

Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica

Freddy Vásquez Bucarito
Abogado

SUMARIO

- I. LA CONSTITUCION DE UN SERVICIO ADMINISTRATIVO PARA ATENDER UN SERVICIO PUBLICO
- II. NATURALEZA Y CARACTERES DE LOS SERVICIOS AUTONOMOS SIN PERSONALIDAD JURIDICA
 1. *Conceptos de administración o patrimonio autónomo.*
 2. *Los servicios autónomos en Venezuela.*

I. LA CONSTITUCION DE UN SERVICIO ADMINISTRATIVO PARA ATENDER UN SERVICIO PUBLICO

Después de largas discusiones doctrinarias y diversas posiciones jurisprudenciales en las que se ha tratado de definir el concepto de servicio público éste sigue siendo equívoco e impreciso, sin embargo puede afirmarse en que no toda actividad administrativa es prestación de un servicio público, ni toda dependencia administrativa es un servicio público en sentido orgánico¹.

Sin embargo, sin atender a las nuevas ideas que han condicionado la evolución del Estado, en el campo de la salud pública nos encontramos con una actividad tradicional que constituye un soporte importante del orden social. Se trata de una actividad que se origina de un deber estatal y de un derecho de la sociedad a beneficiarse de ella: la actividad destinada a proteger la salubridad de la población.

Este cometido se traduce en la realización directa e indirecta por parte del Estado de actividades dirigidas al fomento, conservación, restitución y rehabilitación de la salud, en virtud de las cuales la Administración propicia por diferentes medios, en especial mediante la asistencia médica, creación y dotación de hospitales, programas sanitarios, educación médica, saneamiento ambiental y la ayuda a iniciativas privadas, un beneficio integral para la sociedad.

Tenemos, pues, al Estado enmarcado dentro de una actividad administrativa clásica que, tendente cada vez a modernizarse con el objeto de ser más eficaz, constituye indudablemente un servicio público, entendido bien desde el punto de vista orgánico o subjetivo o bien desde el punto de vista material u objetivo.

Para prestar ese servicio público, orientado a proteger la salud de las personas y ante la multiplicidad de tareas propias del servicio, el Estado se ha visto precisado

1. José Antonio Ramos Martínez, *Dictamen sobre Creación, Modificación y Supresión de Servicios Públicos* (mimeografiado). Caracas, 11 de julio de 1974, pp. 13-14.

a mejorar y diversificar su organización administrativa apoyándose siempre en el derecho público y en las ciencias administrativas, a fin de actuar con mayor flexibilidad en lo jurídico y en lo financiero, sin los obstáculos y requisitos que impone la tradicional estructura de la Administración Central.

Acorde con esta actitud, en nuestro país resulta imperativo concretar los esfuerzos que se hacen por lograr que el servicio público destinado a la protección de la salud de sus habitantes sea integral y eficaz. Resultan unánimes los pronunciamientos que han hecho todos los sectores interesados oponiéndose a que continúe la duplicación de recursos humanos, técnicos y financieros disponibles en el país para prestar los servicios de salud a la población. En este sentido se ha pensado en constituir un organismo, enmarcado dentro de las formas y categorías jurídicas del derecho público, el cual sería el responsable de formular y coordinar los programas de asistencia médica y saneamiento ambiental.

Dentro de este orden de ideas, encontramos un servicio público ya creado desde hace mucho tiempo y concretado en una estructura administrativa variada que la integran fundamentalmente el Ministerio de Sanidad, órgano del Ejecutivo Nacional a quien corresponde la suprema dirección del servicio de sanidad de la República (artículo 2º Ley de Sanidad Nacional), las dependencias respectivas de las administraciones locales menores comprendida por las Entidades Federales y los Municipios y algunos Institutos Autónomos. Este servicio público cuenta igualmente con un marco legal que contiene las estipulaciones básicas para su prestación y desarrollo, constituido por preceptos constitucionales como lo son los artículos 76 y 136, ordinal 17, así como también por la Ley de Sanidad Nacional de 1938, la Ley Orgánica de la Administración Central, la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional.

Ahora bien, el hecho de subrayar anteriormente que este servicio público de salud ya ha sido creado adquiere singular significado, dada la inquietud que desde el ángulo de la legalidad para la creación puede originar el hecho de añadir a la organización del Ministerio de Sanidad un servicio administrativo denominado Servicio Nacional de Salud.

Tal inquietud puede atribuírsele a la expresión "servicio público", contenida en los artículos 179, ordinal 5º, y 190, ordinal 11º, de la vigenté Constitución.

De acuerdo a lo anterior se ha sostenido que, conforme a la Constitución, el Presidente de la República en Consejo de Ministros puede decretar la creación, modificación o supresión de servicios públicos, pero con las siguientes limitaciones:

1. en caso de urgencia comprobada;
2. durante el receso del Congreso; y
3. con la autorización de la Comisión Delegada del Congreso.

Así lo establece el art. 190 de la Constitución, en su ordinal 11º².

2. Allan R. Brewer Carías, "La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su estudio", en *Jurisprudencia de la Corte Suprema. 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*. Tomo II. Ordenamiento orgánico y tributario del Estado. Instituto de Derecho Público U.C.V., pp. 110.

Al respecto, se ha descartado la aplicación de un criterio material u objetivo para definir el sentido que aquí tiene esta expresión servicio público, ya que en rigor no se concibe la creación legislativa de una actividad. Así mismo el criterio puramente orgánico es insuficiente, porque así quedarían comprendidos todos los organismos administrativos, lo cual nos conduciría a la conclusión de que es necesaria una ley para crear cualquier dependencia administrativa por secundaria que ella sea, lo cual haría suponer que el constituyente quiso a tal extremo entabrar e inmovilizar la organización administrativa³.

De acuerdo a este mismo criterio, la Procuraduría General de la República ha sostenido que “hay poderes de organización implícitos en las normas —digamos de planta o de organización original— que permiten crear figuras organizativas elementales —ejerciendo poderes ordinarios de organización—; por ejemplo, unidades burocráticas equivalentes a oficinas, departamentos o negociados, pues se trata de una simple distribución del personal, sin desplazamiento de las funciones o competencias que continuarán imputadas a unos mismos órganos”⁴.

Lo anterior expone que existen en las normas de organización de carácter legal facultades implícitas y explícitas, según se faculte o no expresamente a la Administración para crear las dependencias necesarias para cumplir una determinada función, resultando admisibles y suficientes ambos supuestos para conformar el marco en el cual el Ejecutivo Nacional puede actuar. Así, las normas que aceptan lo anterior están conformes con la Constitución y mantienen su validez y eficacia.

En tal sentido la doctrina y la jurisprudencia han coincidido en sostener esta conclusión. En Venezuela, la Procuraduría General de la República, al referirse a los artículos 19, ordinal 9º, del Estatuto Orgánico de Ministerios y 1º de la Ley Orgánica del Servicio Consular, que facultan al Ejecutivo Nacional para crear consulados, sostuvo que “Crear, organizar y suprimir Consulados es por tanto, ejercer función administrativa que, por esencia, pertenece al Ejecutivo Nacional” (Doctrina 1962, página 32); así mismo sostuvo este Despacho: “En el derecho positivo venezolano puede sostenerse que el objeto de la potestad organizativa (en sentido estricto) se encuentra definido en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Ministerios, donde el legislador ha dispuesto que cada Ministerio tendrá las dependencias y el personal necesario para el desempeño de las funciones que le están atribuidas. La propia norma establece que esta organización se hará de conformidad con la Ley, o sea, acorde con la fuente primaria a que se ha hecho referencia, que es la que define las atribuciones del poder público”⁵.

La propia Comisión de Administración Pública, por su parte, consideró que: “. . . el Ejecutivo Nacional . . . cuando organiza la Administración Pública Nacional, por vía reglamentaria y dentro del marco de la Ley, ejercita una potestad propia, indisoluble de la función administrativa . . . en este campo, los límites de la po-

3. José Antonio Ramos Martínez, *Ob. cit.*, pp. 23. Véase José Guillermo Andueza, “Las potestades normativas del Presidente de la República”, *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Caracas 1979, pp. 2057, 2058, 2060, 2062 y 2063. Hildegard Rondón de Sansó, “La potestad organizativa en el derecho venezolano”. *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Caracas, 1979, pp. 2186, 2187 y 2188.

4. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1965, p. 39.

5. *Doctrina 1972*, p. 335.

testad administrativa vienen determinados por las normas legales en vigor ... Debe diferenciarse la potestad organizativa de la facultad excepcional ... para la creación, modificación y supresión de servicios públicos. La primera comprende la creación, modificación y extensión de reparticiones administrativas, la asignación de competencias, la determinación del personal y los medios materiales necesarios para su funcionamiento y no requiere la intervención del Congreso o su Comisión Delegada, salvo lo que deriva de la normativa presupuestaria. Se trata del ejercicio de la función administrativa, que por definición corresponde al Poder Ejecutivo”⁶.

La Contraloría General de la República, órgano constitucional muy ligado al Congreso Nacional, ha sostenido: “Ahora bien, es discrecional para el Poder Legislativo elegir el grado de detalle con el cual se deba definir el servicio que se crea; y así, el legislador puede establecer tanto la competencia como la organización (como sucede en el caso de las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sobre las atribuciones y la estructura interna de la Contraloría General de la República) o puede limitarse a establecer la competencia (como sucede en el decreto-ley llamado Estatuto Orgánico de Ministerios, que enumera las atribuciones de cada uno de éstos, pero no detalla su organización interna). Opinamos que cuando el legislador se abstiene de fijar la estructuración interna de los órganos que deben prestar un servicio público, corresponde entonces al Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad para reglamentar las leyes..., que le confiere el numeral 10 del artículo 190 de la Constitución, fijar dicha organización mediante un acto reglamentario... En el caso específico de nuestros Ministerios, encontramos que el Decreto-ley llamado “Estatuto Orgánico de Ministerios” se limita a fijar las atribuciones de cada una de dichas dependencias, sin detallar la estructura interna que deben adoptar las mismas. Sobre el particular el Estatuto Orgánico se limita a especificar, en su artículo 11, que “cada Ministerio tendrá las dependencias y el personal necesario para el desempeño de las funciones que le estén atribuidas conforme a la Ley”. Dicho artículo, obviamente, delega en el poder reglamentario del Ejecutivo la atribución de fijar reglamentariamente las pautas de la organización interna de cada Ministerio”⁷.

Del lado de la jurisprudencia, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 22 de mayo de 1969, decidió de acuerdo a los términos siguientes: “De esta norma (ordinal 11 del artículo 190 de la Constitución) se deduce que originalmente corresponde al Congreso crear, modificar o suprimir servicios públicos, no pudiendo el Presidente de la República ejercer la atribución que le confiere aquélla sino durante el receso de las Cámaras, en caso de urgencia comprobada y previa autorización de la Comisión Delegada. Sin embargo, en algunas de las leyes que organizan y reglamentan el funcionamiento de los servicios públicos se faculta expresamente al Poder Ejecutivo para crear, suprimir o modificar unidades de los servicios existentes de acuerdo con las necesidades de los administrados, lo que es lógico, si se tiene en cuenta que dichos servicios tienen que irse acomodando paulatinamente a los cambios determinados por la evolución natural del país. A título de ejemplo podrían citarse

6. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, T. I., pp. 487-488.

7. *Cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. T. I, p. 489.

al respecto los artículos 3º de la Ley de Registro Público, 1º de la Ley de Servicios Consulares y 1º, 2º y 6º de la Ley de Aduanas. En lo que atañe a la administración de justicia, dicha facultad aparece consagrada precisamente en el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y en virtud de ella el Presidente de la República no necesita autorización de la Comisión Delegada para crear y dotar nuevas unidades en el servicio de justicia o para suprimir o modificar las unidades existentes, pues de acuerdo con lo expuesto, tal autorización ya le ha sido otorgada por el mismo Congreso en la citada disposición”⁸. En cuanto al ejercicio por el Poder Ejecutivo de la potestad organizativa, inherente a la naturaleza misma del Estado, resulta indudable que la misma ha sido atenuada por el principio de la legalidad. Es así, dice el profesor Moles Caubet, como surgen las llamadas “leyes de organización”, “que tienen por objeto cuanto concierne a la estructura administrativa, y en consecuencia a las figuras subjetivas públicas con sus respectivas competencias y actuaciones: oficios, órganos y sus titulares, personal, relaciones interorgánicas e intra orgánicas, coordinaciones, controles . . . etc. (Constitución, artículo 139 en concordancia con los artículos 12, 26, 117, 122, 137, 181, 193 último inciso, 200, 204, 210, 230, 234 p. 2º). La potestad organizativa ha de repartirse por tanto entre la legislación y la reglamentación”. Sostiene el profesor Moles Caubet⁹ que resultaría aventurado sustentar en Venezuela la tesis de que los reglamentos organizativos no precisan de autorización legal especial, aunque admite que la ley que cubre este campo y “de ella dimanen los Reglamentos de organización, aun cuando tengan también cabida los Reglamentos independientes o autónomos”¹⁰.

Para Moles, basta que la Ley lo prevea aun en forma general para que los Ministros tengan competencias reglamentaria y organizativa.

En el extranjero también es sostenido este criterio de que no es necesaria una modificación de la Ley para cada organización administrativa, resultando suficiente con que se confiera esa potestad a la Administración por actos normativos primarios. El profesor García Trevijano Fos¹¹, al tratar sobre la potestad organizativa en el Derecho Español en cuanto a la creación de organizaciones públicas, nos dice: “La competencia puede estar en la Ley o en el Ejecutivo. Aquella puede: a) limitarse a prever la creación, en cuyo caso el poder corresponde al Ejecutivo; b) crear y establecer; c) crear, pero no establecer, en cuyo caso éste compete a dicho Poder Ejecutivo. . . Es la ley la que debe decidir en abstracto o en concreto. Cuando se delega la potestad ha de hacerse expresa y claramente”. Al analizar el artículo 3º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la cual establece el sistema de creación de órganos en la esfera estatal en España, se obtiene el siguiente orden parcial: La creación, supresión, variación en el número, denominación y competencia de los Ministerios, así como la reforma sustancial de los mismos, requiere una ley formal. En esta parte, entra en juego el sentido de la expresión:

8. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1970, p. 237.

9. Antonio Moles Caubet, “La potestad reglamentaria y sus modalidades”, *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Caracas 1979, Tomo IV, pp. 2100-2101.

10. *Idem*, p. 2082 y sigts.

11. Fos García Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo*. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 1967, pp. 110, 111, 115-116.

“sustancial”. El referido autor llega a la conclusión de que no debe considerarse sustancial la creación de unidades y subsecretarías, ya que éstas, así como la creación de Direcciones Generales, se lleva a cabo por el Ejecutivo.

Giannini nos dice que la actividad relativa a la organización de los poderes públicos se divide en dos grandes partes: una que se encuentra regulada por actos normativos primarios y otra cuya regulación es dejada por las normas primarias a la potestad del gobierno y de la administración, la cual constituye la potestad organizativa en sentido propio¹².

El profesor Lares Martínez, reseñando la doctrina francesa en cuanto a este punto, nos dice: “La doctrina francesa anterior a la actual Constitución estimaba que si la creación de los servicios públicos está reservada a la Ley, el Poder Ejecutivo es competente para todo lo que concierne a la organización interior de los servicios públicos y las condiciones de su funcionamiento que no lesionen derechos de terceros. Ya entonces la doctrina francesa sostenía que la organización de los servicios públicos constituía uno de los dominios de la potestad reglamentaria autónoma”. Y Buttgenbach sostiene que si bien en principio es el legislador el único competente para crear un servicio público, se admite que puede delegar este poder, como a menudo hace expresamente, y que, además, existe una “delegación tácita y permanente del Poder Legislativo al Ejecutivo para la creación y la organización interna de los departamentos ministeriales y sus servicios”¹³.

Sin pretender agotar el tema referente a la creación y organización de los servicios públicos, podemos arribar a una conclusión general sobre este aspecto.

Como dijéramos al principio, lo fundamental es que la estructura principal del servicio público tenga un origen en la Ley. Sin embargo, no sería necesario cumplir con esta exigencia cuando se trata de la creación o complementación de las dependencias y órganos de funcionamiento.

De allí que basta con que exista una norma autorizativa o de delegación primaria para que la Administración, contando con un margen de amplitud, en ejercicio de su potestad organizativa, complete el cuadro estructural al dictar normas reglamentarias de organización.

Así la libertad de actuación del Poder Ejecutivo depende fundamentalmente de la voluntad del legislador, que puede crear oficinas y conceder al Ejecutivo Nacional la facultad de organizar las demás que sean necesarias; “o puede dar nacimiento al organismo principal del servicio, pero limitándose a señalar a grandes rasgos su campo de acción (competencia) y su mecanismo funcional, con lo que deja a la administración la posibilidad de modelar libremente la estructura interna de ese organismo principal y determinar las dependencias subalternas que la integran: tal es la situación en lo que respecta a cada uno de los ministerios...”¹⁴.

Aplicado este mismo criterio al caso que nos ocupa, tenemos que el hecho de constituir en el Ministerio de Sanidad un servicio administrativo como el propuesto

12. Cfr. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1972, pp. 332-333.

13. Cfr. José Antonio Ramos Martínez, *ob. cit.*, p. 28.

14. José Antonio Ramos Martínez, *ob. cit.*, p. 31. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa*, Colección Monográficas Administrativas Nº 1, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas 1978, pp. 37-39. Véase José Guillermo Andueza, *loc. cit.*, pp. 2060-2061.

no constituye la creación de un servicio público que, como hemos dicho, ya ha sido creado, ni tampoco se traduce en una modificación del mismo, como sí podría eventualmente calificarse si se llegare a ejecutar una reforma administrativa de ese Ministerio, puesto que sólo se limita a la creación de una dependencia requerida para una mejor realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector salud. En todo caso, en Venezuela existe absoluto respaldo constitucional y legislativo para que los despachos ministeriales conformen la organización que requieran para sus cometidos.

En efecto, son numerosas las disposiciones que fundamentan esta afirmación. Veamos seguidamente los textos de las principales normas constitucionales y legales que permiten esta iniciativa de organización por parte del Ejecutivo Nacional.

El artículo 193 de la Constitución establece que:

“Los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República y reunidos integran el Consejo de Ministros. El Presidente de la República presidirá las reuniones del Consejo de Ministros, pero podrá designar a un Ministro para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. En este caso, las decisiones tomadas no serán válidas si no son confirmadas por el Presidente de la República. *La ley orgánica determinará el número y organización de los Ministros y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros*” (subrayado nuestro).

El constituyente ha querido con esta norma dejar a la Ley Orgánica el señalamiento de los aspectos básicos de organización que deben tener los Ministerios. Este mandato constitucional se cumple con la Ley Orgánica de la Administración Central, como veremos posteriormente.

De la Ley de Sanidad Nacional de 1938, vigente en la actualidad, extraemos los siguientes dispositivos que consideramos aplicables a la materia tratada:

Artículo 2º. De conformidad con lo establecido en el número 4, artículo 15 de la Constitución Nacional, *La Suprema Dirección del Servicio de Sanidad de la República corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por órgano del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; y al efecto se declaran de interés público para la salubridad general, la coordinación y cooperación de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades, en materia de servicios sanitarios* (subrayado nuestro).

Artículo 6º. *El Ejecutivo Federal organizará Servicios Técnicos de Sanidad que correspondan por su constitución y naturaleza a las exigencias de la Higiene Pública y Social de la Sanidad Urbana, Rural y Portuaria, y de la lucha contra epidemias y flagelos sociales* (subrayado nuestro).

Artículo 7º. Además de lo pautado en el artículo 6º, *el Ejecutivo Federal podrá crear las Medicaturas, Unidades Sanitarias, Comisiones, Delegaciones, Direcciones e Inspectorías de Sanidad permanentes o temporales, que juzgare necesarias para la mejor realización de los fines de la presente Ley* (subrayado nuestro).

Artículo 10º. El Ejecutivo Federal dictará además los Reglamentos y Resoluciones que fueren necesarios para la mejor organización y el mejor funcionamiento del Servicio de Sanidad en el País (subrayado nuestro).

Artículo 12º. Las clínicas de hospitalización, enfermerías, hospitales, casas de salud, sanatorios y cualesquiera otros establecimientos similares, de propiedad particular o de asociaciones benéficas, estarán bajo la vigilancia y control técnico del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Dichos establecimientos se ajustarán a lo dispuesto en el Reglamento especial y a las prescripciones de las Leyes, reglamentos y disposiciones sanitarias que fuesen aplicables.

La Ley Orgánica de la Administración Central sirve, igualmente, de marco primario de la facultad organizativa que tiene el Ejecutivo Nacional:

Artículo 4º. El Presidente de la República podrá nombrar Comisionados para que coordinen las acciones de diversas entidades públicas y organismos del Estado que deban atender conjuntamente necesidades en determinados sectores, áreas o programas de igual forma, podrá designar Autoridades Unicas para el desarrollo de áreas o programas regionales con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crearen.

Artículo 5º. Cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro, la Dirección General del Ministerio, las Direcciones Generales Sectoriales y las demás dependencias y el personal que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido.

Las unidades operativas o de ejecución estarán integradas en orden jerárquico descendente así: *Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Servicios. Los reglamentos orgánicos determinarán el número de las Direcciones y demás dependencias que integrarán cada Ministerio y las funciones que ejercerán esas reparticiones administrativas* (subrayado nuestro).

Artículo 30º. Corresponde al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de la salud que comprende la protección, promoción y recuperación de la salud, los programas de saneamiento y contaminación ambiental, referidos a la salud pública, la atención médica y la asistencia social, y en particular, las siguientes actividades: ...

2. Los programas, proyectos, *organización, dirección técnica, administración e inspección de todos los servicios nacionales destinados a la protección, fomento, conservación y restitución de la salud.*

El Servicio Nacional de la Salud (subrayado nuestro).

3. *La coordinación, reglamentación, supervisión, inspección técnica y orientación de las actividades y servicios nacionales, estatales, municipales y privados, en materia de salud pública y asistencia social* (subrayado nuestro).

10. La organización y dirección de los servicios de veterinaria que tengan relación con la salud pública y la inspección y asesoramiento técnico-sanitario

de los que funcionen adscritos a dependencias gubernamentales o a entidades privadas.

Se subraya en esta oportunidad la expresa atribución que de nuevo el legislador hace al Ejecutivo Nacional, en este caso al Ministerio de Sanidad, para que organice las actividades que allí se señalan, entre las que se menciona en forma aparte el Servicio Nacional de Salud.

A pesar de ser casi unánime el criterio expuesto sobre la suficiencia de la delegación que hace la Ley al Ejecutivo para organizarse, existe otro tipo de fundamentación sobre la necesidad de intervención legislativa en cada caso de creación de dependencias administrativas por subalternos que ellas sean. Se trata de la idea expresada por los juristas que han conocido la cuestión relativa a la estrecha vinculación que se ha querido resaltar entre la creación de los servicios públicos y su equivalencia presupuestaria.

Al respecto no nos queda la menor duda de la importancia que tiene el hecho de crear un servicio público dotado de su respectivo presupuesto.

Lo propio es aplicable cuando se trata de un órgano, dependencia o autoridad administrativa de un servicio público ya constituido que éste requiera crear para su mejor funcionamiento. En estos casos también resulta acertado que exista la provisión presupuestaria para cubrir su actividad.

La Procuraduría General de la República ha sostenido que “la creación, modificación o supresión de los servicios públicos requiere de una autorización legislativa porque el servicio . . . comprende las finanzas públicas”¹⁵. En este mismo sentido se ha pronunciado el profesor Lares Martínez¹⁶ y el tema fue objeto de debate por el constituyente¹⁷.

No obstante, se sostiene también que este requisito de crédito presupuestario si bien es importante o luce fundamental para algunos, el mismo no es imprescindible para la creación del servicio público y lo sería mucho menos para la creación de una unidad administrativa, lo cual no tiene que afectar los egresos estatales.

En efecto, una cosa es crear un servicio público en sentido orgánico y otra es dotarlo con los necesarios recursos económicos; es cierto que si lo uno no va seguido de lo otro el servicio público no funcionará, pero asimismo es cierto que aunque no funcione, sí existirá jurídicamente. En este sentido se ha pronunciado la Contraloría General de la República: “. . .la autorización presupuestaria aprobada en previsión de la futura creación de un servicio público, no basta para cumplir el requisito constitucional establecido en el numeral 11 del artículo 190 *ejusdem*; y de la misma manera, la ausencia de dicha autorización presupuestaria no impide que un servicio público pueda ser creado conforme a lo dispuesto en el artículo citado. Expliquemos esto mediante un ejemplo: el Poder Legislativo, en previsión de que durante el ejercicio de 1972, será necesario crear un determinado instituto autónomo, puede asignarle, en el Presupuesto respectivo, una transferencia. La existencia de dicha autorización

15. *Doctrina 1970*, p. 236.

16. Eloy Lares Martínez. *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed. 1970, p. 229.

17. *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*. T. I., vol. 2, p. 231. *Id.*, T. I., p. 220.

que faculta al Ejecutivo para efectuar una erogación en el caso de que el instituto fuere creado, no constituye, ciertamente, el acto de creación de dicho ente; es más, el Congreso, reconsiderando el asunto, podría perfectamente abstenerse de aprobar la Ley necesaria para constituirlo, y de esta manera la partida presupuestaria no podría ser empleada. En sentido contrario, podría perfectamente el Poder Ejecutivo en cualquier momento crear un instituto autónomo, aunque en la Ley de Presupuesto no hubiere transferencia alguna para dotarlo. En tal caso, debería el Congreso proveer, mediante un crédito adicional u otro recurso, los fondos necesarios para que el referido ente funcione. . .”¹⁸.

En todo caso, una modificación sustancial en la composición de los gastos no tiene que coincidir con la aprobación de la Ley de Presupuesto anual. La estructura administrativa puede verse transformada por decreto reglamentario de efectos internos, incluso sustancialmente, en cuyo caso podrán ser previstos los respectivos créditos presupuestarios en el proyecto de Ley de Presupuesto del ejercicio siguiente. La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario contempla tal hipótesis en su artículo 21, el cual dispone:

“El Proyecto de Ley de Presupuesto contendrá las modificaciones en la estructura administrativa que hayan sido decretadas en el transcurso del año.

Cuando en el Proyecto de Ley de Presupuesto se prevea una modificación sustancial en la composición de los gastos, en razón de reformas de la estructura administrativa el Ejecutivo Nacional deberá informar debidamente al Congreso, en la Exposición de Motivos, sobre las fuentes legales o reglamentarias de tales reformas y su justificación técnica”.

En el caso que nos ocupa, la inclusión de una autoridad administrativa, como el Servicio Nacional de Salud, dentro del Ministerio de Sanidad y el inicio de sus actividades a partir del 1º de enero del año siguiente, no comporta inconvenientes desde el punto de vista de los recursos presupuestarios, como veremos en la segunda parte.

II. NATURALEZA Y CARACTERES DE LOS SERVICIOS AUTONOMOS SIN PERSONALIDAD JURIDICA

El Estado moderno, como se sabe, a diferencia del Estado abstencionista, ha venido ocupándose cada vez más de intervenir directamente en las prestaciones que él se ha propuesto garantizar. Esto ha originado un incremento de las actividades del Estado, conformándose una gama que abarca desde las más tradicionales hasta las más novedosas formas de intervención. Tal evolución ha contado con la aparición acorde de diversos entes que han pasado a conformar la estructura del Estado. Con este propósito han surgido los entes unipersonales dirigidos por la propia Administración Central, carentes de personalidad jurídica y destinados al cumplimiento de

18. Dictamen del 29 de marzo de 1971, citado en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, T. I., pp. 490-491. Cfr. José Antonio Ramos, *ob. cit.*, p. 20.

fines específicos de la Administración: es el caso de la Regie en Francia. Se crearon además aquellos entes con personalidad jurídica o moral denominados Establecimientos Públicos institucionales, corporativos o asociativos, con un patrimonio y estructura distintos de la República conocidos en el Derecho Venezolano como institutos autónomos; o entes autárquicos en países como Argentina. Otra modalidad la constituye las formas societarias de participación del Estado en actividades económicas e industriales.

También se ha recurrido a objeto de participar en estas actividades a los llamados patrimonios autónomos separados del Tesoro Nacional, sin crear para ello una persona jurídica.

1. *Concepto de administración o patrimonio autónomo*

Constituye una figura intermedia entre la estructura y el rigor de la Administración Central y la Administración Descentralizada o indirecta. Son entes conocidos en diversos países como Administración, Servicios, Fondos, Patrimonios o Haciendas Autónomas¹⁹ que tienen una autonomía financiera sin personalidad jurídica convertidos en instrumentos para conseguir la flexibilidad en el manejo de fondos. Son organismos autónomos que se tienen como cajas especiales o fondos separados, lo cual supone para algunos un rompimiento del principio de la unidad de caja o del tesoro, si bien para otros lo que se quebranta es el principio de universalidad del Presupuesto del Estado²⁰.

Los autores han conceptualizado su creación atendiendo al concepto de descentralización por servicios, a diferencia de la descentralización territorial, como un modo de organizar servicios públicos²¹. De acuerdo a la doctrina francesa, la extensión de los poderes de decisión del órgano descentralizado y la intensidad del control de la autoridad central, es el criterio determinante de la mayor o menor descentralización administrativa. Maspétiol y Laroque²² afirman que si bien la personalidad jurídica es indispensable para que haya descentralización, existen servicios organizados como *Offices* que están sometidos a jerarquías y no constituyen servicios descentralizados.

En Italia la doctrina distingue entre descentralización jerárquica o burocrática, por un lado, y la descentralización orgánica, por el otro. Según esto, existe descentralización jerárquica o burocrática, cuando se transfieren poderes del órgano superior o central a los órganos inferiores. La descentralización orgánica aparece cuando se confiere la personalidad jurídica al servicio y, por lo tanto, el nuevo ente actúa ejerciendo poderes y poseyendo patrimonio propio, saliendo de la persona pública

19. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Tomo I, pág. 360.

20. Mariano Baena del Alcázar, *Administración Central y Administración Institucional en el Derecho Español*, Madrid 1976, p. 186. Véase Fernando Garrido Falla, "La Administración Institucional en la España de los años 70", volumen III, *El Estado y la Política*, Tomo II, Madrid 1974, p. 59.

21. Enrique Sayagues Lazo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo 1963, T. I, pp. 229-240. Véase Ramón Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid 1971, p. 240.

22. Enrique Sayagues Lazo, *op. cit.*, p. 231.

del Estado. En forma intermedia, la administración nacional italiana contempla las llamadas haciendas autónomas, que suponen cierta descentralización administrativa interna.

La "aziende autonome" son "reparticiones dependientes de los Ministerios, actuando mediante órganos propios, dotados de cierta autonomía funcional, con un patrimonio individualizado y contabilidad separada, algunos de los cuales tienen personalidad jurídica"²³.

También se pasa del concepto de descentralización al de desconcentración de una manera insensible, cuando el órgano inferior tenga capacidad de autodeterminación en el sector limitado de poderes que le han sido atribuidos y en todo el resto de su actividad se desenvuelva bajo centralización, acompañado de una individualidad financiera reconocida al servicio. No tienen un patrimonio propio y carecen de personalidad jurídica al integrar la misma persona a que pertenece al órgano superior. Sin embargo, pueden contar con un conjunto de bienes y recursos afectados especialmente al servicio con contabilidad propia y reglas de administración específicas y tendrán una autonomía financiera en cuanto a que esos órganos tienen unos ingresos distintos de los generales del ente central.

De acuerdo al derecho belga que contempla las administraciones autónomas, su creación no traspasa los límites de la desconcentración. Algunos servicios comprendidos en el conjunto que forma la Administración, están liberados de ciertas restricciones. Se le acuerda a estos servicios una independencia de gestión administrativa y presupuestaria, aun cuando permanecen integrados como un sector a la administración: sus funcionarios son los mismos de la Administración; el servicio no es sujeto de derechos y obligaciones ya que no tienen ningún patrimonio ni capacidad jurídica²⁴.

Serra Rojas²⁵, al referirse a estas instituciones, advierte que su creación no ha obedecido en la mayor parte de los casos a una tendencia sistemática de organización. La formación de cada organismo se ha orientado a la iniciativa propia de sus autores, dentro de un criterio general de centralización o descentralización, no llegando a definir con claridad su naturaleza jurídica.

En cuanto al término autonomía utilizado para caracterizar a estos servicios, se ha concluido en que el mismo resulta impropio por cuanto no se llega nunca a romper el vínculo orgánico con el ente del cual forman parte, calificándole como una especie de desconcentración interna. No obstante, se afirma que la autonomía atenuada de que gozan estos servicios comprende, por lo menos, cuatro tipos: de gestión o administrativa, financiera, presupuestaria y contable, y será mayor o menor en atención a la naturaleza de los fines buscados y a la capacidad de autofinanciamiento del servicio, según su regulación.

23. Enrique Sayagues Lazo, *ob. cit.*, pág. 223.

24. Cir Cambier, *Droit Administratif*, Ed. Maison Ferdinand Larquier, S. A. Bruxelles 1968, pp. 143-144. Véase Louis Troabas, *Manual de Derecho Público y Administrativo*, París 1971, p. 162.

25. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, *ob. cit.*, p. 360.

En cuanto al mecanismo de creación de estos servicios autónomos, las alternativas pueden ser mediante ley o a través de decretos²⁶, con la intervención posterior legislativa en todo caso para consagrar sus recursos provenientes del presupuesto, sea a través de la Ley de Presupuesto o mediante el mecanismo de créditos adicionales.

El régimen administrativo de estos entes también debe ser regulado integrándolos orgánica y jerárquicamente en el Despacho Ministerial correspondiente y, por consiguiente, con sujeción a los mecanismos de control interno y externo. En este último caso, se atenderá al objetivo de flexibilizar sus actividades, por lo que el control externo que se ejerza debe ser un control posterior²⁷.

Ahora bien, una síntesis sobre el concepto, naturaleza y caracteres de los servicios autónomos o patrimonios separados comporta los siguientes aspectos:

1. Constituyen patrimonios unitarios y permanentes destinados a realizar una determinada actividad, cuya administración, aun cuando dependiente de la jerarquía administrativa, tiene una cierta autonomía funcional en el dominio financiero, presupuestario, contable y de gestión, sin adquirir personalidad jurídica distinta de la República.

2. Constituye una forma mixta que conjuga la administración directa desde el punto de vista orgánico con la administración autónoma desde el punto de vista funcional. En tal sentido se diferencian de los institutos autónomos en que éstos tienen personalidad jurídica, cuentan con un patrimonio independiente del Fisco Nacional y sus bienes no están sometidos al régimen de bienes nacionales. Existe una diferencia de grado en cuanto a la autonomía funcional, pero no tienen estos servicios autonomía orgánica.

3. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica se encuentran sometidos al conjunto de potestades que se engloban dentro de la relación jerárquica. Corresponde al Ministro tomar iniciativas, la última decisión, la revocación y control de los actos del Director del Servicio y su inspección y control.

4. En el servicio autónomo, además de la relativa autonomía de gestión y de la autoridad directa e inmediata del Ministerio, se tiene la ventaja de que se pueden afectar los ingresos o fondos para una finalidad determinada. -

5. El servicio autónomo permite organizar aquellas actividades con posibilidades de autofinanciamiento —total o parcial— ligados a servicios especiales del Estado. Al respecto cabe agregar que servicios como los de comunicaciones, correos, telégrafos, asistenciales o sociales, construcción, ferrocarriles, entre otros, han sido atribuidos en algunos países como Alemania, Francia e Italia, a patrimonios o servicios autónomos.

26. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, *ob. cit.*, p. 361. Véase J. A. García Trevijano Fos, *ob. cit.*, p. 117.

27. Dictamen N^o CJ-080 del 22-8-74, de la Contraloría General de la República, relativo a la naturaleza jurídica del Fondo para el Financiamiento de las Exportaciones.

2. *Los servicios autónomos en Venezuela*

En nuestro país la figura de los servicios autónomos además de ser poco común es escasamente conocida desde el punto de vista jurídico. No existe en nuestro ordenamiento jurídico una normativa general relativa a los mismos. Se le ha llegado hasta ubicar en diferentes proyectos de ley que se han elaborado, dentro de los entes que conforman la administración descentralizada. Varios proyectos se han elaborado, entre ellos el Proyecto de Ley de Organizaciones Autónomas elaborado en 1961 en la Comisión de Administración Pública; el Proyecto de Ley Institutos Autónomos y Empresas del Estado elaborado en el Ministerio de Hacienda en 1968; el Proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas elaborado en 1971 por la Comisión de Administración Pública y ahora en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada presentado por el Ejecutivo Nacional al Congreso de la República el 22 de junio de 1976, en cuya exposición de motivos se dice:

“Así, indistintamente se ha utilizado la denominación de Instituto, Corporación, Fondo, Compañía Anónima, Fundación, sin que ni siquiera cada una de estas denominaciones se corresponda siempre con alguna de las formas jurídicas utilizadas. Por otra parte, paralelamente a la utilización de figuras jurídicas personificadas para crear entes descentralizados, en más de una oportunidad el Estado recurrió a una figura de descentralización patrimonial y funcional, pero sin atribuir al patrimonio creado personalidad jurídica específica. Esto sucedió en el pasado con la llamada Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria convertida en 1974 en Corpoindustria; y con el antiguo Fondo Nacional del Café y del Cacao, convertido también en 1974 en dos Institutos Autónomos: el Fondo Nacional del Café y el Fondo Nacional del Cacao. Estas figuras descentralizadas patrimonialmente, que equivalen a lo que la doctrina extranjera denomina las Haciendas Autónomas o Patrimonios Autónomos, no permitidas por la Legislación Venezolana, fueron sin duda figuras de carácter ilegal pero que funcionaron durante muchos años en la Administración Pública Nacional. Aun cuando no permitida por el ordenamiento jurídico, no hay duda de que la sola descentralización patrimonial puede ser, en muchos casos, un instrumento y un expediente útil y expedito para afectar determinados fines de un patrimonio, sin necesidad de crear una persona jurídica distinta de la República para gerenciar dichos patrimonios”.

Estos servicios autónomos denominados Fondos en la mayoría de los casos han sido creados unas veces por decretos, otras mediante decreto-leyes y otras ocasiones mediante Ley, como es el caso más reciente del Fondo para el Pago de Prestaciones Sociales al personal de la Administración Pública, creado por disposición del Artículo 72 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Otro Fondo creado y que no hemos mencionado es el Fondo para el Financiamiento de las Exportaciones.

Como podrá observarse, esta figura de patrimonios autónomos ha sido utilizada en nuestro país sin ninguna disciplina. En casi todos los casos ha sido para la realización de actividades crediticias o de financiamiento. Es decir, se les ha dado un

carácter esencialmente económico y hasta comercial. El único que tiene un carácter social administrativo es el Fondo para el Pago de las Prestaciones del Personal de la Administración Pública. En otros países por el contrario, estos servicios autónomos con carácter administrativo han sido escogidos para la atención de las oficinas de ayuda social, para organización y funcionamiento de los hospitales y para los servicios culturales y de investigación, reservando a los establecimientos públicos o institutos autónomos las actividades económicas y comercio-industriales del Estado.

Sin embargo, no puede considerarse que ha habido una ausencia absoluta de interés en nuestro país por clasificar y agrupar jurídicamente a los entes públicos. En el Proyecto de Ley Orgánica para la Administración Descentralizada presentada por el Ejecutivo Nacional en 1976 se distinguen tres categorías de organismos que conforman la noción de entidades descentralizadas, a saber: a) los institutos autónomos; b) los servicios autónomos sin personalidad jurídica y c) las empresas del Estado. En cuanto a la categoría de los servicios autónomos el proyecto configura la noción de esta categoría y reconoce como tales a "los órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, carentes de personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, para realizar un cometido estatal" (artículo 3º). El Capítulo II de este Proyecto de Ley Orgánica se refiere íntegramente a los servicios autónomos sin personalidad jurídica y en sus disposiciones se establece su creación por Decreto del Presidente de la República (artículo 72); se establece que estarán a cargo de un Director nombrado por el respectivo Ministro (artículo 73) y se consagra la excepción al principio de no afectación de la masa del Tesoro (artículo 75).

Disposiciones legales de reciente promulgación han contemplado previsivamente la figura del servicio autónomo administrativo, considerando la utilidad de los mismos para el ejercicio de las funciones del Estado. En efecto, estos entes han quedado enmarcados dentro de la estructura organizativa general del Estado. El artículo 1º de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario señala como integrante del Sector Público a los cuales se aplica, una vez mencionados el Poder Nacional, los Estados, los Municipios y los institutos autónomos, a los servicios autónomos sin personalidad jurídica. Asimismo el artículo 14 *ejusdem* consagra la excepción al principio de la unidad del tesoro, al establecer en el ordinal 5º que pueden afectarse "para fines específicos" los ingresos que resulten de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica. El artículo 52 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario dispone que los presupuestos de los servicios autónomos sin personalidad jurídica se regirán por el Título II previsto para los Institutos Autónomos.