

Ciudadano
Prof. Nelson Freitas
Director General de la Dirección General
de Aeropuertos del Estado Zulia
Su Despacho.-

Honorable Director:

Luego de saludarle cordialmente, la presente tiene por objeto dar respuesta a oficio N° CJ/200205438 fecha 22 de mayo de 2002 e informar a ese Despacho la naturaleza jurídica de la Dirección General de Aeropuertos del Estado Zulia y del Servicio Autónomo Aeropuertos del Estado Zulia.

FUNDAMENTOS LEGALES

El Decreto Presidencial N° 1. 580 publicado en Gaceta Oficial N° 36.095 en fecha 27 de Noviembre de 1996 que establece el Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, en su artículo 1°, señala:

“Artículo 1°: Sólo podrá atribuirse el carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica a aquellos órganos de los Ministerios, Procuraduría General de la República u Oficinas Centrales de la Presidencia cuyas actividades inherentes permitan la captación de ingresos propios para atender a su financiamiento total o parcial”.

“Artículo 17: Para todo lo no previsto en el presente Reglamento se aplicarán las normas contenidas en el Título IV de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en la Ley de Carrera Administrativa y en las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la materia.
Parágrafo Único: Los servicios autónomos sin personalidad jurídica deberán dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley de Licitaciones y su Reglamento”.

Asimismo, el Decreto Gubernativo N° 732 de fecha 31 de Marzo de 1999. que establece el Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica del Estado Zulia, en sus artículos 1°, 2° y 3°, prevé:

“Artículo 1°: Las presentes normas se aplicarán a los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica dependientes del Ejecutivo Regional, con preminencia sobre otras disposiciones de naturaleza administrativa y dejando a salvo las regulaciones de carácter legal”.

“Artículo 2°: Cuando las necesidades de la administración pública del Estado lo exijan se crearán Servicios Autónomos sin personalidad

jurídica mediante Decreto dictado por el Gobernador del Estado en reunión de Gabinete”.

“**Artículo 3º:** La creación de un Servicio Autónomo sin personalidad jurídica tiene como objeto, autorizar a un Órgano de la Administración Pública Regional que realiza servicios específicos del Estado Zulia, que está sometido al principio de las unidades del tesoro, a afectar para gastos determinados los ingresos propios que obtenga a tenor de lo dispuesto en el artículo 16º ordinal 5º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario”.

La Ley de Orgánica de Administración Pública publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305 de fecha 17 de Octubre de 2001, en el Título IV De la Desconcentración, De la Descentralización Funcional, Capítulo I De la desconcentración, artículos 90, 91, 92, 15 y 28, establece:

“**Artículo 90:** Mediante el respectivo reglamento orgánico, el Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá convertir unidades administrativas de los ministerios y oficinas nacionales en órganos desconcentrados, con autonomía presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión, según acuerde el decreto respectivo.

El ministro o ministra, o el jefe o jefa de la oficina nacional ejercerá el control jerárquico sobre los órganos desconcentrados, en aquellas materias cuyas atribuciones de dirección no hayan sido transferidas, y ejercerá el control que especialmente se determine sobre el ejercicio de las atribuciones transferidas que establezca el decreto de desconcentración”.

“**Artículo 91:** Los órganos de la Administración Pública que sean desconcentrados, serán controlados de conformidad con sus disposiciones especiales y, en su defecto, según las previsiones de la Ley”.

“**Artículo 92:** Con el propósito de obtener recursos propios producto de su gestión para ser afectados al financiamiento de un servicio público determinado, el Presidente o Presidenta de la República, mediante el reglamento orgánico respectivo, en Consejo de Ministros, podrá crear órganos con carácter de servicios autónomo sin personalidad jurídica, u otorgar tal carácter a órganos ya existentes en los ministerios y en las oficinas nacionales”.

“**Artículo 15:** Los órganos y entes de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley.

Tendrá carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia distinta de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios.

Son órganos las unidades administrativas de la República, los estados, los distritos metropolitanos y entes públicos a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”.

“**Artículo 28:** Los órganos de la Administración Pública estarán jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva”.

FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS

El Manual Jurídico Administrativo N° 1 de la Consultoría Jurídica de la Gobernación de fecha 29 de marzo de 2001, determina los SERVICIOS AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA, de la siguiente manera:

“En Venezuela, la institución de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica tiene su origen en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, sometido a la consideración del Ejecutivo Nacional por la Comisión de Administración Pública en el año 1972, cuya figura para entonces se denominó “Patrimonio Autónomo”. En ese documento se propone por primera vez, la creación de una instancia intermedia entre la Administración Central y la indirecta, conocida en otros países como servicio, patrimonio o haciendas autónomas.

Dentro de las características de estas instituciones que sirven a la organización de los estados, encontramos que poseen autonomía administrativa y financiera, pero carecen de personalidad jurídica. Son órganos productores de servicios cuya administración y funcionamiento demanda agilidad y flexibilidad. No fue sino hasta el año 1976, cuando es formalmente reconocida su existencia en la

Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, previéndose como un mecanismo de ruptura del principio de la unidad del Tesoro.

Sobre este tema, **Allan Brewer Carías (2001)** opina, que los servicios autónomos representan una figura tendiente a limitar la creación de Institutos Autónomos o de otros entes descentralizados con personalidad jurídica, producto de una Administración que requería organizaciones con autonomía de gestión, con ingresos directos que no pasaran por la unidad del tesoro, que pudieran realizar egresos directos, pero sin la necesidad de crearles personalidad jurídica propia, por lo que tal estructura implicaba.

A estas instituciones denominadas Servicios Autónomos, les es aplicable el régimen administrativo correspondiente en el nivel nacional a los Ministerios y en el nivel regional a las Secretarías, debiendo estar en consecuencia integrados a esos despachos, orgánica y jerárquicamente. Estas instancias, están sujetas a los mecanismos de control interno y externo, atendiendo este último al objetivo de flexibilizar sus actividades, por lo que el control externo que se ejerza, debe ser un control posterior.

Los servicios autónomos sin personalidad jurídica dependientes del Ejecutivo Regional deben estar adscritos a la Secretaría afín con la naturaleza jurídica de su creación, quien ejercerá sobre el servicio autónomo su control jerárquico, tal como lo hizo el Ejecutivo Nacional, a través del Reglamento de los Servicios Autónomos. Esto garantiza un mayor orden en la creación y funcionamiento de estas dependencias.

A este respecto **Allan Brewer Carías**, en conferencia dictada el 22 de febrero de 2001 en el salón de Situaciones de la Gobernación del Estado, señaló:

“Dentro de las Secretarías, que son las unidades de línea, habría que identificar todas las otras unidades que forman parte de la Administración Central del Estado, pero que tienen algún grado de autonomía, de gestión o de autonomía funcional. En general, aquí podrían estar los servicios autónomos sin personalidad

jurídica, pero que a veces quizás uno es más importante que una Secretaría.

Deberían ser parte, todos, de la Secretarías. En una organización de la Administración Pública Central no puede haber un servicio autónomo que no sea dependiente de una Secretaría. Es un mecanismo con autonomía de gestión funcional, pero que forma parte de un programa fundamental, de una competencia esencial del Estado que se desarrolla y que se debe organizar en las Secretarías”.

Por otra parte, el Decreto Presidencial N° 1.580 de fecha 27 de Noviembre de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, señala:

“**Artículo 1º:** Sólo podrá atribuirse el carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica a aquellos órganos de los Ministerios, Procuraduría General de la República u Oficinas Centrales de la Presidencia cuyas actividades inherentes permitan la captación de ingresos propios para atender a su financiamiento total o parcial”.

“**Artículo 3º:** Los servicios autónomos sin personalidad jurídica dependerán jerárquicamente del Ministerio respectivo, del Procurador General de la República o de la máxima autoridad de la Oficina Central, a la cual están integrados, quienes ejercerán sobre estos el control correspondiente”.

De la lectura de los artículos precedentemente transcritos, se evidencia la intención del legislador de que los servicios autónomos sin personalidad jurídica formen parte de la organización de la Administración Pública Central y ubicarlos bajo el control jerárquico del ministerio o secretaría al cual están adscritos.

Por otra parte, con la creación de los servicios autónomos sin personalidad jurídica se configura una especie de centralización del poder conocido por desconcentración de funciones del Estado. Sobre la desconcentración, modalidad de centralización y el control administrativo que se ejerce sobre los entes desconcentrados, el administrativista **Jean Rivero (1984)**, señala:

“La Administración del Estado está rigurosamente jerarquizada. El poder de decisión está concentrado en la cima de la jerarquía, en manos del Ministro.

...omissis...

Sin embargo, la práctica condujo a menudo a aportarle algunas atenuaciones, dando a algunos agentes administrativos del Estado el poder de decidir ellos mismos, en el lugar, cuestión que no es necesario hacer remontar al Ministro; se llama desconcentración esta transferencia, a un agente local del Estado, de un poder de decisión ejercida hasta entonces por el jefe supremo de la jerarquía. Es siempre el Estado el que decide...

...omissis...

En la desconcentración, la decisión es siempre tomada en nombre del Estado por uno de sus agentes, lo que hay es únicamente sustitución del jefe de la jerarquía”.

En cuanto al control jerárquico en la administración desconcentrada, el citado autor, señala:

“En una administración centralizada el superior posee, respecto de los actos del subordinado, los más amplios poderes; puede inspirarlos por sus instrucciones, o incluso dictarlos por sus órdenes; puede, bajo ciertas reservas no despreciables, reformarlos o anularlos, no solamente por razones de ilegalidad, sino también, lo juzgue inoportunos. El superior posee de pleno derecho, estos poderes... inherentes a su cualidad, y al rango que ocupa en la jerarquía. La desconcentración no los afecta sino en forma limitada; aún desconcentrada, la autoridad subordinada permanece sometida al superior jerárquico y a su control”.

Una síntesis sobre el concepto, naturaleza jurídica y características de los servicios autónomos o patrimonios separados comporta los siguientes aspectos:

1. Constituyen patrimonios unitarios y permanentes destinados a realizar una actividad, cuya administración aún cuando dependiente de la jerarquía administrativa, tienen una cierta autonomía funcional en el dominio financiero, presupuestario, contable y de gestión, sin adquirir personalidad jurídica distinta de la República o del Estado.
2. Constituyen 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 diferencia de los Institutos Autónomos en que estos tienen personalidad jurídica, cuentan con 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 o al Secretario tomar iniciativas, la última decisión, la revocatoria y control de los actos dictados por el Director del Servicio Autónomo, así como su inspección y control.
4. Se encuentra bajo el control jerárquico que sobre ellos ejerce el Ministerio o Secretaría a la cual permanecen sometidos, dependiendo si se trata de servicios autónomos sin personalidad jurídica nacionales o estatales.
5. En el Servicio Autónomo, además de la relativa autonomía de gestión y de la autoridad directa e inmediata del Ministerio, en el caso de los servicios autónomos nacionales, o de la Secretaría en el caso de los servicios autónomos regionales, se tiene la ventaja de que se pueden afectar los ingresos o fondos para una finalidad determinada.
6. El Servicio Autónomo permite organizar aquellas actividades con posibilidad de autofinanciamiento -total o parcial- ligadas a servicios especiales del Estado, y tienen por propósito percibir recursos propios producto de su gestión para ser afectados al financiamiento de un servicio público determinado, en este caso, del servicio público de transporte aéreo.

Considerando la utilidad de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica para el ejercicio de las funciones del Estado, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario regulo expresamente el proceso presupuestario de estos servicios, al efecto el Parágrafo Único del Artículo 1º de dicha Ley prescribe:

“La presente Ley establece los principios y normas básicas que regirán el proceso presupuestario de los organismos del sector público, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre control externo, la Constitución y las Leyes confieren a los órganos de la función contralora.

Están sujetos a la disposición de la presente Ley:

(OMISSIS)

3.- Los Institutos Autónomos, los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica y las personas de derecho público en las que los primeros tengan participación.

(OMISSIS)

PARAGRAFO UNICO: A los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica se les aplicará el Régimen Presupuestario previsto por el Poder Nacional y sus asignaciones estarán comprendidas en la Ley de Presupuesto Anual, conforme a lo establecido en el Título II de esta Ley”.

La transcrita disposición ha sido concebida atendiendo a la naturaleza jurídica de los Servicios Autónomos, pues como ha quedado expuesto, estos son órganos desconcentrados integrados a la estructura Ministerial o Secretarial sometidos al conjunto de potestades que se engloban dentro de la relación jerárquica, pertenecientes al Poder Nacional o Estatal y constituyen una figura intermedia, entre la estructura y el rigor de la Administración Central y la Administración Descentralizada o indirecta, creados en nuestro país por Decretos.

Como podrá observarse esta figura de patrimonio autónomo ha sido utilizada en nuestro país sin ninguna disciplina, es decir, se les ha dado un carácter esencialmente económico y hasta comercial, debido a 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.

En otras palabras, aún cuando no se encuentren dotados de personalidad jurídica y no se trate de Institutos Autónomos, los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, constituyen una categoría jurídica concreta con características especiales.

En suma, la autonomía que caracteriza a estos servicios se manifiesta en al menos, cuatro aspectos, hablándose entonces de autonomía de gestión, financiera, presupuestaria y contable; y será mayor o menor en atención a la naturaleza de los fines perseguidos y a la capacidad de autofinanciamiento, entre otros factores.

En este orden de ideas, los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica constituyen uno de los supuestos de excepción al Principio de la Unidad del Tesoro, ya que pueden destinar sus ingresos con el fin de atender determinados gastos, disponiendo así de autonomía presupuestaria y financiera. Aún cuando repetimos, no se encuentren dotados de personalidad jurídica y no se trate de Institutos Autónomos, los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica constituyen una categoría jurídica concreta con características especiales: 1) Disponen de autonomía financiera y presupuestaria y 2) Se rigen por las Normas Presupuestarias destinadas a los Institutos Autónomos.

OPINIÓN DEL CONSULTOR

Por los argumentos en derecho antes expuestos este Despacho Consultor concluye que los servicios autónomos sin personalidad jurídica y las Direcciones del Ejecutivo Estadal en materia aeroportuaria, conforman la estructura organizativa de la Administración Pública Central del Estado Zulia en esa materia. Ambos son creados por Decretos Ejecutivos con la finalidad de desconcentrar funciones inherentes al Estado Zulia, con la diferencia que los Servicios Autónomos Sin Personalidad Jurídica tienen por propósito percibir recursos propios producto de su gestión para ser afectados al financiamiento de un servicio público determinado, en este caso, del servicio público de transporte aéreo.

En este sentido, el Decreto N° 77 publicado en la Gaceta Oficial del Estado Zulia N° 208 Extraordinaria de fecha 29 de marzo de 1994, creó el Servicio Autónomo de Aeropuertos del Estado Zulia (S.A.A.E.Z.) y el Decreto N° 525 publicado en la Gaceta Oficial del Estado Zulia N° 185 Extraordinaria de fecha 10 de Junio de 1992, creó la Dirección General de Aeropuertos.

Por otra parte la Dirección General de Aeropuertos del Estado Zulia y el Servicios Autónomo de Aeropuertos del Estado Zulia (S.A.A.E.Z.) tienen la naturaleza de órganos de la Administración Pública Central del Estado Zulia, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica de

Administración Pública, toda vez que no poseen personalidad jurídica propia, están sometidos a una relación y control jerárquico por parte del Estado Zulia, a quien corresponde la última decisión, es decir, no poseen representación jurídica propia, ésta corresponde a la República, Estados o Municipios, además que se encuentran sometidos al cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones y su Reglamento.

Los intereses en el ámbito extrajudicial y judicial de la Dirección General de Aeropuertos del Estado Zulia y el Servicio Autónomo de Aeropuertos del Estado Zulia (S.A.A.E.Z.), son los intereses del Estado Zulia, siendo que éste es el que tiene la personalidad jurídica y por tanto sujeto de derechos y obligaciones, representado como demandante o demandado por la Procuraduría del Estado Zulia.

Por ser órganos desconcentrados, modalidad de centralización, de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, siendo que como se afirmó no poseen personalidad jurídica propia y están sometidos a una relación y control jerárquico, los empleados que en ellos laboran son funcionarios públicos y el régimen que les es aplicable es aquel establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública. Por tanto, las normas sobre ingresos, egresos, traslados, remociones, ascensos, compensaciones, entre otros, le son enteramente aplicables y los movimientos de su personal deben tramitarse por los procedimientos establecidos en la referida Ley.

Sin otro particular al cual hacer referencia, se suscribe de usted,

Atentamente,

Dr. Nestor Luis Rincón Fuenmayor
Consultor Jurídico

NR/amv.-