

## EL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

JESÚS CABALLERO ORTIZ

### INTRODUCCION

Dentro del título IV (De la revisión de los actos en vía administrativa), capítulo II (los recursos administrativos), el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sancionada el 8 de diciembre de 1980,<sup>1</sup> luego de consagrar la posibilidad de ejercer el recurso jerárquico contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos, para ante los órganos superiores de los mismos, previó lo siguiente:

“Contra las decisiones de dichos órganos superiores operará *recurso jerárquico* para ante el respectivo ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la ley”.

La simple lectura del texto permite de antemano precisar que aun cuando la ley lo denomine recurso jerárquico, en todo caso, estaríamos en presencia de un recurso jerárquico anómalo o impropio, distinto al tradicional.

La doctrina nacional había ya calificado determinados recursos como jerárquicos impropios (I), por lo cual conviene distinguir entre ellos y el nuevo recurso previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (II).

También algunas legislaciones extranjeras habían calificado de recurso jerárquico impropio o alzadas impropias a un recurso más o menos similar al previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (III). En la consagración de este recurso en el derecho extranjero jugó un papel importante la crisis de las nociones de autonomía y tutela (IV). Las manifestaciones de esa crisis, sin embargo, no se presentan con igual intensidad en el Derecho

---

1. Como se sabe, esta ley fue devuelta al Congreso por el Ejecutivo Nacional, a los fines de su reconsideración, de acuerdo a lo previsto en el artículo 173 de la Constitución.

venezolano, por lo cual es necesario encuadrar cuidadosamente el nuevo recurso en este Derecho, estableciendo las debidas comparaciones con otras legislaciones, en especial la española, que últimamente ha venido influenciando nuestro sistema administrativo (V). En fin, adoptado el recurso, no caben ya mayores consideraciones de *lege ferenda*: es necesario resaltar sus más importantes concurrencias (VI).

## I. LOS RECURSOS JERAQUICOS IMPROPIOS EN EL DERECHO VENEZOLANO

Bajo la denominación de recursos administrativos impropios, Brewer agrupaba determinados recursos en los que la autoridad a la cual correspondía su decisión no pertenecía, desde el punto de vista orgánico, a la Administración. Se trataba concretamente, señala Brewer, de la interferencia de una autoridad del poder judicial actuando en función administrativa.<sup>2</sup>

Dentro de los recursos administrativos impropios incluía, en primer lugar, el "recurso jerárquico impropio", citando al efecto, como ejemplos, los siguientes:

1) Los recursos que la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal<sup>3</sup> preveía contra las decisiones de la Administración Nacional en materia fiscal, y los cuales debían ser resueltos por la Corte Federal cuando la competencia para ello no estuviere atribuida a otro Tribunal.<sup>4</sup>

2) Los recursos que se ejercen para ante la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con algunos textos legales especiales en los cuales se establece que de la decisión del ministro podrá apelarse ante la Corte. Así, el recurso a que se refiere el artículo 13 de la Ley de Naturalización del 18 de julio de 1955,<sup>5</sup> conforme al cual:

"La declaración de pérdida de nacionalidad en los casos enunciados en este capítulo se hará por el Ministerio de Relaciones Interiores, sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales a que haya lugar.

"De la decisión se podrá apelar ante la Corte Federal dentro del término de diez días de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*".

Además, la propia Constitución vigente, en su Disposición Transitoria Cuarta, ha previsto la apelación para ante la Corte Suprema de Justicia de la decisión administrativa que revoque la naturalización.<sup>6</sup>

---

2. V. Brewer-Carías, Allan R., *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, UCV, Caracas, 1964, p. 268.

3. V. Art. 7º, Ord. 31.

4. La propia Ley Orgánica de la Corte Federal los calificaba de *recursos jerárquicos*.

5. G.O. 24801 del 21-7-55.

6. V. Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 269 y nota 120.

Sobre estas "apelaciones" de decisiones de autoridades administrativas para ante la extinguida Corte Federal (hoy Sala Político-Administrativa), se ha dicho que las mismas se asemejan al recurso jerárquico, porque no suponen necesariamente ilegalidad en el acto impugnado, sino que basta únicamente el desacuerdo del interesado con el acto. A su vez, se diferencian del recurso jerárquico y se asimilan al contencioso administrativo porque la decisión de la Corte tiene efecto de cosa juzgada y no puede ser impugnada por vía contenciosa.<sup>7</sup> Brewer, por su parte, afirma que la Corte no conoce como órgano jurisdiccional contencioso administrativo sino como autoridad pública, actuando en función administrativa. Por ello, el recurso es administrativo y no jurisdiccional.<sup>8</sup>

En cambio, Lares Martínez, luego de citar varios ejemplos de "apelaciones" ante la Corte Suprema de Justicia,<sup>9</sup> las califica de recursos *sui generis*, precisando que no se trata de recursos administrativos, por cuanto no conoce de ellos una autoridad administrativa, sino un tribunal, y porque la decisión que sobre ellos recae no es un acto administrativo sino una sentencia.<sup>10</sup>

En fin, para Moles se trata de recursos atípicos, los cuales cuestiona al calificarlos como "inconcebibles recursos de apelación ante la Corte Federal".<sup>11</sup>

---

7. Tal opinión ha sido expuesta en una monografía preparada por José Guillermo Andueza, en colaboración con Luis Henrique Farías Mata y Enrique Pérez Olivares: *El control en Venezuela de los actos ilegales de la Administración Pública*, Caracas, 1959, p. 30.

8. Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 270.

9. Lares cita entre otras, las siguientes: a) Según el artículo 24 de la Ley de Sanidad Nacional, de las penas que imponga el ministro se apelará ante la Corte; b) Con arreglo al artículo 75 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos (del 26 de diciembre de 1966), las decisiones del Ministro de Hacienda, en materia de multas, son apelables para ante la Corte Suprema de Justicia; c) El artículo 21 de la Ley de Propiedad Industrial concede apelación ante la Corte contra la resolución del Ministro de Fomento que anule el registro de inventos, mejoras, dibujos o modelos industriales obtenidos en contravención a dicha Ley. La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional contiene una disposición de carácter general (artículo 425), según la cual, cuando la Ley concede expresamente el derecho a recurrir de la decisión del ministro u organismo respectivo ante la Corte Suprema de Justicia, deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días a contar de la fecha en que se hubiere notificado la decisión. V. Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas, 1978, p. 674. Farías Mata, añade dos más: el previsto en la Ley de Universidades (artículo 20, párrafo tercero): "De las decisiones a que se refieren los ordinales 12 y 13 de este artículo, podrá apelarse para ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa. Esta apelación se oír en un solo efecto"; y el previsto en la Ley de Minas en el artículo 114 (contra las decisiones del ministro). V. Farías Mata, Luis Enrique, *Procedimiento para la fijación de cánones de arrendamiento en el Derecho venezolano*, Caracas, 1974, p. 43, nota 61.

10. Lares Martínez, Eloy, *Manual...*, *op. cit.*, p. 675.

11. Moles Caubet, Antonio, "Vicisitudes del Procedimiento Administrativo Venezolano" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, N° 3, 1972, p. 276.

Antes de continuar, podemos desde ya formular ciertas premisas:

1) La mayor parte de la doctrina considera que el llamado "recurso jerárquico impropio", sea cual fuere su calificativo, es un recurso atípico y excepcional.<sup>12</sup> Procede por ello únicamente cuando existe un texto expreso.<sup>13</sup>

2) Parte de la doctrina ha realizado un esfuerzo especial por tratar de explicar la naturaleza jurídica de los mismos.<sup>14</sup>

3) Nos atreveríamos a afirmar que la casi totalidad de la doctrina ha propugnado su eliminación,<sup>15</sup> pensando inclusive que el texto apropiado para ello era el que organizase la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>16</sup> Siguiendo ese criterio, el proyectista de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia<sup>17</sup> concibió un artículo, para ser ubicado en las Disposiciones Transitorias, a continuación de la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, según el cual, cuando las leyes concedan apelación para ante la Corte Suprema de Justicia contra un acto administrativo, se intentará en su lugar el recurso contencioso-administrativo de anulación ante la Sala Político-Administrativa o ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, según los casos, dentro del término previsto en la ley.

---

12. Constituye "una anomalía dentro de nuestro sistema contencioso administrativo", ha dicho Josefina Calcaño de Temeltas, en "La Corte Suprema de Justicia", *Estudios sobre la Constitución*, Libro Homenaje al Dr. Rafael Caldera, Tomo IV, Caracas, 1979, p. 2.342.

13. Por esta razón la Corte se ha declarado incompetente para conocer, por ejemplo, de las apelaciones interpuestas ante ella contra las multas impuestas por el Ministro de Energía y Minas, de conformidad con la Ley de Vigilancia para impedir la contaminación de las aguas por el petróleo, por no estar previstas tales apelaciones en dicha Ley. V. la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 4 de febrero de 1980, en *Repertorio Forense*, N° 4.851 del 31-3-1980, p. 5.

14. V. concretamente Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones...*, *op. cit.*, pp. 268 y ss.

15. "...ya aceptado definitivamente el recurso contencioso administrativo en nuestra Constitución, creemos que debe desaparecer", Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 271; tácitamente, Moles Caubet, Antonio, *loc. cit.*, p. 276; "sería conveniente la eliminación de las referidas apelaciones", ha dicho Lares, *op. cit.*, p. 676. Pero quizá el cuestionamiento mayor ha sido formulado por Pérez Luciani. Para este autor, la existencia de tales apelaciones se debe probablemente al desconocimiento del Derecho Administrativo por parte del legislador, quien, contrariamente a lo dispuesto por las Constituciones venezolanas desde 1931 (que consagran de manera general las acciones para impugnar los actos administrativos), en forma anómala establecía apelaciones de los actos de los ministros para ante la Corte, como si ésta fuese un superior jerárquico de aquéllos. V. Pérez Luciani, Gonzalo, "Los recursos contencioso-administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", en *El Control Jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, Caracas, 1979, pp. 144 y ss.

16. "No ponemos en duda que, al organizarse debidamente el sistema de la jurisdicción contencioso administrativo en Venezuela, dichas apelaciones están llamadas a desaparecer"; Lares Martínez, Eloy, *op. cit.*, p. 676.

17. Aun cuando teóricamente la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no es el instrumento que organiza la jurisdicción contencioso-administrativo (V., por ej., artículo 181), en la práctica sí lo es.

Sin embargo, como ha señalado Josefina Calcaño de Temeltas "...por una desafortunada inadvertencia de índole dactilográfica, se omitió la inclusión de esta disposición en el proyecto, y la misma no llegó a ser considerada por el Congreso en el texto que sirvió de base de discusión a la ley sancionada".<sup>18</sup>

En todo caso, el problema ha quedado resuelto, por vía jurisprudencial, con la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 11 de mayo de 1981, publicada luego de escritas las notas anteriores: Con motivo de una apelación interpuesta para ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el artículo 82 de la Ley de Aviación Civil, contra una decisión de multa del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la Corte precisó que tales apelaciones se justificaban únicamente cuando no se encontraba definido en Venezuela, con caracteres propios, el recurso contencioso administrativo de anulación, pero que, al haber instituido el constituyente un sistema contencioso administrativo con rasgos perfectamente delineados, y al haber desarrollado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia los presupuestos de tal recurso, no pueden por tanto subsistir «anómalamente tales apelaciones». Por ello, establece la Corte, «cuando un cuerpo legal especial concede apelación contra un acto administrativo para ante un órgano de la jurisdicción contencioso administrativo, debe entenderse que se trata en su lugar del recurso contencioso-administrativo previsto en la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia».

Con lo anterior, la Corte ha dado un "golpe de gracia" a los llamados recursos jerárquicos impropios, resolviendo de esa manera el problema que la doctrina se venía planteando desde hace ya varios años.

Antes de concluir esta breve referencia a los recursos jerárquicos impropios debemos hacer mención —aunque sea someramente— a los recursos que se ejercen contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento para ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Se asemejan mucho a los ya mencionados recursos jerárquicos impropios para ante la Corte Suprema de Justicia, por tratarse, en ambos casos, de un órgano jurisdiccional que debe pronunciarse sobre el mérito de una decisión administrativa. Brewer lo estudia como otra categoría de "recursos administrativos impropios", calificando al proceso que se desarrolla ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato como procedimiento administrativo y al recurso que provoca tal procedimiento como recurso administrativo.<sup>19</sup> En cambio, para Fariás Mata, aun cuando el acto dictado por el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento y

---

18. Calcaño de Temeltas, Josefina, *loc. cit.*, p. 2.342. Ante hechos como los narrados huelgan los comentarios.

19. Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 284.

por los concejos municipales es un acto administrativo,<sup>20</sup> el recurso que sobre él se ejerce, así como la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, son de naturaleza jurisdiccional.<sup>21</sup>

Nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa reciente había aceptado que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tenían naturaleza jurisdiccional,<sup>22</sup> pues conocía de las mismas de conformidad con el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que confiere competencia a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo para conocer de las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas por los *tribunales* que conozcan de *recursos especiales contencioso administrativos*.<sup>23</sup> En cambio, tal criterio fue modificado, a nuestro juicio equivocadamente, en la sentencia del 18 de febrero de 1981,<sup>24</sup> al sostener la misma Corte que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tienen carácter administrativo, por lo cual lo procedente contra ellas es el recurso de nulidad y no el de apelación.

Nos limitamos a lo que se deja expuesto sobre los llamados "recursos jerárquicos impropios", sin mayores criterios valorativos de nuestra parte, pues ello escapa al objeto de nuestro estudio. Nuestra intención era sólo presentar —y ello lo considerábamos necesario— lo que parte de la doctrina venezolana calificaba de recursos jerárquicos impropios antes de la sanción de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Trataremos entonces a continuación del recurso jerárquico impropio tal como se presenta en la citada Ley, precisando antes la distinción entre ambos tipos de recursos.

## II. DISTINCION ENTRE LOS LLAMADOS RECURSOS JERARQUICOS IMPROPIOS CON ANTERIORIDAD A LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y EL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO PREVISTO EN DICHA LEY

Debemos ante todo señalar que el llamado recurso jerárquico impropio, al cual nos hemos referido, es, en fin de cuentas, un recurso cuya decisión corresponde al ámbito jurisdiccional y pertenece por tanto al campo de la jurisdicción contencioso-administrativo. En cambio, el recurso jerárquico impropio previsto en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administra-

---

20. En esto coincide con Brewer.

21. V. Farías Mata, Luis Henrique, *op. cit.*, pp. 51 y 57.

22. Sobre las sentencias anteriores en este mismo sentido, las mismas están citadas en el trabajo mencionado de Farías Mata, Luis Henrique, pp. 58 y ss. También hace referencia Farías al criterio de la Procuraduría General de la República.

23. V. la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 10-11-77 (carecemos de los datos correspondiente a su publicación), con el voto salvado de Antonio Angrisano, así como el artículo de este magistrado "Recurribilidad de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato", en *Revista de Derecho Público*, N° 4, octubre-diciembre, 1980. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, p. 5.

24. V. *Repertorio Forente*, N° 5.201 del 22-3-81.

tivos es un recurso administrativo cuya decisión corresponde por tanto a un órgano de la propia Administración.

El carácter jurisdiccional de las apelaciones ante la Corte se pone de manifiesto, además, con la circunstancia de que, cuando dichos recursos existían no podía ejercerse el recurso de nulidad, el cual venía a ser supletorio, pues sólo podía hacerse valer contra los actos contrarios a derecho respecto de los cuales el legislador no había establecido un recurso especial.<sup>25</sup>

Ello, que era un criterio jurisprudencial, fue consagrado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:<sup>26</sup> el recurso de nulidad contra actos de efectos particulares no podrá admitirse cuando exista un recurso paralelo, es decir, otro recurso del cual el administrado pueda hacer uso, lo que, en criterio de Pérez Luciani, choca con los artículos 206 y 215, ordinal 7º de la Constitución, que consagran el recurso de nulidad de los actos administrativos, sin que el legislador ordinario pueda establecer excepciones no previstas en la Constitución, ni menos aún, consagrar recursos diferentes a los creados por ella.<sup>27</sup>

### III. ALGUNOS ANTECEDENTES COMPARATIVOS DEL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO PREVISTO EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

#### 1. Italia

En la doctrina italiana se hablaba ya de recursos jerárquicos impropios para referirse, entre otros, a los que se ejercen contra los actos de los ministerios para ante el Gobierno, lo cual constituía una excepción a la regla de que el acto administrativo ministerial agotaba la vía administrativa. Por ello, tal recurso no obraba sin texto expreso que lo previese. También se calificaban como recursos jerárquicos impropios los que debían decidir las autoridades gubernativas contra determinadas decisiones de las instituciones de beneficencia que rechazaban la asistencia y el albergue y, en fin, un caso particular de recurso jerárquico impropio era el que se ejercía —en determinados casos— contra ciertas decisiones del concesionario.<sup>28</sup>

---

25. V. la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 11-8-71, en Brewer-Carías, Allan R., *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. I, pp. 290 y 291.

26. Art. 124, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

27. Pérez Luciani, Gonzalo, *loc. cit.*, pp. 145 y 146. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 15-5-81, a la cual antes hemos aludido, acoge —en términos aproximativos— tales planteamientos.

28. Zanobini, Guido, *Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. II, Milano, 1948, p. 74. Giannini, Massimo Severo, *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Milán 1970, p. 1.072.

## 2. Francia

En Francia, en virtud del grado variable de autonomía de los establecimientos públicos, se ha puesto de relieve la existencia de establecimientos de esta índole *placés sous l'autorité du ministre*. La teoría clásica del establecimiento público conforme a la cual, éstos, como organismos descentralizados, se encuentran bajo la tutela y no bajo la autoridad del ministro, sufre un duro golpe con este nuevo tipo de establecimientos. Entre ellos pueden citarse el *Commissariat a l'Energie Atomique*, la *Ecole National du Genie Rural, des eaux et forêts*, la *Ecole Française de Rome* y el *Musée Postal*, en todos los cuales ha visto De Laubadère una nueva manifestación de la crisis del establecimiento público.<sup>29</sup> A ellos debe añadirse el *Centre National pour l'exploitation des océans*, creado en 1967, cuya autonomía restringida ha sido puesta de relieve por Evelyne Peyroux: Control rígido de la Administración sobre la composición del órgano directivo, así como sobre la realización de su misión, lo que trae consigo una débil libertad de acción.<sup>30</sup> La referencia a este tipo de establecimientos es importante, pues su reducida autonomía es campo propicio para la instrumentación de recursos jerárquicos. Sin embargo, los actos administrativos de los establecimientos públicos —en reglas generales— pueden ser recurridos directamente en vía contencioso administrativa.

## 3. España

En España se han denominado recursos de alzada impropios los que se ejercen contra los actos de los organismos autónomos para ante el ministro correspondiente.<sup>31</sup> Sin embargo, las normas que los regulan han dado lugar a diversos criterios interpretativos que analizaremos en su oportunidad.

## 4. Argentina

En fin, en algunos países latinoamericanos existe la posibilidad de recurrir contra los actos administrativos de los entes autárquicos en vía administrativa así, por ejemplo, en Argentina se admite que contra los actos de los entes autárquicos, cabe el recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo.<sup>32</sup>

---

29. V. De Laubadère, André, *Traité de Droit Administratif*, Tomo I, Paris, 1976, p. 216; Auby, J. M. y Ducos Ader, R., *Grands services publics et entreprises nationales*, París, 1975, Tomo I, p. 172.

30. Peyroux, Eveline, "Le Centre National pour l'exploitation des océans face a la crise de l'établissement public", en *Revue de Droit Public*, N° 2, marzo-abril, 1980, p. 357.

31. V. González Pérez, Jesús, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1969, p. 259.

32. V. la referencia a Bielsa que hace Sayagués Laso, Enrique, en *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1959, p. 237.



#### IV. LA CRISIS DE LAS NOCIONES DE AUTONOMÍA Y TUTELA, SUPUESTO DEL RECURSO JERÁRQUICO IMPROPIO

Podemos afirmar que el recurso jerárquico impropio surge como consecuencia de la crisis de las nociones de autonomía y tutela. En efecto, se califica dicho recurso de jerárquico *impropio*, debido a la circunstancia de que entre un instituto autónomo y un despacho ministerial no existe —en términos generales— una relación de jerarquía, hecho este en el cual ha insistido la doctrina nacional y extranjera.

##### 1. *Jerarquía y tutela*

En Francia, uno de los criterios esenciales para distinguir entre *poder jerárquico* y *poder de tutela*, radica en el hecho de que este último no comporta la posibilidad de impartir órdenes, regla que ha sido confirmada por diversas decisiones del Consejo de Estado. Por otra parte, la tutela no se presume, pues debe ejercerse dentro del marco estricto de las disposiciones legales.<sup>33</sup> La distinción, para Vedel, define el régimen de desconcentración en relación al régimen de descentralización.<sup>34</sup> El establecimiento público, en consecuencia, escapa en principio a la subordinación jerárquica, y la tutela que sobre él se ejerce no debe afectar mayormente su autonomía, pues aquélla tiene por objeto verificar *a posteriori* la debida gestión de la actividad.

##### 2. *Autonomía y autarquía*

Al tratar de individualizar el modelo de descentralización existente en Italia, Santi Romano se planteó el problema de la descentralización autárquica: Autarquía es administración indirecta del Estado realizada por una persona jurídica por derecho subjetivo, en interés propio y del Estado. Autarquía es, igualmente, la capacidad de un ente de realizar, por derecho subjetivo, servicios públicos, en interés propio y del Estado.<sup>35</sup> Durante el período fascista el término autarquía se puso en boga para calificar a los entes descentralizados territorial e institucionalmente. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1947 el término autonomía sustituye al de autarquía, para afirmar así una mayor esfera de acción de los entes locales frente al Estado.<sup>35bis</sup>

33. V. sobre el particular, los comentarios de Dewost y Denoit de Saint-Marc a la decisión del Consejo de Estado del 13 de julio de 1968, en *Actualité Juridique, Droit Administratif*, N° 1, noviembre, 1968, pp. 571 y 587.

34. Vedel, Georges, *Droit Administratif*, París, 1973, p. 642.

35. Romano, Santi, "Decentramento Amministrativo", en *Enciclopedia Jurídica Italiana*, 1897, Vol. IV, Parte I, cit. por Gustapane, Enrico; "Autarchia, Profilo storico di un termine giuridico in disuso", en *Revisia Trimestrale di Diritto Pubblico*, N° 1, 1980, p. 202.

35 bis.V. Arts. 115 y 128 de la Constitución italiana y Gustapane, Enrico, *loc. cit.*, p. 200.

Parte de la doctrina ha opuesto los términos autonomía y autarquía. El primero implicaría la capacidad del ente para darse las normas por las que debe regirse. El segundo, sólo la capacidad de una persona para administrarse por sí mismo.<sup>36</sup> Según esto, la autonomía comprende la autarquía, pero no a la inversa; o dicho con palabras de Ruini, autarquía es menos que autonomía.<sup>37</sup>

Nosotros consideramos que se trata de un problema meramente terminológico que en ningún caso debe hacer variar los vocablos ya aceptados por el ordenamiento jurídico. Por esta razón, la definición del instituto autónomo en Venezuela debe surgir de la propia realidad que presenta ese ordenamiento jurídico y del tratamiento específico que a la figura le acuerda.

Sin embargo, algunos autores patrios han considerado, aplicando los conceptos anteriormente expuestos sobre autonomía y autarquía, que el calificativo de autónomos no es el que corresponde a los "institutos autónomos".<sup>38</sup> Nosotros compartimos a este respecto lo señalado por Moles, en cuanto que el vocablo ha desbordado su recipiente originario, sin que el recuerdo de su procedencia, es decir, su etimología, contribuya a proporcionar hoy su exacto significado. Existen por tanto para Moles, al igual que para Giannini,<sup>39</sup> diversos tipos de autonomía,<sup>40</sup> siendo la administrativa, en el sentido de autonomía de decisión, una de ellas. Por ello, dice Moles, no puede atenderse a la raíz etimológica de la palabra "autos" y "nomos" para limitar el concepto a la autonormación, pues "...ésta es tan sólo la autonomía normativa, una de las posibles, una de tantas".<sup>41</sup>

---

36. V. sobre el particular los comentarios de Boquera Oliver, José, "Recursos contra decisiones de entidades autárquicas institucionales", en *Revista de Administración Pública*, N° 18, Madrid, 1955, p. 132.

37. Meuccio Ruini, en los debates de la Asamblea Constituyente italiana el 17 de junio de 1947, defendía así el calificativo de autónomo para los entes menores. V. Gustapane, Enrico, *loc. cit.*, p. 208.

38. V. Polanco, Tomás, "La Administración Pública", en *Anales de la Facultad de Derecho*, UCV, Caracas, 1951, p. 318.

39. Giannini, Massimo S., "Autonomia. Saggio sui concetti di autonomia", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, p. 851.

40. Moles distingue tres especies "destacadas" de autonomía: 1) la autonomía normativa o autonormación, es la más genuina, pues incluye la posibilidad de regular todas las demás que junto con ella hubieran sido también concedidas. No es, sin embargo, la única autonomía posible sino una de tantas, una de sus varias especies; 2) la autonomía organizativa consiste en el poder de organizarse o de autoorganizarse estableciendo figuras jurídicas subjetivas, es decir, un conjunto de órganos e inclusive personas jurídicas con sus respectivas competencias y relaciones de jerarquía. Por último; 3) la autonomía administrativa, considerada en el sentido de autonomía de decisión o facultad de dictar medidas. V. Moles Caubet, Antonio, "El concepto de autonomía universitaria", *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 140, julio-dic., 1971, pp. 15 a 18.

41. Moles Caubet, Antonio, "Los límites de la autonomía municipal", en *Revista de la Facultad de Derecho* de la UCV, N° 26, 1963, p. 13.

Es así igualmente para Sayagués, al señalar a los "órganos descentralizados" como actuando con una autonomía más o menos amplia,<sup>42</sup> al disponer de "poderes de decisión de grado variable".<sup>43</sup>

Corolario o contrapartida de la autonomía es el poder de tutela, al cual ya nos hemos referido.

### 3. *Manifestaciones de la crisis de los conceptos*

De Laubadère —desde hace ya algún tiempo— había puesto de manifiesto la vaguedad del concepto de tutela, precisando que los dos tipos de control —jerarquía y tutela— no pueden quedar separados por una línea de demarcación precisa y categórica,<sup>44</sup> Vedel, por su parte, ha destacado (en el ordenamiento jurídico francés) el conferimiento de poderes propios a autoridades subordinadas, sustrayéndolas del poder jerárquico.<sup>45</sup> Por último, Rivero considera como paradójico aquellos casos en que las leyes sitúan a un establecimiento público "bajo la autoridad" y no bajo la tutela del ministro,<sup>46</sup> lo que choca con la noción de persona descentralizada.

Por lo que respecta a la autonomía, se ha señalado que no es un componente fundamental del establecimiento público como la especialidad, a la cual se encuentra subordinada.<sup>47</sup> En consecuencia, el lazo de unión que se podía establecer entre organismo descentralizado y tutela se rompe a partir del momento en que la noción de tutela se aplica —en ocasiones— a órganos donde no existe descentralización e incluso a organismos privados.<sup>48</sup> Por ello, Laurent Richer afirma categóricamente que la noción de tutela se aplica hoy a toda persona privada que tenga a su cargo un servicio público o a toda persona privada con intervención en la acción administrativa.<sup>49</sup> A su vez, la noción de jerarquía se aplica a ciertos establecimientos públicos con autonomía limitada.<sup>50</sup>

Pero quizá sea en el Derecho español donde la crisis de los conceptos se haya manifestado en una forma más determinante, aun cuando debemos ser cau-

---

42. También la doctrina francesa usa la palabra autonomía para indicar la capacidad de autodeterminación de los entes descentralizados.

43. V. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo. op. cit.* p. 230.

44. De Laubadère, André, *op. cit.*, p. 92.

45. Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 643.

46. Rivero, Jean, *Droit Administratif*, París, 1980, p. 482.

47. Theron, Jean Pierre, *Recherche sur la notion d'établissement public*, París, 1976. p. 37.

48. Por ejemplo, Hauriou hablaba de tutela sobre algunos establecimientos de utilidad pública. V. la referencia en Richer, Laurent, "la notion de tutelle ser les personnes en Droit Administratif", en *Revue de Droit Public*, N° 4, julio-agosto, 1979, p. 973.

49. *Ibidem*, p. 974.

50. V. Maspétiol y Laroque, *La tutelle administrative*, París, 1930, p. 142.

telosos en la traslación del planteamiento del problema al Derecho venezolano, dada las especiales sujeciones a las que se encuentran sometidos los organismos autónomos en el Derecho español. En España se ha invalidado la teoría de la tutela aplicada a las relaciones de la Administración Central con los organismos autónomos, con el ejemplo frecuente de aquellos casos en que la Administración Central retiene la competencia conjuntamente con el ente descentralizado. En tales supuestos no puede hablarse de tutela. También se ha invalidado la tutela en el caso muy frecuente en el Derecho español en que el Presidente del ente descentralizado es el ministro.<sup>51</sup> De aceptar la teoría de la tutela se llegaría a la conclusión de que el sujeto que la ejerce es al mismo tiempo órgano del ente sometido a ella.<sup>52</sup> Gaspar Ariño Ortiz, al plantearse la distinción entre jerarquía y tutela, no desde un punto de vista formal (sujetos entre los que se da la relación), sino material (contenido de la relación), llega a la conclusión de que el criterio de distinción no es el dato formal de la personalidad. Por ello sostiene que la relación que une a los organismos autónomos con los ministerios a los que se vinculan es una relación jerárquica,<sup>53</sup> en virtud del contenido mismo de dicha vinculación.

#### V. ENCUADRAMIENTO DEL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO EN EL SISTEMA VENEZOLANO, CON ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO ESPAÑOL

Como desde ya puede observarse, la crisis de los conceptos, tal como se presenta en el Derecho extranjero —especialmente en el Derecho español— es un fenómeno que no se da con igual intensidad en el Derecho venezolano. Evidentemente, existen una serie de controles que se manifiestan en una tutela acentuada sobre los institutos autónomos, y la cual es variable según las leyes particulares que los rigen. Sin embargo, tales controles no resquebrajan fundamentalmente las nociones claves de jerarquía y tutela, tal como la doctrina venezolana las ha acogido.<sup>54</sup> Piénsese por ejemplo que, de acuerdo a sus estatutos particulares, la mayoría de los organismos autónomos en España están sometidos al recurso de alzada para ante el ministro, lo que en Venezuela es

---

51. Lo cual es excepcional en el Derecho venezolano.

52. V. al respecto Baena del Alcázar, Mariano, "Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración central", en *Revista de Administración Pública*, N° 44, 1964, p. 105.

53. V. Ariño Ortiz, Gaspar, "Sobre la jerarquía y tutela como vías de reintegración a la unidad del Estado", en *La Administración Institucional*, Madrid, 1974, p. XXIV.

54. V. por ejemplo, Brewer-Carías, Allan R., *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa venezolana*, Caracas, 1978, pp. 88 y ss.

manifiestamente excepcional.<sup>55</sup> En consecuencia, al prever la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos —por vía general— un recurso jerárquico contra las decisiones de los órganos superiores de los institutos autónomos, para ante el ministro de adscripción, resulta difícil encontrarle una exacta acomodación, ya que —insistimos— las nociones de autonomía y tutela en Venezuela no han recibido los embates que ha sufrido en otros países. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha convertido por tanto en regla lo que antes era la excepción.

No puede entonces menos que causar extrañeza la posición adoptada al respecto por el legislador patrio. Incluso en España, con organismos autónomos cuya autonomía es restringida, la instauración del recurso jerárquico impropio ha dado lugar a diversas interpretaciones. Si nuestro legislador se inspiró en el sistema español, en consecuencia, escogió un mal camino, pues —como veremos— ambos sistemas parten de supuestos diferentes.

En efecto, la opinión predominante en España, antes de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa del 27 de diciembre de 1956, era que los actos de los organismos autónomos causaban estado, salvo norma expresa en contrario que abriese la posibilidad de la alzada. Sin embargo, la mayoría de los instrumentos legales de los organismos autónomos contemplaban la posibilidad de la alzada, así, el Consejo de Administración del Patrimonio de la República, el Patronato Nacional Antituberculoso, el Patrimonio Forestal del Estado, el Canal de Isabel II, etc.<sup>56</sup>

La Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa del 27 de diciembre de 1956 confirmó la tesis de que los actos de los organismos autónomos agotaban la vía administrativa, salvo disposición en contrario, en los siguientes términos:

*Art. 37, ordinal 2º: Los actos de las corporaciones e instituciones a que se refiere el artículo 1º, párrafo 2, apartado c), podrán ser objeto directamente del recurso contencioso-administrativo, salvo que, de modo expreso, fueran susceptibles de recurso en vía administrativa ante cualquier otro organismo o entidad.*

- 
55. Es el caso por ejemplo del recurso de apelación de determinadas decisiones del Directorio del Instituto Agrario Nacional para ante el Ministro de Agricultura y Cría, previsto en el artículo 201 de la Ley de Reforma Agraria. El reglamento sobre coordinación, administración y control de los institutos autónomos de la Administración Pública Nacional, en su artículo 35, preveía que los acuerdos y decisiones de los órganos directivos de los institutos autónomos podían ser objeto de reconsideración, y de tal decisión podía acudir a la vía jurisdiccional, salvo que la Ley concediese el recurso jerárquico ante el Ministro de Adscripción.
56. V. Guaita, Aurelio, "Administración Institucional y Recurso contencioso administrativo", en *Revista de Administración Pública*, N° 11, 1953, p. 62, y Boquera Oliver, José, "Recursos contra decisiones de entidades autárquicas institucionales", en *Revista de Administración Pública*, N° 18, 1955, p. 160.

Sin embargo, la situación aparentemente se invirtió cuando, al promulgarse la Ley de entidades estatales autónomas, el 26 de diciembre de 1958, ésta previó:

*Art. 76, ordinal 2º:* Siempre que en la Ley de creación del organismo o en sus disposiciones complementarias no se determine expresamente otra cosa, corresponderá al ministro del departamento a que aquél esté adscrito conocer del recurso de alzada contra los actos del órgano supremo del mismo.

Aparentemente, la norma convertía en regla lo que para la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa era la excepción; sin embargo, la interpretación de Guaita revista especial interés: el artículo 76, ordinal 2º de la Ley de entidades estatales autónomas no ha modificado la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, pues la primera de las leyes nombradas no dice que siempre haya que interponer el recurso de alzada, sino ante quien hay que interponerlo cuando proceda. La ley se ha limitado entonces a señalar el organismo *ad quem* en aquellos casos en que procede el recurso. Con tal interpretación, la regla general es que los actos de los organismos autónomos causan estado y son directamente recurribles en sede contenciosa, salvo disposición en contrario.<sup>57</sup> La argumentación, según Ariño, es "gramatical y lógicamente impecable", aun cuando disiente de la misma, pues para él la vinculación entre un organismo autónomo y el correspondiente departamento es de jerarquía, por lo que no se impone una interpretación gramatical sino institucional.<sup>58</sup>

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos venezolana no permite una interpretación semejante a la formulada por Guaita en España. Es cierto que en nuestro ordenamiento jurídico los actos de los institutos autónomos agotaban la vía administrativa y podían ser recurridos directamente ante el contencioso, ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por vicios de ilegalidad<sup>59</sup> o ante la Sala Político Administrativa, por razones de inconstitucionalidad, y así había venido siendo decidido por la jurisprudencia;<sup>60</sup> sin em-

---

57. Guaita expone esta teoría en un trabajo publicado en 1966, titulado *Organismos autónomos y recurso de alzada*, y el cual no nos ha sido posible localizar. Hemos tomado entonces de referencia que hace Ariño Ortiz, Gaspar, en *La Administración Institucional*, *op. cit.*, pp. 295 y 296.

58. *Ibidem*, p. 299.

59. Art. 185, ordinal 3º Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

60. Además, es esta la solución que había acogido el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada sometida a las Cámaras en 1976 en su artículo 23: "Los acuerdos y decisiones adoptados por las máximas autoridades de los institutos autónomos en materia de su exclusiva competencia, sólo podrán impugnarse mediante el recurso contencioso-administrativo pertinente, sin perjuicio de las atribuciones que para vetarlos, anularlos o suspenderlos incumban al ministro de adscripción según la ley de creación, la cual también establecerá los lapsos de caducidad para el ejercicio de tales poderes".

bargo, tal situación no podrá ser mantenida ante la categoricidad del principio consagrado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: "Contra las decisiones... *operará* recurso jerárquico para ante el respectivo ministro de adscripción...". Luego, si *opera* un recurso jerárquico es porque, mientras tanto, no se ha agotado la vía administrativa, lo que impide recurrir directamente ante el contencioso.

### 1. *¿Recurso jerárquico versus tutela?*

La crisis de las nociones de autonomía y tutela ha ejercido una influencia importante en algunos sistemas jurídicos a los fines de la consagración legislativa de un recurso jerárquico llamado impropio. No se trata por tanto, a nuestro juicio, de que la relación existente entre un instituto autónomo y el ministro de adscripción sea de jerarquía sólo porque se haya previsto un recurso jerárquico, como ha sostenido Baena.<sup>61</sup> Creemos que el problema debe plantearse a la inversa, la crisis de las relaciones intersubjetivas ha terminado por crear, progresivamente, mayores sujeciones en los organismos autónomos, hasta el punto de que se haya consagrado legislativamente un recurso jerárquico.

No obstante, ¿el esquema clásico de la distinción entre poder jerárquico y tutela permanece vigente? Si es así, ¿cómo compatibilizar el recurso jerárquico con la tutela? Trataremos de responder a estas dos preguntas.

Para algunos el problema se resuelve sin dificultad aparente al explicar —como lo ha hecho González Pérez en España— que la mayoría de las entidades institucionales no gozan de verdadera autarquía; si se les ha dotado de personalidad jurídica es más bien a efectos financieros, pues continúan insertas en la organización de la Administración del Estado de la cual dependen.<sup>62</sup> Gascón Hernández va mucho más allá al calificar a los entes institucionales, en cierto modo, como direcciones generales dentro de los respectivos ministerios, todo lo cual explica el recurso de alzada.<sup>63</sup> Nosotros, por el contrario, no creemos que el recurso jerárquico previsto en nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos haya transformado sustancialmente la relación de tutela hasta el punto de convertirla en jerárquica; es por esta razón precisamente por lo que se trata de un recurso jerárquico *impropio*,<sup>64</sup> ya que la relación existente entre un instituto autónomo y el ministro de adscripción no es de jerarquía sino

---

61. Baena del Alcázar, Mariano, *loc. cit.*, p. 106.

62. González Pérez, Jesús, *Los recursos administrativos*, *op. cit.*, p. 260 y del mismo autor "El recurso jerárquico en Derecho Español" en *Studi in memoria di Guido Zanobini*. Vol. II, 1965, Milano, p. 7.

63. Gascón Hernández, "Sobre el recurso jerárquico", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 5, p. 153.

64. Denominación que ya la hemos visto empleada en otros países como Italia y Argentina.

de tutela.<sup>65</sup> Debe tenerse presente, además, que este sometimiento de los organismos autónomos a la autoridad ministerial se refiere concretamente a la revisión de las decisiones ejecutorias o proveimientos, por lo que una importante actividad del instituto autónomo continuará ajena a la revisión ministerial. Sin embargo, no por ello deja de ser anómala la situación general planteada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al admitir la posibilidad de interponer recursos jerárquicos contra los actos de los institutos autónomos, no obstante ser el recurso jerárquico una manifestación de jerarquía y, tal como ha enseñado Zanobini, la relación jerárquica existe solamente entre los órganos de una persona jurídica.<sup>66</sup>

Algunos autores han tratado de resolver el problema desde el punto de vista meramente terminológico, dejando al lado el verdadero problema de fondo, al señalar que los términos *recursos jerárquicos impropios* son incorrectos, ya que entre personas distintas no existe recurso jerárquico. El término que debe emplearse es el de *alzada*, el cual permite a un superior revisar, a instancia de parte, el acto de un inferior, siendo irrelevante que ambos órganos pertenezcan a la misma persona jurídica o que pertenezcan a personas distintas, y el nexo no sea jerárquico sino de tutela. Con esta explicación, el *recurso de alzada* no choca con la figura de la tutela, sino que es una forma de manifestarse.<sup>67</sup> También Sayagués ha manifestado su desacuerdo con la terminología *recursos je-*

- 
65. Además, es imposible sostener que un instituto autónomo sea en cierto modo, una dirección general. Recordemos los elementos del instituto autónomo: 1) personalidad jurídica: los institutos autónomos poseen los atributos que se derivan de la existencia de la personalidad jurídica; se trata de sujetos de derecho capaces de obligarse, adquirir derechos, actuar en justicia, etc.; 2) personalidad jurídica de derecho público: los institutos autónomos son creados por el Estado, por un acto del poder público. Forman además parte de la Administración Pública; 3) patrimonio: los institutos autónomos tienen un patrimonio propio, diferente del patrimonio del Estado. Tienen en consecuencia libre acceso a la propiedad; 4) control: los institutos autónomos están sujetos al control del Estado; 5) finalidad y especialidad: los institutos autónomos prosiguen nuevos objetivos del Estado, u otros, que sin ser nuevos, no se pueden seguir obteniendo dentro de los cuadros ordinarios de la Administración Central. La actividad del instituto autónomo está limitada, sin embargo, de acuerdo a las atribuciones que le han sido encomendadas en la ley; 6) prerrogativas de poder público: los institutos autónomos disfrutan de ciertas prerrogativas acordadas en principio al Estado, cuando las mismas le son reconocidas expresamente en la ley.
66. Zanobini, Guido, *Corso di Diritto Amministrativo, op. cit.*, p. 69. Tampoco podría pensarse que las autorizaciones para contratar en exceso de un determinado monto previstas en la mayoría de las leyes que regulan a los institutos autónomos, constituyen una manifestación de jerarquía y, si se quiere, tienen mayor relevancia que el recurso jerárquico, pues el instituto autónomo no podrá contratar hasta tanto no se imparta la autorización. En cambio, el acto administrativo podrá ejecutarse de inmediato, por regla general.
67. V. la posición que comenta Toubes Herrero, Marcelino, en "Los recursos ante el Ministerio de Agricultura contra actos de sus organismos autónomos (el problema de las alzadas impropias)", en *Documentación Administrativa*, N° 153, Madrid, 1973, p. 102.



*rárquicos impropios*<sup>68</sup> por desenvolverse fuera de la jerarquía, proponiendo su sustitución por la de *recursos de alzada*, los cuales se deciden ante un órgano que no es jerarca del que dictó el acto y que actúa en función de contralor administrativo.<sup>69</sup>

En nuestro criterio, el simple cambio de nombre no resuelve el problema de fondo, pues llámese jerárquico impropio o de alzada, en ambos casos el ministro conocerá de la legalidad y del mérito de la decisión, por lo que un simple cambio de palabras no alterará la naturaleza del recurso. Además, la denominación recurso jerárquico ha sido la acogida por el Legislador. El intérprete debe limitarse entonces a darle sentido lógico a las palabras y tratar de desentrañar su verdadera significación. En esa labor nos parece evidente que se trata simplemente de un recurso jerárquico *impropio*. Esto último, por la naturaleza del órgano no jerárquico encargado de su resolución, y no porque el poder de revisión sea diferente al que se ejerce en la resolución de los recursos jerárquicos ordinarios.

## 2. *Del recurso jerárquico impropio excepcional al recurso jerárquico impropio general*

Hemos ya señalado que en nuestro ordenamiento jurídico el recurso jerárquico contra las decisiones de los organismos directivos de los institutos autónomos era excepcional. Así, la Ley de Reforma Agraria, en su artículo 201, preveía que determinadas decisiones del directorio del Instituto Agrario Nacional eran apelables para ante el Ministerio de Agricultura y Cría. En igual sentido, el Reglamento sobre Administración, Coordinación y Control de los institutos autónomos de la Administración Pública Nacional (artículo 36) preveía el *recurso jerárquico ante el ministro de Adscripción*, sólo cuando la Ley lo acordase.<sup>70</sup>

La jurisprudencia, al analizar el poder de *revisión jerárquico* de las decisiones del Instituto Agrario Nacional, señaló que la facultad contralora del Ministerio de Agricultura y Cría se encontraba limitada a los casos taxativamente previstos en la Ley y que "repugna al texto legal y a los propósitos perseguidos en él, extenderlos a casos no previstos taxativamente en la ley".<sup>71</sup>

---

68. Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, p. 224.

69. *Ibidem*, p. 474.

70. V. sobre el particular Brewer-Carías, Allan R. "Los recursos administrativos o gubernativos en la jurisprudencia venezolana", *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 29, 1964, p. 195.

71. V. la sentencia del 26 de febrero de 1980 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en *Repertorio Forense*, N° 4.916 del 7-6-80, y el fragmento, en *Revista de Derecho Público*, N° 1, enero-marzo, 1980, p. 114.

Por tanto, lo que era dentro de nuestro sistema jurídico excepcional, se ha convertido en regla general, todo lo cual implica determinadas consecuencias a las cuales nos referiremos de seguidas.

#### VI. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA ADOPCION DEL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO

1) Tal como lo ha expresado Hildegard Rondón de Sansó, el sistema establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia tiende a desconcentrar la actividad jurisdiccional;<sup>72</sup> de allí la creación de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para conocer, entre otros, de los recursos por ilegalidad de los actos administrativos de los institutos autónomos. Pues bien, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos obra contra tal principio, pues los recursos contencioso-administrativos que se interpondrán en el futuro serán aquellos contra los actos dictados por los ministros, por lo cual la competencia corresponderá nuevamente a la Corte Suprema de Justicia.

2) En virtud del número e importancia de los institutos autónomos, es dable pensar en la congestión de la Administración ministerial, al cargar sobre sí con la tarea de resolver un sinnúmero de recursos jerárquicos impropios.

3) En organismos, tales como el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario,<sup>73</sup> el Fondo Nacional del Café y el Fondo Nacional del Cacao,<sup>74</sup> el Ministro de Agricultura y Cría es, a su vez, Presidente de la Junta Directiva. Es ilógico entonces hacer conocer al ministro en alzada de una decisión en la cual ha intervenido. En consecuencia, deberá inhibirse del conocimiento del asunto, cuya competencia le está legalmente atribuida.

#### CONCLUSION

1) La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a nuestro juicio, no ha tomado el camino más adecuado al establecer un recurso jerárquico impropio contra las decisiones de los órganos superiores de los institutos autónomos. Tal recurso no debió preverse de manera general, sino por vía de excepción, en cada ley particular reguladora del instituto autónomo, si razones especiales, en cada caso, así lo aconsejasen.

---

72. Rondón de Sansó, Hildegard, "El sistema contencioso-administrativo en el contexto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La distribución de competencias", en *El control jurisdiccional de los poderes públicos, op. cit.*, p. 112.

73. V. artículo 36 de la Ley de Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, del 13-5-75, G.O., 30.705 del 29-5-75.

74. V. artículo 5º del Decreto 910, del 13-5-1975, que transforma al Fondo Nacional del Café y del Cacao en dos institutos autónomos (GOE, 1.746 del 23-5-75).

2) El recurso jerárquico impropio no ha cambiado fundamentalmente los nexos de tutela que vinculan a la Administración Central con los institutos autónomos. La existencia de la personalidad jurídica, aun cuando haya sido considerada como un mito por algunos (Ariño), implica determinadas consecuencias, una de ellas, excluir la relación de jerarquía con el ministerio de adscripción.

3) La consagración del recurso jerárquico impropio reduce, evidentemente, la autonomía de las personas públicas institucionales. Ello sin embargo, no es novedoso. Existe en nuestro país una corriente que propugna un control cada vez mayor sobre tales entes, hasta el punto de querer subsumirlos dentro de la Administración Central. Todo ello bajo la idea de que un mayor control redundará en una mejor gestión. Sin embargo, la experiencia ha demostrado —en nuestro medio— que no son precisamente los controles —aisladamente considerados— los que lograrán que los institutos autónomos no se conviertan en parcelas aisladas dentro de la Administración. Menos aún contribuirá a solucionar tal problema el novedoso recurso jerárquico impropio genérico.