

PARECER DEL DR. JESUS LEOPOLDO SANCHEZ,

Miembro Numerario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales,
acerca de la condición legal y situación de hecho en las
Academias Nacionales, en general, y de la mencionada en particular

— I —

Aunque hace medio siglo no eran muy claras en Europa latina misma, de la cual proviene nuestro Derecho, las ideas fundamentales acerca de lo que hoy conoce la ciencia jurídico-administrativa como Administración indirecta, sí lo era el concepto de corporación de carácter público, de esos seres morales de Derecho Público de que hablan nuestros códigos, desde la pasada centuria. Por ello bien puede calificarse de oscura y cortesana la sentencia de 1924 (publicada en la *Memoria* de 1925, pp. 99 a 103) donde la Corte Federal y de Casación declara que son funcionarios públicos, sin más ni más, los miembros de las Juntas Directivas de las Academias científicas, literarias y artísticas de Venezuela, fallo por el cual se pretende, además, darle lecciones de civismo republicano a la Tercera República Francesa por aquello de los secretarios *perpetuos* de sus Academias. Y fue secreto a voces, desde entonces, que esa decisión no buscaba otra cosa que privar al doctor Luis Razetti, mal visto por el régimen imperante, de la secretaría perpetua de la Academia Nacional de Medicina, para la cual había sido elegido. Justo es decir que del poco ilustrado y menos recto fallo disintieron los magistrados Méndez y Mendoza y Beroes (Agustín) como ya lo ha notado uno de mis colegas en reciente opinión dada a esta Academia.

Quizá desde entonces, año 1924, se viene estilando por el Ministerio del ramo dictar una Resolución posterior a la elección periódica de la Junta Directiva de cada Academia, acto por el cual el Ministerio aparece como que nombra a los mismos señores académicos que las corporaciones han elegido por autoridades para que desempeñen tales o cuales cargos en las Academias. Se me ha informado que desde hace muchos años esto lo viene exigiendo la Contraloría General de la República a sus fines legales de control *a posteriori*. Ahora bien, el acto administrativo desde luego es írrito, porque el Ministro

no nombra ni puede nombrar a esos funcionarios académicos, como el Ministerio lo reconoce cuando espera la elección para designarlos para los mismos cargos de su elección y como lo está reconociendo cuando jamás ni nunca ha publicado esa ilegal y poco seria Resolución. Por su parte, la Contraloría General ya podría haber meditado sobre esta gran verdad: Ella está sobre la administración ejecutiva, pero no sobre el Congreso de la República y sus leyes, una de las cuales es la que crea y organiza la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

La consecuencia de todo esto es que las Academias Nacionales vienen funcionando como dependencias directas del Ministerio de Educación; y se viola la Ley cuando ésta manda que la Corporación haga su presupuesto y *lo maneje*; y se viola cuando no se le permite a la Academia disponer de los donativos que reciba, como si ella no fuese tal Corporación; y se violan otras leyes cuando se provoca o se permite que sus autoridades se acojan, ilegalmente, a los beneficios del IPAS-ME, creado únicamente para “profesores y maestros y empleados administrativos del Ministerio de Educación”.

Qué mucho, pues, que la Contraloría impusiese multas el año pasado a sendas autoridades de dos Academias por no haber hecho declaración de bienes, y que un funcionario académico piense de toda buena fe que él necesita hacer participaciones al *Jefe del Personal* del dicho Ministerio?

Sabemos que la multa fue revocada porque se hallan exentos del indicado deber, según la revocatoria, los miembros de “cuerpos consultivos”... con lo cual se deja a los funcionarios académicos dentro de la *jerarquía consultiva* de la Administración Pública, como tales funcionarios públicos, sin más ni más, tal como hizo la Corte en 1924... Sabemos que la Academia no disimuló su inquietud por aquella inoficiosa participación a empleado tan subalterno, pendiente como se hallaba, y como se halla, un dictamen de la comisión especial designada al calor de la anterior incidencia de las multas... para que informe sobre el carácter de funcionarios o empleados de las autoridades académicas.

Esta situación es ambigua para el decoro de la Corporación, insegura para sus miembros y particularmente grave para esta Academia de los juristas, politólogos, sociólogos y economistas, o sea de los hombres de Gobierno y de Derecho por excelencia.

Repitamos en descargo de los actuales dirigentes de la Academia, del actual Ministro de Educación y del actual Contralor de la República, que ésta es una situación inveterada (e incrementada) de muchísimos años a esta parte, al punto

de que no sea exagerado decir que *diciembre de 1935* no pasó por estas Corporaciones.

— II —

Entes públicos institucionales de carácter corporativo y no institutos autónomos ministeriales o interministeriales, así son las Academias nacionales científicas, literarias y artísticas de Venezuela. Otra cosa es que su relación con el Poder Público se haga por intermedio de uno de los Ministerios (que para el caso es el llamado antiguamente de Instrucción Pública y hoy de Educación). Lo mismo sucede en importantes Estados de Europa occidental, como ahora veremos. Así, nuestras Academias Nacionales lejos de ser departamentos o servicios o como se les llame de cualquier Dirección de ese Ministerio, son Corporaciones con las cuales el Poder Ejecutivo mantiene relación por medio del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA) como podrá advertir quien consulte el *Manual de Organización* que publica la Comisión de Administración Pública —años de 1963 y 1966—, parte dedicada al expresado Ministerio. En él aparecen las Universidades, en él aparecen los verdaderos institutos autónomos del Ministerio dicho (IPAS-ME, INCE, IND, INCIBA) pero no se verá en los organigramas las Academias Nacionales. Ciertamente que éstas se hallan citadas junto a las Bibliotecas y Museos como institutos de *extensión universitaria*, expresión hoy equívoca y hasta impropia; mas no están equiparadas las Academias a estas dos últimas clases de tales institutos en condición jurídico-administrativa, como es notorio: letras g) y p) del artículo 2º de la Ley de creación del INCIBA.

Con las Academias —debemos reiterarlo— el Poder Público tendrá sólo mera *relación*, y nunca atribuciones de dirección y organización, según la letra k) del mismo artículo de la mencionada Ley del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA) de 8 de abril de 1960. Tal realidad legal y tal doctrina jurídica se inspiran en las de Europa occidental, como lo hemos de ver seguidamente.

Tenue, acaso de mera vigilancia es, por tanto, la tutela administrativa que pudiera corresponder al Ministro de Educación sobre las Academias, supuesto que la tutela administrativa es cosa que admite grados y matices (Entrena Cuesta, *Derecho Administrativo*, Madrid, 1970, Cap. III). Cosa diferente es que sean empleados del Ministerio de Educación los jefes de servicio, mecanógrafos, porteros, etc., de las Academias, las cuales, por razón de buen gobierno, han de tener facultades limitadas de propuesta y suspensión de los mismos. Y es tan tenue la tutela de que hablamos, que el Ministro del ramo no

puede enmendar, ni revocar los acuerdos de la Academia; tampoco amonestar ni menos destituir a las autoridades académicas por infracción de sus deberes. Ahora bien, el Congreso de la República puede extinguir dichos Cuerpos, modificar su ley constitutiva, puede alterar su régimen económico y en este sentido, gozando entre nosotros como goza el Poder Ejecutivo de la magna atribución de iniciativa legal, sí hay tutela administrativa de ambos Poderes sobre las Academias Nacionales.

Por su causa y por su monto no pueden llamarse sueldos los emolumentos que perciben en nuestra Academia el Presidente, el Tesorero y el Bibliotecario, pero ni siquiera los del Secretario, que son algo mayores, en razón de su trabajo y responsabilidad (dado que el Tesorero ha quedado de hecho reducido hoy a cajero-pagador). Ni menos puede llamarse asignación el magro presupuesto de la Academia, que es un deber legal del Estado, no por lo de magro, ciertamente, ya que no se trata de una renta coadyuvante para quien disfruta de otra igual o mayor.

Parvo y contradictorio se muestra el doctor Hernández Ron al tomo III de su *Derecho Administrativo*, 2ª edición (Caracas, 1943, p. 492) sobre los hoy *impropiamente* llamados “institutos de extensión universitaria”. Parvo, porque nada de doctrina sacamos de la página meramente consignativa que les dedica. Contradictorio, porque en el texto de ella dice que “las Academias e Institutos de extensión universitaria (aquí parece que H.R. distinguiera unas de otros) se regirán por los reglamentos especiales dictados al efecto por el Ejecutivo Federal”; y al pie, en nota, reconoce que junto a las Academias creadas y organizadas por simple Decreto, las hay —como la nuestra— creadas y organizadas por Ley nacional. De otra parte, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales no es otro Colegio de Abogados para que se piense que por el hecho de haber desde entonces (la segunda edición de la obra que comentamos) una Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, debe existir una Academia especial de economistas, según lo preconiza dicho autor. Por lo demás, la expresión, buena antes de 1918, de “extensión universitaria” para las Academias, no lo es hoy cuando esa “extensión” significa la expansión de los conocimientos extramuros de la Universidad para el denominado “gran público”, en forma de cierta vulgarización *culta*, porque si las Academias pueden hacer esto alguna vez, *per accidens*, no será función principal suya la vulgarizadora de la Ciencia sino la creativa y de adelanto. Después de la Reforma de Córdoba, cuyas bases se han generalizado en América, —pese a algunas necesarias rectificaciones que el tiempo ha aconsejado— no se puede estar hablando de extensión universitaria en el sentido que dicha expresión tenía a principios de siglo.

El doctor Tomás Polanco, en su celebrada tesis de grado sobre *La Administración Pública*, Caracas, 1950, a pesar de que abunda en detalles, no presenta, ni aludidas siquiera, las Academias Nacionales, y eso que dedica tres capítulos de la sección primera a la Administración consultiva. Esto quiere decir que el autor no considera las Academias Nacionales como cuerpos de la *jerarquía consultiva* de la Administración, sin que ello importe negar sus deberes de asesoramiento oficial. Tampoco se hallan las corporaciones incluidas por el doctor Polanco en la sección quinta de su obra, dedicada a la Administración autónoma. Luego no ve el citado autor venezolano a las Academias como institutos autónomos de éste o aquél Ministerio, sin que ello sea desconocer, —y Polanco no sólo no desconoce, sino que los muestra *ad exemplum*— los diversos matices de control administrativo sobre dichos institutos. De todos modos, las Academias estarían a la cabeza, puesto que eligen sus autoridades libremente, dictan su reglamento no sujeto a aprobación gubernativa, manejan su presupuesto anual y se limitan a un breve informe al fin de cada año, como el que, verbigracia, aparece en *Jornada*, de 1965, especie de memoria administrativa del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes, a cuya página 487 puede verse el informe de nuestra Academia.

Pero... ¿de qué estoy hablando? De la Ley, del Derecho de la doctrina científica, pues la *inveterata longa consuetudo* es una corruptela de todo ello!

Sabido es que en más de una Academia se ha acostumbrado y acostumbra el reelegir para el mismo cargo por varios períodos —a veces por muchísimos— a ciertos académicos para ciertos puestos de la directiva. La razón natural dice que de esta práctica no puede sacarse la permanencia ni la funcionariedad administrativa en el sentido de empleo que se quiere ver en los aludidos señores. ¿Cómo la *permanencia*, si su reelección anual o bienal será siempre jurídicamente aleatoria? ¿Cómo la *funcionariedad*, si a pesar de esa írrita Resolución, falta de seriedad y que jamás se publica, ellos no son ni serán empleados administrativos del Ministerio del ramo?

La incorporación y desincorporación al cargo, el régimen de pago y la naturaleza del servicio son, entre otras, las notas que han de tenerse presentes para calificar a alguien como funcionario público, y esas notas deben ser *concurrentes*, según dictamen de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia de Venezuela (*Doctrina Administrativa*, 1959-1963, pp. 112 y s.). Ahora bien, ni la Academia cumple lo que se llama un servicio público, ni es el Ministerio, pese a su impublicable Resolución, quien incorpora o desincorpora los miembros de la Junta Directiva, ni hay tales pagos sino emolumentos, aunque al socaire de la írrita Resolución se esté hablando de nóminas

y sueldos... Item más: el Decreto de 9 de enero de 1959 que creó el IPAS-ME no permite a dichos señores creerse "empleados administrativos del Ministerio de Educación", como dice textualmente el Decreto, si no es al cobijo de la Resolución inefable.

Es evidente que nadie opta por concurso de un sillón académico, ni en él puede ascenderse por méritos y servicios, y que las presidencias, tesorerías y demás cargos recaen anual o bienalmente por elección del Cuerpo; lo cual no sucede con los mecanógrafos y demás empleados de la Academia, que sí pertenecen como tales a la planta del Ministerio, sí dependen del Jefe de su Personal y sí pueden acogerse a los beneficios del IPAS-ME sin desdoro de la Academia donde sirven.

— III —

Inaugurada nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales en 1917, dijo el doctor Gil Fortoul, en su oración de orden, que era cosa natural que ésta y otras Corporaciones de la misma índole exhibieran las peculiaridades que muchas instituciones europeas revisten al aclimatarsen en suelo americano (*Sinfonía inacabada y otras variaciones*, Caracas, 1931, pp. 161 y ss.) pero no estuvo seguramente en el pensamiento del notable publicista que las Academias se *mareasen* al pasar el océano, como sucede con los vinos, y llegaran hasta desnaturalizarse por extremos abatimientos.

Que de la legislación y doctrina europeas del siglo pasado y lo que va del actual no pueden sacarse las caricaturas que estamos viendo en la práctica, es harta prueba la selección de citas que voy a hacer seguidamente:

ESPAÑA: Según Adolfo Posada en su *Derecho Administrativo* (Madrid, 1898, t. II, p. 348 y ss.) hemos de ver en las Reales Academias, altos Cuerpos de Ciencia y de otra parte las Bibliotecas y Museos son instituciones docentes; las primeras, sostenidas por el Estado, son corporaciones oficiales, mientras que las segundas y los terceros constituyen todo un servicio público para procurar los elementos del trabajo científico en conveniente agrupación. Lo mismo opina Santa María de Paredes en su *Curso*, publicado años después de la obra de Posada (1911, pp. 366 y ss.) agregando los Archivos y destacando la existencia del "Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Anticuarios", donde se entra por oposición y se asciende por antigüedad y servicios. Nótese la diferencia entre Academias y Colegios Profesionales en la obra de Guevara Rojas, uno de los grandes reformadores de nuestra educación pública (*El Nuevo Régimen de la Instrucción en Venezuela*, pp. 181, 182,

335 y 336), lo cual es una prueba más de que la legislación y buena doctrina se conocían por los prohombres de la Venezuela de 1915, año de la creación de esta Academia, luego adulteradas por una jurisprudencia complaciente y sobre todo por una práctica acomodaticia de parte y parte.

FRANCIA: Bien conocido es el clásico Berthélemy en sus ediciones de 1904 a 1933, tan usadas por nuestros estudiantes de ayer, y los estudiosos de esta rama del Derecho conocen seguramente el gran tratado de Ducrocq, viejo pero útil aún. El citado manual y esta obra magistral (t. VI) nos describen las Academias francesas como *établissements publics*, fundados por el Estado con gran dignidad institucional, para que gocen de facultades, aunque limitadas, no sólo de administración sino de disposición. Hoy España, como antes Francia, ha agrupado las Academias en el "Instituto", para que sean —dice elegantemente García Oviedo—, "el senado de la cultura nacional"; pero conservando todas y cada una su personalidad jurídica y su propia reglamentación.

ITALIA: Voy a ser aquí más detallado, porque nuestras miserandas tiranías hispanoamericanas tuvieron pujos, hace treinta y más años, de totalitarismos europeos... (Otra parodia). La Academia fue instalada por el Fascismo en palacio propio, eximida de todo impuesto y tasa en razón de bienes que posea, rentas que perciba y actos que cumpla; dotada, por supuesto, de personalidad jurídica y puesta bajo la tutela del Ministro de Educación. ¿Qué clase de tutela la de los autoritarios filósofos y ministros del señor Mussolini? Hallamos en las *Istituzioni* de Presutti (Messina, 1930, t. II, pp. 64 y 151) que habiéndose multiplicado en el último decenio (primero del Fascio) los entes para-estatales, o sea, los que no pertenecen a la Administración directa del Estado, precisa que ello se debe no sólo a que ostentan la personalidad jurídica, *ma sopra tutto* —añade— *perché non hanno a la loro testa funzionari che siano per tale loro ufficio legati col vincolo gerarchico ad un Ministro*. He aquí, al parecer, algo no bien notado, pese a su gran importancia, por los respetables académicos que integran la Comisión de hecho que gestiona los asuntos generales del Palacio de las Academias, y que yo formulo así: Todos los Ministros, y no solamente el de Educación, merecen acatamiento y respeto de parte de los ciudadanos, y el de Educación los merece de manera especial de los señores académicos; pero yo niego, contra el parecer de tan eminentes personalidades, que los presidentes y demás autoridades de nuestras Academias estén ligados con vínculo jerárquico a un Ministro, ni siquiera al del ramo, en razón del puesto académico que desempeñen. Esto para mí es clarísimo y elemental. Volviendo a Italia, es natural que así las cosas, al advenir la República y reinstalarse la *Accademia dei Lincei*, no variasen gran cosa estos

conceptos, ni el Ministerio de Educación fuese más allá del control de vigilancia, y a lo sumo tutelar, sin pisar los terrenos del jerárquico, vedado al gobernante que esté tratando con entes no gubernativos, como puede verse en las dos últimas ediciones del *Manuale* del profesor Sandulli (primera, 1964, p. 294 y segunda, 1972, p. 314). Son de recordar las variedades de tutela administrativa ya mencionadas aquí cuando he citado el español Entrena Cuesta y a nuestro Polanco.

Regresemos a la América: ¿Qué pasó en la Argentina en 1955? Que el gobierno provisional encabezado por un militar, el general de división Pedro Aramburu, devolvió por largo y meditado Decreto, “en acuerdo general de Ministros”, la independencia a las Academias oficiales de la República. Como es tan escasa la literatura jurídica sobre Academias y este Decreto me pareció tan doctrinario y elevado, me permití hacerlo conocer, hace ya unos cuantos meses, de los Presidentes y Secretarios de nuestras Academias Nacionales, en fotocopias que hube de tomar de la revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, donde aparece inserto.

— IV —

Antes de resumir y concluir, quiero referirme a la gran variedad que hay tanto de *établissements publics* en Francia como de *enti parastatali* en Italia, solamente para destacar esto: a la cabeza están (y lo dice el Decreto argentino que acabo de citar) las ACADEMIAS y las UNIVERSIDADES, pero éstas más dentro de la Administración cuando son oficiales.

Debo aludir también a lo difícil que sigue siendo la calificación de funcionario del Estado y más aún si, como en Venezuela y al revés de lo que pasa en Italia, se le hace sinónimo de “empleado público”. La duda, sin embargo, no puede ser sincera en cuanto al carácter de los miembros que dirigen una Academia. Dice el administrativista Laubadère en su moderno *Traité* (París, 1963, t. I, pp. 159 y 168) que: “Todo el personal adscrito a un establecimiento público no presenta uniformemente la cualidad de funcionario público”. Y yo comento: Si tal piensa este maestro de nuestros días de ese bien llamado *personal adscrito*, o sean, en el caso de las Academias, sus empleados de oficina, mensajería, portería, etc. ¿qué opinaría de los académicos que se consideran empleados administrativos del Ministerio del ramo con derecho, incluso, a su previsión social, y qué pensaría del mismo Ministerio por la *impublishable e irrita* y de la Contraloría que la hace redactar, firmar y sellar para que funcione prácticamente entre dos gavetas?

¡Pero no! Seamos justos. Hasta para un Ministro así presionado es duro luchar contra un cerro de años. Y no será más poderoso un Contralor General frente a todo un estado colectivo de conciencia... Uno y otro funcionarios andaban en la escuela primaria cuando ya en las Academias se hacía lo que se está haciendo!

Si la revocatoria de las multas que impuso la Contraloría es errónea no tanto por la revocación de la sanción fiscal en sí como por el argumento de que trata de miembros de Cuerpos *consultivos*, argumento que deja a los académicos *dentro de la jerarquía consultiva* de la Administración, siendo lo cierto que aun cuando las Academias cumplen funciones *genéricas* de asesoramiento de *cualquier Ministro*, sus autoridades no son empleados de ningún Ministerio en particular *y ni siquiera del de Educación*, pues no hay entre este Ministro y esas autoridades vínculo jerárquico de ninguna especie; y si por ninguna nota característica de las que la doctrina del Derecho Administrativo exige (y la venezolana, además, pide que haya concurrencia de varias de ellas) para la calificación de funcionario público, en el sentido de empleado administrativo, pueden ser miradas dichas autoridades como tales “empleados, maestros y profesores” aun cuando alguna de ellas tenga el título de maestro o de profesor en las enseñanzas primaria y media, respectivamente, su afiliación al IPAS-ME, con las consecuencias de rigor, no tiene más asidero que el reprochable fallo de 1924, falto de cultura científica y sobrado de obsecuencia palaciega, hecha la excepción de los votos de los doctores Méndez y Beroes que sí estuvieron dentro de la buena doctrina.

Es raro, pero también y además poco favorable para nosotros, que el año 1936 en que tantas cosas mal hechas fueron enmendadas en Venezuela, haya pasado en vano para las Academias, y esta situación es grave para la Academia de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación, pues la nuestra es doble, o sea que cumple ambos cometidos en nuestra patria.

Concluyo:

Primera: Las Academias Nacionales venezolanas de ciencia o de letras y las artísticas que en el futuro pudieran crearse, son Corporaciones oficiales de Derecho Público y no institutos autónomos ni empresas del Estado. Tal es la condición legal de las que existen y tal es la que toda Academia tiene y debe tener en cualquier parte del mundo.

Segunda: Es todo un haz de corruptelas el curioso, violento y depresivo “sistema” de relaciones que de hecho existe entre el Ministerio de Educación,

de una parte, y dichas Corporaciones nacionales, de la otra, quedando por saberse —además— cómo anda, entre tantísimo quebranto, otra Ley nacional, la del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA) que, por lo visto, se halla asimismo burlada.

Tercera: Esta situación real y efectiva de dichas Corporaciones y de sus autoridades es algo muy opuesto al decoro patrio, reñido con el buen nombre del gentilicio nacional y nos exhibe mal ante el público culto del extranjero que llegare a conocer semejante estado de cosas.

¡Ojalá que el Gobierno actual, cuyo primer magistrado es un prestigioso jurista y catedrático de dimensión continental, quiera poner altura y luz en el Palacio de las Academias!

Caracas, enero de 1974.

Jesús Leopoldo Sánchez