

Los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica a la luz de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1991¹

María M. Matheus inciarte*

Resumen

Las imprecisiones que rodean a los servicios autónomos sin personalidad jurídica generan problemas dentro de la administración pública venezolana, de allí que se justifique su análisis. Es preciso definirlos, revisar algunos casos concretos y estudiar la Ley Orgánica de la Administración Central que los consagrara hace poco tiempo, ello con el propósito de determinar si el establecimiento de los servicios autónomos en la ley mencionada resuelve los problemas que circundan a los prenombrados servicios. El método que se utiliza es el empírico-analítico, pues no sólo se observa y se describe el fenómeno desde el punto de vista teórico, sino que se contrasta con la realidad, para posteriormente, intentar esclarecer la confusión que circunda a los servicios autónomos sin personalidad jurídica. Lo cierto es que el legislador perdió una valiosa oportunidad para esclarecer los requisitos principales de la figura objeto de nuestro estudio, pues lo que hizo fue otorgarles basamento legislativo y despejar algunas dudas, pero la regulación de aspectos relevantes los delega en otros instrumentos jurídicos, manteniendo con ello la incertidumbre que rodea a estas figuras tan de moda de la administración pública. Urge en consecuencia, una profunda evaluación aunada de la efectiva planificación en la actividad administrativa con el propósito de alejar definitivamente el fantasma de la corrupción.

Palabras clave: Administración pública, servicios autónomos sin personalidad jurídica, desconcentración.

Recibido: 12-07-00 o Aceptado: 07-09-001

* Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. La Universidad del Zulia.

¹ El presente trabajo forma parte del proyecto de Investigación “Naturaleza e Impacto de los servicios autónomos sin personalidad jurídica en la Administración Pública Venezolana”, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de la Universidad del Zulia (LUZ).

Autonomous Services Without Judicial Status Under The Organic Law of Central Administration of 1 999

Abstract

The impreciseness which surrounds autonomous services without judicial status presents problems within Venezuelan public administration, and for this reason deserves our analysis. It is important to define them, review a few concrete cases, and study The Organic Law of Public Administration, which established them relatively recently, for the purpose of determining if the establishment of these autonomous services in the aforementioned law resolved any of the problems which surrounded their fore-runners. The method used was empirical-analytical, but the phenomenon was not only observed and described from a theoretical point of view, but also compared with reality for the purpose of later trying to clarify the confusion which envelops these public services without status. It is obvious that the legislators lost a valuable opportunity to clarify the principal requirements of the object of our study. Basically what they did to them was a legislative basis and clear up a few doubts, but the regulation of its aspects was delegated to other legal instruments, maintaining uncertainty with respect to these figures which are quite popular in public administration these days. A profound evaluation together with an effective planning of the administrative activity, are both urgent necessities for the purpose of eliminating the source of corruption.

Key words: Public administration, autonomous services without judicial status, decentralization.

Introducción

La administración pública venezolana es uno de los ejes principales a través del cual el Estado operativiza sus políticas fundamentales, de allí la necesidad de que la organización administrativa funcione de manera eficiente. El problema que se plantea en la presente investigación está referido a los servicios autónomos sin personalidad jurídica, pues ha resultado una figura confusa que ha proliferado en la década de los noventa, resulta indispensable realizar un análisis de los mismos a la luz de la aprobación de la reforma del Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC)²

En el mismo orden de idea, es conveniente citar algunos casos concretos de servicios autónomos sin personalidad jurídica. El estudio se justifica porque esta figura jurídica es atípica dentro de la estructura administrativa, por un lado depende de una jerarquía al no poseer personalidad jurídica y por otro, posee autonomía financiera y presupuestaria, lo cual le permite ser una excepción en cuanto a la unidad del tesoro, es por ello que no se constituye como un órgano normal de la administración central. Algunos autores han coincidido que el poder de decisión de los servicios autónomos puede llegar a ser mayor que el de los institutos autónomos y consideran que

² Este Decreto-Ley de la LOAC sufrió tres reformas en el año 1999 (agosto, octubre y diciembre), la presente investigación versa sobre la última de ellas, pues no se introducen cambios sustanciales.

aquellos deben formar parte de la administración descentralizada, al igual que los institutos autónomos (Ariño, 1972 y Silva, 1996).

No obstante, tal discusión la termina la reforma de la LOAC al consagrarlo dentro de su articulado en el Capítulo 11, denominado “De la Desconcentración Administrativa”. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica dependen jerárquicamente del ministro correspondiente, esta es la estructura normal de la administración pública centralizada.

El método que ha de seguirse es el empírico-analítico, basado en un estudio conceptual del fenómeno, porque no sólo se describe el mismo, sino que se sustenta en una observación de la realidad, donde se estudia su contexto, se delimitan aspectos, asuntos o hechos que rodean el objeto y al final se determinan los alcances y limitaciones de los servicios autónomos sin personalidad jurídica.

La presente investigación se divide en tres puntos, a saber: definición de los servicios autónomos sin personalidad jurídica; casos concretos de los servicios autónomos sin personalidad jurídica y consagración de los servicios autónomos sin personalidad jurídica en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1999.

1. Definición de los servicios autónomos sin personalidad jurídica

Los servicios o patrimonios autónomos han existido en Venezuela desde el año 1949 (Fondo Nacional del Café) y no es hasta el año de 1999 que aparecen consagrados en la Ley Orgánica de la Administración Central, dicha situación ha traído consecuencias desde el punto de vista jurídico-administrativo, pues son organismos confusos y poco explícitos donde, aparentemente, cualquier actividad puede desarrollarse sin resultar muy claro si ello se apega a la legalidad o no.

Los servicios autónomos sin personalidad jurídica se incluían en varios proyectos de Leyes Orgánicas de la Administración Descentralizada, lo cierto es que ninguno de estos proyectos fue sancionado y por tanto, dicha figura no poseía existencia legislativa, es decir, incidentalmente era mencionada en algunas leyes, tal como la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP), pero ninguna de ellas establecía su forma de creación, ni su regulación. Por este vacío legislativo y dada la proliferación de estos servicios autónomos (Peña, 1997: 303) a partir de la década de los noventa, el Ejecutivo Nacional se vio en la necesidad en el año 1991 de dictar un reglamento que los consagrara y regulara en alguna medida su *modus operandi*, dicho reglamento sufrió una reforma en el año 1996 y fue hasta 1999 el único instrumento jurídico que los constituyó por esta razón algunos autores tildaron al reglamento y a los servicios autónomos de ilegales (Hernández, 1984; Peña, 1997).

Según la definición de Vásquez los servicios autónomos son patrimonios unitarios, cuyo objetivo es realizar una actividad específica, posee una administración dependiente jerárquicamente (sometidos al conjunto de potestades que corresponden al Ministro, pues a él corresponden las iniciativas, la última decisión, la revocación, inspección y control de los actos del Director del servicio), pero con cierta autonomía funcional en el plano presupuestario, sin adquirir por ello personalidad jurídica diferente a la de la República. Combina administración directa desde el punto

de vista orgánico con administración autónoma desde el punto de vista funcional, tales organismos pueden confundirse con los institutos autónomos, pero ello es un error porque éstos poseen personalidad jurídica, patrimonio propio independiente del Fisco Nacional. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica desarrollan actividades con posibilidades de autofinanciamiento (Vásquez, 1982: 51).

Estos servicios constituyen una excepción al principio de la unidad del tesoro, al concederles, tal como lo expresa Vásquez autonomía presupuestarla y de gestión y así se establece en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario -virtualmente³ derogada por la ley Orgánica de la Administración Financiera al consagrar la regla de la no afectación en su artículo 16, numeral 5 “...Los que resulten de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica...” La Comisión de Administración Pública recomendó la existencia y funcionamiento de estos patrimonios, cuya naturaleza requiere consagrar una excepción a principios de orden financiero y presupuestario, entre los más importantes, los de unidad del tesoro, unidad y universalidad del presupuesto. La creación de la figura objeto de estudio permitiría que los ingresos de estos patrimonios o servicios pudieran ser afectados a la cobertura de sus gastos (Comisión de Administración Pública, 1972: 360).

Es de observar que la figura en comento está ubicada en un grado intermedio entre la administración central y la descentralizada, pues posee características de jerarquía mezcladas con autonomía, las cuales corresponden a una u otra de las divisiones de la administración pública venezolana, respectivamente, es decir, no es un órgano típico ni de la, administración pública central, ni de la administración pública descentralizada.

2. Confusiones prácticas generadas alrededor de los servicios autónomos sin personalidad jurídica

La falta de definiciones concretas circundan a los organismos centro de la presente investigación y ello conlleva a circunstancias poco claras en el plano de la legalidad e incluso podría a la larga convertirse en un caldo de cultivo propicio al fenómeno de la corrupción. Citaremos dos ejemplos que demuestran la confusión de los prenombrados organismos, el primer caso, se encuadra dentro del pronunciamiento que realiza la Contraloría General de la República a varios a servicios autónomos y el segundo caso hace referencia a dos servicios autónomos del Estado Zulia.

a. La Contraloría General de la República:

La Contraloría General de la República, recientemente, ha objetado duramente la creación de servicios autónomos sin personalidad jurídica, cuyo patrimonio se ha conformado por ingresos de carácter nacional, específicamente tributos y multas, entre otros servicios que se encuentran en estas circunstancias criticadas por la Contraloría, se mencionan los siguientes: la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), Servicio Autónomo de Registro de la Propiedad Industrial, Servicio Autónomo Nacional de Normalización, Calidad, Metrología y Reglamentos Técnicos (SENCAMER), Servicio Autónomo de Tránsito Terrestre, entre otros.

³ Más adelante se explica porqué la ley se encuentra virtualmente derogada.

El cuestionamiento realizado por la Contraloría está basado en que estos ingresos (tributos y multas) son consecuencia de supuestos de hecho de carácter objetivo y no constituyen el resultado de la gestión de un servicio autónomo sin personalidad jurídica, previstos en el numeral 5 del artículo 16 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario antes mencionado.

El término **gestión** utilizado en este caso está referido a la administración de los mismos y más específicamente, al conjunto de actos que éstos realizan para cumplir con sus fines. Cuando se dicen que unos ingresos “resultan” de la gestión de un servicio autónomo, se está queriendo decir que tales ingresos nacen o se originan a partir de la gestión particular de dicho servicio, de las diligencias que éste lleve a cabo para cumplir con sus fines y no de unos supuestos de hecho objetivos (Real Academia Española, 1984 en Contraloría General de la República, 1994: 385). En el caso de los tributos, éstos no pueden ser considerados como resultado de la gestión de un servicio autónomo, pues su causa es la verificación del llamado hecho imponible, el cual ha sido definido de la siguiente manera en el Código Orgánico Tributario, en el artículo 35 “es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación”.

Las multas tampoco pueden ser consideradas como resultado de la gestión de estos servicios, pues su causa es la verificación de una contravención, “... situación de hecho en cuyo mérito una persona aparece en contradicción con lo dispuesto en una norma de policía...” (Marienhoff, 1995 en Contraloría General de la República, 1994: 386). En consecuencia, los ingresos de Derecho Público no pueden ser explicados como el resultado de la gestión de un servicio autónomo sin personalidad jurídica, sino como resultado de la soberanía que el Estado posee y es a través de ella que establece supuestos de hecho, tales como el hecho imponible y la contravención, los cuales no pueden jurídicamente ser aplicados para fines específicos (Contraloría General de la República, 1994: 386).

Puede apreciarse el énfasis que la Contraloría General de la República hace para negar rotundamente la legalidad de que tributos y multas se constituyen en el producto de la gestión de los servicios autónomos, sin embargo, existen otros organismos además de los ya señalados cuyo patrimonio está integrado por tributos fundamentalmente. A renglón seguido serán analizados algunos servicios autónomos del Estado Zulia que se encuentran en esta misma situación, es de observar que el asunto de los ingresos en esta figura jurídica no está del todo claro y de allí la necesidad de ahondar en las definiciones alrededor de la misma.

b. Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica del Estado Zulia:

El Estado Zulia es pionero en la creación de servicios autónomos sin personalidad jurídica y ello se debe a que éstos pueden ser creados por decreto tal como lo establece el artículo 2 del Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica del Estado Zulia, cuando expresa que serán creados “mediante Decreto dictado por el Gobernador del Estado en reunión de Gabinete”. La creación a través de decreto de la figura que se analiza otorga cierta flexibilidad y celeridad a la actividad administrativa, pues dicha creación sólo depende del Poder Ejecutivo del Estado, a diferencia de los institutos autónomos que deben constituirse mediante ley y ello incide en la tramitación político administrativa, fundamentalmente si la actividad necesita ser atendida con

urgencia y si a ello se le añade que ambos poderes (Ejecutivo-Legislativo) se encuentren enfrentados desde el punto de vista político, ello significa retardo que se traduce en ineficiencia.

El decreto dictado por el Ejecutivo del Estado Zulia señala en su artículo 11 cuáles son los ingresos propios de los servicios tantas veces mencionados y expresa en su ordinal primero lo siguiente: “Los que obtengan por los servicios que preste. No se considerarán ingresos propios, y en tal virtud, serán enterados a la Tesorería del Estado, lo que resulten de la aplicación de Leyes o disposiciones que **consagren sanciones tributarlas**”.

El referido decreto coincide, en parte, con el dictamen de la Contraloría General de la República analizado anteriormente, en lo que se refiere al patrimonio del servicio autónomo y no admite que el resultado de las sanciones tributarlas pase a engrosar el ámbito de los ingresos propios del mencionado organismo, sin embargo, no sucede igual con las tasas, es decir, éstas son percibidas por los servicios del Estado Zulia como producto de su gestión, no obstante el citado dictamen de la Contraloría. Es conveniente pronunciarse al respecto y definir claramente cuáles son los ingresos que se consideran producto de la gestión de las tantas veces señalados servicios autónomos.

Tal pronunciamiento debe provenir del Poder Nacional, pues admitir que cada Estado determine el tipo de ingreso que conforman a estos organismos puede generar un desorden administrativo que podría desviar el objetivo de celeridad y honestidad que deben poseer todas las figuras jurídicas que se encargan de ejecutar la actividad administrativa. Es preciso aclarar que no se pretende desmontar la autonomía de los Estados, sino que existen ciertos criterios que deben ser uniformes para a posteriori dar lugar a la heterogeneidad que constituye cada Estado.

Además de la situación comentada con respecto a la falta de claridad del tipo de ingresos propios que constituyen a estos organismos es oportuno analizar dos casos específicos que también abundan en la falta de claridad que rodean a los servicios autónomos sin personalidad jurídica en aspecto similar. La Constitución de 1999 reitera lo establecido en la Constitución de 1961 sobre el tema de los tributos, el Código Orgánico Tributario enfatiza la importancia de la reserva legal.

En el artículo 317 de la Constitución de 1999 se señala que: “No podrán cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley...” A su vez, el artículo 4 del Código Orgánico Tributario establece:

“Sólo a la ley corresponde regular con sujeción a las normas generales de este Código, las siguientes materias:

1. Crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho imponible, fijar la alícuota del tributo, la base de su cálculo e indicar los sujetos pasivos del mismo...

Parágrafo Primero.- En ningún caso se podrá delegarla definición y fijación e los elementos integradores de; tributo así como las demás materias señaladas como de reserva legal por este artículo “..cuando se trate de tasas previstas en leyes, la ley creadora del tributo correspondiente podrá autorizar para que anualmente en la ley de presupuesto, se proceda a fijar la alícuota del impuesto **entre el límite inferior y el máximo** que en ella se establezca...”

A propósito de la normativa antes enunciada es conveniente analizar los casos de los servicios autónomos del Aeropuerto y el Puente del Estado Zulia, regulados, respectivamente, por: la Ley por la cual el Estado Zulia asume la Administración y Mantenimiento de los Puertos y Aeropuertos Públicos de uso comercial ubicados en su territorio (Ley Aeropuerto) y la Ley según la cual el Estado Zulia asume la Conservación, Administración y Aprovechamiento del Puente General Rafael Urdaneta sobre el Lago de Maracaibo (Ley Puente). En el artículo 22 de la Ley Puente se establece: “Corresponde al Ejecutivo del Estado Zulia la potestad de fijar los peajes y tarifas para los usuarios...” A su vez el artículo 11 de la Ley Aeropuertos expresa que: "Corresponde al Ejecutivo del Estado Zulia la potestad de fijar las tarifas máximas y mínimas para los usuarios..."

Luego de transcribir los artículos de las Leyes Puente y Aeropuerto es interesante precisar la definición de tasas comparándola con el término de precio público, pues algunos funcionarios que laboran en el Puente y en el Aeropuerto han expresado que las tarifas cobradas en los organismos mencionados no constituyen una tasa, sino un precio público. El propósito del juego en la terminología se explica a continuación, aunque de alguna manera ya se deduce de la normativa del Código Orgánico Tributario, señalada anteriormente.

Es conveniente expresar que la tasa es el tributo más cercano a los ingresos de derecho privado denominado precio y de allí que la distinción entre uno y otro sea uno de los más intrincados problemas del derecho tributario. En el precio el Estado presta el servicio en condiciones de libre competencia y si existiese monopolio estatal se está en presencia de una tasa, aunque el Estado puede convenir en un precio donde no existan condiciones de libre competencia.

“Lo que si consideramos ahora muy importante es que independientemente de las distinciones que pueden hacer los autores sobre este particular, es necesario tener en cuenta que no resultaría legítima la selección, incluso ficticia del mecanismo del precio para nosotros eminentemente contractual, para eludir la figura tradicional de la tasa que sí estaría sometida al principio de legalidad en materia tributario y a otros principios fundamentales de nuestro Texto Constitucional” (Acedo, 1996: 19).

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa⁴, Especial Tributaria, distingue ambos términos:

"... hay notas diferenciadoras precisas que permiten ubicar dentro del concepto de tasas o de precios públicos, el ingreso del cual se trate. Estas notas diferenciales son:

1. La tasa tiene su fuente en la ley; su pago es una obligación ex lege que surge evidentemente de] poder de imperio del estado...Y en la fijación de su monto se busca solamente recuperar el costo del servicio prestado.
2. La tasa corresponde a un pago que se genera por la utilización de un servicio que presta el Estado y que es inherente a su soberanía...

⁴ Hoy, Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa.

3. En cuanto al precio público éste tiene su fuente en el acuerdo de voluntades, vale decir, es una obligación ex contractus y si bien es fijado unilateralmente por el Estado o ente público prestador del servicio, no lo es en ejercicio de su poder de imperio sino en su condición de ente contratante que tiene la facultad de fijar la contraprestación, valorando el servicio en forma tal que le permite recuperar costos y obtener un margen de ganancia” (Pierre Tapia, 1996: 176-178).

En el caso de los ingresos percibidos por los servicios que presta el puente y el aeropuerto, objeto del presente estudio, son obligaciones surgidas de la ley que responden al concepto de tasa además este tipo de servicios surge de la transferencia de competencias exclusivas establecidas en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público y para poder ejercerlas se necesita una ley estatal como las dictadas para su regulación (Ley Puente y Ley Aeropuerto, anteriormente citadas).

En la sentencia analizada se diferencia el término precio público de tasa, se ratifica el principio de la reserva legal y la violación que se produce cuando los elementos constitutivos de las tasas son regulados por instrumentos diferentes a la ley, al respecto la Corte, agrega:

“... no es la Ley, el instrumento que en este caso define el hecho imponible, en los diversos supuestos que se presentan, ni fija la alícuota del tributo, ni la base de su cálculo... sino que es la mencionada **Resolución 51** el instrumento que se utiliza para suplir el mandato legal, hecho éste que evidentemente **violenta el principio de legalidad tributarla consagrado en nuestra Carta Magna y desarrollado por el Código Orgánico Tributario**; principio éste mejor llamado principio de reserva de Ley, por cuanto su primordial función es poner un límite a la potestad tributarla normativa del Estado” (Pierre Tapia, 1996: 184).

Esta sentencia establece claramente que sólo a través de ley se pueden establecer los elementos fundamentales de un tributo y que ningún otro instrumento (resolución, reglamentos o decretos) proveniente del Poder Ejecutivo tiene la potestad de organizar el tributo, pues violentaría el principio derivado de reserva legal del Estado de Derecho. El problema se genera porque el Poder Legislativo del Estado Zulia deslegaliza su competencia y se la otorga al Poder Ejecutivo del mismo Estado, tal como se expresara en su momento cuando se hizo mención a los artículos 29 de la ley Puente y 11 de la Ley Aeropuerto, al deslegalizar su competencia el Ejecutivo Regional establece sus tasas sin ninguna limitación al respecto, es decir, sin que se definan los elementos constitutivos del tributo, tal como lo exige el artículo 317 de la Constitución de 1999, en concordancia con el artículo 4 del Código Orgánico Tributario.

Esta situación pudo evitarse si en la ley de creación de competencias exclusivas de puente y aeropuerto hubiese sido previsto que anualmente en la Ley de Presupuesto, se proceda a fijar la alícuota del impuesto entre el límite inferior y el máximo que en ella se establezca, tal como lo advirtiera el parágrafo primero del artículo 4 del Código Orgánico Tributario. No obstante, la existencia del señalado parágrafo primero, la ley Puente y Aeropuerto no establecen en ninguna de sus disposiciones los referidos límites y simplemente realizan una remisión total y absoluta de sus competencias al Poder Ejecutivo, sin prever la gravedad del asunto.

La situación pudo ser enmendada por la Asamblea Legislativa⁵, en lo referente al Puente, cuando se reforma su ley de creación, cuya denominación es Ley de Reforma Parcial de la Ley según la cual el Estado Zulia asume la conservación, administración y aprovechamiento del Puente “General Rafael Urdaneta” sobre el Lago de Maracaibo, promulgada el 12 de diciembre de 1995. En esta reforma de ley debieron ser incluidos los extremos que señala el Código Orgánico Tributario, ya tantas veces mencionado, pero ni siquiera se menciona el artículo 22 de la Ley derogada y ello significa que el problema de violación al Texto Fundamental y al Código Orgánico Tributario continúa y al parecer, no existe conciencia al respecto. En consecuencia, el Ejecutivo Regional sigue dictando sus decretos de aumento de tarifas, entre los que se podrían citar el Decreto N2 688, la Resolución N° 473, etc.

En consecuencia, estas tarifas de peaje por los servicios que presta el Estado Zulia a través del puente y aeropuerto son tasas, por tanto, los decretos 688, la resolución 473 y cualquier otro instrumento emanado del Ejecutivo que regule tasas o tributos sin cumplir con los requerimientos señalados en la Constitución y el Código Orgánico Tributario es inconstitucional e ilegal, pues atenta contra el principio de la reserva legal tributario, ya comentado.

Sin embargo, en relación con la naturaleza jurídica de los peajes debe advertirse que no existe un criterio unívoco al respecto, siguiendo un resumen que realiza Valdés Costa sobre este aspecto debe señalar- se lo siguiente: Buchanan lo trata como un precio directo a los usuarios; mientras Baleiro lo denomina tasa; Fonrouge lo denomina contribución especial; Bielsa y De Juano lo considera tasa; Carballo lo califica como un impuesto con fines especiales (Valdés Costa, 1970 en Luzardo, 1994: 225). Para el profesor Luzardo:

“El peaje es un ingreso patrimonial del Estado que no es tributario... Es, simplemente, el precio por el uso de un bien de patrimonio del Estado ... La tasa aeroportuaria no es ningún tributo, sino es un precio, ya que se trata de la contraprestación que cobra la entidad pública a cargo del aeropuerto por el uso que el pasajero hace de las instalaciones del mismo” (Luzardo, 1994: 229-230).

La posición del doctor Luzardo es muy respetable, pero no la compartimos por las razones ya expuestas anteriormente. Por otra parte, la jurisprudencia también considera a las tarifas que se cancelan en el Instituto Autónomo Aeropuerto de Carabobo, **tasas** y así las denomina. La sentencia emana de la Corte en Pleno y versa sobre la Asociación Civil aeroclub Valencia donde se ratifica que la ley de creación del tributo debe establecer los elementos constitutivos de éste y así se evita cualquier problema de inconstitucionalidad e ilegalidad y a posteriori el Ejecutivo puede reglamentar, decretar o dictar resoluciones respecto al contenido de la Ley sin contrariarla, ni alterar su espíritu, propósito y razón, la referida sentencia señala:

“...esta Corte advierte que no existe infracción a la exigencia de reserva legal formal ni deslegalización tributaria, cuando las tasas a las cuales hemos hecho referencia son establecidas mediante Resolución, dentro de los parámetros y lineamientos establecidos en la Ley creadora del tributo...”

⁵ Hoy, Consejo legislativo es el órgano que ejerce el Poder Legislativo a nivel Estatal.

Observa la Corte por lo que respecta a las tasas, la ley Estadal atribuyó a un órgano administrativo como lo es el Instituto Autónomo de Aeropuertos del Estado Carabobo la posibilidad de fijar la alícuota de las mismas, dentro de los límites mínimos y máximos que la ley Estadal prevé. Ciertamente, la ley del Estado Carabobo dedica su Título III a regular lo relativo a las tasas..., optando en algunos casos por establecerlas directamente y en otros, por señalar los montos mínimos y máximos entre los cuales el Instituto Autónomo Aeropuertos del Estado Carabobo puede establecer la alícuota que considere conveniente (Corte Suprema de Justicia, 1998).

Por argumento en contrario en el Estado Zulia el problema se ha generado, precisamente, porque tales parámetros no han sido respetados es por ello que existe vicio de inconstitucionalidad e ilegalidad en las tasas que son cobradas sin basamento legal por los servicios autónomos sin personalidad jurídica, por tanto, en estos tiempos de profunda revisión jurídico-política y administrativa es oportuno realizar una revisión de todos los servicios autónomos sin personalidad jurídica, para constatar que existe un margen muy amplio de discrecionalidad para administrar los tantas veces nombrados servicios y ello resulta contraproducente al momento de ejercer el control, pues estas figuras jurídicas poseen entre ellas mismas diferencias singulares, es decir, no existe homogeneidad en su regulación, y por ello los objetivos que dieron origen a su creación pueden verse tergiversados, dado que es casi imposible asumir un control administrativo, parlamentario o fiscal sin que existan normas claras que caractericen al organismo objeto del control.

En este orden de ideas y para demostrar la escasa homogeneidad presentada por los servicios autónomos sin personalidad jurídica se observa con estupor que en la Ley de Presupuesto del año 1998, en su artículo 9 aparecen consagrados los ingresos que provienen de la administración del servicio autónomo Puente General Rafael Urdaneta, pero se ignoran totalmente a los otros servicios autónomos (aeropuerto, puerto, imprenta, entre otros) que existen en el Estado Zulia. Al solicitar explicación para esta circunstancia omisiva no se obtuvo respuesta satisfactoria, pero tuvimos conocimiento de que el procedimiento exigido al Puente en relación a sus ingresos resulta diferente (porque éstos deben ingresar, primero a la Gobernación para que ésta los revierta, luego al Puente y puedan ser ejecutados), pues los otros servicios autónomos que no aparecen en la Ley de presupuesto se niegan a cumplir rotundamente con este procedimiento. De lo anterior deducimos la falta de un plan para estos órganos de la administración pública, lo cual conlleva, reiteramos, a la deficiencia de los controles pocos o muchos que puedan ejercerse sobre esta figura jurídica.

Un control adecuado es el proceso por medio del cual las actividades de una organización quedan ajustadas a un plan preconcebido de acción y el plan a su vez debe ajustarse a las actividades de la organización, para impulsar la eficiencia dentro de la administración pública (Kohler, 1979 en Contraloría General de la República, 1996: 177). Si el plan resulta inexistente e impera la desorganización y creación arbitraria de figuras jurídicas sumergidas en contradicciones, ningún control puede dar los resultados esperados, pues el desorden administrativo evita el desarrollo normal de la actividad administrativa. Es indispensable crear el instrumento jurídico apropiado que regule minuciosamente las circunstancias confusas que rodean a estos servicios autónomos sin personalidad jurídica.

3. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1999

Durante el mes de diciembre de 1999 se publica una nueva reforma por decreto de la Ley Orgánica de la Administración Central (Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central) donde se regulan a los servicios autónomos sin personalidad jurídica en el capítulo II, denominado: De la Desconcentración Administrativa.

A propósito de la ubicación dentro del ámbito de la desconcentración, es preciso señalar que la discusión en relación a si pertenecen a la administración central o la descentralizada queda formalmente resuelta, pues la desconcentración es “la transferencia a un agente local del Estado, de un poder de decisión ejercido hasta entonces por el jefe supremo de la jerarquía. Es siempre el Estado (central) el que decide, pero en el lugar, y no desde la capital... Es en realidad una modalidad del ejercicio de la administración centralizada; pudiéramos adjetivarla como falsa descentralización” (Bracho, 2000: 137). Su ubicación dentro de la administración central se ratifica en el artículo 65 al señalar:

“El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, mediante Decreto y con la modificación del respectivo Reglamento Orgánico, podrá crear o atribuir el carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica **a órganos de los Ministerios**, en aquellos casos de prestación de servicios a su cargo que permitan efectivamente la captación de recursos financieros producto de su gestión, suficientes para su funcionamiento y para el logro de sus objetivos.

Estos servicios autónomos sin personalidad jurídica **dependerán jerárquicamente del Ministro correspondiente** y se regirán por las normas presupuestarias de los institutos autónomos, previstas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

El Reglamento que se dicte al efecto, determinará el procedimiento para la creación o atribución del carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica a órganos de los Ministerios, así como las demás normas de funcionamiento de los mismos”.

Nos parece que la ubicación de los servicios autónomos sin personalidad jurídica dentro de la administración pública central es una solución estrictamente formal, pues ellos no constituyen una figura tradicional de dicha administración porque si bien, son órganos de los ministerios y dependen jerárquicamente de éstos (artículos 65 de la LOAC), también poseen una autonomía presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión (artículo 66 de la LOAC) que los aleja de los órganos típicos de la administración central y los acerca a los entes de la administración pública descentralizada.

No obstante, lo anterior debemos resaltar la importancia de otorgarle basamento legislativo a los órganos objeto de nuestro estudio carentes hasta el año 1999 de soporte legislativo y con esa consagración quedan despejadas algunas dudas (creación mediante decreto, ubicación, obligación de autofinanciamiento y aplicación del régimen de personal establecido en la Ley de Carrera Administrativa), sin embargo, existen otras dudas que no han sido satisfechas con la ley, pues desde

nuestro punto de vista la LOAC no resuelve el problema de las ambigüedades que rodean a la figura en cuestión.

El artículo 65 de la LOAC, antes citado, posee algunos aspectos que conviene comentar:

En primer lugar, el reglamento nacional de los servicios autónomos de 1991 consagra una competencia amplísima sobre quiénes pueden crear servicios autónomos sin personalidad-jurídica (órganos y entes), este reglamento lo deroga otro de la misma especie dictado en 1996, el cual restringe la creación a los órganos de la administración pública central (ministerios, Procuraduría General de la República u Oficinas Centrales de la Presidencia) y la nueva LOAC le otorga esa facultad exclusivamente al Presidente de la República en Consejo de Ministros, ello significa que la administración descentralizada no posee facultad para crear servicios autónomos sin personalidad jurídica.

En segundo lugar, puede atribuirse el carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica a órganos de los ministerios, llama la atención que un órgano típico de la administración central se constituya en un híbrido como es el caso de los servicios autónomos.

En tercer lugar, la LOAC termina con la contradicción que generan los artículos 1, Parágrafo Único y el artículo 52 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, los cuales establecen, respectivamente, que a los servicios autónomos sin personalidad jurídica se les aplica el régimen presupuestario previsto para el Poder Nacional y a su vez el artículo 52 somete a los servicios autónomos al régimen presupuestario de los institutos autónomos, es decir la misma ley somete a dos regímenes presupuestarios diferentes a los servicios autónomos sin personalidad jurídica. Como ya se señalare el artículo 65 establece que los prenombrados servicios se regirán por las normas presupuestarias de los institutos autónomos, previstas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

No obstante lo expresado, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario queda “virtualmente” derogada por la ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, tal como lo señala su artículo 171, pues la entrada en vigencia de la presente ley es postergada en el tiempo, lo cual indica que se somete a parciales *vacatio legis*, según señalan los artículos 172,173 y 174, es decir, algunos aspectos de la ley en comento, entrarán en vigencia en el año 2001 y otros en el 2002 y en el 2003. Además, se añade a este confuso procedimiento, lo siguiente: la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público no señala expresamente, dentro de su articulado, a los servicios autónomos sin personalidad jurídica, pero en el numeral 10 del artículo 6 se expresa:

“Están sujetos a las regulaciones de esta ley, con las especificidades que la misma establece, los entes u organismos que conforman el sector público, enumerados seguidamente:

...

10... demás instituciones constituidas con fondos públicos o dirigidas por algunas de las personas referidas en este artículo...”

Presumimos que los servicios autónomos entran en el anterior numeral del artículo 6 porque por un lado, estos son organismos que generalmente se constituyen con fondos públicos (aunque resulten controvertidos, como el caso de las tasas y las multas) y por otro lado, son dirigidos por la República, los Estados o los Municipios. No incluir, de manera concreta, a los servicios autónomos sin personalidad jurídica dentro de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, genera mayor confusión, pues dicha ley deroga a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que sí los menciona expresamente.

Debe recordarse que la Ley Orgánica de la Administración Central, en su artículo 65, realiza un reenvío a la LORP y expresa que los servicios “se regirán por las normas presupuestarias de los institutos autónomos...” Con la presente situación, volvemos a la incertidumbre porque no está claro si quedan incluidos dentro del artículo 6, numeral 6 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público que versa sobre los institutos autónomos o si se incluyen en el artículo 6, numeral 10 ejusdem, ya comentado.

En otro orden de ideas, la LOAC no uniforma criterios para regular a los servicios autónomos sin personalidad jurídica y ello lo demuestra el artículo 66 al expresar que cada decreto de creación establecerá las previsiones siguientes: la asignación de competencias, ingresos, grado de autonomía, mecanismos especiales de control, destino de los beneficios obtenidos y el rango que tendrá dentro de la respectiva organización administrativa. El señalado artículo genera preocupación, pues traduce que van a existir múltiples categorías de servicios autónomos con grados de autonomía, ingresos, formas de control, etc., diversos. La lectura que podemos hacer al respecto es que la dispersión no termina con la tan esperada consagración de los servicios autónomos en una ley, sino que apenas empieza, serán regulados por la LOAC, el reglamento que se dicte a futuro, el decreto de creación y creemos que también su régimen presupuestario dependerá de la recién creada Ley Orgánica de la Administración Financiera.

Luego de este somero análisis sobre los servicios autónomos sin personalidad jurídica a la luz de la LOAC, debemos reiterar la necesidad de realizar una profunda revisión en el seno de la administración pública venezolana y propiciar una evaluación para lograr una planificación adecuada a la realidad, evitando por un lado, la proliferación de organismos que no estén delineados integralmente en la ley y por el otro, la dispersión dentro de la actividad administrativa con el propósito de alejar, definitivamente el fantasma de la corrupción.

Conclusiones

La existencia de la administración pública desde tiempos anteriores a la Revolución Francesa permite interpretar su importancia como una de las piezas fundamentales de un Estado, de allí la necesidad de combinar la reforma administrativa con una profunda reforma política. La administración pública venezolana padece la enfermedad de gigantismo y es esa una de las principales razones del surgimiento, sin planificación alguna, de órganos que en la práctica pueden resultar convenientes, pues resuelven algunos problemas, pero desde el punto de vista jurídico, poseen serias carencias en relación a definiciones concretas que perturban el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa.

El Estado intervencionista, está obligado a organizar su poder centralizado disociándolo, en alguna forma, a través de la creación de múltiples organismos (Caballero, 1995: 28). Los servicios autónomos sin personalidad jurídica representan una muestra de lo expresado por el doctor Caballero, al constituir una figura atípica dentro de la administración pública y resulta muy dispersa a la hora del ejercicio del control, tal situación coloca la transparencia de la actividad administrativa en tela de juicio.

La reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, se pensó, que colocaba un freno a la dispersión generada por los mencionados organismos, pero ello no ha sido así porque la ley deja en manos del decreto de creación de los servicios autónomos, aspectos muy importantes y ello significa, existencia de múltiples categorías de los servicios autónomos, todos con características y formas de control diversas. El legislador pierde una valiosa oportunidad de poner freno al desorden administrativo producido por tales organismos y de esta manera, ensancha aun más la puerta para que se profundice el despilfarro y la distracción de los recursos patrimoniales.

Es indispensable que se realice una evaluación minuciosa al interior de la administración pública, para evitar la creación de organismos de manera espasmódicos, sino por el contrario las figuras jurídicas deben surgir de una efectiva planificación producto de las necesidades reales y configuradas con criterios homogéneos, precisos. La solución no consiste en maniar a la administración pública con leyes, formalismos y controles excesivos que inducen a su propia desviación, por el contrario, lo ideal es la creación de instituciones provenientes de una verdadera planificación, es por ello que resulta más significativo, para los requerimientos de la nueva sociedad venezolana que trata de abrirse paso, diseñar una administración pública modesta, racional no disminuida, ni impotente, más inteligente y eficaz localizada en la conducción estratégica del país, antes que, una administración omnipresente y que interviene erráticamente (Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Central).

Bibliografía

- ACEDO, Germán. 1996. "Breves Apuntes acerca del Principio de Legalidad Tributaria o de la Reserva Legal". **Revista de Derecho Tributario** N° 73. Caracas.
- ARIÑO, Gaspar. 1972. **La Administración Institucional: Bases de su Régimen Jurídico**. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid.
- BRACHO, Pedro. 2000. **Fundamentos de Derecho Público (Una estrategia para su estudio)**. Vadell Hermanos Editores. Caracas-Valencia.
- CABALLERO, Jesús. 1995. **Los Institutos Autónomos**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. 1972. **Informe sobre la Administración Pública Nacional**. Tomo 1. Arte. Caracas.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 1994. **Dictámenes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Contraloría General de la República (1992-1 995)**. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas.

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 1996. **El Control Público, Filosofía-Principios**. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 1998. **Corte en Pleno**. Asociación Civil Aeroclub Valencia del 8 de julio de 1998.
- ESTADO ZULIA. ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley por la cual el Estado Zulia asume la administración y mantenimiento de los Puertos y Aeropuertos Público de uso comercial ubicados en su territorio. Gaceta Oficial N° 177 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 1991.
- ESTADO ZULIA. ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley de Reforma Parcial de la Ley según la cual el Estado Zulia asume la conservación, administración y aprovechamiento del Puente “General Rafael Urdaneta”, sobre el lago de Maracaibo. Gaceta Oficial N° 302 Extraordinario del 12 de diciembre de 1995.
- ESTADO ZULIA. ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley de Presupuestos para el Ejercicio Fiscal del 31 de marzo de 1998.
- ESTADO ZULIA. ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ejecutivo del Estado. Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica del Estado Zulia. Decreto N° 732. Gaceta Oficial N° 522 Extraordinario del 7 de abril de 1999.
- HERNÁNDEZ, Oscar. 1984. **Los Servicios o Patrimonios Autónomos sin Personalidad Jurídica en Venezuela**. Suplemento Técnico No 32. Fudeco. Barquisimeto.
- LUZARDO, Rodolfo. 1994. **Aspectos Jurídico-Fiscales de las Vías Públicas de Comunicación en Venezuela** (Tesis Doctoral). Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia.
- PEÑA SOLIS, José. 1997. **Lineamientos de Derecho Administrativo**. (Vol. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- PIERRE TAPIA, Oscar. 1996. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Sala Político Administrativa Especial Tributaria. Juicio Offshore Valencia, C.A. del 19 de diciembre de 1996.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Asamblea Nacional Constituyente. La Comisión Legislativa Nacional. Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Gaceta Oficial N° 36916 del 22 de marzo de 2000.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Asamblea Nacional Comisión Legislativa Nacional. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Gaceta Oficial N° 37029 del 5 de septiembre de 2000.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. Congreso Nacional. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 4153 Extraordinario del 28 de diciembre de 1989.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial N° 4727 Extraordinario del 27 de mayo de 1994.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ejecutivo Nacional. Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central. Gaceta Oficial N° 36850 del 14 de diciembre de 1999.

SILVA, Antonio. 1996. “La Necesidad de un Replanteamiento de la Noción de Descentralización: A Propósito de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica”. **Revista de la Fundación de la Procuraduría** N° 14. Caracas.

VÁSQUEZ, Freddy. 1982. “Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica”. **Revista de Derecho Público** N° 12. Caracas.