

CAPITULO IX

SUMARIO: 1. Personalidad moral de los servicios públicos.—2. Personas morales administrativas, según el Derecho venezolano.—3. Naturaleza jurídica de la personalidad moral: teoría de la realidad de las personas morales; teoría de la ficción legal; sistema de la propiedad colectiva.—4. Comparación de las personas morales administrativas con las sociedades civiles y comerciales.

1.—Personalidad moral de los servicios públicos

La autoridad administrativa tiene por función dar satisfacción a los intereses generales. Para obtener este resultado, se ha repartido entre diferentes servicios.

Cada uno de estos servicios, dice Berthélemy, autor que nos servirá de guía en esta materia, implica la correspondiente organización, un personal jerarquizado, limitación de la competencia en cuanto a las materias de que se ocupa, como en cuanto a la región donde funciona. Debe estar provista de medios materiales para cumplir su misión, es decir, tener su presupuesto. Todo servicio reclama gastos. Para gastar es necesario tener recursos, fuentes de entradas. Para tener recursos es necesario poder ser propietario, acreedor, deudor, tener capacidad jurídica; precisa ser lo que llamamos en derecho *una persona moral*.

Si nos colocamos estrictamente desde el punto de vista de las necesidades jurídicas, diremos que habría sido suficiente reconocer la personalidad moral del Estado. El Estado deudor, acreedor, propietario o contratante, habría sido representado por sus diferentes agentes según las causas de los ingresos y de los gastos. El reconocimiento de la personalidad moral del Estado era necesaria; jurídicamente era suficiente. Sin embargo, para mayor comodidad, se ha creído conveniente

dotar de personalidad moral, además del Estado (entiéndase la palabra Estado en su sentido amplio, como Nación), a ciertas subdivisiones de los servicios generales (Estados de la Unión, Provincias, Departamentos, Distritos, etc.), en consecuencia de lo cual pueden éstos contratar, obligarse, ser acreedores, deudores, demandar por ante los Tribunales, ser demandados, etc.

No siempre es la Administración pública (nacional, estadual, municipal, etc.), quien toma a su cargo la satisfacción de las necesidades de interés general. De hecho —dice Jeze—, sucede muy frecuentemente que un particular o una entidad consagra su actividad a prestar ciertos servicios públicos. Especialmente ocurre así en materia de obras benéficas o sociales.

Así, en Francia, al lado de la *Caja Nacional de Ahorro* existen cajas de ahorro *ordinarias*. Tanto aquélla como éstas, persiguen el mismo fin de interés general: facilitar la constitución de un pequeño capital.

Del mismo modo, al lado de la asistencia pública y de los establecimientos benéficos (asilos, hospicios, hospitales, etc.), constituídos en servicios públicos, con o sin patrimonio propio (*establecimientos públicos*), hallamos *fundaciones privadas* (hospitales, hospicios particulares, etc.).

Podemos citar aún —agrega Jeze—, el ramo de la enseñanza: existen establecimientos de instrucción pública constituídos en servicios públicos personificados o no personificados (Universidades, Facultades, Liceos, Colegios, Escuelas, etc.), y existen también establecimientos privados, fundados y dirigidos por particulares (Facultades católicas, Escuela de Ciencias políticas, etc.).

A veces la satisfacción de la necesidad de interés social se abandona por entero a la iniciativa de los particulares. En este caso no hay servicio público paralelo. Tal ocurre, por ejemplo, con los *Montes de Piedad*, destinados a facilitar préstamos sobre prendas a módico interés, con el objeto de contrarrestar la acción de la usura. Estos no son servicios públicos, bien que provean a la satisfacción de una necesidad de interés general. Cuando una necesidad de esta índole no se satisface por el procedimiento del servicio público, y la autoridad pública competente, en las condiciones y formas legales, acepta la colaboración de los particulares con un *patrimonio privado especial* constituído a este efecto, se dice que lo que existe es un *establecimiento de utilidad pública*. El *establecimiento de utilidad pública* no debe ser confundido con el *establecimiento público*.

lectividades el derecho de conducirse como si fueran personas distintas de sus miembros, como ocurre con las sociedades civiles y comerciales. Estas colectividades, miradas así como jurídicamente capaces, las llamamos personas morales o personas civiles: podríamos designarlas como *personas ficticias*, lo que los Romanos expresaban por esta fórmula: *vice personarum funguntur*.

2.—Personas morales administrativas, según el Derecho venezolano

Nuestro Código Civil plantea el principio fundamental sobre la personalidad de los cuerpos morales, cuando dice: la Nación, las Entidades políticas que la componen, las iglesias, las universidades, y, en general, todos los seres o cuerpos morales de carácter público, son *personas jurídicas* y por lo tanto, *capaces de obligaciones y derechos* (2).

Por su parte, la Constitución Nacional estatuye que en los Distritos, —cuya reunión forma las Entidades Federales—, las Municipalidades respectivas gozan de plena autonomía, con entera independencia del Poder Político Federal y del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, con las solas restricciones que en la misma Constitución se pautan. De aquí se origina la competencia que los Cuerpos Concejiles tienen para organizar sus *servicios públicos* (policía, abastos, alumbrados, acueductos, cementerios, higiene, etc.) (3), competencia que también les está reconocida en las Constituciones regionales y Leyes Orgánicas del Poder Municipal de los Estados (4). Igual cosa podemos decir de la competencia de la Municipalidad del Distrito Federal y de las Municipalidades de los Territorios Federales, según las prescripciones que encierran sus respectivas Leyes Orgánicas (5).

Hasta 1914, la Instrucción Pública constituía una entidad administrativa autónoma, provista de un patrimonio separado del patrimonio nacional.

(2) Art. 17 del Código Civil venezolano.

(3) Véase el Art. 14 y Ord. 1º del Art. 18 de la Const. Nacional.

(4) Véase, p. ej., el Art. 23 de la Const. del Est. Miranda; y el Art. 19 de la Ley Org. del Poder Municipal del mismo Estado, págs. 14 y 165 de la Recop. cit.

(5) Art. 29 de la Ley Org. del Distrito Federal (1936).

En el primer Código de Instrucción Pública de 1843, la Universidad de Caracas, como la de Mérida, aparecen con rentas propias, de muchas de las cuales disfrutaban desde la época colonial: menciona el Código para la de Caracas, las provenientes de las obras pías de Cata y Chuao (haciendas de cacao), los capitales de censos, etc.; y para la de Mérida, las producidas por las posesiones de San Jacinto, Osuna, Cacutico, de la Virgen, de Santa Catalina, la hacienda "Las Tapias", etc. (6).

En 1883, se dictó un Decreto Legislativo, por el cual se dispuso que la Universidad Central de Caracas y la de Mérida, procedieran a la venta en *pública subasta* de todas sus propiedades urbanas y rurales, y se autorizó también al Ejecutivo de la Unión para que vendiera todas las propiedades que usufructuaba el Colegio Federal de Guayana (7).

Ya desde el año de 1881, se crearon diversos ramos de rentas destinados especialmente a sufragar los servicios públicos de la Instrucción: estampillas, 4ª parte de los derechos de Registro, impuesto sobre sucesiones, producto de la redención de censos, etc. Siendo estas rentas suficientes para costear los gastos de la Instrucción en todas sus ramas, incluso la Superior, el presupuesto de las Universidades se principió a pagar con cargo a dichas rentas, por la Tesorería de Instrucción Pública, a partir de la fecha en que aquellos Institutos dejaron de tener bienes y rentas particulares; así vemos, que en la Ley de Presupuesto correspondiente al año económico de 1885 a 1886, figuran las dos Universidades, a las cuales se señala sendas partidas, suficientes para cubrir todas las erogaciones requeridas para su regular actividad (8).

A partir del año de 1914, le fué dada una moderna organización al sistema financiero venezolano: todos los bienes y rentas adscritos a la Instrucción, quedaron incorporados al patrimonio nacional: hay una sola masa de rentas, de la cual, según la Ley de Presupuesto Nacional, se toman las partidas asignadas para atender a todos los servicios administrativos.

(6) Véase la *Ley Décima Tercera* del Cod. de Inst. Pública de 1843, p. 213 del Tomo II de la Recop. cit.

(7) Decreto de 12 de junio de 1883, p. 288 del Tomo X de la Recop. cit.

(8) Véase la p. 234 del Tomo XII de la Recop. cit.

Conviene no olvidar, además, que en tiempos de la Colonia, los establecimientos de Beneficencia, Hospitales y Obras Pías, gozaban también, en cierto modo, de personalidad moral (9).

3.—Naturaleza jurídica de la personalidad moral: teoría de la realidad de las personas morales; teoría de la ficción legal; sistema de la propiedad colectiva

El estudio de la naturaleza jurídica de las entidades administrativas ha dado origen a la emisión de tres teorías principales:

1º—Teoría alemana de *la realidad* de las personas morales; 2º—Teoría o sistema tradicional de la *ficción legal*; 3º—Teoría o sistema de la *propiedad colectiva*.

La primera teoría, sostenida al principio en Alemania por Beseler, y desenvuelta después por Gierke con gran lujo de argumentos, dice: las personas morales no son seres ficticios creados por la ley; son seres reales, que tienen existencia concreta, distinta de la de los miembros que las componen. El Estado no crea esas personalidades, sino que se ciñe a reconocerlas. Pero frente a esta opinión, sostenida además por Jellinek, Laband, Mayer, Kelsen, Hauriou y Michoud, se hallan los que, como Duguit y Jeze, sostienen la segunda, que sintetizaremos así:

Las personas morales deben ser consideradas como *seres ficticios* cuya existencia ha sido ideada por el legislador, para facilitar el funcionamiento de ciertos agrupamientos.

Este sistema tiene de común con el precedente, admitir ambos la existencia de una personalidad distinta de la personalidad individual de los diferentes miembros del agrupamiento: si por ejemplo, éste consta de veinte miembros, habrá las veinte personalidades jurídicas de los veinte miembros del grupo, más la persona moral formada por la agrupación.

(9) Recordemos que la Ley de Patronato Eclesiástico, de 1824, hace referencia a hospitales anexos a monasterios; da al Congreso la facultad de permitir o no la fundación de nuevos hospitales y monasterios, suprimir los existentes, dar destino a sus rentas, etc. Los Gobernadores de Provincia nombraban los mayordomos y administradores de los hospitales, les tomaban cuenta de su manejo, etc. Se ve, pues, que estos hospitales gozaban de personalidad moral: tenían patrimonio, etc. Desde hace muchos años se extinguieron estos hospitales, y los servicios de beneficencia se dejaron a la incumbencia de las Municipalidades.

¿Pero existe entre las dos teorías alguna notable diferencia? Seguramente que sí: en la teoría de que tratamos, esta veintiunava personalidad es una pura concepción del espíritu, una *ficción*, creación arbitraria de la ley, mientras que para los partidarios de la teoría alemana, aquélla es una *realidad* viviente.

El tercer sistema, de fecha más reciente, y del cual son partidarios Berthélemy y Planiol, considera que la noción de la personalidad moral de la Administración se traduce en la facultad de poseer y adquirir bienes; es la personalidad *patrimonializada*, es la equiparación de la personalidad a la persona moral de Derecho civil. “La personalidad no es, en resumen —según los que así opinan—, más que un medio de explicar las reglas de la propiedad colectiva”.

“Hablar del Estado persona moral —escribe Berthélemy—, no quiere expresar otra cosa que lo siguiente: los ciudadanos son colectivamente propietarios de bienes y titulares de derechos; tienen todos ellos un patrimonio colectivo que no se halla más a disposición de cada uno de ellos de lo que lo están los bienes de una sociedad mercantil que no pertenecen individualmente a cada uno de los socios”. Insistiendo Berthélemy en este punto de vista, límitase en lo administrativo el alcance de la noción de personalidad moral a los actos de gestión realizados, como un particular podría hacerlo en la administración de su patrimonio, suponiendo que es completamente extraña esta noción de personalidad a los actos de autoridad.

Esta idea, esta relación entre la personalidad y lo patrimonial, admítela también el Profesor Gascón y Marín. El Estado, órgano del Derecho, es a su vez —escribe Santamaría de Paredes— persona jurídica, y como tal tiene la propiedad de los medios necesarios para realizar su propio fin. En cierto modo podríamos ver aceptada la idea del Estado Fisco cuando se trata de la personalidad jurídica de la Hacienda, consideración patrimonial de la Administración del Estado, siendo el Estado mismo “en cuanto ejercita derechos y obligaciones referentes a la vida económica” (10).

4.—Comparación de las personas morales administrativas con las sociedades civiles y comerciales

Al hacer la comparación se destacan entre unas y otras entidades varias diferencias, derivadas: 1º, de su constitución; 2º, de su funcionamiento; 3º, de su duración; y 4º, de su capacidad.

(10) Véase el Art. 1º de la Ley Org. de la Hacienda Nacional, cit.

Diferencias derivadas de su constitución: Los establecimientos de interés privado son creados según las condiciones previstas por las leyes y sin la intervención administrativa, mientras que los establecimientos de interés público no se constituyen en personas morales sino con la intervención de la autoridad pública; entre nosotros, por acto del Poder Legislativo. Ejemplos: para ascender un Territorio Federal a la categoría de Estado de la Unión, requiere la autorización del Congreso Nacional previas las comprobaciones que harán los peticionarios, de la base de población territorial; capacidad para atender al *servicio público* en todos sus ramos y posibilidades de *cubrir los gastos* que este requiere (11). Para erigir un nuevo Municipio en la jurisdicción del Distrito de un Estado cualquiera, tiene la competencia para impartirle o negarle la aprobación, la Asamblea Legislativa respectiva (12).

Diferencias derivadas de su funcionamiento: Los establecimientos de interés privado funcionan sin ocurrir a la intervención de la Administración pública, en tanto que esta intervención es absolutamente necesaria en los establecimientos públicos.

Diferencias derivadas de su duración: Los establecimientos de interés privado son necesariamente temporales, tienen fin según las reglas contractuales determinadas por los interesados, en tanto que los establecimientos públicos son constituidos para tener duración indefinida y no terminan como personas morales sino cuando la autoridad lo disponga. Ejemplo: cuando se erige un Municipio, se entiende que para poder *eliminarlo*, han de advenir motivos graves, como aniquilamiento y disminución de la población urbana y rural, destrucción de la riqueza y propiedad privada, estado de insalubridad que haga imposible la permanencia y fijación de los núcleos urbanos, etc., y tal eliminación debe ser aprobada por la misma autoridad que aprobó la erección, esto es, requiere el voto de la Asamblea Legislativa del Estado respectivo (13).

(11) Art. 9º de la Const. Nacional.

(12) La proposición de erección toca hacerla ante la Legislatura, al respectivo Concejo Municipal interesado (véase p. ej., el Art. 39 de la Constitución del Estado Apure).

(13) El mismo artículo constitucional que faculta a las Legislaturas para aprobar la erección de nuevos Municipios, autorízalas también para dictar su eliminación, cuando las circunstancias previamente comprobadas, así lo reclamen.

Diferencias derivadas de su capacidad: Las personas morales formadas por los particulares, están sometidas a las condiciones convenidas por los individuos que las han constituido, pueden hacer todo otro acto jurídico con tal que los interesados lo consientan, de modo que la esfera de su actividad jurídica no está limitada y pueden agregar así al objeto para que han sido establecidas, cualquier otro género de negocios. Al contrario, la capacidad de los establecimientos públicos está necesariamente circunscrita a los objetos para los cuales han sido constituidos y dotados de personalidad y obrarían ilegalmente si realizasen objetos distintos.

BIBLIOGRAFIA

Berthélemy, *Ob. cit.*; Jeze, *Ob. cit.*; Duguit, *Ob. cit.*; Hauriou, *Ob. cit.*; Gascón y Marín, *Ob. cit.*, Tomo I; Santamaría de Paredes, *Ob. cit.*