lograr el desarrollo armonioso de la personalidad humana".

Entonces según el artículo 4 de la Ley Orgánica de educación en comentario, ¿existen individuos que no merecen tener personalidad armoniosamente desarrollada?; parece que una respuesta afirmativa se opone frontalmente a los preceptos constitucionales transcritos. Por todo ello, es evidente, a nuestro juicio, que esta ley era susceptible de ser solicitada su declaratoria de anulación parcial por inconstitucionalidad.

Otro aspecto que tiene gran importancia en el análisis del derecho a la educación, es el derecho a la libertad de enseñanza contenido en la Ley Orgánica de Educación, de 1947.

**Artículo 6:** La enseñanza es libre, bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado y dentro de las condiciones de orientación y organización que fijen esta Ley y sus Reglamentos".

Aunque lo referido a la libertad de enseñanza ha sido considerado en el estudio de la Constitución de 1947, cuyas disposiciones en materia educativa desarrolla esta Ley Orgánica de Educación, es necesario hacer algunas reflexiones al respecto.

A primera vista surge la idea de una contradicción interna en el propio contenido de este artículo. La enseñanza se declara libre, pero esta libertad está rodeada de condicionamientos: debe someterse a "la suprema inspección y vigilancia del Estado", y su ejercicio estará determinado por "las condiciones de orientación y organización que fijen esta ley y sus reglamentos".

No cabe duda que esta "libertad" de enseñanza responde al rol del Estado docente consagrado por la Constitución de 1947 en el artículo 53, y en el artículo 1 de la Ley del 48, en los cuales se expresa que: "la educación es función esencial del Estado". Esta función estelar del Estado en materia educativa, que lo determina como Estado docente, es decir, como máximo ente prestador del servicio y definidor de políticas educativas, junto con los altos fines asignados a la educación, como vía de realización de los objetivos últimos de la sociedad, es lo que determina que la actividad de la enseñanza privada esté rodeada de tal cúmulo de limitaciones por parte del Estado.

Para mayor claridad del tema en estudio es necesario presentar algunas de las concepciones más importantes sobre la libertad que han servido de cimiento a los derechos humanos. Así tenemos, que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de Agosto de 1789 la define de esta manera:

La libertad consiste en poder hacer lo que no daña a otro; así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados más que por la ley.

El concepto de “daño” a los derechos de los demás aparece, desde las primeras declaraciones liberales, como elemento limitador del ejercicio de los derechos individuales, y será precisamente la integración dentro del significado del “daño” en los términos en que más arriba exponíamos, el fundamento sobre el que el Estado levantará sus títulos de reserva en materia de libertad de enseñanza.

Dentro del concepto amplio de límite o cauce para el ejercicio del derecho de libertad de enseñanza, se puede incluir perfectamente la obligación de dispensar la actividad docente en un determinado idioma; así lo establecerá el artículo 8 de la Ley de 1948.

**Artículo 8:** La enseñanza en todos los establecimientos del país, cualquier que sea su naturaleza, debe ser impartida en castellano, excepto la de los idiomas extranjeros. Los libros y registros reglamentarios, la documentación correspondiente y los expedientes de administración, deben llevarse y redactarse en castellano.

La Constitución Nacional de la República de Venezuela en el artículo 6 establece que: “El idioma oficial es el castellano”. Con esta disposición constitucional se está preservando la unidad idiomática del país. El idioma castellano, vale decir el español, es el núcleo dinámico del enriquecimiento y unidad cultural de la nacionalidad venezolana e hispanoamericana. Dentro de los fines que el Estado le asigna a la educación está el de “fortalecer los sentimientos de la nacionalidad”. Luego la educación a que, según la Constitución y las leyes, se tiene derecho es aquella que dentro de sus fines está realizar el fortalecimiento de los sentimientos de la nacionalidad. Si un padre o representante de un menor de edad se percatara que a su hijo o representado no se le está impartiendo una educación que comprenda el fortalecimiento de estos sentimientos de la nacionalidad, podría exigir judicialmente que se cumpla con las actividades educativas necesarias para el logro de tal fin. Además, la universalización del derecho a la educación exige que la enseñanza deba ser realizada en el idioma oficial, es decir, en el idioma de todos los venezolanos. De lo contrario, la diversidad de idiomas en que se impartiera la educación se constituiría en un serio obstáculo para el ejercicio de este derecho. De allí que la previsión legal de que la enseñanza

---

<sup>6</sup> HAYES Carlton, *Historia Política y Cultural de la Europa Moderna*, ed Juventud, Barcelona, España, 1964, pág. 3

debe ser impartida en castellano, sea necesaria para el correcto cumplimiento del derecho a la educación. Lenguaje y nacionalidad forman una unidad indisoluble. Carlton J. H. Hayes, ilustra esta afirmación así:

“La nacionalidad recibe su carácter, su signo distintivo, su individualidad, más frecuentemente de fuerzas culturales e históricas que de su estirpe biológica o de su geografía física. Entre estas fuerzas yo pondría en primero e indiscutible lugar el lenguaje. El lenguaje es algo característico del hombre y siempre al menos desde la legendaria torre de Babel, ha existido en el mundo una variedad desconcertante y fluida de lenguajes. Los antropólogos han demostrado que las tribus primitivas se diferencian ya una de otra por el lenguaje. Y lo mismo los cultos que los ignorantes, deben comprender que la marca distintiva más notable de una nacionalidad es su lenguaje. Es aquello que todas las personas de un país tienen en común, sean ricos o pobres, buenos o malos, inteligentes o estúpidos, y que los distingue del resto de la gente.

El lenguaje es común, por ejemplo, a todos los alemanes, sean de cabeza redonda o alargada, y sin importar que vivan en las alturas de los Alpes, en el Tirol o a nivel del mar, en Hamburgo; y es lo que los diferencia de todos los franceses, inclusive de los que pudieran ser semejantes a los alemanes por su raza y por la región que habitan.

En forma análoga, el lenguaje es un lazo tangible entre los habitantes actuales de una nación y los de generaciones anteriores. El lenguaje inglés relaciona a los súbditos de Isabel II con los de Isabel I y a los norteamericanos del siglo II con los del siglo XVIII. De igual modo, el lenguaje alemán une al pueblo que escuchó a Adolfo Hitler y con el que escuchó a Konrad Adenauer. El lenguaje propio de cada nacionalidad habla tanto de la solidaridad como de la continuidad de un pueblo. Y la literatura nacional, en sus variadas formas de prosa, poesía, historia y novela, subraya los rasgos que son peculiares de una nacionalidad, en forma mucho más notoria que los que son comunes a toda la humanidad.<sup>6</sup>

A efecto de satisfacer adecuadamente la demanda educativa de las poblaciones futuras, el legislador decide vincular los planeamientos urbanísticos; en este sentido es significativo el artículo 13:

**Artículo 13:** En la construcción de nuevos barrios y en las urbanizaciones deben reservarse terrenos que se destinarán al establecimiento de parques infantiles, escuelas y campos deportivos, de acuerdo con los principios y condiciones que fijen al respecto la ley especial sobre la materia y las ordenanzas municipales.

La obligación que el constituyente asigna al Estado de “crear y sostener instituciones y servicios suficientes para atender a las necesidades educacionales del país”, puede ser cumplida por éste de forma directa mediante los órganos estatales creados al efecto, o de manera indirecta requiriendo a los particulares, en función de su actividad económica o riqueza comprobada, que colaboren materialmente en la construcción y equipamiento de estas instituciones y servicios. Esto último puede hacerlo el Estado en razón de lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución

de 1947, en cuyo primer párrafo se lee: “La Nación garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. El Estado, entonces, está facultado para exigir a las empresas dedicadas a la construcción de barrios y urbanizaciones su contribución en la construcción de edificaciones escolares y demás servicios educativos, siempre que esta contribución esté dispuesta en las leyes.

Una de las facetas más interesantes en cualquier estudio sobre el derecho a la educación es el que se refiere a la educación superior, por el ser el ciclo educativo en el que con mayor intensidad, pueden manifestarse los derechos de libertad de cátedra y libertad de investigación. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1948, dedica su capítulo VIII a la educación superior.

**Artículo 41:** Los alumnos que terminen los estudios del Segundo Ciclo, tienen derecho a incorporarse a los establecimientos de la Educación Superior. Los Institutos Politécnicos estarán preferentemente destinados a los que egresen de las escuelas técnicas industriales.

Este artículo cobra un interés singular para el estudio del derecho a la educación en Venezuela. Ello porque como puede observarse, el derecho a cursar estudios en las instituciones de educación superior, solo está limitado a la culminación de los estudios del Segundo Ciclo. Toda persona que pueda comprar según la ley que ha aprobado sus estudios de bachillerato o de técnico industrial, está facultado para ingresar a la educación superior, ya sea a las universidades o a los Institutos Politécnicos. La única limitación para el ingreso a la educación superior lo constituye el tipo de estudio cursado en el Segundo Ciclo.

El ingreso a los Institutos Politécnicos estará reservado preferentemente a los graduados como Técnicos Industriales. Esto no significa que los bachilleres estén excluidos de los estudios que se ofrezcan en los Institutos Politécnicos, sino que se les da preferencia en virtud de sus intereses vocacionales determinantes de la elección de sus estudios técnicos a nivel de la educación del Segundo Ciclo.

Bien, con el análisis de los textos constitucionales y legislativos expuestos, finalmente el estudio histórico y nos adentramos en la configuración política y normativa del derecho a la educación en Venezuela, en nuestros días.

## CAPITULO III

# LA DEMOCRACIA Y LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA.

El 23 de enero de 1958, Venezuela inaugura su actual régimen democrático. Tres años después el Congreso Nacional aprueba la Constitución de 1961. El proyecto político nacional está expresado en su preámbulo así:

*El Congreso de la República de Venezuela(...) con el propósito de mantener la unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones; proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre; mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social; cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las repúblicas hermanas del continente, en los fines de la comunidad intencional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el instrumento de política internacional; sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra; y conservar y crecer el patrimonio moral e histórico de la Nación, forjado por el pueblo en sus luchas por la libertad y la justicia y por el pensamiento y la acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión más alta es Simón Bolívar, el Libertador.*

Este proyecto nacional de sociedad democrática, con el decurso del tiempo fue mostrando su naturaleza más ideal que real. Sin negar los progresos logrados en las áreas de salud, educación y trabajo, necesario es reconocer que estos progresos no han sido sostenidos, que han estado sometidos a avances y retrocesos, que la corrupción de los gobiernos ha envilecido el proyecto democrático, que las instituciones fundamentales de la sociedad han perdido toda credibilidad y que no habido una equitativa distribución de la riqueza del país. Esta declaración preambular de nuestra Constitución nacional y la situación real del ejercicio de los derechos constitucionales ha generado diversas interpretaciones sobre la verdadera conformación política del Estado venezolano. En este sentido el jurista venezolano Allan R. Brewer Carías se pronuncia así:

*El Estado en Venezuela, está en proceso de configurarse constitucional y realmente como un Estado democrático y Social de Derecho, pues no sólo el*

---

<sup>7</sup> BREWER CARIAS, Allan R.; ob. cit., pag. 33

*régimen de su gobierno es democrático, sino que sus fines conformadores de la vida económica y social los realiza sometido al derecho.*<sup>7</sup>

En esta misma obra, el Doctor Brewer, haciendo un análisis de la actuación real del Estado durante el llamado régimen democrático en la totalidad económica, social y política en la Venezuela contemporánea, y que le impone un nuevo papel, como transformador de esas realidades, con tareas específicas y variadas, contrasta, sin duda, con la realidad misma de la estructura y funcionamiento del Estado actual. Éste, no ha asumido todas las facetas que le impone y exige su nuevo papel, y muchas de las que ha cumplido, las ha realizado de forma incompleta, ineficaz e incluso incoherente. De allí la crisis del Estado, de sus instituciones y del mismo régimen democrático.<sup>8</sup>

Continuando con la definición del Estado venezolano, lo cual es absolutamente necesario para el estudio del derecho a la educación en Venezuela, se expondrá la posición que al respecto tiene el historiador venezolano Germán Carrera Damas:

En suma, a partir de 1961 comienza para la sociedad venezolana el primer ensayo consecuente y sostenido de institucionalización del Estado liberal democrático. Los conflictos sociales, económicos, políticos, ocurridos en Venezuela desde 1961 hasta hoy, no pueden ser vistos sino como expresión de un decidido esfuerzo por establecer ese régimen liberal democrático, en contraste con fuerzas de diverso orden que cuestionan o han cuestionado ese orden liberal democrático en función de una gama de posiciones ideológico-políticas (...) 1974 puede afirmarse como el año de clara realización de esta tendencia al establecimiento del orden liberal democrático, en lo que se refiere al funcionamiento político-constitucional del Estado. Ahora bien, esta plena vigencia del orden liberal democrático se da justamente en presencia de la máxima expresión del conjunto de contenidos de carácter social y económicos que pueden ser englobados en lo que he denominado reformas de carácter socialista, marcándose así una contradicción esencial que caracteriza y define nuestra estructura sociopolítica contemporánea, la contradicción entre el orden liberal democrático en el plano jurídico constitucional y la reforma de carácter socialista en el orden social y económico, contradicción que quizá tenga algo que ver con el hecho de que a estas alturas, es decir, más de una década después de promulgada la Constitución de 1961, todavía no se ha legislado adecuadamente sobre el ejercicio y disfrute de un buen número de, si no los más, de esos derechos sociales y económicos enunciados en la Constitución, quizá porque el paso del enunciado constitucional a la práctica social revelaría en una forma aguda el contraste esencial entre lo que es la estructura jurídico-constitucional-liberal-democrática y lo que es el contenido de reformas socialista en el orden de los derechos sociales y económicos.<sup>9</sup>

Esta cita aunque excesivamente larga, por voz de un reputado historiador venezolano, muestra la contradicción que se da entre una Constitución que no define su vocación política expresamen-

---

<sup>8</sup> BREWER CARIAS, Allan R, ob. cit., pág 142.

<sup>9</sup> German CARERRA DAMAS, *Una nación llamada Venezuela*, Ed. Monte Avila Editores, Caracas, 1984

te y unos derechos fundamentales, que las más de las veces sólo sirven como puerta de entrada al texto constitucional.

Las opiniones de los autores citados nos permiten trazar un marco jurídico político dentro del cual se tiene que centrar nuestro estudio del derecho a la educación como derecho fundamental en Venezuela. Ello tiene que ser así porque de lo contrario, si centramos nuestro estudio únicamente en la consagración de los derechos en el texto constitucional arribaríamos a la conclusión, absolutamente sesgada, de la plenitud del derecho a la educación en Venezuela. Tenemos pues que movernos dentro del estudio del derecho constitucional y el real ejercicio de este derecho en el marco de la realidad social. Es decir, demostrar si la actuación del Estado en el plano de la realidad se corresponde con el cumplimiento de las obligaciones que en este sentido le asigna el texto constitucional. Es necesario precisar el alcance o contenido del derecho a la educación en Venezuela, así como identificar los diversos factores que impiden u obstaculizan su pleno ejercicio. Tendremos pues que descender del plano netamente jurídico al plano de la realidad social, analizando factores como: desempleo, estructura demográfica, estratificación social, desnutrición social, pobreza, etc. Es decir, factores que permiten identificar la calidad de la vida del habitante de Venezuela y que inciden de manera determinante en el efectivo ejercicio del derecho a la educación en cualquier país del mundo.

## 1- El derecho a la educación vigente en Venezuela.

En este aparte será presentado el derecho a la educación desde el punto de vista de su posición en Venezuela, sin hacer consideraciones acerca de su cumplimiento. Este último aspecto será analizado en el capítulo destinado al estudio del cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones que en materia de educación le establecen la Constitución y las leyes.

El derecho a la educación está reconocido en la Constitución nacional y regulado en el plano legislativo en la Ley Orgánica de Educación.

El artículo 78 de la Constitución venezolana dispone:

**Artículo 78:** 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 de las aptitudes.

La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna.

Analizando este artículo para desentrañar el contenido del derecho constitucional a la educación, pasaremos a formular las siguientes interrogantes:

- 1.- ¿Quiénes son los titulares del derecho a la educación en Venezuela?
- 2.- ¿Cuáles son las obligaciones del Estado en materia educativa según la Constitución?
- 3.- ¿Cuáles son los límites constitucionales al derecho a la educación?



4.- ¿Cuál es el alcance de la gratuidad de la enseñanza?

5.- ¿Cuáles son las excepciones a la gratuidad de la enseñanza?

A continuación se intentará aportar datos que permitan responder cada una de las interrogantes formuladas:

## **2.- Los titulares del derecho a la educación en Venezuela.**

La respuesta a esta interrogante nos introduce en el estudio de la universalización del derecho a la educación. La Constitución declara de forma expresa que “todos tienen derecho a la educación”. Esta pues, ha sido concebida como un derecho de todos los habitantes de Venezuela sin ningún tipo de discriminación, derivada de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social. La universalidad de este derecho tiene su origen en el principio de igualdad, de vieja raigambre revolucionaria y burguesa acogida en nuestro texto constitucional en su artículo 61 cuya letra dice:

**Artículo 61:** No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo o la condición social.

Esta igualdad o derecho de todos a la educación presenta serias dificultades para hacerse efectiva, sobre todo en aquellos países de economía débil, ya que el Estado debe elegir de entre una variada gama de necesidades urgentes que satisfacer, las que presentan mayor prioridad según la magnitud de su importancia y la disponibilidad de sus recursos.

En el caso venezolano, al realizar un estudio diacrónico del comportamiento matricular educativo, se puede detectar claramente que los momentos en que alcanza su más alto nivel, coincide con épocas en que el país ha experimentado altos índices de bonanza económica. Esto, ubicado en la reciente y defectuosa vida democrática de Venezuela, es fácilmente constatable al correlacionar los años de bonanza de los precios del petróleo y el nivel matricular alcanzado en los distintos niveles de la educación.

## **3.- Obligaciones educativas del Estado.**

Estas obligaciones están apuntadas en diversos artículos de la Constitución nacional en la parte correspondiente al Título III relativo a los Deberes, Derechos y Garantías.

En el capítulo I del texto constitucional correspondiente a las Disposiciones Generales, el artículo 55 le asigna al Estado la obligación de “proveer los medios” para que todos los padres y representantes de los niños y jóvenes puedan cumplir con el deber de darle educación a sus hijos o representados “en el grado y condiciones que fije la ley”. Se trata de la disposición constitucional que consagra la obligatoriedad de la educación, en ella el Estado asume para sí la obligación de proveer los medios para que esta obligatoriedad de la educación pueda hacerse realmente efectiva.

En el artículo 57 de este mismo Capítulo I de las Disposiciones Generales, se ratifica la posición de obligado (sujeto pasivo) que tiene el Estado en materia educativa. Al lado de esta obligación estatal, se establece también la obligación de los particulares en esta y otras materias de



importancia para la sociedad Todo ello en razón de sus capacidades económicas y de la solidaridad social, y en este sentido se deja claro que *"las obligaciones que correspondan 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"*.

En el capítulo IV, correspondiente a los Derechos Sociales, integrante del Título III, "De los Deberes, Derechos y Garantías", se establecen las más importantes obligaciones del Estado en materia educativa, las cuales están contenidas en los siguientes artículos:

**Artículo 74:** Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables.

Dado que el fin fundamental de la educación es el pleno desarrollo de la personalidad humana, es lógico derivar que entre las medidas que el Estado debe dictar para asegurar a todo niño protección integral hasta su completo desarrollo, están las destinadas a proveerle educación, ya que ésta es parte fundamental de su protección integral; en este sentido es ilustrativo el precepto siguiente:

**Artículo 75:** La ley proveerá lo conducente para que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres, para que éstos cumplan con el deber de asistir, alimentar y educara sus hijos...

De manera que es una obligación asignada al Estado para garantizar el cumplimiento de la obligación que tienen los padres de educar a sus hijos. Esta obligación educativa de los padres está referida al rol educador que tradicionalmente compete a la familia como ente primario socializador del niño.

Paralelamente, en este mismo artículo, se dispone que: "El Estado compartirá con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquellos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos...". Significa esta disposición que el Estado reconoce que el papel principal en la formación de los niños corresponde a la familia, pero que ante la imposibilidad de ésta de cumplir con su rol formador, el Estado debe asumir de forma subsidiaria la responsabilidad de la formación (educación) de estos niños. De manera que los padres que están imposibilitados para educar a sus hijos, están legítimamente facultados para exigir al Estado que se subrogue en su lugar y asuma la formación de estos niños.

**Artículo 78:** El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes.

Ante esta obligación del Estado, corresponde a la familia desarrollar una labor complementaria en materia educativa: cuidar de que los niños asistan regularmente a la escuela, colaborar con

los docentes en las actividades escolares, participar activamente en la orientación familiar y moral de los niños, etc.

El artículo 79, dispone que “El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes”. El Estado venezolano es el máximo ente educador, es lo que se ha denominado un Estado docente. Sin embargo, admite la coexistencia de la actividad privada en la prestación del servicio público educativo, y se le asigna la obligación de estimularla y protegerla. Sólo este estímulo y protección están condicionados a que la enseñanza prestada por los particulares se realice sométida a los principios constitucionales y legales que orientan y rigen el proceso educativo; el cual debe estar siempre sométido a la inspección y vigilancia del Estado.

El artículo 80 define la obligación del Estado de orientar y organizar el sistema educativo para asegurar que los fines asignados a la educación sean alcanzados. Es una obligación de índole político-administrativa, se refiere a las políticas educativas del Estado y a la actividad gerencial del proceso educativo, realizamos a través del Ministerio de Educación.

El artículo 81 establece que el Estado mediante ley “garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acorde con su elevada misión”. Esta obligación asignada al Estado a través del Poder Legislativo de garantizar mediante ley la estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con la elevada misión del docente, tiene una importancia capital para el logro de los fines asignados a la educación. Como veremos oportunamente, la calidad de la educación depende estrechamente del reconocimiento integral que se haga de la labor prestada por el profesional de la docencia.

Llegado a este punto, es necesario precisar lo que constituye la estructura formal del derecho a la educación.

### 1- La estructura formal del derecho a la educación en la Constitución de 1961

Sus extremos están constituidos, por una parte, por el sujeto activo o pretensor que tiene un carácter indiferenciado, sujeto activo del derecho a la educación son todos y cada uno de los habitantes de Venezuela. Es un sujeto dotado de facultades subjetivas como acreedor de una prestación que puede ser de hacer o de dar según los casos y que se concreta en las obligaciones asignadas al Estado en materia educativa. En el otro extremo de la relación jurídica está el sujeto pasivo constituido, principalmente, por el Estado, parte deudora, obligada en la relación jurídica a cumplir con las prestaciones de hacer o de dar según las necesidades y las demandas de las personas y de la sociedad.

El objeto del Derecho a la educación presenta una gran dificultad conceptual. Esta dificultad deriva en primer lugar de la multiplicidad de conceptos y definiciones que existen sobre educación. Definiciones de carácter científico elaboradas dentro del marco de las construcciones teóricas de las ciencias de la conducta humana, especialmente en las teorías del aprendizaje. La condición racional del hombre determina su conducta entre sí y con su entorno. Es una conducta variable, dinámica, que se enriquece en la medida en que se acrecienta el aprendizaje que adquiere el hombre sobre las razones o causas del comportamiento de los fenómenos propios de la realidad que le toca vivir directa o indirectamente. Esa capacidad de aprender del hombre es lo

que lo hace educable. La educación del hombre se expresa en el grado de desarrollo que haya alcanza su personalidad, por eso la educación es considerada como un medio dirigido a lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana El hombre se educa aprendiendo por sí mismo en el curso de su vida social, y aprendiendo en situaciones estructuradas deliberadamente, en lo que se denomina el sistema escolar. Cuando se dice que la persona *tiene derecho a la educación, lo que está expresando es que tiene derecho a tener acceso a las diversas instituciones escolares y a participar activamente en las actividades de enseñanza aprendizaje en la búsqueda de su libertad moral.*

El constituyente y el legislador basándose en las teorías científicas sobre el aprendizaje y la educación constituyen a su vez conceptos y definiciones legales de educación. Estas últimas estarán determinadas por la teoría educativa por la cual se haya tomado partido. Por ejemplo si se asume la definición de que “La educación es la transmisión de conocimientos de las generaciones viejas sobre las generaciones jóvenes”, la definición constitucional o legal de la educación, resultará ser expresiva de una concepción autoritaria por parte del docente y pasiva por parte del educado. Esta definición o concepto de educación afecta el desarrollo como un proceso comunitario de búsqueda dialógica del conocimiento, evidentemente que la definición o concepto constitucional y legal de la educación, estarán marcadas por la dinamicidad del proceso educativo, basado en el ejercicio de la libertad de los participantes en situaciones educativas estructuradas técnicamente, lo que potenciará el pleno desarrollo de la personalidad del educando, y facilitará su avance hacia la libertad moral.

El elemento esencial del concepto o definición de educación está representado por los fines que se le asignen. con lo que entramos en el contenido material del derecho.

## 2.- El contenido material del derecho la educación.

Los fines son los paradigmas que permiten evaluar el cumplimiento de la obligación del Estado en materia educativa. Y también permiten determinar a qué es a lo que concretamente tiene derecho la persona en el ejercicio de su derecho a la educación.

Veamos entonces cuáles son los fines que la Constitución y la Ley Orgánica de Educación asignan a la educación venezolana:

El artículo 80 de la Constitución venezolana es de capital importancia en este sentido al establecer como fines de la educación: *"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".*

Según estos fines, la educación a que se tiene derecho en Venezuela, es aquella mediante las diversas vías escolarizadas, que permita lograr:

- 1.- El pleno desarrollo de la personalidad del educando.
- 2.- La formación de ciudadanos aptos para la vida.
- 3.- La formación de ciudadanos aptos para el ejercicio de la democracia.
- 4.- El fomento de la cultura
- 5.- El desarrollo de la solidaridad humana.

Es responsabilidad, es obligación del Estado, como se dejó sentado anteriormente, orientar y organizar el sistema educativo para alcanzar estos fines.

La Ley Orgánica de Educación a su vez, establece como fines de la educación los siguientes:

- 1.- El pleno desarrollo de la personalidad.
- 2.- El logro de un hombre sano, culto y crítico.
- 3.- El logro de un hombre apto para convivir en una sociedad democrática, justa y libre basada en la familia como célula fundamental.
- 4.- La valorización del trabajo.
- 5.- El logro de un hombre capaz de participar activa y consciente y solidariamente en los procesos de transformación social.
- 6.- El logro de un hombre consustanciado con los valores de la identidad nacional.
- 7.- El logro de un hombre consustanciado con la tolerancia, la convivencia y las actividades que favorezcan el fortalecimiento de la paz entre las naciones y los vínculos de integración y solidaridad latinoamericana.
- 8.- Fomentar el desarrollo de una conciencia ciudadana para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, calidad de vida y el uso racional de los recursos naturales.
- 9.- Contribuir con la formación y capacitación de los equipos humanos necesarios para el desarrollo del país.
- 10.- La promoción de los esfuerzos creadores del pueblo venezolano hacia el logro de su desarrollo integral, autónomo e independiente.

La definición legal de la educación venezolana está contenida en los artículos 2 y 4 de la Ley Orgánica de Educación. Estas definiciones no son construidas desde el núcleo de su objeto como disciplina científica, no responden a la pregunta ¿qué es la educación?, sino que su definición legal se hace desde el punto de vista de su función, de su finalidad, desde su concepción como medio o instrumento. Estas definiciones legales corresponden a la pregunta ¿para qué la educación? El artículo 2 en referencia la define así: *"La educación es función primordial e indeclinable del Estado, así como derecho permanente e irrenunciable de la persona"*.

Todo Estado tiene su razón de ser en las funciones que debe realizar para crear las condiciones necesarias para que el hombre pueda progresar a los más altos niveles de vida y realizar así su personal búsqueda de la felicidad.

Pues bien, dentro de esas funciones existen unas que son esenciales y otras que son adjetivas o instrumentales. Las primeras constituyen la razón de ser del Estado. Las segundas son las vías o medios por las cuales el Estado cumple o realiza las primeras. La definición legal en análisis ubica a la educación como "una función", es una de las funciones administrativas esenciales del Estado. Por eso la califica de "primordial", lo que según el diccionario de la lengua española, significa primitivo o aplicable al principio fundamental de cualquier cosa. El Estado se legitima, por eso son funciones indeclinables. El Estado so pena de perder su legitimidad, no puede dejar de cumplirlas, no puede declinarlas.

El administrativista venezolano, el profesor Brewer Carías, nos aporta fundamentación doctrinaria para el análisis de la educación como función del Estado. En este sentido afirma: *"El ca-*

*rácter material que señala fundamentalmente la naturaleza de los actos administrativos y, por tanto, de la función administrativa es la finalidad de servicio público, utilizando la expresión de la Corte Federal." (...)* Pero, ¿qué entendemos por actividad realizada con finalidad de servicio público?:

De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, por tal concepto entendemos toda actividad que en ejecución de la ley y como gestión de los intereses públicos, realiza una autoridad pública con el objeto de mantener y hacer mantener incólumes las garantías constitucionales, a respetar y hacer respetar los derechos constitucionales de los ciudadanos; a hacer cumplir los derechos constitucionales de los ciudadanos; o hacer cumplir los deberes constitucionales del Estado venezolano, en definitiva, con miras a obtener el "*bienestar general y la seguridad social*".<sup>10</sup> Finalmente, tomamos del autor en referencia este último párrafo:

*En tercer lugar, el ejercicio de la función administrativa, como el de toda otra función del Estado, no sólo es una atribución del mismo y de sus autoridades, sino, ante todo, es una obligación jurídica. Por tanto, siempre que una autoridad pública realiza una actividad con finalidad de servicio público, es decir, actúa en ejercicio de la función administrativa, no hace más que ejecutar una obligación legal o constitucional impuesta al Estado. Por tanto, no sólo la función administrativa es ejecución de la ley sino que, principalmente, es ejecución de una obligación jurídica impuesta por la misma ley.*<sup>11</sup>

El otro extremo de la definición califica a la educación como "derecho permanente e irrenunciable de la persona". La permanencia de este derecho reside en la naturaleza educable del hombre, que no se agota en una fase de su vida, sino que se prolonga hasta su muerte. El desarrollo de la personalidad del ser humano es un proceso inacabado; el hombre vive su vida en un proceso permanente de aprendizaje que fortalece su educación, y lo convierte en factor determinante para producir los cambios necesarios en el mundo para que la convivencia humana se haga en un clima de solidaridad, de paz y donde las ciencias y las tecnologías estén al servicio del perfeccionamiento de la humanidad y no sólo de unos pocos.

Universalmente, la educación ha sido concebida como un medio para lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana. Por ello, el derecho a la educación es irrenunciable, ya que de lo contrario, equivaldría a abandonar el proyecto de vida de la persona, sería renunciar a su aspiración de ser humano autónomo.

La otra definición de la educación contenida en la Ley Orgánica de Educación en su artículo 4, es la siguiente:

*La educación, como medio de mejoramiento de la comunidad y factor primordial del desarrollo nacional, es un servicio público prestado por el Estado o impartido por las particulares dentro de los principios y normas establecidos en la ley bajo la suprema inspección y vigilancia de aquél y con su estímulo y protección moral y material.*

---

<sup>10</sup> BREWER CARIAS, Allan R, *ob. cit.*, pág. 113.

<sup>11</sup> BREWER CARIAS, Allan R, *ob. cit.*, pág. 115.

<sup>12</sup> LARES Eloy M, *Manual de Derecho Administrativo*, Ed U.C.V., Caracas, 1978, pág. 215.

La educación aquí, es definida como “un servicio público”, por lo que es necesario precisar la noción de servicio público. El administrativista venezolano Eloy Láres Martínez, dice que *"no ha existido nunca un concepto preciso acerca de la expresión servicio público"*.<sup>12</sup> Para reafirmar su aserto cita a varios autores; Roger Bonnard dirá que *"los servicios públicos son las organizaciones que forman la estructura misma del Estado... Considerado desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos"*.

*Para el gran constitucionalista León Duguit, el Estado no es otra cosa que una "cooperación de servicios públicos", según este autor, servicio público es "toda actividad cuyo cumplimiento debe estar asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la independencia social, y porque además, es de intervención de la fuerza gobernante, (...) el servicio público es el fundamento y el límite a la vez del poder gubernamental."*<sup>13</sup>

Cita Lares a Prospera Weil, quien afirma que los tribunales franceses reservan el carácter de servicio público a las actividades de interés general bastantes nobles para merecer esta calificación". Continúa Lares Martínez afirmando que:

*Para un sector dominante de la doctrina italiana, la noción de servicio público queda limitada a aquellas actividades del Estado que tienen por finalidad dar satisfacción a una necesidad pública mediante prestaciones dirigidas de manera directa e inmediata a las personas individualmente consideradas. Entre los autores italianos que opinan en el sentido expresado podemos mencionar a Zanobini, Vita y Miele..*

Después de pasar revista a la doctrina citada, el autor venezolano Lares Martínez define los servicios públicos como: *"toda actividad asumida por una persona pública territorial con la finalidad de dar satisfacción a una necesidad de interés general"*.<sup>14</sup>

Puede observarse que la definición legal de educación, formulada por el legislador venezolano, participa de las características propias de las definiciones de servicio público citadas por Láres Martínez. Así tenemos que, por su carácter de primordialidad, la educación está concebida en la ley como fundamento y límite a la vez del poder gubernamental. Esto es así, ya que los fines asignados a la educación fundamentan la existencia del Estado social de Derecho declarado tácitamente en la Constitución.

El poder existencia del Estado social de Derecho declarado tácitamente en la Constitución. El poder gubernamental tiene su razón de ser en el cumplimiento del mandato constitucional, el cual se hace efectivo en la medida en que se desarrolla el servicio educativo. La educación concebida “como medio de mejoramiento de la comunidad y factor primordial del desarrollo nacional”, es un servicio que posee, o debe poseer notas distintivas, el carácter de idoneidad que le hagan instrumento eficiente para cumplir su cometido que es el mejoramiento de la comunidad y el desarrollo nacional. De manera que el Estado

---

<sup>13</sup> LARES Eloy M, *ob. cit.*, pág. 218, citando a León Duguit..

<sup>14</sup> LARES Eloy M, *ob. cit.*, pág 218.



no puede “educar” de cualquier manera, o dicho de otra forma, el Estado no tiene facultad discrecional para apartarse del mandato constitucional y legal que determina cómo debe ser la educación para que alcance sus fines. Es así como podemos afirmar que la definición de educación y los fines que les son asignados limita la actuación a las leyes que el mismo crea. La Constitución venezolana es muy enfática al respecto, en su artículo 117, expresa: “La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas deben sujetarse su ejercicio.”

En cuanto a la definición del autor Láres: “Entendemos por servicio público toda actividad asumida por una persona pública territorial con la finalidad de dar satisfacción a una necesidad de interés general”. En Venezuela el servicio educativo es prestado por el Poder Nacional, Estatal y Municipal. Ello está previsto en la Constitución Nacional en su artículo 137, en el cual se dispone que: “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”.

La educación, entonces, vista como función administrativa o como servicio público, es una obligación del Estado venezolano impuesta a éste por la Constitución y la Ley Orgánica de Educación, y que las autoridades públicas deben realizar a fin de que se haga realmente efectivo el derecho a la educación para todos los habitantes de Venezuela. Dentro de la relación jurídica que se establece entre los habitantes de Venezuela y el Estado venezolano como resultado de la positivación del derecho a la educación, el objeto de este derecho, lo que se exige al Estado venezolano es la realización de la función administrativa, es el cumplimiento de los servicios públicos que debe llevar a cabo mediante la organización, dotación y orientación del sistema educativo, para que todas las personas puedan acceder y permanecer en el mismo el tiempo necesario para educarse, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación e intereses.

Pero esta organización, dotación y orientación no debe hacerse de cualquier manera, sino que ellas deben garantizar a los educandos que el sistema educativo es apto o idóneo para asegurar que todos, previo el cumplimiento con sus obligaciones escolares, van a adquirir la formación, habilidades, conocimientos y destrezas inherentes a los fines, que se le asigna a la educación.

#### **4.- ¿Cuáles son los límites constitucionales y legales del derecho a la educación en Venezuela?**

##### 1.- Límites constitucionales.

La Constitución establece taxativamente dos factores que pueden limitar el derecho a la educación. Estos dos factores son: las aptitudes y la vocación de las personas. El diccionario de la lengua española define la aptitud así. *"cualidad que hace que un objeto sea apto, adecuado o acomodado para cierto fin. 2) suficiencia o idoneidad para obtener y ejercer un empleo o cargo. 3) capacidad y disposición para el buen desempeño o ejercicio de un negocio, industria, arte, etc"*.

Según estas definiciones, solamente las personas que no sean aptas, es decir, que no posean idoneidad, capacidades o disposición para el estudio, para el aprendizaje escolarizado: lo que realmente se da por razones físicas o psíquicas del ser humano, estarán exentos de exigir al Estado que les eduque, porque dadas sus limitaciones, esta exigencia resulta imposible de cumplir por parte del Estado.



En relación al otro factor representado por la vocación, ésta es definida así: “*Inclinación a cualquier estado, profesión o carrera. // errar uno la vocación de dedicarse a cosa para la cual no tiene disposición, o mostrar tenerla para otra en que no se ejercita*”.

Este otro factor limita el derecho a la educación tan sólo en el sentido de que la persona que no posea vocación, es decir, inclinación favorable hacia una carrera o profesión, no debe exigir al Estado que se le eduque o se le forme como tal profesional. En estos casos, el Estado debe garantizar el servicio de orientación vocacional que ayude a las personas a definir su vocación profesional, a elegir la carrera o que se corresponda con sus cualidades personales.

No obstante, la naturaleza típicamente subjetiva de estos límites plantea graves problemas para su aplicación y, en todo caso, nunca han de ser entendidos en términos absolutos, sino siempre relativos. De forma que, por ejemplo, la aptitud podrá (no necesariamente deberá) excluir el derecho en la medida en que el contenido educativo exceda *claramente* las capacidades del educando, y en función de los distintos niveles académicos y de los recursos estatales, pero en modo alguno se podrá alegar para excluir a un sujeto de la prestación de la enseñanza obligatoria, que por su propia naturaleza habrá de impartirse en todo caso y hasta el límite en que el sujeto esté capacitado para asumir. En el caso de la vocación es, ciertamente, problemático que el Estado pueda plantear la denegación del derecho a la educación de un individuo alegando que lo que él reclama no es verdaderamente su vocación; ésta más bien se constituye como un límite *frente* al Estado y *no del* Estado, de tal forma que impediría que éste estableciese planes de estudio sumamente reducido? que frustrasen, en la práctica, la vocación particular de cada individuo.

## 2.- Límites legales.

La Ley Orgánica de Educación en su artículo 6 dispone que: “*todos tienen derecho a recibir una educación conforme con sus aptitudes y aspiraciones, adecuada a su vocación y dentro de las exigencias del interés nacional o local...*”. Como puede observarse, a los factores constitucionales ya estudiados: vocación y aptitudes, la ley agrega las aspiraciones y las exigencias del interés nacional o local. Estas limitaciones legales exceden las previsiones constitucionales y en tal medida, en cuanto suponen ampliación de límites (o restricción de derechos) podría devenir, a nuestro juicio, en inconstitucionales. Son los casos, por demás frecuentes, de desestimación de demandas educativas en carreras humanísticas, por considerarla que no están acordes con las exigencias del interés nacional o local. Esto está estrechamente vinculado a las concepciones de “productividad”, “competitividad” y “formación de recursos humanos” para el desarrollo, que han venido siendo defendidas cada vez con mayor fuerza por los sectores empresariales del país y por las instituciones educativas de marcada tendencia tecnocráticas, como el Instituto de Estudios Superiores de Administración (I.E.S.A) de reconocido prestigio en Venezuela. Según un estudio que adelanta esta institución con “El propósito (...) de presentar los distintos aspectos en la competitividad de las empresas venezolanas (...). Para ello se intentará mostrar las conexiones (...) entre el desempeño de ese sistema y las capacidades y potencialidades competitivas de nuestra sociedad”; se afirma que: “en general la capacidad de una sociedad para educar bien a sus ciudadanos está estrechamente vinculada a la competitividad, como factor que incluye la preparación de la fuerza de trabajo de un país para encarar las exigencias del funcionamiento de las empresas competitivas, el desarrollo de una base de conoci-

---

<sup>15</sup> NAVARRO Juan Carlos, *Documentos de base. Proyecto Venezuela Competitiva.*, N° 17, ed IESA, Caracas, 1994, pág. 44.

miento adecuada para apoyar los procesos productivos con la indispensable actividad de investigación y desarrollo en ciertos sectores claves y, sobre todo, la creación y sostenimiento de ventajas comparativas dinámicas que permitan a ciertas industrias dentro de una nación no sólo ganar, sino sostener ventajas en el largo plazo a través de la innovación y la constante superación de las habilidades con que cuentan los recursos humanos existentes”<sup>15</sup>.

No se trata de negar que la educación, la enseñanza, debe incorporar contenidos y estrategias dirigidas a producir en la persona capacidades científicas y técnicas que les permitan conocer el -modo de funcionar el mundo físico, social y cultural para actuar en él produciendo y desarrollando bienes que hagan la existencia del hombre menos traumática y más placentera. Es cierto que el hombre vive en un mundo de competencias y que quienes triunfan en él, siempre son los que han dominado los secretos de las ciencias y las tecnologías y han desarrollado sus economías colocándolas valorativamente por encima incluso de sus gentes, utilizando al hombre como recurso de la economía. Y no la economía como recurso para el logro de una vida humana en la plenitud de su libertad moral.

Esta valoración del hombre como recurso rompe con la moral que orienta nuestro texto constitucional de búsqueda de un hombre integral, y por lo tanto se hace inconstitucional. En este sentido, Kant afirma: “La moralidad consiste, pues, en la relación de toda acción con aquella legislación por la cual es posible un reino de los fines”<sup>16</sup>.

Considerar al hombre como recurso humano, es despojarlo de su dignidad, es cosificarlo, y, tras esa consideración se fundamentan todas unas políticas de desigualdad que si bien no se expresan abiertamente, posibilitan toda una práctica cotidiana, como la del niño que es expulsado del sistema educativo porque no rindió según lo esperado, el trabajador que es despedido del trabajo porque ya no está en condiciones de producir como antes, etc.

*Todos los seres racionales dicen Kant, están sujetos a la ley de que cada uno de ellos debe tratarse así mismo y a tratar a todos los demás nunca como simple medio sino siempre al mismo tiempo como fin en sí mismo.*<sup>17</sup>

La educación tiene, se ha dicho reiteradamente, como como de sus fines el desarrollo pleno de la personalidad humana, es decir, lograr su autonomía. Esto lo logra el hombre desarrollando su capacidad racional, adquiriendo conocimientos y destrezas que les permitan actuar con independencia. Todo ello lo reviste de dignidad, lo inviste de majestad en su accionar por el mundo. En este sentido citamos a Kant: “La razón vincula, también a cualquier acción para consigo misma, y esto no en virtud de ningún otro motivo práctico o en vista de algún provecho futuro, sino por la idea de la *dignidad* de un ser racional que no obedece otra ley que aquella que él se da a sí mismo”.

En el reino de los fines todo tiene un precio o una dignidad. Aquello que tiene precio puede ser sustituido por algo equivalente; en cambio, lo que se halla por encima de todo precio y, por tanto, no admite nada equivalente, eso tiene dignidad”<sup>18</sup>.

---

16 KANT Emmanuel, Fundamentación de la metafísica de las costumbres, Ed Espasa Calpe, Madrid, 1994, pag 111.

17 KANT Emmanuel, ob. cit., pág. 110.

18 KANT Emmanuel, ob. cit., pág. 112.

La educación entonces debe ser integral, debe permitir el crecimiento autónomo del hombre hacia el pleno desarrollo de su personalidad, hacia el logro de su libertad moral; colocándolo como el gran generador y aplicador de conocimientos en su tarea de construir los bienes que necesita el hombre para su existencia. Entonces, no se trata de formar los “recursos humanos”, sino de formar al hombre que necesita el país y el mundo para su desarrollo solidario.

Basados en la objeción que se les hace al sistema educativo venezolano de que no está formando los recursos humanos necesarios para el desarrollo del país personeros del gobierno y del sector empresarial privado, propician la formación de instituciones de educación superior orientadas fundamentalmente hacia la formación de profesionales en las áreas científicas y tecnológicas. El acceso a estas instituciones se hace restringido, se aplican severos controles selectivos para el ingreso de los estudiantes, y termina prevaleciendo en ella una marcada discriminación en razón del origen o condición social.

Las políticas de becas y de créditos educativos están dirigidas a privilegiar a quienes eligen carreras calificadas como prioritarias para el desarrollo del país, en detrimento de las vocaciones, aspiraciones y aptitudes de quienes desean estudiar otras profesiones consideradas como no prioritarias.

De manera que estos límites al desarrollo a la educación basados en “las exigencias del interés nacional y local”, cuando se contraponen con las vocaciones y aptitudes de las personas, son violadoras del derecho fundamental al estudio, y por lo tanto, nos atrevemos ya a afirmar claramente, inconstitucionales.

## **5.- La gratuidad de la enseñanza.**

El Constituyente y el legislador consagran la gratuidad de la enseñanza como una manera de garantizar el derecho a la educación. Si la educación no es instituida gratuita, quienes careciesen de recursos no podrían ejercer el derecho a la educación a pesar de estar consagrada en la Constitución y en las leyes. La educación, la enseñanza, debe estar gratuitamente al alcance de todas las personas que deseen cursar estudios en los institutos oficiales. El Estado, manda la Constitución: “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 de las aptitudes”.

Y continúa: “la educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos: Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna”. El Estado asume todos los costos de la educación oficial, a los educando sólo se les exige tener vocación y aptitudes para la realización de estudios elegidos. El sistema educativo estará dotado de todo lo necesario para garantizar que toda persona que lo desee pueda tener acceso a la educación. Sin embargo, el constituyente introduce una excepción a la gratuidad de la educación. Esta excepción pertenece al dominio de la reserva legal, sólo mediante una ley dictada al efecto, se podrá excluir del beneficio de la educación gratuita a quienes estén “provistas de medios de fortuna”. Hasta la fecha en que se elabora este trabajo, tal ley consagratória de esta excepción no sido aprobada.

### 1.- Excepciones a la gratuidad.

Son razones de equidad, de solidaridad social. Recordemos que la Constitución nacional en su artículo 57, perteneciente al Título III, referido a los Deberes, Derechos y Garantías, capítulo I, establece 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. La ley podrá imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario.”

Peces Barba nos aporta razones para estas excepciones o desigualdades, cuando afirma: “...la igualdad consiste en concretar los criterios materiales para llevar a cabo el valor solidario, en crear las condiciones materiales para la libertad posible para todos, y en contribuir a la seguridad con la satisfacción de necesidades a quien no puede hacerlo con su propio esfuerzo”<sup>19</sup> De manera que quienes tienen medios de fortuna, quienes pueden costear su educación, sin que ello represente disminución de sus posibilidades de vida digna, pueden ser excluidos del beneficio de la gratuidad de la educación. Ello siempre mediante una ley. Más adelante, Peces Barba refuerza: “es la igualdad como diferenciación que aquí limitamos a su dimensión formal, como igualdad ante la ley. (...) también la riqueza se puede considerar relevante para fijar una imposición progresiva, en la que paguen más impuestos los que más tienen”<sup>20</sup> Finalmente, el mismo autor citado, concluye:

*También parece, delo dicho hasta ahora, que los deberes correlativos no pueden ser exclusivamente de los poderes públicos, sino de aquellos particulares que sean agentes principales en la economía de mercado, y que para hacer posible estén resultado debe aplicarse también el efecto jurídico del valor solidaridad.<sup>21</sup>*

Resulta evidente que no sería equitativo que en una situación de escasez de recursos financieros por parte del Estado, éste pueda sufragar los gastos educativos de personas provistas de suficientes medios de fortuna. De ser así, otras personas carentes de medios económicos podrían ser desplazadas de la posibilidad de acceder a la educación, o en todo caso, ésta al aumentar su cobertura en forma indiferenciada y con pocos recursos podría descender en la calidad que debe tener para asegurar el logro de los fines que les son propios. De manera pues, que desde ese punto de vista se justifica el trato desigual a quienes son económicamente desiguales, a los fines de compensar las carencias de los que menos tienen.

Hemos arribado a las definiciones de la educación como derecho al cual se accede a través de la prestación que el Estado cumple mediante la realización de su función administrativa expresada en la prestación del servicio público educativo. Es de suma importancia ahora determinar cómo debe ser la prestación de ese servicio público que es la educación, para que la persona pueda encaminarse hacia el pleno desarrollo educativo.

## **6.- El servicio público educativo.**

Para que la educación tenga como resultado una persona dotada de los atributos enunciados como fines de la educación, es preciso que ésta no sea una simple transmisión de conocimientos del docente a los educandos. Es necesario que la enseñanza que se imparta responda al derecho de las personas a recibir una educación de calidad.

Por eso se formulan algunos con sus respectivas reflexiones como éstas:

---

<sup>19</sup> PECES Gregorio-BARBA y otros. *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Ed Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1995, pág. 283

<sup>20</sup> PECES Gregorio BARBA y otros, *ob. cit.*, pág. 286.

<sup>21</sup> PECES Gregorio BARBA y otros, *ab. cit.*, pág. 289.

## 1.- El objeto del servicio: los contenidos de la enseñanza.

Es hoy unánime considerar que los contenidos de la enseñanza deben ser aquellos que produzcan aprendizaje significativo, que generen en la persona del educando una situación estimulante, un ansia creciente de búsqueda de conocimientos para resolver problemas de la propia existencia. En este sentido expresa Rogers:

*Al decir aprendizaje significativo, pienso en una forma de aprendizaje que es más que una mera acumulación de hechos. Es una manera de aprender que señala una diferencia en la conducta del individuo, en sus actividades futuras, en sus actitudes y en su personalidad; es un aprendizaje penetrante, que no consiste en un simple aumento del caudal de conocimientos, sino que se entreteje con cada aspecto de su existencia<sup>22</sup>*

La relación tradicional docente-educando donde el primero ocupa el papel directivo-autoritario o formador en base a sus conocimientos o informaciones que transmite a los segundos, debe ser superada por estrategias de aprendizaje desarrolladas en actividades compartidas en un proyecto común consensuado entre educadores, padres, representantes y alumnos. Es la manera de hacer de la educación una actividad vital, agradable y enriquecedora, base del desarrollo de la personalidad.

*El aprendizaje significativo o trascendente se produce con mayor facilidad cuando el individuo se enfrenta con situaciones que son percibidas como problemas. (..) Cuando los estudiantes (..) ven en el curso una experiencia que puede servirles para resolver problemas que les preocupan o interesan, hay una asombrosa sensación de libertad y un verdadero progreso.<sup>23</sup>*

## 2.- La prestación del servicio: el proceso de enseñanza.

Este proceso debe ser concebido de una manera dinámica, donde tanto el educando como el educador actúen de manera dialógica en la búsqueda de conocimientos y de experiencias educativas basadas en situaciones de la vida real. Esto es lo que se llama educación para la vida. Debe igualmente basarse en el respeto mutuo de los participantes en el proceso educativo, el cual debe ser absolutamente democrático, solidario e inquisitivo. Así se formarán los espíritus críticos, creativos e independientes. De esa manera, tal como afirma Rogers, el individuo encuentra en la educación el camino que hace posible lo que se busca ese "desear ser el sí mismo que uno realmente es"<sup>24</sup>. (...) "lo que los seres humanos parecen esforzarse por alcanzar, cuando están en libertad".

---

<sup>22</sup> ROGERS Carl R. El proceso de convertirse en persona, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1985, pág. 48

<sup>23</sup> ROGERS Carl R. *ob. cit.* pág., 48

<sup>24</sup> ROGERS Carl R. *ob. cit.* pág. 48

<sup>25</sup> PEREZ Antonio E. ¿Es posible educar hoy en Venezuela?, Caracas, Ed. San Pablo. 1994, pág. 48

Dado que este proceso no se ejercita en el vacío, es necesario prever, las características del ambiente educativo que pueden serle propicio.

En este sentido, la escuela debe convertirse en:

El lugar privilegiado para investigar y formarse permanentemente. Supone también una organización escolar que contemple espacios y tiempos para el encuentro, para la reflexión colectiva, para el intercambio y socialización de experiencias, para ir resolviendo entre todas las situaciones problemáticas. Una escuela que fomente, apoye y premie la actitud de experimentación y búsqueda y no se empeñe en fosilizar a los docentes con sus dictámenes y exigencias burocráticas y antieducativas<sup>25</sup>

La educación como medio de desarrollo de la personalidad, y de afianzamiento de los derechos humanos, tal como lo expresa la Declaración Universal de los Derechos Humanos, debe pues, desarrollarse en libertad y dentro del más claro respeto entre sus actores, siempre dirigida a ayudar al educando a descubrirse, a realizarse, a construirse.

### 3.- El agente del servicio: características del educador

El educador debe ser congruente, es decir, debe actuar de manera auténtica, ya que él es un modelador de conductas.

La congruencia del docente facilita el aprendizaje. Esto significa que aquél debe ser la persona que es, advertir con claridad las aptitudes que adopta y aceptar sus propios sentimientos. (...). Es una persona, no la materialización sin rostro de una exigencia del programa de estudios, ni un conducto estéril a través del cual se transmiten conocimientos de una generación a otra (...). Otra implicación para el maestro es que el aprendizaje significativo sólo puede producirse si el docente es capaz de aceptar al alumno tal como este es y comprender sus sentimientos. El docente capaz de aceptar cálidamente al alumno, sentir respeto positivo e incondicional y empatizar con los sentimientos de miedo, inquietud y desilusión implícitas en el descubrimiento del material nuevo, habrá recorrido un buen trecho del camino que conduce al cumplimiento de las condiciones del aprendizaje<sup>26</sup>.

La labor del docente requiere de un continuo perfeccionamiento, de un constante autorreflexión, de un permanente compartir experiencias. Es en definitiva, una actividad de permanente cambio, centrada en un profundo conocimiento del ser humano que se educa. Por eso debe ser centrada en el individuo y no en los programas, para poder incidir en el pleno desarrollo de la personalidad de quien se educa, que en todo caso es un ser singular e irrepetible.

---

<sup>26</sup> ROGERS Carl. El proceso de convertirse en persona. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1972. pág. 253

<sup>27</sup> PEREZ Antonio E. ob. cit., pág. 21.

Educar ya no será, por consiguiente, impartir conceptos y conocimientos o desarrollar determinadas habilidades y destrezas. Será, fundamentalmente, un colaborar a que el otro se descubra, se conozca, se invente, llegue a ser esa persona en que puede convertirse. El educador tiene una irrenunciable misión de partero de la personalidad, misión que sólo realizará adecuadamente si ha sido capaz de descubrir la dimensión ética de su profesión y él mismo está preocupado por su permanente dignificación y superación<sup>27</sup>.



# CAPITULO IV

## SITUACIÓN REAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA

### 1.- Igualdad de oportunidades educativas.

La universalización de la educación postulada en la expresión constitucional: “todos tienen derecho al estudio, exige del Estado un comportamiento activo, una conducta propia del Estado Social de Derecho, que supere el simple enunciado constitucional de los derechos para que éstos se hagan efectivos”. La Constitución debe dejar de ser un texto imperativo de aplicación directa. Ese es un sentimiento de frustración del venezolano que ha generado una conducta escéptica acerca de los derechos humanos; nuestro hombre común no cree en la vigencia de estos derechos y en la mayoría de los casos ignora su existencia.

En un reciente estudio de **FUNDACREDESA**, institución que se encarga de investigaciones periódicas sobre crecimiento y desarrollo humanos en Venezuela; en la indagación sobre el número de personas que creen no, en la igualdad de los venezolanos se obtuvo el siguiente resultado: En las 37.940 personas encuestadas el 12.77% afirmó la igualdad de los venezolanos y el 87.3% consideró que no eran iguales.

Según este mismo estudio, las causas de la desigualdad entre los venezolanos, expresadas por 33.139 personas encuestadas, son de índole económicas y culturales. En relación al ítem “conocimiento sobre la igualdad de los venezolanos en la Constitución Nacional”, la respuesta fue la siguiente: de un total de 37.940 personas encuestadas, el 68.8% respondió que si la conoce y el 31.2% respondió que no la conoce.<sup>28</sup>

Los altos porcentajes de personas que no creen en la igualdad y de los que desconocen que esté consagrada en la Constitución venezolana, nos da una idea de la real posibilidad que tenemos los venezolanos de exigir y hacer efectivos estos derechos humanos, en particular el derecho a la educación. Ello se agrava aun mas, cuando se observa la intensidad del deterioro del Poder Judicial, el cual está absolutamente partidizado, razón por la cual los jueces en el momento de sentenciar parecen no aplicar el derecho, sino cumplir la orden que le emite su partido político. De manera que la presión para la eficacia de los derechos fundamentales en Venezuela depende de los acuerdos a que lleguen los partidos entre sí, según estén en el gobierno o en la oposición.

---

<sup>28</sup> MENDEZ HERMAN C. y colaboradores, *Estudio nacional de crecimiento y desarrollo humano de la república de Venezuela*. Caracas, Ed, FUNDACREDESA, año 1996.

A la partidización referida se une el profundo grado de corrupción de los jueces, quienes, salvo contadas y honrosas excepciones, no imparten justicia, sino que venden sentencias a precios fabulosos, lo que hace inaccesible en la práctica el ejercicio de sus derechos a las clases sociales económicamente débiles.

Esta situación de deterioro del Poder Judicial ha sido reiteradamente denunciada por organismos internacionales como Amnistía Internacional. Jean Pierre Wyssembach, en su artículo “Entre el atropello y la defensa”, publicado en la revista SIC Año LX, Nro. 591, del bimestre Enero-Febrero de 1997, expone:

*Más de la mitad de los jueces del país permanecen al margen del mecanismo del concurso para su ingreso, tal como lo establece la ley de Carrera Judicial. Se registraron 964 denuncias contra jueces y defensores públicos de presos, de las cuales se declararon inadmisibles 151. A una juez le encontraron 150.000 bolívares escondidos en su ropa interior Y dictaron auto de detención al autor del libro "¿Cuánto vale un juez?*

*Ante la Corte Suprema de Justicia hay causas con atrasos de 7 y 8 años. El promedio de duración de un juicio penal sigue superando los dos años. Los defensores públicos tienen un promedio de 355 casos por defensor. De los 56.443 casos, solo se realizaron 1.767 visitas (judiciales) a los centros de reclusión. Tenemos un Poder Judicial que solo da respuestas al 14% de los venezolanos, por el costo de los aranceles judiciales.*

Frente a este cuadro desolador, ¿qué hace el habitante de Venezuela para dar efectividad a su derecho a la educación o el de sus hijos? **PROVEA** (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos), organización no gubernamental de defensa de los derechos humanos en Venezuela, en su informe la “Situación de los Derechos Humanos en Venezuela”, Informe Anual, Octubre 1995-Septiembre 1996, expone:

*En cuanto a los contenidos esenciales de este derecho, (a la educación) esbozados ampliamente en informes anteriores, es de destacar el preocupante incumplimiento de dos de ellos: equidad y universalidad; lo que otorga a la educación venezolana un carácter definitivamente discriminatorio. Frente al problema de la pérdida de universalidad de la educación básica, reconocido por el actual Ministro de Educación durante el año escolar pasado, pareciera que se actúa de manera efectista, a través de medidas que atacan un problema pero generan otros.*

*En relación con la equidad, los hechos demuestran que frente a la reducción de recursos, quienes acceden al proceso educativo global (preescolar; primaria, media y superior), son los estudiantes provenientes de niveles sociales medio y alto, dado que por un lado se han consolidado mecanismos de selección que favorecen esta tendencia, y por otro, la desprotección del Estado hacia los sectores de menores recursos en materia educativa es evidente<sup>29</sup>*

El problema de la igualdad de oportunidades educativas debe ser analizado en las especificidades de sus destinatarios, lo cual exige el estudio pormenorizado de las características de los sectores sociales a

---

<sup>29</sup> PROVEA, *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, Informes Anuales de Octubre 1994-septiembre 1995 y Octubre 1995- Septiembre 1996, pág. 152.

las cuales pertenecen los aspirantes a las oportunidades educativas, para poder determinar las causas reales del efectivo ejercicio o no de su derecho a la educación.

Esto es así porque las causas del no disfrute de igualdad educativa no depende solamente de factores endógenos al sistema escolar, sino mayoritariamente de factores exógenos, que afectan en forma determinante a la población en edad escolar.

En este sentido se pronuncia **FUNDACREDESA**, al afirmar que:

*El aspecto excesivamente desigual de los bienes sociales caracteriza esencialmente a los países subdesarrollados. En consecuencia, en FUNDACREDESA se ha considerado que no se puede hablar en general de la familia, por lo que se ha hecho necesario precisar grupos familiares diferentes atendiendo el estrato social al que pertenecen y estudiar en relación a cada grupo, cómo sus características respectivas influyen no sólo en su conducta social y cultural, sino en su crecimiento y desarrollo biológicos. (...)*

*FUNDACREDESA no podía considerar un venezolano en general, porque en consideración al desigual reparto de los bienes sociales y a las diferentes posibilidades de acceso a la educación sistemática y a la cultura en general de las diferentes grupos familiares, necesariamente se producen diversas situaciones en relación al desarrollo y crecimiento del niño venezolano según el estrato social al que pertenece no sólo en cuanto a lo biológico, sino también en cuanto a su condición esencial de ser humano<sup>30</sup>*

Esta igualdad de oportunidades educativas de los jóvenes habitantes de Venezuela, está determina/da por las características políticas, social, económicas y culturales prevalecientes en nuestra nación. Esta es la posición de **FUNDACREDESA** cuando afirma:

*El Proyecto Venezuela permite una lectura del país al presentar los resultados de una investigación multidisciplinaria e integrada, cuya base fundamental ha sido indagar a través de un método de múltiples variables sobre la porción de bienestar que le corresponde a los distintos grupos de familia que constituyen la nación venezolana.*

*Se ha precisado esta realidad "el pueblo" de la Venezuela de hoy sigue "olvidado en sus interés" a tal punto que existen 8.283.327 personas (40.34 %) en condiciones de carencia extrema que se ha denominado "pobreza crítica" (estrato social V) y 7.651.361 (37.85%) en lo que se denomina "pobreza relativa" (estrato social IV), lo que significa que viven también dificultades en cuanto a ingresos salariales, hábitat, educación, formación profesional y técnica, aún cuando no llegan a la situación pluricarencial extrema de las familias que viven en pobreza crítica. Sin embargo, las carencias que padecen son suficientes para determinar alteraciones en el crecimiento y desarrollo integral de sus descendientes. El resto "del pueblo" está configurado por la presencia de 2.711.474 personas (13.65%) situadas en los niveles medios de bienestar (estratos social III) y solamente 1.602.650 personas (8.16%) disfrutaban de máximos niveles de vida en lo económico, en lo cultural y en lo social.*

---

<sup>30</sup> MENDEZ Hernán C, *La situación agroalimentaria y la pobreza, su impacto en la nutrición de la familia y el niño en Venezuela*. Caracas, Ed. FUNDACREDESA, 1995.

El derecho a la educación, debe, pues, analizarse desde el punto de vista de las especificidades de cada habitante de Venezuela, es decir, de cada persona perteneciente a cada estrato social, porque es su pertenencia a estos estratos sociales lo que determina la posibilidad de que pueda ejercer a plenitud ese derecho. Así, los individuos pertenecientes a los estratos I y II tendrán asegurado su derecho a la educación en grado máximo, los pertenecientes a los estratos sociales III y IV tendrán asegurado el derecho a la educación en una posibilidad menor y los pertenecientes a los estratos sociales V y VI, tendrán pocas posibilidades reales de ejercer este derecho mas al la del nivel de la educación básica.

La universalidad o igualdad al derecho a la educación se ve afectada gravemente por factores tales como: exclusión del sistema educativo, deserción, repitencia, calidad de la educación recibida, etc.

Respecto a la exclusión del sistema educativo es posible diferenciar entre una exclusión inicial referida a personas que nunca han tenido acceso al sistema educativo (analfabetas y solamente alfabetas), y una exclusión sobrevenida, operada durante el proceso educativo, tras su integración en el mismo, (aquellos que por fuerzas externas a su voluntad son expulsados del sistema escolar).

La definición de exclusión inicial es aquella que se aplica a quienes nunca han ingresado al sistema escolar, no porque hayan querido, sino por causas que no les son imputables a los aspirantes ni a sus padres o representantes. Esta exclusión puede deberse a la insuficiencia o falta de cobertura del sistema escolar o a factores de índole económica, social o cultural de la población. Son factores que no dependen de la voluntad de las personas, sino que les son impuestas por la manera desigual como está integrada y cómo funciona la sociedad.

La insuficiencia o falta de cobertura del sistema escolar ha sido admitida por el actual Ministro de Educación al declarar:

Si tomamos en cuenta que la tasa de crecimiento vegetativo de la población es de 2.5% interanual, y que el crecimiento de la matrícula en educación básica esté por debajo de esa tasa, es posible afirmar que en la actualidad la cantidad de grupos familiares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela ha crecido, pudiendo ubicarse en un rango entre los 200 mil y los 250 mil hogares.

Esta disparidad en el acceso a la educación de la población en edad escolar de Venezuela, se acentúa según sea el medio urbano o rural del que se trate.

Según el censo nacional de 1990, Venezuela tenía una población de 18.105.265 habitantes distribuida así: área urbana: 15.227.740 habitantes, y área rural: 2.877.525 habitantes. De la población total, el 37.3% son personas menores de 15 años (edades correspondientes a la educación preescolar y básica). La tasa de analfabetismo era, para 1990, de 9.3% lo que equivale a la cifra de 1.683.789,645 personas que ha sido los excluidos iniciales del sistema escolar venezolano.

Esta situación es confirmada por el investigador Hernán Méndez Castellano cuando, como resultado de sus trabajos, afirma: "hay un apreciable porcentaje de analfabetismo, mayor en algunas regiones del

---

<sup>31</sup> MENDEZ Hernán C, *La situación agroalimentaria y la pobreza...*, Caracas, Ed. FUNDACREDESA, 1995

país, con disminución sensible en el área Metropolitana. A estos se agregan los porcentajes de personas solamente alfabetas o con algún grado de instrucción primaria que colocan también al individuo en una definida indefensión frente a los más variados problemas de la vida diaria”.<sup>31</sup>

De otro lado, la exclusión sobrevenida es la que se produce en el curso de la escolarización y cuyas causas no son imputables a los estudiantes, sino que son sufridas por éstos. Esta forma de exclusión es la que tradicionalmente y de forma impropia se ha denominado “deserción escolar”. Es debida predominantemente a factores económicos, sociales y culturales (desempleo, bajos salarios, altos precios de los útiles escolares, desnutrición, morbilidad, etc.).

En los últimos estudios realizados en el país sobre el desempleo, éste, según el Banco Central de Venezuela, es de 11%, y según el organismo que agrupa a empresarios y comerciantes **FEDECAMARAS**, el desempleo es 18% de la población activa.

Los salarios en Venezuela no se corresponden con las necesidades de la clase trabajadora; la cesta básica alimentaria tiene un costo mínimo de 130.000 bolívares, y el salario mínimo es de 15.000 bolívares, insuficiente para cubrir los costos mínimos de alimentación de la familia. Este déficit salarial ha incrementado los niveles de pobreza relativa y crítica de la población, lo cual ha producido graves carencias nutricionales que afectan a la salud de los niños, incidiendo de forma determinante en la asistencia a las escuelas y en el índice de su rendimiento escolar.

Si a todo esto le agregamos el alto costo de los útiles escolares que anualmente deben comprar los padres y representantes, ya que los textos del año anterior generalmente no son los exigidos por los planteles para el año escolar siguiente, obtenemos la desoladora conclusión de como el derecho a la educación en Venezuela no pasa de ser una mera declaración constitucional. La gratuidad de la enseñanza en Venezuela se ha limitado a la exención del pago de mensualidades en los colegios públicos, ya que se ha hecho una práctica la obligatoriedad de pagar “una colaboración” denominada “*cuota de la comunidad de Padres y Representantes*”, cuyo monto varía en forma creciente todos los años.

Estos factores económicos, sociales y culturales, representan los obstáculos que el Estado debe eliminar o reducir al máximo para que se cumpla la disposición constitucional que reza: “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 de las aptitudes”.

## **2.- Vías hacia una mayor igualdad.**

Ante estas notorias desigualdades el Estado no debe actuar de manera indiferenciada, sino que debe tomar en cuenta la especificidad de los destinatarios del derecho a la educación. En este sentido, se acoge la posición del Rector de la Universidad Carlos III de Madrid, Gregorio Peces Barba, quien a este respecto asienta:

*La especificación es un avance del historicismo sobre el racionalismo y parte de la idea de considerar a los derechos más vinculados a las personas concretas de sus titulares.*

---

<sup>32</sup> PECES BARBA Gregorio y otros, *ob. cit.* pág. 180, 115

*Se juzgan como relevantes algunas situaciones del genérico "hombre" o "ciudadano", que exigen un tratamiento especial y que no resuelven desde ese "homo iuridicus". Son circunstancias o situaciones cuya relevancia deriva:*

*De una condición social o cultural de personas que se encuentran en situación de inferioridad en las relaciones sociales y que necesitan una protección especial, una garantía o una promoción para superar la discriminación, el desequilibrio o la desigualdad<sup>32</sup>*

Esta especificación en nuestro país, dadas las altas cifras de pobreza que afectan de manera determinante la educación del venezolano, cobra mayor vigencia y exige un cambio radical en la actuación del Estado. Pero éste cada día se pliega más a las recetas neoliberales que exigen "un Estado mínimo" y una presencia desmesurada de la "libre empresa", ante el fracaso del Estado interventor.

Con la puesta en marcha de las técnicas de especificación, el Estado debería desarrollar activamente políticas públicas de intervención social expresadas en una justa redistribución de la riqueza nacional, que hoy esté en manos de un 5.8% de la población.

El profesor Peces Barba avanza en su planteamiento así:

*Se parte de una desigualdad que se considera relevante, porque dificulta o impide el pleno desarrollo moral de las personas, fin último de los derechos, y se interviene para alcanzar la satisfacción de esas necesidades que impiden la igualdad mínima. Para ello se utiliza la técnica de la igualdad como diferenciación, considerándose titulares sólo a quienes tienen la carencia y no a todos, (a diferencia de los clásicos deberes del hombre y del ciudadano que parten de la igualdad como equiparación y son derechos de todos). En este caso la equiparación es una meta y la diferenciación una técnica para alcanzar esa equiparación.<sup>33</sup>*

La Constitución Nacional de Venezuela permite ese proceso de especificación, porque en el artículo 43 consagra el "libre desenvolvimiento de la personalidad" que no es otra cosa que "el pleno desarrollo moral de la persona", lo que puede alcanzarse por la misma vía. Este libre desenvolvimiento de la personalidad, según el citado artículo de la Constitución, no debe tener otras limitaciones que "las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social".

Todas las personas no están "situadas" en un mismo plano de su historia personal- social, por eso en su proceso de educación requieren de atención diferenciada, de allí que el planteamiento de la especificación cobre mayor vigencia en lo relativo a nuestro trabajo sobre el derecho a la educación en Venezuela.

La Constitución Nacional, en el artículo 55, establece que: "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". La Ley Orgánica de Educación, al desarrollar este artículo, establece que la educación es obligatoria hasta el noveno grado, es decir, desde el preescolar hasta la totalidad de la educación básica, la cual tiene una duración de nueve grados.

Los padres y representantes deben, obligatoriamente, inscribir a sus hijos y/o representados en las escuelas y cuidar que asistan regularmente, además de colaborar en forma complementaria con las instituciones escolares en la educación de sus hijos o representados.

---

<sup>33</sup> PECES BARBA Gregorio y otros, *ob. cit.*, pág. 180



En este sentido, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Educación prevé que se dará “una adecuada orientación de la familia mediante programas especiales que la capacite para Cumplir mejor su función educativa”.

Insistimos en que la función educativa de la familia es una función complementaria de la educación escolar, ya que el Estado venezolano ha asumido para sí la función docente: es un Estado docente.

El artículo 2 de la Ley Orgánica de Educación así lo ratifica: “La educación es función primordial e indeclinable del Estado, así como derecho permanente e irrenunciable de la persona”.

Para el cumplimiento de la función educativa del Estado, éste no puede limitarse a “crear y sostener escuelas”; sino que tomando en cuenta las desigualdades sociales de los niños, estas escuelas deben dotarse de todo lo necesario para que las carencias de las familias de donde provienen no afecten su proceso educativo, o al menos, lo afecte lo mínimo posible. Esta dotación debe comprender entre otros aspectos, bibliotecas completas, atención médica, comedores escolares, servicios de orientación vocacional y familiar, transportes escolar público, roperos escolares, becas, etc.

Estos son algunos de los medios que el Estado en el artículo 55 de la Constitución, se obliga a proveer para que los padres y representantes puedan cumplir con el deber de cuidar que sus hijos o representados, hagan efectivo su derecho a la educación.

Esta intervención del Estado no tienen porqué ser de igual manera para todos, porque algunos podían no necesitarlo dado su nivel socioeconómico. No todos los estudiantes necesitan de transportes escolar público, becas, comedor o atención médica pública. Pero existen otros estudiantes cuyo rendimiento escolar está condicionado a esa intervención del Estado que les sitúe en un plano de igualdad mínima.

Hemos resaltado que el fin de la educación es “el pleno desarrollo de la personalidad”, lo que explica que en el marco de las doctrinas de los derechos humanos fundamentadas en los principios de libertad, igualdad, solidaridad, etc., el derecho a la educación tenga como fundamento

*La realización integral de la persona humana en la vida social, a través de sus fines últimos, ale la búsqueda de la felicidad, de su independencia, es decir; de lo que entendemos como objetivos de la moralidad, desde una cultura moderna influida por los pensamientos liberal, democrático y socialista.<sup>34</sup>*

Por eso la educación es un derecho fundamental. es un derecho de todos los hombres sin distinción de ningún tipo, porque todos la necesitamos para el logro del pleno desarrollo de la personalidad, para potenciar la marcha hacia la moralidad del ser humano.

Apoyándonos en Peces Barba, abundamos en el planteamiento:

*Podemos entender como fundamento de los derechos (en este caso el derecho a la educación anotamos nosotros) aquellas razones morales, que derivan de la dignidad del hombre y que son condiciones sociales de la realización de la misma, es decir; sin cuya presencia en la vida social las personas no pueden desarrollar todas las virtualidades insertas en ella.*

<sup>34</sup> BARBA Gregorio PECES y otros. *ob. Cit.*, pág. 209, 119

<sup>35</sup> BARBA Gregorio PECES *ob. cit.* pág. 210, 120



En esa marcha hacia la libertad moral que "es el fin último de la vida humana" Peces Barba afirma: "desde ella (la libertad se justifica la igualdad que, desde mi punto de vista, sería un complemento de la libertad, en cuanto pretende la generalización de ese valor para que todos puedan ser realmente libres en la vida social". Más adelante concluye su argumentación así: "una consideración abstracta de la libertad que no tenga en cuenta que existen necesidades básicas que si no se cubren impiden al hombre concurrir en la carrera de la libertad, es como argumentar en el vacío".<sup>35</sup>

Peces Barba más adelante enfatiza:

*El esfuerzo igualitario, sin embargo, no es ajeno a la libertad, entendido en forma razonable, sino que contribuye a que todos puedan estar en la pista de salida, con análogas condiciones para llegar a la meta. Así, la generalización de la educación, de la protección, de la salud y de la seguridad social, son conquistas que hacen posible la libertad. Las carencias en la satisfacción de necesidades básicas ocupaban y preocupaban, y desgraciadamente siguen preocupando, a muchos que no pueden participar en la aventura de la libertad, porque su tiempo está dedicado a luchar por la subsistencia". (Peces B., Gregorio. p. 211).*

Veamos cuál ha sido el comportamiento en cifras de esta exclusión en el proceso escolar, en el nivel de la educación básicas que tiene una duración de 9 años: Para el año escolar 1984-1985, la matrícula escolar fue de 3.464.546 alumnos, de los cuales sólo terminaron la educación básica al noveno año (1993), 1.146.764,7 alumnos, lo que equivale al 33.1% de la matrícula inicial. Para el año escolar 1985-1986, la matrícula fue de 3.539.890 alumnos, de los cuales sólo 1.214.182,3 alumnos terminaron la educación básica en el año 1994, lo que equivale al 34.3% de la matrícula inicial. El sistema escolar venezolano excluyó de la primera matrícula de educación básica 1.143.299,5 estudiantes, y de la segunda matrícula de educación básica excluyó 1.214.182,3 estudiantes.

Con estas exclusiones se viola la obligatoriedad en la educación básica y el derecho a la educación que tienen los niños frente a los padres y al Estado. La única razón de que estas exclusiones no sean consideradas violaciones al derecho a la educación, es que se demuestre que las mismas fueron causadas por la falta de vocación y/o aptitudes en los alumnos. Estas son las únicas limitaciones que el constituyente opuso al derecho a la educación.

Revisemos ahora qué ha pasado con la obligatoriedad de la enseñanza en el nivel de educación básica. Esta obligatoriedad en Venezuela, no es tal, y se reduce a la simple expresión textual en la Constitución y las leyes de los contenidos de las declaraciones y pactos internacionales sobre derechos humanos, específicamente sobre el derecho a la educación.

La matrícula escolar correspondiente a los años 1993-1994, de los niños de siete años (edad de inicio de la educación básica) alcanzó el 90.8%. La matrícula de niños de 8 años, alcanzó el 92.4%; la matrícula de niños de 9 años alcanzó el 93.5% y la matrícula de niños de 10 años alcanzó el 94.9%. Esto genera distintas apreciaciones. Primera: en 1; población infantil de siete años se observa una exclusión o retardo escolar del 9.2%. Este porcentaje disminuye progresivamente hasta alcanzar su mínimo de 5.1% en la población infantil de 10 años. A partir de esta edad, en adelante la tasa de escolaridad de la educación básica empieza a descender de forma muy marcada: la tasa de escolaridad de niños de 11 años es de 89.6%; la tasa de escolaridad de niños de 12 años, es de 88.3%, la tasa de escolaridad de niños de 13 años, es de 84.9%; la tasa de escolaridad de niños de 14 años, es de 73.3% y la tasa de escolaridad de niños de 15 años de edad, es de 55.4%.

Este descenso en la tasa de escolaridad en la población a partir de los 11 años de edad se explica por los altos niveles de pobreza de la población venezolana, lo que determina que los niños y jóvenes de los hogares correspondientes a los estratos sociales IV y V, deben incorporarse al trabajo en sus diversas formas para colaborar con el sostenimiento de la familia. Estos niños no estén protegidos por la obligatoriedad de la enseñanza básica y se ven compelidos a abandonar este nivel de educación debido al incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones de dar “asistencia y protección Integral al alumno con el fin de garantizar una efectiva igualdad de oportunidades ocupacionales”; tal y como lo dispone el artículo 6 de la Ley Orgánica de Educación.

A la gravedad de esta situación se le suma el hecho de que la desigualdad en la prosecución escolar en ese primer año, es atribuible a la insuficiencia del sistema escolar para dar el servicio de educación preescolar a toda la población de niños en esa edad. Esta desigualdad en la prestación de la educación preescolar genera otra desigualdad en el punto de partida del proyecto de vida escolar del futuro ciudadano.

El legislador venezolano ha resaltado la importancia de la enseñanza de este nivel de educación preescolar al expresar en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Educación que:

La educación preescolar constituye la fase previa al nivel de educación básica, con el cual debe integrarse. Asistiré y protegeré al niño en su crecimiento y desarrollo y lo orientaré en las experiencias socio-educativas propias de la edad; atenderé sus necesidades e intereses en las áreas de la actividad física, afectiva, de inteligencia, de voluntad, de moral, de ajuste social, de expresión de pensamiento y desarrollo de su creatividad, destrezas y habilidades básicas y le ofreceré, como complemento del ambiente familiar, la asistencia pedagógica y social que requiera para su desarrollo integral.

De la simple lectura de este artículo se comprende la profunda desigualdad con que ingresan al sistema escolar venezolano aquellos niños que no han tenido asistencia educativa en el nivel preescolar. Según el informe elaborado por **CORDIPLAN**, bajo los auspicios de la **UNICEF**, en el mes de mayo de 1996, denominado: “**DIAGNOSTICO SOBRE LA SITUACION DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN VENEZUELA**”; la tasa de escolaridad de la población de niños en edad de recibir educación preescolar, para el lapso escolar 1993- 1994, fue la siguientes: niños de 4 años de edad escolarizados, 19.3%., niños de 5 años de edad escolarizados, 64.9%, y niños de 6 años de edad escolarizados, 84.7%.

En este sentido, es necesario dejar claro cuál es la edad que el legislador considera apropiada para el ingreso del niño a este nivel escolar. El Reglamento de la Ley Orgánica de Educación, en el artículo 15 establece: “Los niños ingresarán a los establecimientos educativos del nivel de educación pre-escolar, preferentemente a los cinco (5) años de edad”. El artículo 12 de este mismo Reglamento dispone que: “La atención pedagógica en este nivel durará un año escolar”.

Esto significa que el sistema escolar venezolano excluye de este nivel, para el lapso escolar señalado, a un porcentaje equivalente a un 35.1% de niños en edad de ingresar al nivel de educación preescolar, que es la edad de 5 años. La matrícula escolar de los niños de seis años de edad, es decir, 10s que deben estar cursando el año de educación preescolar, es para el lapso escolar indicado, de 84.7%. Esto significa que un 15.3% que deberían estar finalizando la educación preescolar, han sido excluidos del sistema escolar a ese nivel. Esta exclusión es expresión de la desigualdad que opera dentro del sistema escolar y que rinde sus efectos más determinantes en la exclusión escolar que se produce en el primer año de la educación básica.

¿Cómo se presenta la situación de la exclusión escolar en el resto de los grados o años de la educación básica?

La edad ideal para ingresar a 1a educación básica según el legislador venezolano es la de siete años. Para el lapso escolar 1993-1994, la tasa de escolaridad por edad a partir de los siete años (edad de ingreso a la educación básica), se hace creciente hasta llegar a la tasa máxima en los niños de 10 años, que es del 94.9%.

A partir de la edad de 11 años se produce una disminución marcada en la tasa de escolaridad de los niños y jóvenes, hasta llegar a la preocupante tasa del 55.4% en la edad de 15 años.

La tasa de exclusión del sistema escolar, que es inversamente proporcional a la tasa de escolarización, se presenta así: en niños de 11 años, 10.4%, en niños de 12 años, 11.7%, en jóvenes de 13 años, 15.1%; en jóvenes de 14 años, 26.7% y en jóvenes de 15 años, 44.6%.

Esta exclusión del sistema escolar que se hace más acentuada en la medida que los niños se adentran en la adolescencia tiene su explicación en Venezuela, en los altos índices de pobreza de la población perteneciente a los estratos sociales IV y V correspondientes a los niveles de pobreza "relativa" y "crítica". Estos jóvenes tienen que incorporarse a la actividad productiva, generalmente a la llamada economía informal que por sus condiciones los expone permanentemente al riesgo de la delincuencia.

Ante esta situación es necesario concluir en que la obligatoriedad de la educación en Venezuela, como una forma de iniciar a los niños en el real ejercicio de su derecho a recibir educación, no pasa de ser una simple declaración constitucional y legal. La gravedad de este hecho se nos hace más patente cuando observamos que el fin de la educación básica según el artículo 21 de la Ley Orgánica de Educación es:

...Contribuir a la formación integral del educando mediante el desarrollo de sus destrezas y de su capacidad científica técnica, humanística y artística; cumplir funciones de exploración y de orientación educativa y vocacional e iniciarlos en el aprendizaje de disciplinas y técnicas que le permitan el ejercicio de una función social; estimular el deseo de saber y desarrollar la capacidad de ser de cada individuo, de acuerdo con sus aptitudes.

Estas exclusiones de estudiantes del nivel de la educación básica son inconstitucionales e ilegales, porque tanto la Constitución como la ley consagran la obligatoriedad de la educación a este nivel, sin establecer ningún tipo de excepción.

El Informe de **CORDIPLAN** ya citado, utilizando el término "deserción escolar" de manera impropia, en vez de exclusión escolar, expresa: "*analizando las estadísticas de los últimos diez años, se aprecia un incremento del porcentaje de (...) deserción, a nivel de la educación básica.*" En el párrafo siguiente continúa: "*...en el año escolar anterior (92-93) más de 390.000 niños no prosiguieron sus estudios de educación básica. Es importante destacar, que durante los últimos 10 años, un promedio de 320.000 niños anuales han deserrado del sistema educativo, a nivel de la educación básica*".

Vemos, pues, que el Ministerio de la Planificación del Estado venezolano admite la realidad de las altas cifras de exclusión de estudiantes en los niveles de educación preescolar y básica, lo cual es absolutamente inconstitucional e ilegal puesto que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Educación, la educación en estos niveles es obligatoria. Por ello, no se debe hablar de deserción en estos casos, sino de exclusión escolar. La deserción, repetimos es Voluntaria, la exclusión es impuesta por diversos factores que actúan sobre el escolar y su grupo familiar.

Si consideramos la deserción en su acepción propia, es decir, como la acción voluntaria de abandonar la enseñanza impartida en el sistema escolar, no puede ser imputable al Estado porque es el resultado de la voluntad soberana de la persona que decide libremente no continuar ejerciendo su derecho al estudio escolarizado, formal o sistemático. Ahora bien, es evidente que esta deserción escolar como acto soberano de la persona no puede producirse en la educación preescolar y básica, porque la educación en estos niveles del sistema escolar es obligatoria de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución Nacional:

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”. Y en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Educación: “La educación será obligatoria en los niveles de educación Preescolar y de educación básica.

En este sentido, la educación preescolar y básica no está concebida constitucional y legalmente como un derecho que pudiere ejercerse o no por sus destinatarios, sino como una obligación de los padres y representante en primer lugar y, en segundo lugar, del Estado, quien debe proveer los medios para que todos los padres y representantes puedan cumplirla. En todo caso es un derecho del niño frente a sus padres y representantes y subsidiariamente frente al Estado. Los padres para poder cumplir su obligación tienen a su vez un derecho frente al Estado para exigirle que provea los medios necesarios para tal efecto. Es decir, que cumpla con su obligación de crear y sostener escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura.

Distinto ocurre con respecto a la enseñanza impartida en el resto del sistema escolar. Es un derecho que el habitante de Venezuela tiene no frente a sus padres o representantes, sino exclusivamente frente al Estado. Este es el principal obligado, es el sujeto pasivo de la obligación de hacer (educar), que constituye uno de los extremos de la relación jurídica surgida de la positivación del derecho a la educación. La determinación de las cifras correspondientes a la deserción escolar en Venezuela, resulta sumamente difícil.

Las estadísticas educativas manejan datos relativos a matrícula escolar, exclusión escolar (lo que, eufemísticamente, el Ministerio denomina “deserción escolar”), repitencia y prosecución escolar. Pero no analiza estudios que permitan precisar cuántas personas abandonan el sistema escolar voluntariamente. Estas estadísticas no existen en el país. **FUNDACREDESA** ha tratado de estudiar esta situación, pero se encuentra con la dificultad de que las respuestas obtenidas no reflejan de manera fiel, las verdaderas causas del retiro del sistema escolar.

Respecto a la repitencia, que aparece en aquellos que cursan dos ó más veces un grado escolar por insuficiencia de aprendizaje parece claro que las causas son debidas a desnutrición, morbilidad, hacinamiento y otros factores de índole extraescolar, sobre los que debería incidir una actuación específica del Estado.

No hay que olvidar tampoco la diferencia existente entre la calidad de la educación recibida en las instituciones públicas y en las privadas, y que afecta lógicamente a los fines de la educación, que obedece primordialmente a circunstancias tales como el deterioro físico de las instituciones sostenidas con fondos públicos, la insuficiente dotación de las escuelas, la baja formación de algunos docentes no graduados, métodos de enseñanza no adecuados, personal docente desestimulado, bajos salarios del docente, constantes paros y huelgas de docentes, etc.

## CAPITULO V

# LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN VENEZUELA.

### 1.- El principio de primacía constitucional.

La Constitución Nacional es el más alto producto de la soberanía del pueblo; ella constituye la ley suprema del país que se impone a todas las personas naturales y jurídicas, ya sean de carácter privado o público que existan dentro de la jurisdicción del Estado venezolano. La supremacía constitucional deriva de la posición jerárquica que le ha sido reconocida a la Constitución, y en razón de la cual, toda ley, norma o acto debe necesariamente estarle subordinada.

La supremacía de la Constitución implica, entonces, que en la cúspide del ordenamiento jurídico esté el ordenamiento constitucional, establecido como decisión política por el Poder constituyente y sólo modificable, como tal decisión, por éste. (...). Ahora bien, el carácter de norma suprema de la Constitución produce tres consecuencias fundamentales: en primer lugar, el hecho de que la legitimidad de la Constitución es incontrolable; en segundo lugar, el hecho de que los dispositivos constitucionales implican la derogación del ordenamiento jurídico existente previamente a su promulgación que lo contradiga; y en tercer lugar, la nulidad de todo acto que dicte contraviniendo sus disposiciones<sup>36</sup>

El Profesor García, define el principio de supremacía de la Constitución del siguiente modo:

Pero la constitución no sólo es una norma, sino precisamente la primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental, *lex superior*. Por varias razones Primero, porque la Constitución define el sistema de fuentes formales del derecho, de modo que sólo por dictarse conforme a lo dispuesto por la Constitución (órgano legislativo por ella diseñado, su composición, competencia y procedimiento) una Ley será válida o un Reglamento vinculante: en este sentido, es la primera de las 'normas de producción', la norma *normarum*, la fuente de las fuentes. Segundo, porque en la medida en que la Constitución es la expresión de una intención fundacional, configuradora de un sistema entero que en ella se basa, tiene una pretensión de permanencia (una 'Ley Perpetua' era la aspiración de los comuneros castellanos) o duración (*dauernde Grundordnung*: ordenamiento fundamental estable, el 'momento reposado y perseverante de la vida del

<sup>36</sup> BREWER C Allan R., *ob. cit.* pág. 162

<sup>37</sup> GARCIA DE ENTERRIA Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1982. pág. 49, 50

estado; **FELINER**), lo que parecer asegurarla una superioridad sobre las normas ordinarias carentes de una intención total tan relevante...<sup>37</sup>

Esta supremacía constitucional. es lo qua ha determinado la constitucionalización de los derechos y libertades públicas, para dotarlas de las suficientes garantías que aseguren su permanencia frente a los excesos del ejercicio del poder por parte de los órganos del Estado.

El Estado venezolano como titular de los poderes públicos, debe subordinar su actuación al principio de la legalidad expresado en el artículo 117 así: “La constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”.

## **2.- El principio de rigidez constitucional.**

Este principio de la rigidez constitucional que incorpora la Constitución venezolana, la dota de firmeza y seguridad en la protección de los derechos y garantías fundamentales, y es consecuencia y a la vez garantía del principio de supremacía. Ello es así porque para introducir cambios en los derechos, libertades y garantías contenidas en la Constitución, es necesario a su vez, producir cambios en la Constitución, y ésta no puede ser modificada sino a través de dos procedimientos: a) de enmienda y, b) de reforma constitucional, previamente establecidos en su texto, y los cuales exigen el cumplimiento de una serie de formalidades que garanticen la participación directa o indirecta del pueblo en su realización.

## **3.- Imperatividad de la norma constitucional.**

La forma como se consagren los derechos y su ubicación dentro del texto constitucional, es lo que determina el valor y la imperatividad de las mismas. Hay normas constitucionales denominadas programáticas con aplicabilidad hacia el futuro y sometidas a ciertos condicionamientos, como el mejoramiento de la economía del país. Son derechos relativos, carentes de imperatividad, se refieren a un deber ser variable en función de la situación del Estado. En cambio, existen otras dotadas de completa autonomía, suficientes en sí mismas, que son de aplicación directa, que no requieren de desarrollo legislativo, y expresan o contienen derechos absolutos o “duros”.

Existen otros tipos de derechos que participan de la cualidad de los derechos absolutos, en tanto que no pueden ser limitados por el legislador, pero éste, sin embargo, debe desarrollarlos para que puedan hacerse efectivos, creando mediante una normativa adicional, las vías, formas o medio de su realización. Es el caso del derecho a la educación, el cual es desarrollado mediante la Ley Orgánica de Educación y su Reglamento. La alta valoración de que ha sido dotada la educación en el texto constitucional (es un deber y un derecho), las obligaciones asignadas al Estado, y las seguridades de que esté revestida, hacen de la educación un derecho fundamental de tal solidez, que para producir cambios en él, necesariamente habrá de hacerse mediante el procedimiento de reforma constitucional. En este sentido se pronuncia Brewer Carías:

Por lo tanto, es claro que toda revisión constitucional que implique una modificación de las decisiones políticas básicas contenidas en la Constitución tendrá que ser objeto del procedimiento de reforma general, pues requerirá la intervención del Poder Constituyente.

---

<sup>38</sup> BREWER C, Allan R. ob. cit. pág. 142.



Y la consagración constitucional de las libertades públicas es, sin duda, parte de esa decisión política..<sup>38</sup>

## 1.- Consecuencia de la constitucionalización de los derechos:

1.- La reserva de ley. Es normal que la Constitución encomiende al Poder Legislativo la reglamentación y limitación de los derechos y libertades públicas. Sabemos que ninguna libertad, que ningún derecho es ilimitado, todo derecho encuentra como limite el derecho de los demás y el orden público y social, de lo contrario el derecho o la libertad se convierte en anarquía, en desorden y no en orden, que es la esencia del derecho. La reserva legal no siempre debe considerarse como un síntoma de debilidad constitucional del derecho o garantía de derecho relativo o “blando”, en oposición a los derechos absolutos o “duros”; puede ser considerada también como un modo de dar firmeza al dispositivo constitucional, porque es igual decir que solo por la ley se podrán introducir disposiciones que afecten los derechos y libertades constitucionales.

Es una fortaleza del derecho frente a los demás poderes y a los particulares. Además de que la misma Constitución cuando desea hacer patente la naturaleza absoluta o fundamental de un derecho, determina taxativamente los límites que el legislador esté autorizado a colocarle a dichos derechos. Un ejemplo de ello es el derecho a la educación contenido en el artículo 78 de la Constitución venezolana: “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 de las aptitudes”.

Sin embargo, cuando el constituyente no ha tenido la previsión de fijar taxativamente los límites al derecho, sino que los deja al arbitrio del legislador, se corre el riesgo de que mayorías coyunturales en las Cámaras Legislativas, obedeciendo intereses políticos-partidista o económicos desvirtúen los derechos constitucionales, y la decisión política del pueblo pase a ser la decisión de un grupo parlamentario.

Ello es así, puesto que:

*La Constitución distingue entre las cláusulas directamente operativas, que preceptúan autónomamente, son completas y suficientes hasta agotar los requisitos sustantivos y procesales para su aplicación, y las meramente operativas o programáticas, que no pueden aplicarse sino cuando las complete la legislación ulterior; por requerirlo así la letra y el contenido del precepto”. (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, del 27/02/69).*

El análisis de la forma como ha sido constitucionalizado este derecho así lo confirma. A tal respecto se realizará un análisis progresivo de los artículos dedicados a la educación, en los cuales se hacen remisiones a la ley, en el mismo orden como aparecen en dicho texto.

1°.- Artículo 55: Este artículo corresponde al Título III, De los Deberes, Derechos y Garantías, y esté ubicado en el capítulo II, referido a los Deberes. Su texto es como sigue:

La educación es obligatoria en el grado y condiciones que fije la ley. Los padres y representantes son los responsables del cumplimiento de este deber, y el Estado proveerá los medios para que todos puedan cumplirlo". El contexto del artículo y la redacción del



mismo confieren a la educación el carácter de deber. En tal sentido, la ley a la cual se remite va a fijar los límites de grado y condiciones de un deber y no de un derecho. Ley dirigida a los padres como obligados y no como titulares del derecho. De manera que esa remisión que se hace a la ley, no afecta la autonomía del derecho a la educación.

2°.-Artículo 78: Este artículo pertenece al Título III, y esté ubicado bajo el capítulo IV, referido a los *Derechos Sociales*. Su texto es este:

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 de las aptitudes.

La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna.

Como puede observarse, el derecho a la educación es un derecho público subjetivo, al cual tienen derecho todas las personas, y el Estado está en la obligación de cumplir con las prestaciones de crear y sostener escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar a todo el real ejercicio de este derecho.

La Constitución remite por vía de excepción a la ley, los casos de personas provistas de medios de fortuna, para decidir sobre el beneficio de la gratuidad de la educación prestada en los establecimientos oficiales. Se observa que en este caso la excepción no es imperativa, no es un mandato, no se dice deberé, sino podrá. Además, para poder excluir a las personas del beneficio de la gratuidad, es necesario demostrar, probar que efectivamente éstas poseen medios de fortuna en tal cuantía que se justifique su exclusión de la gratuidad. La carga de la prueba corresponde al Estado quien es el que se excepciona del cumplimiento de su obligación.

3°.-Artículo 79: Este artículo posee una ubicación en la Constitución igual que el anterior. Está expresado así:

Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse a las ciencias o a las artes, y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado.

El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes“. Como puede observarse, este artículo no está referido al derecho a la educación, sino a la libertad de la enseñanza. La remisión que en él se hace a la ley, es un condicionamiento, un límite al ejercicio de esta libertad de enseñanza, que de ser ilimitada, pondría en grave peligro el logro de los fines asignados a la educación.

El Estado venezolano es un Estado docente, es un Estado intervencionista en materia social, y por tanto, se arroga la facultad de actuar como supremo inspector y vigilante de la enseñanza privada, para asegurarse que esta enseñanza se imparta según los principios constitucionales y legales que orientan la educación venezolana en función de los fines que les son propios. Evidentemente la persona natural

deberá demostrar por sí misma, capacidad para actuar como docente, o en todo caso como responsable de una institución dedicada a la enseñanza escolarizada. De igual forma, las personas jurídicas deberán demostrar capacidad para la enseñanza mediante la idoneidad del personal docente de que dispone.

En todo caso, esta intervención del Estado, estas limitaciones al ejercicio de la libertad de enseñanza, fortalecen el derecho a la educación, están en favor del disfrute del derecho a una efectiva educación, es decir a la obtención de los conocimientos, valores, destrezas y aptitudes que conformen la plenitud del hombre.

El último artículo de la Constitución en materia educativa, en el cual se hace remisión a la ley, es el artículo 81. Este reza:

La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley.

La ley garantiza a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acorde con su elevada misión.

La remisión a la ley que se hace en este artículo esté dirigida a fortalecer la educación como medio de perfeccionamiento del hombre. Por ser el docente el “factor más visible” del proceso educativo, es el que a más críticas esté sometido, y al que más se le asigna responsabilidad. Es, pudiéramos decir, el factor más importante del sistema educativo. De él se exige “reconocida moralidad” e “idoneidad docente comprobada” de acuerdo con la ley. Se espera de la ley, en este caso, que ella establezca las formas de evaluación de la moralidad y de la idoneidad docente del aspirante a educador. Con ello se pretende garantizar que quienes tienen la alta responsabilidad de desarrollar las actividades más importantes para hacer posible el derecho a la educación, sean realmente capacitados para tal fin. La ley, en este sentido debe fortalecer el derecho a la educación, debe favorecer el logro de los fines de la educación a que se tiene derecho.

En síntesis, por estar perfectamente determinados los sujetos del derecho a la educación; por explicitarse cuáles son las obligaciones del Estado, y por estar perfectamente establecidos los fines de la educación que es el resultado de la acción educativa del Estado, a lo que todos tienen derecho, debe concluirse que el derecho a la educación contenido en la Constitución venezolana, es un derecho autosuficiente, y de aplicación directa. No podría excepcionarse el cumplimiento de este derecho alegando que se requiere de una ley que lo desarrolle, que existen otras limitaciones distintas a las derivadas de la vocación y de las aptitudes.

## 2.- La nulidad de los actos estatales violatorios del derecho a la educación.

El artículo 46 de la Constitución Nacional de Venezuela, dispone que:

Todo acto del Poder Nacional que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ejecuten incurrirán en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirva de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes.

El Poder Nacional está dividido en los tres poderes clásicos: Poder Legislativo Nacional, Poder Ejecutivo Nacional y Poder Judicial Nacional. Cada uno de estos poderes tiene sus competencias y atribuciones

establecidas. Estas divisiones constituyen lo que la Constitución en el artículo 118, denomina “ramas del Poder Público”. El artículo citado reza:

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

De manera que el Poder Nacional no puede actuar de manera arbitraria, en ninguna de sus ramas, ni a través de cualquiera de sus órganos o funcionarios, sino en estricta sujeción a la Constitución y las leyes (principio de legalidad). El principio de la supremacía constitucional ejerce aquí todo su poder, toda su fuerza. Ningún acto puede realizarse válidamente si es hecho en violación a lo dispuesto en la Constitución, de ser así este acto nace nulo, no puede surtir efectos jurídicos. La verificación judicial de tal vicio, y el pronunciamiento judicial sobre tal hecho, tiene efectos *ex tunc*, retrocediendo hasta el momento de su realización para anularlo en su raíz. Es por lo tanto, un acto que conlleva en sí mismo una nulidad absoluta.

Este artículo, introduce una garantía de nulidad de los actos del Poder Nacional que violen o menoscaben el derecho a la educación consagrado y garantizado en la Constitución.

Esta garantía se presenta formalmente efectiva al acompañarse de los efectos sancionatorios hacia los responsables de la violación o menoscabo. Efectos de responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos. El temor a estas sanciones debería actuar como disuasivo en los funcionarios y empleados públicos para que se abstengan de realizar actos u omisiones que puedan violar o menoscabar el derecho a la educación. La severidad de este artículo es tal que excede la clásica exención de responsabilidad por los actos cumplidos en apego a la obediencia legítima y debida, propia de la relación jerárquica de autoridad-responsabilidad. El principio de legalidad se impone como supremo orientado imperativo en el desempeño de los funcionarios y es directamente accionable de forma judicial.

## **2.- El control jurisdiccional de los actos estatales violatorios del derecho a la educación.**

Es cierto que el hecho de incorporar en el texto constitucional declaraciones de derechos, no significa, no garantiza que los mismos puedan hacerse efectivos. Diversos autores han coincidido en este sentido:

Otra de las consecuencias fundamentales de la consagración constitucional de los derechos y garantías, es la necesaria intervención del Poder Judicial para garantizar dichos derechos, dentro del principio del balance de la separación de poderes. No habría efectividad de los derechos constitucionales si el Poder Judicial no pudiera intervenir para controlar la vigencia de los mismos.<sup>39</sup>

La democracia, con todas sus imperfecciones, es el marco político adecuado para que los derechos fundamentales se desarrollen. Sin embargo, en los países de América Latina, la democracia significa simplemente votar cada cinco años o cuatro años por el candidato que los medios de comunicación promocionan como si fuera una pasta dentífrica, y las constituciones no pasan de ser una colección de artículos que expuestos ante el mundo dan una falsa visión de Estado Democrático de Derecho.

---

<sup>39</sup> BREWER C, Allan R., ob cit. pág 506.

El artículo 68 de la Constitución Nacional se presenta como una vía para realizar la igualdad ante la ley para acceder a los órganos administradores de justicia en procura de hacer efectivos los derechos. Su texto establece:

Todos pueden utilizar los órganos de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidas por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes.

La defensa es un derecho inviolable en todo estado y grado de progreso.

El derecho a la educación, según este artículo, puede asegurarse mediante el uso de los tribunales de justicia. Toda persona que se sienta lesionada en su derecho a la educación por actos u omisiones realizados por los órganos del Poder Público, puede interponer su acción impugnadora de tales actos u omisiones, de manera que se le restituyan sus derechos y se respeten sus intereses.

Dispone, igualmente, dicho artículo la justicia gratuita para quienes no tienen medios económicos para sufragar los gastos de su defensa del derecho vulnerado. La ley, dice: “fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes”.

En este sentido, el Código de Procedimiento Civil venezolano, dispone en el Título III, capítulo IV, el procedimiento incidental que debe seguirse para tener derecho al beneficio de la justicia gratuita. El artículo 178 del citado capítulo establece las dimensiones de este beneficio así:

Los tribunales concederán el beneficio de la justicia gratuita, para los efectos de este Capítulo, a quienes no tuvieren los medios suficientes, ya para litigar, ya para hacer valer de manera no contenciosa algún derecho. Este beneficio es personal, solo se concederá para gestionar derechos propios, y gozaran de él, sin necesidad de previa declaratoria, las personas que perciban un ingreso que no exceda del triple del salario mínimo obligatorio fijado por el Ejecutivo Nacional, los institutos de beneficencia pública y cualesquiera otros a los que la ley lo conceda en los asuntos que les conciernan...

A tenor de lo dispuesto en este artículo, pueden ser titulares de este derecho las personas naturales y jurídicas que llenen los extremos legales correspondientes. Una persona natural estudiante que le sea impedido u obstaculizado el ejercicio de su derecho al estudio, y carezca de medios económicos para sufragar los costos de la defensa de su derecho, está legitimada para solicitar y obtener el beneficio de la justicia gratuita. También lo pueden hacer los padres subrogándose en el derecho de sus hijos y atendiendo al mandato constitucional que los obliga a cumplir con el deber de educar a sus hijos, tal y como dispone el artículo 55 de la Constitución Nacional: “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 proveeré los medios para que todos puedan cumplirlo”.

Creemos que también los institutos de beneficencia cuyo objeto sea la protección de niños abandonados o “niños de la calle”, estén legitimados para solicitar ese beneficio de la justicia gratuita para defender el derecho al estudio de estos niños puestos bajo su protección.

Otro aspecto de este artículo digno de comentar es el referente al límite salarial establecido para ser titular del derecho al beneficio de justicia gratuita. Dice el artículo: “gozarán de él, sin necesidad de previa declaratoria, las personas que perciban un ingreso que no exceda del triple del salario mínimo obligatorio fijado por el Ejecutivo Nacional”. En condiciones ideales, esta disposición sería un buen fundamento del

beneficio, pero en países como el nuestro, donde el poder de los empresarios desborda al Poder Nacional y lo condiciona en la práctica. Donde a cada aumento en el salario mínimo corresponde un incremento en los precios de los bienes y servicios de muchas veces hasta el 500%, es claro que el límite del triple del salario mínimo resulta insuficiente, y por ello la posibilidad de defensa del derecho a la educación se ve frustrado en las personas provenientes de los sectores sociales más deprimidos.

Esta situación se puede ilustrar de la siguiente manera: en el diario "El Nacional" del día lunes 14 de Abril se reprodujo en la primera página del cuerpo "D", los resultados de un estudio sobre los costos de los juicios en Venezuela. Según este informe:

Mientras llega la reforma del Poder Judicial, administrar justicia es cada vez más oneroso, característica que la hace inaccesible para la mayoría de la población. Por ejemplo, un juicio de divorcio, muy complicado, estaría por el orden de los dos millones de bolívares en costos y honorarios, y un recurso de casación, que se formaliza en la Corte Suprema de Justicia para darle a una sentencia mejor interpretación, pasaría del millón de bolívares.

Más adelante en el mismo trabajo periodístico se agrega:

Apenas el 8% de los venezolanos pueden utilizar en este momento el servicio de justicia, debido a sus altos costos, según estimaciones del Colegio de Abogados del Distrito Federal y de especialistas consultados(...). Una evaluación del sistema judicial, elaborada por el abogado Rafael Pérez Perdomo, investigador del IESA (Instituto de Estudios Superiores de Administración), y estudioso del servicio de justicia, revelo que un considerable porcentaje de ciudadanos tienden a resolver conflictos de mayor importancia, de naturaleza civil, mercantil, e inclusive penal, por vía extrajudicial, con arreglos y negociaciones. La razón fundamental sería la misma que hace dos años sostenía el 93% de los encuestados en un estudio de opinión: la desconfianza hacia los jueces y los tribunales con su componente político-clientelar.

La administración de justicia tarifada y mercenaria entendida en el peor de los sentidos. El salario mínimo en Venezuela para la fecha de elaboración de este trabajo (abril de 1997), es de **QUINCE MIL (15.000) BOLIVARES**. De manera que solamente las personas que ganen un salario de hasta **CUARENTA Y CINCO MIL (45000) BOLIVARES MENSUALES**, son las que tendrían derecho a solicitar y obtener el beneficio de justicia gratuita. La "cesta alimentaria básica", constituida por los alimentos absolutamente necesarios para el mantenimiento de la vida, esté evaluada según el Banco Central de Venezuela en **CIENTO TREINTA MIL (130.000) BOLIVARES**. Estas cifras nos indican que con 45.000 bolívares solo se puede comprar menos de la mitad de la cesta básica alimentaria; y que las personas que ganen un salario de 45.001 en adelante están exentos del beneficio de la justicia gratuita, lo que convierte el derecho a la defensa en una simple declaración constitucional; y el derecho a la educación en una promesa de difícil cumplimiento.

La Constitución Nacional en su artículo 205, dispone que: "En el ejercicio de sus funciones, los jueces son autónomos e independientes de los demás órganos del Poder Público". Esta independencia teórica de los jueces de Venezuela se ha hecho proverbial. A la sombra de los principales partidos políticos se han constituido verdaderos poderes judiciales privados que dominan jueces desde el nivel parroquial o municipal hasta el más alto Tribunal de la Republica.

### 3.- Los mecanismos de protección del derecho a la educación.

#### 1.- Los recursos administrativos.

La legitimación y el objeto de estos recursos están expuestos en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos así: “Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este Capítulo contra todo acato administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acato lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos”.

Aplicando este artículo al derecho a la educación, diremos que toda persona que resulte lesionada directamente en el ejercicio de su derecho a la educación o de sus hijos menores de edad, mediante una decisión de la Administración Pública que ponga fin a un procedimiento dirigido a hacer efectivo el ejercicio de su derecho a la educación, imposibilite la continuación del procedimiento, o le cause indefensión, o prejuzgue el acto realizado y dañoso como definitivo, esté legitimada para interponer en su defensa los recursos administrativos previstos en esta ley.

A los fines de desarrollar la protección del derecho a la educación en el ámbito administrativo, nos valdremos de un ejemplo hipotético; Luis Gómez solicita la inscripción de su hijo en el Segundo grado de la Educación Básica en un instituto educativo oficial, y dicha solicitud le es negada por el Director del Plantel.

a).- El recurso de reconsideración. Este recurso está previsto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (L.O.P.A). Su texto es el siguiente:

El recurso de reconsideración procederá contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá ser interpuesto del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dictó. Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los quince días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

Ante la negativa del Director del plantel educativo, Luis Gómez, podrá interponer el recurso de reconsideración de la denegatoria de inscripción por ante el Director del colegio, dentro de los quince días siguientes a la modificación de que le ha sido negada la inscripción de su hijo. El Director deberá recibir este recurso de Reconsideración dentro de los 15 días siguientes al recibo del mismo.

Si el Director decide mantener el acto administrativo de negar dicha inscripción, Luis Gómez podrá interponer el Recurso Jerárquico por ante el Ministerio de Educación; según lo dispone el artículo 95 de la L.O.P.A.

b) El recurso jerárquico: “el Recurso Jerárquico procederá cuando el órgano inferior decida no modificar el acto del que es autor en la forma solicitada en el Recurso de Reconsideración. El interesado podrá, dentro de los 15 días siguientes a la decisión a la cual se refiere el párrafo anterior interponer el recurso jerárquico directamente ante el Ministro.”

c) El recurso de revisión: Este recurso procede contra los actos administrativos que han sido declarados firmes, pero luego se comprueba que la decisión fue tomada basada en fundamentos vi-



ciados. Tal recurso tiene un lapso de 3 meses para ser interpuesto por ante el Ministerio contados a partir del día en que se conoció la existencia del vicio. Así esté previsto en los siguientes artículos de la L.O.P.A.

**Artículo 97:** El recurso de revisión contra los actos administrativos firmes podrá intentarse ante el Ministro respectivo en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren aparecido pruebas esenciales para la resolución del asunto, no disponibles para la época de la tramitación del expediente.
2. Cuando en la resolución hubieran influido, en forma decisiva, documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial, definitivamente firme.
3. Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiere quedado establecido en sentencia judicial, definitivamente firme.

**Artículo 98:** El recurso de revisión solo procederá dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo anterior, o de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas a que se refiere el ordinal 1º del mismo artículo.

**Artículo 99:** El recurso de revisión será decidido dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su presentación.

De manera pues, que nuestro hipotético Luis Gómez, actuando siempre en sede administrativa, aún después de haber quedado firme la negación a su solicitud, podrá pesquisar pruebas esenciales que no dispuso durante el proceso, y de encontrarlas, hacerlas valer mediante el Recurso de Revisión. Puede también iniciar juicio de tacha de falsedad de documentos o testimonios usados para la toma de decisión de negar su solicitud, y de serle favorable la sentencia, interponer el recurso de revisión. Asimismo, puede atacar la decisión administrativa denegatoria, solicitando su nulidad alegando vicios de violencia, soborno u otras manifestaciones fraudulentas en su resolución, y de lograr sentencia favorable, interponen el recurso de revisión.

De no serle favorable la vía administrativa para el efectivo reconocimiento de sus derechos fundamentales, el accionante puede acudir los organismos jurisdiccionales.

## 2.- Los recursos jurisdiccionales

El amparo judicial de los derechos y libertades públicas, la defensa y protección de los derechos, garantías y libertades públicas es el núcleo de todo sistema de gobierno y verdaderamente democrático y constituye el factor calificador del Estado de Derecho. El Recurso de Amparo Constitucional de los Derechos y Garantías, pretende ser el remedio eficaz y oportuno para enfrentar las violaciones a estos derechos fundamentales. Está contenido en la Constitución venezolana en el artículo 49 cuyo texto es el siguiente:

Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la ley. El

---

<sup>40</sup> BREWER C, Allan R., *ob. cit.* pág. 552



procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

Tal como establece el citado artículo, todo habitante de la República tiene a su disposición una serie de organismos protectores de los derechos y garantías constitucionales, que son los Tribunales. Ante éstos las personas que sientan haber sido lesionadas en sus derechos fundamentales, pueden acudir solicitando amparo a los mismos. Estas acciones de amparo deben estar reguladas por la ley, en este caso, la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Esta ley fue promulgada el 22 de enero de 1988, 27 años después de haber sido promulgada la Constitución de 1961. Esta demora del Poder Legislativo evidencia la poca importancia asignada por el legislador nacional a la efectiva protección de los derechos fundamentales. Brewer Carías dice al respecto:

*El resultado de esta situación ha sido evidentemente que, con la sola excepción de la libertad personal mediante la transitoria regulación de habeas corpus, los demás derechos y garantías constitucionales han carecido de protección mediante el recurso de amparo, para lo que la ausencia de Legislación, un precioso medio de control judicial de las arbitrariedades de la administración, ha resultado inexistente, debido al carácter programático de la norma constitucional.<sup>40</sup>*

El procedimiento previsto en la Constitución se corresponde con la naturaleza del bien tutelado: derechos y garantías fundamentales. Por esa razón, dicho procedimiento debe ser “breve y sumario”, es decir, se aparta del largo y engorroso procedimiento ordinario, para hacerse corto, oportuno y por lo tanto eficiente, de acuerdo con el postulado de que “justicia demorada es justicia denegada”. De allí que se disponga que “el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida”.

Cualquier habitante de Venezuela a quien un acto del Poder Nacional viole o menoscabe su derecho a la educación está legitimado para solicitar, vía recurso de amparo, la protección de su derecho a la educación.

### 3.- La Fiscalía General de la República

La Constitución Nacional incorpora la institución del Ministerio Público a la defensa y protección de los derechos y garantías constitucionales. En el artículo 128 se dispone que:

El Ministerio Público velará por la exacta observancia de la Constitución y de las leyes, y estará a cargo y bajo la responsabilidad del Fiscal General de la República, con el auxilio de los funcionarios que determine la ley orgánica.

De manera que es el Fiscal General de la República, el alto funcionario del Estado, garante de la correcta observancia de la Constitución y las leyes, es decir, del Estado de Derecho. Este funcionario es elegido por las Cámaras del Congreso Nacional reunidas en sesión conjunta, dentro de los primeros treinta días

de cada periodo constitucional. Las atribuciones constitucionales del Ministerio Público, son garantías ofrecidas a los habitantes de Venezuela, de que sus derechos serán protegidos de los abusos o arbitrariedades de los funcionarios públicos. Estos, bajo la amenaza de ser sometidos a juicio por incumplimiento de sus funciones dentro del marco constitucional y legal, deben resultar disuadidos de violar los derechos y garantías, so pena de tener que responder civil, penal y administrativamente por sus actos.

Sin embargo, necesario es destacar que este papel de vigilante del respeto a los derechos y garantías constitucionales, no es ejercido en la práctica por el Ministerio Público, el cual ha sido objeto de severas críticas.

#### 4.- El control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales.

##### a).- El sistema mixto.

En Venezuela, el control de la constitucionalidad de los actos del Poder Público, se realiza mediante un sistema de control mixto. Esto es así, porque no existe un sistema único de control “difuso o descentralizado”, ni un sistema único de control “concentrado”, sino que existe un sistema mixto que integra el control difuso y el control concentrado como se verá en lo adelante.

El control difuso de la constitucionalidad de las leyes es un medio de garantía que permite el control, por parte del cualquier Tribunal de la República, de las leyes violatorias de los derechos constitucionales. Las leyes, no debemos olvidar, son unos de los actos más importantes realizados por el Estado. La Constitución Nacional en su artículo 162, las define así:

Los actos que sancionan las Cámaras como cuerpos colegisladores se denominarán leyes. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia podrán denominarse Códigos.

El control difuso de la constitucionalidad de las leyes en Venezuela, esté previsto en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil. En él se establece que:

Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán esta preferencia". Esto quiere decir que, en el caso de nuestro trabajo, si una ley obstaculiza o impide el ejercicio del derecho a la educación a una persona habitante de Venezuela, el juez al percatarse de tal colisión constitucional, debe aplicar la disposición constitucional y considerar a la ley como inexistente para el caso concreto que se ventila, sin tener efectos “erga omnes”.

*En estos casos el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, mediante el cual se declara inaplicable la ley al caso concreto, la decisión tiene efectos "inter partes", y se considera a la ley como si nunca produjo efectos en el caso concreto.<sup>41</sup>*

<sup>41</sup> BEWER C. Allan R, ob. cit. pág. 603

<sup>42</sup> LA ROCHE Humberto. El control constitucional de los Poderes Públicos en Venezuela, Ed de la U.C.V., Caracas, 1979, pág. 45

Un eminente profesor venezolano de Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional, cita un caso de este control difuso en los Estados Unidos de América, que sirve para ilustrar la protección del derecho a la educación:

En el sistema descentralizado la cuestión de constitucionalidad se plantea como una excepción, es decir, solamente la parte afectada por una disposición que se le pretende aplicar pide al tribunal que no le aplique porque esa norma o ley esté en conflicto con la Constitución de la República. Por ejemplo, en el célebre caso que se presentó en los Estados Unidos, decidido por la Corte Suprema, en 1945: "Brown vs Board of Education", en donde Brown pidió al Juez que no aplicara una ley que impedía a los niños de color, asistir a una escuela de niños blancos, porque era una ley discriminatoria, y por lo tanto inconstitucional.<sup>42</sup>

De otra parte, el control concentrado de los poderes públicos en Venezuela se reside en la Corte Suprema de Justicia, que es el más alto tribunal de la República; y sus decisiones tienen un efecto "erga omnes", al contrario del efecto "inter partes" del sistema de control difuso". La Constitución Nacional en el artículo 215, establece como atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, entre otras,

(...) Tercero.- Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución.

Cuarto.- Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución.

(...) Sexto.- Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución.

Estas decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de la totalidad de sus Magistrados. De manera que cualquier ley nacional, estatal, u ordenanza municipal o cualquier acato del Ejecutivo Nacional que viole el derecho a la educación podrá ser solicitada su nulidad por ante la Corte Suprema de Justicia.

Estas formas de protección de los derechos y garantías constitucionales previstas en la Constitución y las leyes funcionan con graves dificultades en la práctica, debido a los altos niveles de corrupción imperantes en el Poder Judicial, como ampliamente reconocen organismos internacionales como Amnistía Internacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así lo llega a afirmar la Magistrada Cecilia Sosa Gómez, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, en un artículo titulado: "La participación de los ciudadanos en la Defensa y Protección de los Derechos Humanos", publicado en el Suplemento Cultural del diario "Últimas Noticias", de Caracas, el 13 de Abril de 1997, refiriéndose al sistema procesal de protección de estos derechos, expone:

Hoy debo reconocer, que la simple comparación que el ciudadano común hace, de la consagración de este ideario político con los resultados obtenidos, presenta un pasivo importante en su perjuicio, que debe prontamente ser satisfecho, para permitirle al

---

<sup>43</sup> BREWER C, Allan R, *ob. cit.* pág 485

ciudadano el pleno goce de los derechos y garantías que le han sido otorgados. La letra de la Constitución no se basta a sí misma. Es necesario que los compromisos que el Estado suscribió al promulgar la Carta Magna sean honrados por cada uno de los órganos que integran el Poder Público atendiendo al cumplimiento de las competencias que les han sido atribuidas.

Brewer Carías se pronuncia sobre la desigualdad en el acceso a la justicia en Venezuela cuando afirma:

Por otra parte, también se consagra como derecho individual en la Constitución, el derecho a utilizar los órganos de justicia para la defensa de los derechos e intereses, dentro de las condiciones que establezcan las leyes, siendo además la defensa, un derecho inviolable en todo Estado y grado del proceso. Sin embargo, a pesar de la exigencia de la Constitución de que la ley deberá fijar “normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de bienes suficientes”, (art. 68), las diferencias de orden económico siguen siendo una de las grandes limitaciones al efectivo y libre acceso a los medios de protección jurisdiccional, pues salvo la superada figura de la declaración de pobreza que prevé el Código de Procedimiento Civil, la ley no garantiza el ejercicio pleno de este derecho, el cual queda reservado, de hecho, a una minoría privilegiada económicamente.<sup>43</sup>

En Venezuela, la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, es una aspiración del pueblo, y hoy se observa una mayor preocupación en cuanto al fortalecimiento del Estado de Derecho como resultado de las exigencias de los inversionistas extranjeros que han mostrado interés en participar en la privatización de las empresas del Estado, pero han condicionado sus inversiones al previo saneamiento de la administración de justicia.

## CONCLUSIONES

De lo expuesto anteriormente, cabría extraer las siguientes conclusiones:

El sistema educativo en Venezuela puede hoy en día ser objeto de dos reproches fundamentales. Uno de ellos hace referencia a la filosofía que lo dirige, se trata de un elemento estructural; el otro tiene que ver con la situación práctica en que es ejercida, se trata por ello, de un factor coyuntural. Estructuralmente, el sistema educativo venezolano parece, hoy por hoy, estar orientado a proporcionar elementos de producción al sistema económico, esto es, considera al hombre como un recurso para la producción, no como un fin en sí mismo, vulnerando con ello un imperativo categórico moral de primer orden, y situando además así a la educación en el campo de las técnicas de organización, control y dirección social, alejándola del ámbito de los derechos fundamentales del ser humano. Coyunturalmente, por otra parte, el proceso educativo se desenvuelve en un marco político y social caracterizado por grandes diferencias económicas entre los diversos grupos de la población, con falta de inversión en el sistema público escolar que determina una gran precariedad en los medios educativos y aun en los propios edificios académicos y con una elevada desconfianza de los venezolanos hacia las propias autoridades políticas y un escepticismo generalizado en relación con la eficacia de los derechos humanos en el país, cuyo contenido desconoce la gran mayoría de los ciudadanos.

Frente a ello cabe alegrar, en primer lugar, que la ubicación sistemática del derecho a la educación en la vigente Constitución venezolana lo configura como un derecho fundamental autosuficiente, de inmediata exigibilidad y aplicación directa, que vincula directamente a todos los poderes públicos venezolanos, sin necesidad de desarrollo posterior por normas de rango inferior. Por lo tanto, los esfuerzos que se realizan han de ir orientados a dar efectividad real a las disposiciones normativas ya existentes. En segundo lugar es preciso dejar en evidencia hasta la saciedad en todos los foros públicos de expresión y difusión de ideas, que el derecho a la educación es un derecho fundamental del ser humano, y que todos y cada uno de los derechos fundamentales se le reconocen al hombre única y exclusivamente por su condición y dignidad de tal, sin necesidad de ningún otro atributo ni calificación, y que por ello mismo el derecho a la educación es intangible para el poder político y no puede estar subordinado a consideraciones de tipo organizativo al servicio de concepciones totalizadoras, ya sean éstas políticas o económicas.

En la superación de las dificultades coyunturales, se hace necesario que por parte de los poderes públicos nacionales, estatales y municipales se apliquen políticas de diferenciación que, considerando la real situación de cada uno de los destinatarios del proceso educativo, discrimine mediante la especificación de medidas, técnicas y recursos, afín de obtener mayores cotas de igualdad real.

Desplazamiento de la educación del campo de las técnicas de organización al de los derechos fundamentales y aplicación por el Estado de políticas especial izadas para conseguir la igualdad mediante la diferenciación, son las dos grandes conclusiones de este trabajo; en él hemos apuntado algunas líneas cuyas perspectivas .a otros ofrecemos en este camino apasionante e interminable hacia la autonomía y la dignidad del ser humano, en suma, hacia la búsqueda de la felicidad.

*Ciudad Guayana, 29 de abril de 1997*

# BIBLIOGRAFIA

- ABBAGNANO, Nicola. (1995). *Diccionario de Filosofía*. México. Fondo de Cultura Económica.
- ALZAGA VILLAMIL, Oscar (1983). *Comentarios a las Leyes Políticas*. Carlos III. EDERSA. Madrid.
- BOWLES S. y GINITIS, Herbert. (1981). *La Instrucción Escolar en la América Latina Capitalista*. México. Siglo XXI Editores.
- BREWER C., Allan (1982). *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Ed. U.C.A.B. Colección Manoa. Caracas, Venezuela.
- BUBER, Martín (1992). *¿Qué es el hombre?* Bogotá. Fondo de Cultura Económica.
- CAMPS, Victoria (1990). *Virtudes Públicas*. Madrid Editorial Espasa Calpe. Colección Austral.
- CARRERA D., Germán (1984). *Una Nación Llamada Venezuela*. Caracas. Ed. Monte Ávila Editores.
- CARRERA D., Germán (1996). *Historia Contemporánea de Venezuela*. U.C.V. Caracas. Ediciones de la U.C.V.
- COOMBS, Philip. (1978). *La Crisis Mundial de la Educación*. España Ediciones Península.
- COPRE. (1990). *Un Proyecto Educativo*. Caracas. Editorial Arte.
- CORTINA, Adela (1992). *Ética sin Moral*. Madrid. Editorial Tecnos.
- Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Coedición Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1995.
- DELVAL, Juan (1991). *Los fines de la educación*. México. Siglo XXI Editores.
- DUVERGER, Maurice. (1970). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, España. Ediciones Ariel.
- ELTON, María (1982). *El Derechos de los Padres a la Educación de sus Hijos*. Pamplona, España. Editorial GUNSA.
- ESCOBAR, Salóm (1972). *Evolución Política de Venezuela*. Caracas. Monte Ávila Editores.
- GARCIA, San Miguel. (1995). *El Libre Desarrollo de la Personalidad*. España. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá.
- GARCIA COTARELO, Ramón (1981). *Introducción a la Teoría del Estado*. Ediciones Ceide, Madrid
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (1994). *La Lengua de los Derechos. La Formación del Derecho Político Europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid. Alianza Editorial
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (1989). *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*. Ed. Civitas. Madrid.
- GHILARDI, Franco (1993). *Crisis y Perspectiva de la Profesión docente*. España. Gedisa Editorial.
- GOVEA, Duilia. (1990). *Educación Popular y Formación Docente de la independencia al 23 de Enero de 1958*. Caracas. Biblioteca de la Academia de la Historia.
- HAYES, Carlton. (1964). *Historia Política y Cultural de la Europa Moderna*. Barcelona, España. Editorial Juventud. Tomo I y II.
- KANT, Emmanuel. (1994). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Madrid. Ed. Espasa Calpe. Colección Austral.
- LARES M., Eloy (1978). *Manual del Derecho Administrativo*. Caracas. Ediciones de la U.C.V.
- LA ROCHE, Humberto. (1979) *El Control Constitucional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Caracas. Ediciones de la U.C.V.
- LASALLE, Ferdinand. (1989) *¿Qué es la Constitución?* Bogotá. Ediciones Universales.
- LEON, Virginia. (1989). *La Europa Ilustrada*. Madrid Ediciones Itsmo.
- LUCINI, Femando. (1995). *Temas Transversales y Aéreas Curriculares*. Madrid. Editorial Anaya.
- MEDINA, Humberto. (1996). *Evolución Constitucional de la Educación en Venezuela*. Valencia-Venezuela. Ediciones del gobierno de Carabobo. Colección Miscelánea.
- MENDEZ, José María. (1995). *Introducción a la Axiología*. Madrid. Gragua Edición.
- MENDEZ, C., Hernán y Colaboradores (1966). *Estudio nacional de crecimiento y desarrollo humano de la República de Venezuela*. Caracas. Ediciones FUNDACREDESA. Tomo I-II-III.
- MENDEZ C., Hernán (1995). *La situación agroalimentaria y la pobreza, su impacto en la nutrición de la familia y el niño en Venezuela*. Caracas. Ediciones FUNDACREDESA.
- MORENO, V., Mariano (1995). *El Hombre como Persona*. Madrid. CAPARROS Editores.
- MUÑOS I., Carlos (1996). *Origen y Consecuencias de las Desigualdades Educativas*. México F.D.E.
- NAIM, Moisés y RINANGO, Ramón (1995). *El caso Venezuela: Una Ilusión de Armonía*. Caracas. Ediciones I.E. S.A.
- NAVARRO, Juan Carlos (1994). *Documentos de base. Proyecto de Venezuela Competitiva*. Nro. 17. Caracas. Ediciones I.E.S.A.
- PECES B., Gregorio (1995). *Curso de Derechos Fundamentales*. Madrid. Coedición Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial de Madrid
- PECES B., Gregorio (1993). *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Madrid. Editorial Debate.
- PEREZ E., Antonio (1994). *¿Es posible educar hoy en Venezuela?* Caracas Ediciones San Pablo.
- PRIETO, Fernando (1984). *Historia de las Ideas Políticas*. Tomos I y II. Versión Editorial Madrid.
- PROVEA. *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Informes Anuales de Octubre 1994 – Septiembre 1995 y Octubre 1995 - Septiembre 1996.
- ROGERS. Carl R. (1972). *El proceso de convertirse en persona*. Ed. Paidós. Buenos Aires. Argentina.
- SC HEUERL, Hans (1985), *Antropología Pedagógica*. España. Editorial Herder

**I**

**SEMBLANZA DE VENEZUELA**

**II**

**EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA**

**III**

**LA DEMOCRACIA Y LA EDUCACIÓN  
EN VENEZUELA.**

**IV**

**SITUACIÓN REAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN  
EN VENEZUELA**

**V**

**LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS  
FUNDAMENTALES EN VENEZUELA.**

*Esperamos que a partir de estos temas se generen nuevos conocimientos...*