

El instituto autónomo como forma jurídica de la Administración Pública Nacional Descentralizada en Venezuela

Juan Garrido Rovira
*Profesor en la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Políticas de la
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

I. INTRODUCCION

II. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1. Concepto y alcance de la descentralización. 2. La personalidad jurídica como instrumento para la descentralización administrativa. 3. La descentralización administrativa en el ámbito del Poder Nacional.

III. LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL DESCENTRALIZADA

1. Introducción. 2. La administración descentralizada como conjunto de personas jurídicas. 3. La administración descentralizada como estructura administrativa heterogénea. 4. La administración descentralizada como complejo de actividades administrativas. 5. Las formas jurídicas de la administración descentralizada.

IV. LA FORMA JURIDICO-PUBLICA FUNDACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL DESCENTRALIZADA: LOS INSTITUTOS AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

1. Introducción. 2. Marco histórico de los institutos autónomos. A. Origen, evolución y situación actual. B. Institutos autónomos y establecimientos públicos. 3. Caracterización jurídica del instituto autónomo. A. Denominación. B. Acto de creación. C. Personalidad jurídica y patrimonio. D. Objeto. E. Régimen jurídico público. 4. Concepto de instituto autónomo.

I. INTRODUCCION

El presente estudio tiene por objeto fundamental contribuir al análisis jurídico de la descentralización administrativa en Venezuela, particularmente en lo relativo a una de las formas jurídicas de la así llamada Administración Descentralizada.

La complejidad creciente de las estructuras estatales en Venezuela y la dramática carencia de sistemas y procedimientos administrativos de carácter objetivo y racional obliga a un análisis crítico de las instituciones tradicionales.

Para ello es imprescindible atravesar una fase descriptiva, mediante la cual pueda conocerse, desde un punto de vista histórico y dogmático y dentro de un contexto determinado, las características de la institución que se desee examinar.

Nuestro esfuerzo pretende ubicarse en esa fase descriptiva. Por esta razón, primeramente se examina el tema de la descentralización administrativa y el de la administración descentralizada, y luego se describe el marco histórico de los institutos autónomos y sus principales atributos jurídicos.

II. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Concepto y alcance de la descentralización*

El término descentralización tiene tanta significación jurídica como extrajurídica. Así, desde el punto de vista de las técnicas de organización, se entiende por descentralización la descongestión de los órganos o centros de adopción de decisiones¹, mediante la correspondiente transferencia de autoridad de los órganos superiores a los inferiores².

Cuando este fenómeno organizativo se produce en el ámbito estatal estamos en presencia de la descentralización propiamente dicha.

Desde un punto de vista sustantivo, la descentralización dice relación al problema de la repartición de las competencias en el Estado³. Estas pueden encontrarse repartidas, como es el caso de Venezuela, entre diversas personas públicas territoriales (República, Estados, Municipios) creadas, definidas y organizadas por la Ley. En este caso, determinados servicios y actividades funcionan, en virtud de la distribución territorial del Poder Público, en todo el marco del territorio nacional o en un marco territorial más restringido que puede ser estatal o municipal.

Las materias administrativas asignadas por la Constitución y las leyes a los Poderes Nacional, Estatal y Municipal pueden ser, a su vez, objeto de descentralización, tanto en sentido horizontal (del Poder Nacional al Estatal o Municipal) como en sentido vertical (dentro del ámbito propio de cada Poder). En ambos casos, la descentralización opera como un "mecanismo mediante el cual se trasladan poderes y atribuciones de un centro a una periferia, sin que por ello aquél pierda su relación de superioridad sobre esta última"⁴.

En Venezuela, la descentralización administrativa puede considerarse tanto referida a la totalidad de la administración del Estado como a cualquiera de los ámbitos territoriales de éste: nacional, estatal o municipal. En el primer caso, la descentralización administrativa implica la atribución de determinadas materias de la competencia nacional a los Estados o Municipios. Es el supuesto del artículo 137 de la Constitución. En el segundo caso, la descentralización se produce en el ámbito de

1. Gaspar ARIÑO ORTIZ. "Realidad y dogmática de la descentralización". Separata del libro *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, Madrid 1971, pág. 10.

2. Cfr. *Diccionario de la lengua española*. Real Academia, decimonovena edición, Madrid 1970, pág. 445. Voz "descentralización".

3. J. M. AUBY et R. DUCOS-ADER. *Grands services publics et entreprises nationales*. Presses universitaires de France. París 1969, pág. 140.

4. Gabriel RUAN, "Líneas fundamentales de los entes públicos de gestión en el derecho italiano", en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1974*. Caracas, 1975, pág. 93. Este autor toma la idea original de Giannini.

la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, bajo formas, modalidades y grados diversos.

En este sentido, la descentralización administrativa admite muchos grados y, ciertamente, hay dificultades para establecer categorías bien definidas, pudiendo afirmarse que, en sentido amplio, comprende variedad de situaciones, según la existencia o no de personalidad jurídica, el quántum de poderes de administración transferidos y la intensidad de las normas y procedimientos de control.

En todo caso, la característica fundamental de la descentralización administrativa es el traspaso de poderes de administración de la autoridad central hacia otros centros administrativos de decisión, que pueden ser personas jurídicas o simplemente órganos de aquélla.

Cuando los poderes de decisión se transfieren a órganos dotados de cierta autonomía administrativa o financiera, conferida por la ley pero integrados a la misma persona pública territorial a que pertenece el órgano superior, suele hablarse de desconcentración⁵. Así sucede, por ejemplo, en los casos de las Superintendencias de Bancos y de Seguros, donde un funcionario (el Superintendente) ejerce, en las materias señaladas por el correspondiente texto legal, "facultades de decisión ejercidas hasta entonces por el jefe supremo de la jerarquía"⁶, vale decir, el Ministro.

Acotado así el significado de la desconcentración, podemos reservar el término descentralización para aquel proceso mediante el cual se retiran poderes de administración de la autoridad central —nacional, estatal o municipal— para distribuirlos en múltiples sujetos jurídicos, que adquieren así capacidad de autodeterminación más o menos amplia, según su régimen jurídico-administrativo⁷. Entonces, para que pueda hablarse de descentralización deben existir personas jurídicas, distintas a las territoriales, creadas o constituidas por el Estado⁸, titulares de las atribuciones y poderes traspasados para la consecución de las finalidades asignadas y centros autónomos de imputación de derechos y obligaciones.

2. *La personalidad jurídica como instrumento para la Descentralización Administrativa*

El Estado moderno, dentro del proceso de descentralización, crea continuamente nuevas personas jurídicas, tanto en el campo del derecho público como del privado, para atender necesidades de servicio público o interés general⁹.

Por ello, desde una perspectiva jurídico-organizativa, el Estado debe verse, siguiendo la idea de M. Baena, como un vasto complejo organizativo que por medio

5. Cfr. Allan R. BREWER-CARIAS, *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1978, pág. 82.

6. Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho. Caracas, 1975, pág. 460.

7. Sobre el amplio espectro de la descentralización puede verse Enrique SAYAGUEZ LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1963.

8. Cfr. Allan R. BREWER-CARIAS, *Introducción al Estudio... cit.*, pág. 98.

9. Mariano BAENA DEL ALCAZAR, "Administración Central y Administración Institucional en el derecho español". Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1976, pág. 271.

del derecho se parcela en personificaciones cuyos últimos flecos son las personas jurídicas privadas estatales¹⁰.

En este sentido, el Estado se nos presenta como un conjunto de organizaciones personificadas, reductibles a lo que podemos llamar el Estado-Organización. De aquí que la personalidad jurídica constituye un supuesto jurídico-organizativo de la Administración Descentralizada en los siguientes casos:

1º) Cuando el acto de creación del ente fundacional o asociativo deriva del ejercicio de la función legislativa del Estado, mediante una ley formal, emanada del Congreso, o un decreto equiparado a ésta en sus efectos, emanado del Presidente de la República.

2º) Cuando el acto de constitución del ente fundacional o asociativo, realizado dentro del marco del Código Civil, tiene como agentes, conjunta o separadamente, a una persona pública territorial (República, Estado o Municipio), o a un Instituto Autónomo, Empresa del Estado, Fundación o Asociación estatales.

3º) Cuando el acto de constitución del ente asociativo, realizado dentro del marco del Código Civil o del Código de Comercio, tiene como agentes a una persona pública territorial (República, Estado o Municipio), o a un Instituto Autónomo, Empresa del Estado, Fundación o Asociación estatales.

3. *La Descentralización Administrativa en el ámbito del Poder Nacional*

Como se ha señalado anteriormente, la creación de personas jurídicas para la atención de cometidos estatales puede tener lugar en el ámbito del Poder Nacional, del Poder Estatal y del Poder Municipal.

Ahora bien, cuando en los casos señalados en el acápite inmediatamente anterior, el agente de creación o constitución de personas jurídicas vinculadas a los fines estatales es el Poder Público Nacional o alguna persona jurídica creada o constituida por él, la descentralización administrativa tiene lugar en el ámbito del Poder Nacional y surge así la Administración Pública Nacional Descentralizada, cuyas características fundamentales se considerarán en el siguiente apartado.

Sin perjuicio de la posibilidad de aplicar a la Administración Pública Estatal y Municipal Descentralizada principios, normas y criterios correspondientes a la Administración Pública Nacional Descentralizada las consideraciones siguientes están directamente referidas a esta última.

III. LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL DESCENTRALIZADA

1. *Introducción*

La Administración Central y la Descentralizada son las dos grandes estructuras de organización de la Administración Pública Nacional. La primera, integrada por los Ministerios y otros órganos, deriva su carácter de la Ley Orgánica de la Admi-

10. Cfr. Mariano BAENA DEL ALCAZAR, *ob. cit.*, pág. 264.

nistración Central. La segunda, integrada por un universo de entes de naturaleza y régimen jurídicos diversos (Institutos Autónomos, Empresas del Estado y Fundaciones y Asociaciones civiles constituidas y dirigidas por el Estado) deriva su base orgánica de diversas normas de *lege data* y de *lege ferenda*, de la doctrina y de la jurisprudencia¹¹.

El concepto de Administración Descentralizada puede considerarse en sentido formal u orgánico y en sentido material o funcional.

Desde un punto de vista formal, la Administración Descentralizada representa un conjunto de personas jurídicas, sin base territorial, de naturaleza y régimen heterogéneos, creadas o constituidas por el Estado, según los casos, para la realización de actividades vinculadas a los fines de éste.

En sentido material, la Administración Descentralizada está integrada por un complejo de actividades administrativas multiformes realizadas con fines de interés general y en ejercicio mediato de la función administrativa del Estado.

2. *La Administración Descentralizada como un conjunto de personas jurídicas*

La Administración Descentralizada representa un agregado de entes susceptibles de adquirir derechos y obligaciones, que se consideran formando un cuerpo administrativo específico.

En este sentido, la característica fundamental de la Administración Descentralizada es la personería jurídica de cada uno de los entes que la integran, a diferencia de la Administración Central, la cual está integrada por un conjunto de órganos, cuyas relaciones jurídicas se imputan a una sola persona jurídica: la República, en el caso de los órganos del Poder Nacional; los Estados, en el caso del Poder Estatal; y los Municipios, en el caso del Poder Municipal.

Sin embargo, si se parte de un concepto amplio de la descentralización podrían incluirse dentro de la Administración Descentralizada los servicios autónomos sin personalidad jurídica.

Así lo considera, por ejemplo, el proyecto de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en virtud de que su patrimonio forma parte de la Hacienda Pública Nacional, sólo que su régimen admite variaciones con respecto a los demás servicios administrativos, particularmente en lo relativo al grado de autonomía financiera que pueden tener dichos servicios. Así pues, los servicios autónomos gozan de poderes de administración específicos en el orden financiero o contable, pero no constituyen un centro de imputación de derechos y obligaciones.

La consideración de la Administración Descentralizada como un cuerpo administrativo específico ha penetrado en el derecho positivo nacional, tanto conceptualmente como desde el punto de vista del uso legislativo de aquella expresión. Así las Leyes Orgánicas de la Contraloría General de la República, de Crédito Público

11. Véase Juan GARRIDO ROVIRA y Nelson J. SOCORRO C., *Las Empresas del Estado en Venezuela*. Publicación de la Escuela Nacional de Hacienda y Administración Pública. Caracas, 1977, págs. 67 y 68. Cfr. Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Tomo I.

y de Régimen Presupuestario, entre otras, constituyen significativos precedentes en tal sentido. En efecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República se refiere expresamente al control de la Administración Descentralizada; la Ley Orgánica de Crédito Público, al igual que la de Régimen Presupuestario, incluyen en su ámbito normativo los diversos sujetos jurídicos fundacionales y asociativos que integran la Administración Descentralizada.

Además es ya usual, tanto en textos legales como sublegales, la utilización de expresiones, como "entes descentralizados", "entes integrantes de la Administración Descentralizada", que denotan la conceptualización de ésta como un conjunto de sujetos jurídicos.

3. *La Administración Descentralizada como estructura administrativa heterogénea*

En tanto que personas jurídicas, los entes de la Administración Descentralizada son homogéneos, y, en tal sentido, ésta es una estructura administrativa homogénea.

Pero, desde el punto de vista de la naturaleza y régimen jurídicos de los entes que integran la Administración Descentralizada, ésta se presenta como una estructura administrativa heterogénea, puesto que se forma con personas jurídicas de diferentes características y de diverso régimen.

En efecto, integran la Administración Descentralizada tanto personas jurídicas, cuya propiedad característica radica en su sustrato real, como es el caso de los Institutos Autónomos y de las Fundaciones Estatales, como sujetos jurídicos que tienen como propiedad característica su forma asociativa, como es el caso de las Empresas del Estado.

De esta forma, dentro de la Administración Descentralizada, las personas públicas fundacionales (Institutos Autónomos) coexisten con las personas privadas fundacionales, y ambas con las personas asociativas civiles o mercantiles y aun con personas asociativas de carácter público.

4. *La Administración Descentralizada como complejo de actividades administrativas*

El Estado venezolano, en ejercicio de su potestad de organización, concebida como el poder de crear y establecer los organismos y entes necesarios para el cumplimiento de sus fines, ha establecido, con el correr del tiempo, dos grandes estructuras administrativas: la Administración Pública Central y la Administración Pública Descentralizada.

A través de la Administración Pública Central los órganos del Poder Ejecutivo ejercen la potestad pública en régimen de derecho público, exorbitante del derecho común. Desde este punto de vista, la función administrativa del Estado se realiza fundamentalmente dentro del marco del derecho administrativo y la actividad administrativa se agota en los actos administrativos y materiales realizados por los órganos administrativos competentes del Poder Público.

Ahora bien, el Estado, en ejercicio de la función administrativa, se relaciona con otros sujetos de derecho, públicos o privados, a fin de tutelar sus propios intereses o defender y gestionar el interés público. Ello tiene lugar en campos de actividad de muy diversa naturaleza y a través de las personas públicas territoriales y de otras personas jurídicas estatales (constituidas conforme a normas de derecho público o privado).

En este sentido, puede hablarse de un ejercicio mediato de la función administrativa del Estado que se realiza a través de personas jurídicas no territoriales, las cuales, aun cuando se encuentren conectadas, y aun integradas a la organización estatal, no necesariamente se encuentran regidas in toto por el derecho administrativo. "La tendencia de la Administración a utilizar los instrumentos del derecho privado se ha desarrollado en los últimos tiempos, sobre todo con la creación y participación de la misma en las denominadas empresas estatales. Ello demuestra que la regulación de toda la actividad del Estado con arreglo a normas de estricto derecho público que estuvo vigente en el siglo pasado ha sido abandonada"¹².

Ya el Estado no limita su actividad administrativa a la mera ejecución de la ley, sino que "ha venido asumiendo una serie de actividades no sólo reguladoras del orden económico y social (policía administrativa), sino también promotoras (fomento), prestadoras de servicios públicos, empresariales (gestión económica) y planificadora. Fácil es comprender, por tanto, por qué el estudio del régimen jurídico de esa actividad forma la médula central del Derecho Administrativo"¹³.

En resumen, "la concepción del Estado como garante del desarrollo social¹⁴; estimulador del desarrollo cultural¹⁵; promotor del desarrollo económico y de la diversificación de la producción¹⁶; creador y sostenedor de una industria básica pesada, promotor y director de industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional¹⁷; y, como consecuencia de estos principios constitucionales, la realidad de un Estado con crecientes intereses patrimoniales y extrapatrimoniales, en institutos, corporaciones y entidades de diversa naturaleza determinan la importancia actual del estudio de la actividad administrativa estatal, y, particularmente, de las formas que ésta reviste"¹⁸.

5. *Las formas jurídicas de la Administración Descentralizada*

El análisis jurídico de la descentralización funcional en Venezuela debe perseguir un doble objetivo: por un lado, satisfacer la necesidad de presentar, en un

12. Luis Beltrán GUERRA, "Responsabilidad civil del Estado por los hechos ilícitos de los órganos de la Administración Pública", en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1971*, Caracas, 1972, pág. 39.

13. Allan BREWER-CARIAS, "Estudio sobre la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos de registro", en *Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1975*. Caracas, 1976, pág. 164.

14. Vid. artículo 72 al 94 de la Constitución, ambos inclusive.

15. Vid. artículo 83 de la Constitución.

16. Vid. artículo 95 de la Constitución.

17. Vid. artículo 97 de la Constitución.

18. Véase Juan GARRIDO ROVIRA, "Los supuestos jurídicos de la administración descentralizada", en *Revista de la Asociación Venezolana de Presupuesto Público*. N° 2. Caracas, 1979, pág. 9.

sistema de conceptos jurídicamente ordenados, las formas jurídicas de la Administración Descentralizada; y, por otro lado, se hace necesario diseñar una tipología adecuada para los entes públicos descentralizados, lo cual obliga no sólo a realizar una "catalogación de la tipología existente, sino adoptar o crear los tipos más adecuados" ¹⁹.

Particularmente elocuente resulta en torno a este tema la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada cuando afirma:

"... La ausencia de una normativa general relativa a la misma, ha dado origen a que el Estado haya recurrido a vías de descentralización utilizando las más variadas formas jurídicas que permite el ordenamiento jurídico: como persona pública, ha acudido a la figura del Instituto Autónomo, con harta frecuencia; y con la forma jurídica de Derecho Privado, ha ocurrido a la figura de la Sociedad Anónima, de la Fundación Civil y de las Asociaciones Civiles. Como consecuencia de ello, en el amplio catálogo de las entidades descentralizadas en Venezuela no existe tampoco una denominación uniforme respecto a ellas..." ²⁰.

Como se observa, en Venezuela, el Estado, para el desarrollo de su actividad prestacional y comercio industrial, ha acudido por igual a formas propias del derecho público y del derecho privado.

Es esta, precisamente, la perspectiva bajo la cual se ha venido enfocando el tema de las formas jurídicas de la Administración Descentralizada en Venezuela. Sin desconocer en absoluto la validez de esta perspectiva, pensamos que a través de ella se acentúa demasiado la tradicional, y a veces artificial, distinción entre derecho público y privado en un tema que precisamente está necesitando de criterios jurídicos integradores ²¹ por cuanto, en definitiva, es siempre el Estado quien, sin por ello

comprometer su unidad, descentraliza su actividad multiformemente para el cumplimiento de fines que le están constitucional y legalmente atribuidos.

Por ello, siguiendo en este punto a Pérez Moreno, preferimos colocarnos bajo la óptica que se obtiene cuando se observa la Administración Descentralizada, lato sensu, desde el punto de vista de su sustrato jurídico-organizativo.

En este sentido, la *summa divisio* de las formas jurídicas de la Administración Descentralizada en Venezuela atiende tanto al sustrato asociativo o personal de éstos, aun cuando en algunos casos este sustrato sea de carácter formal.

19. Cfr. Alfonso PEREZ MORENO, *La Forma Jurídica de las Empresas Públicas*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1969, pág. 43.

20. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas, 1976, págs. 104 y 105. Cfr. Allan R. BREWER-CARIAS, *El régimen jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas 1980, pág. 263.

21. Sobre la necesidad de superar la antinomia derecho público-derecho privado, consúltese Martin BULLINGER, *Derecho público y derecho privado*. Sobre la crítica a la distinción entre personas públicas y personas privadas véase Allan R. BREWER-CARIAS, "La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos de derecho" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 57, Caracas 1976, págs. 115 a 135.

Nuestro objeto de estudio en el presente trabajo se circunscribe a una de las formas fundacionales de la Administración Descentralizada: los Institutos Autónomos²².

IV. LA FORMA JURIDICO-PUBLICA FUNDACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL DESCENTRALIZADA: LOS INSTITUTOS AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

1. *Introducción*

El nacimiento de un ente descentralizado bajo la forma fundacional se produce cuando “la voluntad fundadora del Estado adscribe un patrimonio para el cumplimiento de un fin y organiza los medios personales y materiales necesarios para asegurar el cumplimiento de ese dicho fin”²³.

Cuando el acto fundacional se produce dentro del marco del derecho público, vale decir, mediante una ley especial, que confiere al ente creado personalidad jurídica propia y patrimonio distinto e independiente del Fisco Nacional y que lo organiza con un régimen particular del derecho público, estamos en presencia de un ente descentralizado con forma fundacional jurídico-pública, que en nuestro derecho se concreta dentro del tipo denominado Institutos Autónomos.

En este caso, el organismo descentralizado nace dentro de una forma jurídica organizativa propia del derecho público y dentro de un régimen jurídico-público que regula su actividad, sin perjuicio de la eventual aplicación de normas de derecho privado en lo relativo a algunos de los actos, contratos, negocios u operaciones que el ente deba realizar.

No obstante, aun en tales circunstancias, la aplicación de las normas contenidas en su estatuto particular pueden ser de aplicación prevaleciente a las de derecho común que regulen las materias de que se trate.

2. *Marco histórico de los Institutos Autónomos*

A. *Origen, evolución y situación actual*

Los Institutos Autónomos nacen en Venezuela a raíz de la sanción de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, de 5 de julio de 1928.

El artículo 65 de dicha Ley establecía:

“Por leyes especiales o por Decretos Orgánicos o reglamentarios, podrá disponerse que determinados institutos oficiales, científicos o benéficos o establecimientos financieros o industriales públicos, dependientes de la Administración Federal, gocen de personalidad jurídica autónoma y de patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional.

22. Sobre las formas asociativas véase nuestro trabajo ya citado, *Las Empresas del Estado en Venezuela*.

23. Fernando GARRIDO FALLA, citado por Alfonso PEREZ MORENO, en *op. cit.*, pág. 263.

En las Leyes y Reglamentos concernientes a esos institutos o establecimientos, se establecerá el régimen especial a que deban quedar sometidos y la forma en que deba hacerse su administración”²⁴.

Tal parece que la intención del legislador era introducir en el ordenamiento venezolano dos formas jurídico-públicas de organización de la actividad administrativa descentralizada: los institutos oficiales autónomos y los establecimientos oficiales autónomos, aquéllos con finalidad eminentemente social y éstos con finalidad predominantemente comercio-industrial.

En este sentido, el artículo 69 de la referida Ley distinguía claramente entre institutos y establecimientos. Aún hoy día los artículos 71, 72, 73 y 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional hablan de Institutos o Establecimientos Autónomos, como dando a entender la existencia de dos categorías diferentes.

Sin embargo, lo cierto es que en nuestro derecho administrativo existe una sola forma jurídico-pública fundacional para la actividad estatal descentralizada: Instituto Autónomo.

Por lo demás, los diversos proyectos de Ley sobre las entidades descentralizadas que se han elaborado en los últimos diez (10) años, incluyendo el que actualmente se considera en el Congreso, recogen sólo la categoría jurídico-pública del Instituto Autónomo.

B. *Institutos Autónomos y Establecimientos Públicos*

La existencia en el derecho comparado, y concretamente en Francia, España y Alemania, de la figura del Establecimiento Público, concebido como una persona jurídica creada para gestionar un servicio público, dotada a tal fin de un patrimonio; y las referencias legislativas y doctrinarias a dicha institución en Venezuela plantean la necesidad de examinar si puede establecerse en el derecho venezolano, y en qué términos una determinada relación entre el Instituto Autónomo y el Establecimiento Público.

El término “establecimiento”, a secas, y la expresión “Establecimiento Público” han sido utilizados en la legislación venezolana en diversos sentidos que a continuación examinaremos.

Los supuestos legales que a continuación se reseñan ponen en evidencia que el término establecimiento, a secas, ha sido empleado por el legislador venezolano para distinguir unidades organizativas con o sin personalidad jurídica, públicas o privadas, estatales o no estatales.

Se diría que detrás de la palabra “establecimiento” el legislador quería referirse a entidades ya fundadas o establecidas cuya actividad, independientemente de su vinculación a un sujeto jurídico público o privado, resultaba particularmente importante a determinados efectos jurídicos.

Señalamos a título ilustrativo, algunas disposiciones legales que evidencian la anterior consideración:

24. *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*. Tomo IX, pág. 810.

a) Los primeros Códigos de Instrucción Pública, utilizaron el término “establecimiento” para designar una institución, una cosa fundada y establecida, al expresar que “El sistema de instrucción pública se organiza mediante los establecimientos siguientes”, y a continuación enumeraban, incluyendo las universidades, las diferentes instituciones docentes a través de las cuales se debía impartir la instrucción pública.

b) Los primeros Códigos Civiles mencionaban expresamente los establecimientos de hospitalidad, beneficencia y enseñanza.

c) El Código Civil de 1867, en el Libro Primero, Título 1, artículo 29, disponía que “las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la ley, se consideran personas jurídicas para el ejercicio de los derechos civiles”²⁵, y señalaba como domicilio de los mismos el lugar donde está situada su dirección y administración²⁶.

d) El Código Civil de 1873, declaraba como personas jurídicas a la Nación, las entidades políticas que la componen, la Iglesia, corporaciones, establecimientos y asociaciones no prohibidas por la ley, y a todos los cuerpos o seres morales legalmente reconocidos²⁷.

e) La Ley creadora del antiguo Dique de Puerto Cabello lo califica como establecimiento, siendo, además que se trataba de una estructura de la propia Administración Central.

f) La Ley del Trabajo del 23 de julio de 1928, sujetaba a sus disposiciones a establecimientos de cualquier naturaleza que sean, públicos o privados, existentes o que se establezcan en el territorio de la República, tales como empresas industriales y mineras, explotaciones agrícolas y pecuarias y establecimientos mercantiles²⁸.

g) La vigente Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en el artículo 42, ordinal 3º, menciona los establecimientos industriales de la Nación²⁹.

Por otra parte, la expresión Establecimiento Público se ha utilizado en la legislación venezolana para designar: entidades públicas no estatales, entidades públicas estatales no dotadas de personalidad jurídica y entidades públicas estatales dotadas de personalidad jurídica. Veamos los diferentes casos:

La Ley de Talleres y Establecimientos Públicos de 26 de junio de 1917, preceptuaba en su artículo 1º que “Los Talleres y Establecimientos Públicos deberán conservarse...”³⁰.

De aquí puede inferirse que la expresión Establecimiento Público designaba establecimientos que, desde el punto de vista patrimonial, bien podrían calificarse como privados. En este caso, nos parece que la expresión de referencia se usaba para signi-

25. *Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela*, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1942. Tomo III, pág. 470.

26. *Ibidem*, pág. 471.

27. *Cfr. Ibidem*, pág. 302.

28. *Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela*, op. cit., Tomo XVII, pág. 665.

29. El citado artículo aparece derogado en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, de 30 de julio de 1976.

30. *Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela*, op. cit. Tomo XVI, pág. 753.

ficar un lugar donde se ejerce habitualmente una industria o profesión³¹ que guarda relación directa con un conjunto de personas que de él participan o a él concurren³².

Por otra parte, los bancos creados por leyes especiales a partir de 1841, tal como el Banco Nacional, son calificados como Establecimientos Públicos.

La expresión de referencia también ha sido utilizada para designar entidades estatales sin personalidad jurídica propia. A esta conclusión se llega cuando se observa el contenido de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública de 1918, y el de la de 1926. En efecto, aquélla hace referencia, en forma expresa, a los establecimientos públicos de la Nación (artículo 39, ordinal 2º), y a los establecimientos públicos nacionales, artículo 17³³, y ésta hace las mismas referencias en los artículos 17 y 39 respectivamente³⁴.

Es sabido que antes de 1928 no existían los Institutos Autónomos ni los Establecimientos Oficiales Autónomos y, por tanto, los Establecimientos Públicos estatales no tenían en principio personalidad jurídica propia. Así, los establecimientos industriales de la Nación, como el de diques y astilleros, eran evidentemente Establecimientos Públicos pero no dotados de personalidad jurídica propia o autónoma.

En el año de 1928 se reformó la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a fin de introducir en la misma un título destinado a regular los Institutos y Establecimientos Oficiales Autónomos. En su virtud, determinados institutos y establecimientos dependientes de la Administración Federal podrían gozar, por Ley especial o por decreto orgánico o reglamentario, de personalidad jurídica autónoma y de patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional. Nacen así los Establecimientos Públicos Institucionales. Con el correr del tiempo estos establecimientos se convierten en una figura típica del derecho administrativo venezolano: los Institutos Autónomos.

A la vista de los datos jurídicos positivos antes mencionados pueden establecerse en nuestro derecho, desde el punto de vista histórico, las siguientes relaciones entre el Establecimiento Público y el Instituto Autónomo:

1º) La categoría Establecimiento Público es anterior en el tiempo a la del Instituto Autónomo.

2º) El Instituto Autónomo surge como personificación jurídica de un establecimiento público estatal preexistente.

3º) El Instituto Autónomo es un Establecimiento Público Institucional.

4º) El concepto de Establecimiento Público se extiende a personas públicas estatales o no estatales. El concepto de Instituto Autónomo se circunscribe a personas públicas estatales.

31. Cfr. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Decimonovena edición. Madrid 1970, pág. 577. Voz "Establecimiento".

32. Cfr. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, *op. cit.*, pág. 1078, Voz "Público".

33. *Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela*, *op. cit.* Tomo IX, págs. 890 y 892.

34. *Ibidem*, págs. 848 y 850.

3. Caracterización jurídica del Instituto Autónomo

Utilizando el sugestivo lenguaje de Hauriou, puede afirmarse que la incorporación del establecimiento público al Estado tuvo lugar en Venezuela con la introducción de la figura del Instituto Autónomo en el ordenamiento jurídico.

El Instituto Autónomo tiene hoy en día en nuestro derecho un contorno formal bien definido, al paso que, desde el punto de vista material, sus fines comprenden tanto la prestación de servicios públicos como el control, regulación y fomento de determinadas actividades estatales³⁵. Así, el Instituto Autónomo se nos presenta como una forma jurídico-pública fundacional de la organización administrativa estatal descentralizada que cobija bajo una denominación históricamente diversa, actividad administrativa prestacional y no prestacional.

La aceptación constitucional de la denominación Instituto Autónomo³⁶ debe entenderse, en términos históricos, como una simplificación terminológica para designar entes estatales de base institucional creados bajo un régimen de derecho público para la realización de fines estatales.

No parece tener ya sentido dogmático hablar de Establecimientos Autónomos o de Establecimientos Públicos a secas o de Institutos Oficiales, para designar la categoría de los Establecimientos Públicos Institucionales, o, si se quiere, no corporativos. La denominación Instituto Autónomo es la culminación de la evolución histórica de los términos utilizados en nuestra legislación para designar tales establecimientos.

En correspondencia con esa evolución terminológica existe una clara tendencia a conceptualizar los Institutos Autónomos como "entes"³⁷, es decir, como seres jurídicos, sin que el contenido pueda mediatizar su calificación formal.

Así, actividades administrativas de diferente naturaleza económica o social son realizadas a través de una misma forma jurídica de organización.

Sin embargo, la evolución reciente de la administración descentralizada en nuestro país muestra una clara tendencia en el sentido de sustraer de la forma jurídica Instituto Autónomo las actividades comercio-industriales *stricto sensu*. Así ha ocurrido en los casos de transformación en sociedad anónima del Instituto de Diques y Astilleros, de la Corporación Venezolana del Petróleo y del Instituto Venezolano de Petroquímica y de la Línea Aeropostal Venezolana. Además, las nuevas instituciones de contenido comercio-industrial han surgido bajo la figura de Empresas del Estado. Son los casos, entre muchos otros, de las empresas relacionadas con las industrias naval, aeronáutica, militar, del hierro y de los hidrocarburos.

35. En este sentido, el proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, presentado al Congreso por el Ejecutivo Nacional en el año 1976, reconoce y ordena el conjunto de actividades que en la actualidad tienen por objeto los institutos autónomos.

36. Cfr. artículos 140, 141, 230 y 235 de la Constitución y la Exposición de Motivos de ésta.

37. Vid. Exposición de Motivos de la Constitución, en *op. cit.*, pág. 408; *Proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada*, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1976, pág. 118; Allan BREWER-CARIAS, *El control de las actividades económicas del Estado en el derecho venezolano*, Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas 1969, pág. 52; Juan GARRIDO ROVIRA y Nelson J. SOCORRO C. *Las Empresas del Estado en Venezuela*, publicación de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, Caracas, 1977, pág. 8.

Para caracterizar conceptualmente la figura del Instituto Autónomo es necesario analizar sus atributos formales y materiales, teniendo en cuenta la perspectiva histórica de los mismos, el derecho positivo vigente y normas de *lege ferenda*.

A. Denominación

Un primer aspecto a considerar, desde el punto de vista formal, es el relativo a las denominaciones que se han dado a los institutos autónomos. Ha habido, pues, históricamente, diversos términos para designar un mismo fenómeno jurídico.

La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 5 de julio de 1928 utilizó, como epígrafe del Título IV, la denominación Institutos y Establecimientos Oficiales Autónomos, pero luego, en el artículo 69, simplifica la expresión así: Institutos y Establecimientos Autónomos, prescindiendo de la voz "Oficiales"³⁸. Tales denominaciones permanecieron idénticas en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 20 de julio de 1934 y en la de 15 de julio de 1938.

Mediante la reforma parcial de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 11 de julio de 1941 se creó el Consejo de Institutos Autónomos³⁹, el cual comprendía tanto los llamados propiamente Institutos como los denominados Establecimientos, puesto que la diferencia entre uno y otro, en la primigenia norma de la Ley de 1928, no era formal sino material: los Institutos Oficiales se caracterizaban por su carácter científico o benéfico y los Establecimientos por su carácter financiero o industrial.

Por otra parte, las entidades creadas entre 1928 y 1941, dentro del marco del Título IV de la Ley Orgánica de la Hacienda, tales como el Banco Obrero, el Banco Agrícola y Pecuario, la Ganadera Industrial de Venezuela y la Línea Aeropostal Venezolana, que eran establecimientos financieros e industriales, recibieron el calificativo de Institutos Autónomos por sus respectivas leyes de creación⁴⁰.

La Ley de Reforma Parcial de 27 de julio de 1942 no alteró el referido Título IV, relativo a los Institutos y Establecimientos Oficiales Autónomos⁴¹.

Con respecto a la denominación contenida en los textos legales particulares que rigen a los Institutos Autónomos, puede afirmarse que la mayoría de éstos utilizan expresamente tal denominación para caracterizar formalmente al ente creado. Así ocurre, por ejemplo, en los casos de los siguientes institutos: Corporación Venezolana de Guayana; Corporación de Desarrollo de la Región Nor-oriental, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Corporación de los Andes; Círculo de las Fuerzas Armadas, Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales, Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria; Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Nacional de Cooperación Educativa; Hospital Universitario de Caracas; Instituto Nacional de Nutrición; Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; Instituto Nacional de Hipódromos; Caja de Trabajo Penitenciario; Consejo Nacional de la Cultura; Corporación de Tu-

38. Cfr. *Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela*.

39. Cfr. *Ibidem*, pág. 639.

40. Cfr. *Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela, op. cit.* Tomo IX, págs. 547 y 555.

41. Cfr. *Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela, op. cit.* Tomo IX, págs. 575 y siguientes.

rismo de Venezuela; Fondo de Crédito Agropecuario; Instituto Agrario Nacional; Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental.

El legislador ha utilizado también otras expresiones tales como “organismo autónomo” (Instituto de Comercio Exterior); “servicio autónomo” (Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias); “organismo con personalidad jurídica autónoma” (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales e Instituto Nacional de Deportes); “establecimiento oficial” (Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones); e incluso, en algunos casos, no se otorga ninguna denominación especial al ente creado (Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, Corporación de Mercadeo Agrícola, Instituto Nacional de Parques).

A nuestro juicio, lo procedente es utilizar en el respectivo texto legal la expresión constitucional “Instituto Autónomo” y, en general, puede afirmarse que, luego de la sanción de la Constitución vigente, la mayoría de las leyes han utilizado tal expresión.

Por otra parte, debe señalarse que los nombres que distinguen a cada Instituto Autónomo no guardan relación con su naturaleza jurídica o, mejor, que ésta es independiente de aquélla. Así, los Institutos Autónomos reciben indistintamente nombres diferentes, tales como “Fondo”, “Consejo”, “Corporación”, “Instituto”, “Banco”, etc., sin que ello afecte su esencia jurídica.

B. *Acto de creación*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 230 de la Constitución, los Institutos Autónomos sólo pueden crearse mediante ley, a diferencia de lo que ocurría bajo la vigencia de la Constitución de 1953, que permitía al Ejecutivo Nacional la creación de servicios autónomos. Es por ello que organismos como el Instituto Venezolano de Petroquímica y la Corporación Venezolana de Guayana fueron creados mediante Decreto del Ejecutivo Nacional.

No obstante, el Poder Ejecutivo Nacional puede crear Institutos Autónomos mediante decretos equiparados en sus efectos a la ley formal. Así, el Fondo de Inversiones de Venezuela y la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Médiana Industria fueron creados con base en la *Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera*, de 31 de mayo de 1974.

El ordinal 3º de la citada Ley autorizó la creación del Fondo de Inversiones “como entidad autónoma con personalidad jurídica propia”, al paso que la creación de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria tuvo lugar con fundamento en el ordinal 1º de la citada Ley que facultó, entre otros aspectos, al Presidente de la República, para que, en Consejo de Ministros, realizara las reformas necesarias en el sistema financiero nacional a objeto de asegurar que la acción del Estado contribuyera eficazmente a acelerar el desarrollo económico del país.

C. Personalidad jurídica y patrimonio propios

La personalidad jurídica de los Institutos Autónomos deriva de su acto de creación, el cual sólo puede tener lugar mediante una ley o un decreto equiparado a ésta en sus efectos, vale decir, un decreto con fuerza o valor de ley.

En verdad, el calificativo de "autónomo" que se atribuye a estos organismos está asociado históricamente más a su personalidad jurídica que a su competencia, organización y funcionamiento. En efecto, el primer texto legislativo referente a los Institutos Autónomos hablaba de la "personalidad jurídica autónoma", es decir, vida propia dentro del mundo jurídico y, en consecuencia, aptitud para ser titular de derechos y obligaciones. La autonomía era así la condición propia de la personalidad jurídica de estos institutos en relación al Fisco Nacional⁴².

Inseparable de la personalidad jurídica aparece el patrimonio de los Institutos Autónomos que la gran mayoría de los textos legislativos califican como "propio e independiente del Fisco Nacional"⁴³. La consecuencia inmediata de esta independencia patrimonial es que sus bienes, ingresos y obligaciones no forman parte del activo y pasivo de la República.

D. Objeto

No hay en el ordenamiento jurídico venezolano limitaciones en relación al tipo de actividades que pueden realizar los Institutos Autónomos.

De hecho, el objeto que se ha asignado a dichos institutos es muy diverso. Así, se les ha encomendado desde la elaboración, conservación y difusión de los bienes de la cultura hasta la prestación de servicios de seguridad social y cooperación educativa, pasando por la intermediación crediticia en el campo agropecuario, industrial y de vivienda; el fomento del turismo; el desarrollo urbano; el desarrollo regional; el transporte y las comunicaciones, entre otras muchas actividades.

Sin embargo, las actividades que conforme a la legislación existente corresponde desarrollar a los Institutos Autónomos pueden ser agrupadas en las siguientes categorías⁴⁴:

a) de servicio público; b) de desarrollo social; c) de control, regulación o fomento de aspectos del desarrollo económico o social.

42. En ese sentido puede interpretarse la expresión "vida autónoma", referida al Banco Obrero en el siguiente párrafo del Diario de Debates de la Cámara del Senado y del Congreso: "Aun cuando el Banco recibe el capital del Gobierno tendrá vida autónoma, personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional. Sus ingresos y gastos no figurarán por ningún motivo en el Presupuesto Nacional de Rentas y Gastos Públicos y, como es natural el Ejecutivo Nacional nombrará los funcionarios que deban administrarlo". (*Diario de Debates de la Cámara del Senado y del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela*, 1928. Sesión del día 26 de mayo de 1928. Exposición del Senador Tagliaferro. Caracas, 31 de mayo de 1928, mes II, núm. 14, pág. 3).

43. En criterio de Lares Martínez es "más correcto decir que el patrimonio de un Instituto Autónomo es distinto e independiente de la Hacienda Nacional, esto es, del activo y pasivo de la Nación". (Cfr. Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Ediciones de la U.C.V. Caracas, 1975, pág. 570).

44. Cfr. Proyecto de Ley Orgánica de Administración Descentralizada sometido a la primera discusión en la Cámara de Diputados, artículo 6º.

E. Régimen jurídico-público

Los Institutos Autónomos se encuentran sometidos a un régimen de derecho público. Este determina tanto su actividad administrativa como sus atribuciones y competencias para el ejercicio de aquélla.

Las leyes especiales de creación contienen, por así decirlo, el estatuto personal que acompaña a dichos organismos a lo largo del ejercicio de su actividad en el mundo jurídico.

Se diría que en el caso del Instituto Autónomo la materia y la forma guardan una exacta correspondencia, en el sentido de que tanto una como otra son jurídico-públicas, por oposición a la situación que se presenta en el caso de otros entes descentralizados (Fundaciones Civiles y Empresas del Estado) en los cuales hay una forma organizativa propia del derecho privado.

El Título IV de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional regula aspectos fundamentales sobre el régimen jurídico de los Institutos Autónomos.

Por su parte, las leyes especiales de creación regulan aspectos administrativos particulares de cada instituto, pero en relación al control de los Institutos Autónomos se ha de tener en cuenta que existe un conjunto de normas legales y sublegales, que los sujetan a diversos controles de carácter administrativo, presupuestario y financiero, contenidos, entre otros instrumentos jurídicos, en las Leyes Orgánicas de la Contraloría General de la República; de Régimen Presupuestario y de Crédito Público.

El estudio del régimen jurídico de los Institutos Autónomos debe comprender lo relativo a sus bienes, prerrogativas, actos, contratos, organización, planificación, presupuesto, finanzas, personal, régimen jurisdiccional y control, lo cual excede el objeto de este trabajo.

4. Concepto de Instituto Autónomo

Expuestos precedentemente los principales atributos materiales y formales de los Institutos Autónomos podemos conceptuar a éstos como entes públicos estatales, creados mediante ley, con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, que tienen a su cargo, dentro de un régimen de normas y procedimientos peculiares de derecho público, la realización de la actividad administrativa necesaria para la consecución de determinados fines estatales.