

*Sobre las personas jurídicas en el Derecho administrativo: personas estatales y no estatales, y personas de Derecho público y de Derecho privado*¹

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela

Sumario: 1. La clasificación de las personas jurídicas según las disposiciones del Código Civil. 2. Las clasificaciones según las disposiciones de la Constitución. 3. El abandono de la clásica y superada distinción entre las “personas públicas” y las “personas privadas”. 4. La variedad de las formas jurídicas adoptadas para los sujetos de derecho. 5. La integración de los diversos sujetos de derecho a la organización del Estado.

Mi relación con mi apreciado y admirado amigo el profesor Luciano Parejo Alfonso se remonta a comienzos de los años ochenta, cuando visitó por primera vez Venezuela junto con los profesores Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, Ramón Parada Vásquez, Tomás de la Cuadra y Luis Cosculluela Montaner, para dictar el *Seminario Internacional sobre Derecho Urbanístico*, que me correspondió organizar y dirigir en el marco de mis actividades en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, el cual se celebró en Caracas entre el 10 y el 12 de noviembre de 1980.

Desde entonces, Luciano Parejo quedó vinculado a Venezuela y a su entorno académico —lamentablemente difuminado en los últimos años de la plaga autoritaria que afecta al país—, e igualmente, desde entonces quedó vinculado a mi familia, habiendo tenido el privilegio de contar con su amistad, la cual siempre se ha acrecentado.

Recuerdo en alguno de nuestros primeros encuentros que me habló de su Tesis de Doctorado, sobre “El concepto del derecho administrativo” que

¹ Trabajo para la *Obra Homenaje a Luciano Parejo Alfonso* con motivo de su jubilación de la Universidad Carlos III de Madrid.

había presentado unos años antes en la Universidad Autónoma de Barcelona, y aún estaba inédita. Al tener la oportunidad de leerla, le propuse que la publicáramos en la Editorial Jurídica Venezolana, lo que efectivamente ocurrió en 1984, habiendo salido luego publicada una segunda edición en Bogotá, casi veinticinco años después, en 2008, en edición conjunta de la Editorial Jurídica Venezolana y la Universidad Externado de Colombia².

Luciano me pidió que redactara el Prólogo para dicha obra, lo que acepté gustosamente, y en el mismo me referí, por supuesto, al tema nunca acabado de los intentos de definir el derecho administrativo que él había analizado tan bien y detenidamente en su libro, expresando en realidad, repasando todos los intentos que había hecho la doctrina, que “más importante que la definición del derecho administrativo, era la comprensión de su objeto; y que sólo una vez situado éste, inmerso en una determinada realidad, es que una definición podría tener realmente sentido.” Y así recordaba en el Prólogo la definición que yo mismo había dado de nuestra disciplina como la rama del derecho que regula a la Administración Pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; que norma el ejercicio de la función administrativa por los órganos del Estado; que regula la actividad administrativa del Estado, que norma, también, las relaciones jurídicas que se establecen entre la Administración Pública y los administrados, con motivo del ejercicio de la función administrativa o de la realización de alguna actividad administrativa”.

De dicha definición, sin duda de carácter mixto, identificaba el contenido del Derecho Administrativo en Venezuela, como referido, primero a la Administración Pública como complejo orgánico dentro de la estructura del Poder del Estado, lo que llevaba al tema indisoluble de la personalidad jurídica en el derecho público; segundo, al ejercicio de la función administrativa, identificada en el marco general de las funciones del Estado; en tercer lugar, la actividad administrativa, como una de las actividades del Estado, pero realizada por todos los órganos del mismo, en ejercicio de las variadas funciones; y cuarto, a las relaciones que se establecen entre los sujetos de derecho que conforman la Administración Pública y los administrados con motivo del ejercicio de la función administrativa o de la realización de una actividad administrativa.

² Véase Luciano Parejo Alfonso, *El concepto del derecho administrativo*, Colección Estudios Jurídicos, N° 23, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984; 2ª edición, Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2008.

Todo ello, decía en aquél Prólogo, “nos conduce a identificar los sujetos de derecho que actúan en el campo del Derecho Administrativo, y que pueden entrar en esa relación jurídica,” y cuya identificación, en muchos países, “resulta del sistema de distribución del Poder Público en forma vertical y del proceso de descentralización funcional, que ha provocado la aparición en el mundo contemporáneo de entidades descentralizadas con personalidad propia.”

Este tema clave en nuestra disciplina, el relativo a la personalidad jurídica, es al cual quiero referirme ahora, casi treinta y cinco años después, en estas notas para el Libro Homenaje al profesor Parejo Alfonso, pues se trata de un tema siempre vigente, que permite identificar los sujetos de derecho que conforman el Estado, cuyos órganos son los que expresan la voluntad del Estado, permitiendo el establecimiento de relaciones jurídicas entre el Estado y otros sujetos de derecho, particularmente, los administrados.

Dichas personas jurídicas, por otra parte, son las que pueden ser la parte “pública” en los contratos del Estado, en particular, los contratos administrativos, y son las que responden por daños y perjuicios que el Estado pueda causar a los administrados. Las personas jurídicas que conforman el Estado, por tanto, y no sus órganos³, son las que pueden ser demandadas en justicia, y a la vez, las que pueden ser parte en procesos judiciales.

³ Sobre el tema de la organización administrativa y los órganos del Estado diferenciado de las personas jurídicas hemos ocupado desde hace años, en *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional*, t. I, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, págs. 306 y ss. y 611 y ss.; “La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido actual de la clasificación de los sujetos de derecho”, en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, n° 12, Buenos Aires 1977, págs. 15 a 29; y en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, n° 57, Caracas 1976, págs. 115 a 135; “Sobre las personas jurídicas en la Constitución de 1999” en *Derecho Público Contemporáneo. Libro Homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez*, Estudios del Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas enero-abril 2003, Volumen 1, págs. 48-54; “El régimen de las personas jurídicas estatales político-territoriales en la Constitución de 1999” en *El Derecho constitucional y público en Venezuela. Homenaje a Gustavo Planchart Manrique*, Tomo I, Universidad Católica Andrés Bello, Tinoco, Travieso, Planchart & Núñez, Abogados, Caracas 2003, págs. 99-121. Además, en *Fundamentos de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, págs. 223 a 248; y en *Régimen jurídico de las empresas públicas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, págs. 35 y ss.; *Estado de derecho y control judicial*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, págs. 555 y ss.; *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, págs. 117 ss.; *Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Tomo I, Bogotá, 2005.

Los órganos de las personas jurídicas que conforman el Estado, o la Administración, por otra parte, como son los que actualizan la voluntad de las mismas, son los que en nombre de las personas estatales realizan la actividad administrativa y concretizan las relaciones jurídico administrativas, las cuales, en definitiva, son las que se establecen entre las personas jurídicas que conforman el Estado y los otros sujetos de derecho⁴.

Nótese que hemos hablado de personas jurídicas estatales o que conforman el Estado, partiendo del supuesto de que en el ámbito interno de los países (al contrario de lo que sucede en el ámbito de las relaciones internacionales), el “Estado” en si mismo carece de personalidad jurídica⁵, pues en realidad está conformado por una multiplicidad de personas jurídicas que derivan de la específica organización constitucional y administrativa de cada país.

En un Estado federal, de autonomías o descentralizado, en principio, el Estado está conformado por las diversas personas jurídicas que se establezcan en cada nivel territorial, por ejemplo, el Estado nacional, los Estados federados y los Municipios, y las que derivan de la descentralización funcional; como ocurre igual en los Estados Unitarios donde siempre se encuentran niveles de descentralización regional y municipal, así como entidades descentralizadas funcionalmente.

Bajo este ángulo, por tanto, la “Administración Pública” puede decirse que no es una persona jurídica. Puede haber y hay muchas personas jurídicas que configuran la Administración, o muchas Administraciones Públicas, y cuyos órganos concretizan la organización administrativa del Estado. Por ello, algunas legislaciones como la venezolana, al regular la Administración Pública, precisa que está conformada por los “entes” (personas jurídicas o sujetos de derecho estatales) y los “órganos” de dichas personas jurídicas estatales, los cuales, como lo precisa la misma Ley Orgánica de

⁴ Véase José Peña Solís “El régimen de las personas jurídicas públicas (entes públicos) en Venezuela”, en *Estudios de derecho administrativo. Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, págs. 313 a 367.

⁵ Véase sentencia de la Sala Constitucional 1002 del 26 de mayo de 2004, caso Federación Médica Venezolana vs. Ministra de Salud y Desarrollo Social y el Presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, *Revista de Derecho Público*, n.º 97 y 98, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004, pág. 148.

la Administración Pública de 2008⁶, son las unidades administrativas de dichas personas jurídicas estatales (art. 15).

En cuanto a esas personas jurídicas estatales que son los sujetos de derecho cuyos órganos conforman la Administración Pública, como se dijo, ellas son objeto de regulación por parte del derecho administrativo, porque en definitiva son los que establecen las relaciones jurídicas administrativas con los otros sujetos de derecho. Por ello es que, precisamente, el tema de la personalidad jurídica tiene tanta importancia en el estudio y comprensión del derecho administrativo, pues condiciona todo su objeto.

1. LA CLASIFICACIÓN DE LAS PERSONAS JURÍDICAS SEGÚN LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL

De acuerdo con el artículo 19 del Código Civil de Venezuela, además de las personas naturales, son reconocidos como sujetos de derecho, es decir, como entes capaces de derechos y obligaciones,

- "1. La Nación y las Entidades políticas que la componen;
2. Las Iglesias, de cualquier credo que sean, las universidades y, en general todos los seres o cuerpos morales de carácter público.
3. Asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado."

Conforme a esta enumeración sin duda arcaica del Código Civil, en consecuencia, las personas jurídicas en el ordenamiento jurídico venezolano, como resulta de la teoría general del derecho civil, son de dos tipos según el sustrato que les da razón de ser, sea un sustrato personal o un sustrato real: o se trata de *corporaciones* cuando el sustrato que las justifica y les da razón de ser lo constituye un conjunto de personas (sustrato personal), como una comunidad o una asociación de personas; o se trata de *instituciones* en el sentido de que lo que se busca proteger con la atribución de la personalidad jurídica es un conjunto de bienes (sustrato real), es decir, un patrimonio que se ha afectado a un fin. Esta distinción clásica y básica también se aplica a las personas en el ámbito del derecho administrativo, y es la que resulta del propio artículo 19 C.C.

⁶ Véase en *Gaceta Oficial* n° 5.890 Extraordinario de 31 de julio de 2008. Véanse los comentarios a la Ley en Allan R. Brewer-Carías *et al.* *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009.

En efecto, de esa norma resulta que en cada una de las dos grandes categorías de personas que regula el Código (personas o cuerpos morales de carácter público o de carácter privado) se identifican tanto un conjunto de corporaciones (comunidades o asociaciones) como un conjunto de instituciones.

En primer lugar están las *personas o cuerpos morales de carácter público*, las cuales comprenden, por una parte, las corporaciones de derecho público, es decir, aquellas personas jurídicas de carácter público que tienen un sustrato personal que las sustenta, como son, por ejemplo, las comunidades políticas, las corporaciones públicas y las asociaciones de derecho público; y por la otra, las instituciones de derecho público, con un sustrato real (patrimonio) que es el que le da razón de ser, como los institutos autónomos o públicos.

Así, esquemáticamente es posible distinguir, entre las personas jurídicas de derecho público, *primero*, las que tiene *base corporativa (sustrato personal)*, que son: 1. las Corporaciones de derecho público, entre las cuales se están: las Comunidades públicas (Comunidades políticas: personas político territoriales; Comunidades indígenas; Comunidades religiosas: Iglesias y Comunidades universitarias: universidades nacionales) y las Corporaciones públicas (Colegios profesionales; Academias nacionales); y 2. Las Asociaciones de derecho público, que son las Mancomunidades municipales y las Asociaciones intergubernamentales, por ejemplo, entre Estados de la federación. Y *segundo*, las que tienen *base patrimonial (sustrato real)*, que son las Instituciones de derecho público, es decir, los Institutos autónomos o institutos públicos; y el Banco Central de Venezuela.

Con mayor precisión, entre las que constituyen *corporaciones*, es decir, que tienen como justificación de su personalidad la existencia de un sustrato personal o una base corporativa, se distinguen una serie de *comunidades*, las más importantes de las cuales son las que derivan de la organización política del Estado; y además, tanto una serie de *corporaciones* de derecho público propiamente dichas como una serie de *asociaciones* de derecho público.

En cuanto a las *comunidades*, en efecto, en primer lugar están las comunidades políticas, es decir, las *personas estatales político territoriales* que conforman la división y organización política del país, y cuya razón de existir la constituye la población asentada en el respectivo territorio, como comunidad política. Sobre ellas, el Código Civil enuncia como personas jurídicas a “la Nación y las entidades políticas que la componen”, lo que de acuerdo con la terminología moderna de la Constitución de 1999 serían las perso-

nas jurídicas que derivan de la forma federal del Estado (art. 4) conforme a la distribución vertical del poder público “entre el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional”. Ello es lo que da origen a los tres niveles de personas jurídicas corporativas de nivel territorial, como comunidades políticas, que integran al Estado, y que en Venezuela son: *la República* (Estado nacional), que ejerce el poder público nacional; *los estados*, que ejercen el poder público estatal, y los *municipios* y demás entidades locales (entre ellas, los distritos municipales y metropolitanos), que ejercen el poder público municipal.

En esta forma, el “Estado” en Venezuela, como se dijo, en el derecho interno está conformado tanto por la República como por los estados y los municipios, así como por las demás entidades locales; siendo por tanto la República sólo una de las personificaciones del Estado en el ámbito nacional (Estado nacional), y los estados federados y los municipios también personificaciones del Estado en sus respectivos ámbitos territoriales; cada uno de los cuales tiene su propia Administración Pública. En Venezuela, por tanto, no es que las Administraciones Públicas territoriales tengan personalidad jurídica propia. Las que tienen personalidad son las comunidades políticas (República, Estados, Municipios), cada una de las cuales cuenta con su organización administrativa o Administración Pública (Administración nacional, Administración de los Estados, Administración Municipal).

En segundo lugar, y sin que formen parte de la organización territorial del Estado, entre las comunidades políticas y conforme a la concepción constitucional sobre los pueblos indígenas, también se pueden identificar las comunidades indígenas reconocidas en el artículo 119 C., las cuales también tendrían personalidad jurídica

En tercer lugar, también entre las comunidades que se califican como personas o cuerpos morales de carácter público, el artículo 19 C.C. enumera a “las Iglesias de cualquier credo que sean y las universidades”. Se trata, en este caso, a partir de 1873, del reconocimiento de personalidad jurídica a un conjunto de comunidades que existían para ese momento, en particular, a las universidades, que en 1873 se circunscribía a la Universidad Central de Venezuela, que era la única existente.

En cuanto a las “Iglesias de cualquier credo”, si bien son comunidades religiosas, su enumeración entre los “cuerpos morales de carácter público” sólo tiene una explicación histórica derivada del principio del Patronato Eclesiástico aplicado, precisamente, en medio de los graves conflictos entre el Estado y la Iglesia que existían para cuando se sancionó el Código Civil de 1873, y en cuya redacción influyeron determinadamente en esa

y otras normas⁷. Patronato que sin embargo, ya no existe en la regulación de esas relaciones.

Por otra parte, al agregar la norma del Código Civil la frase: “y, en general todos los seres o cuerpos morales de carácter público”, ello permite identificar dentro de las corporaciones de derecho público otras corporaciones públicas que si bien no existían al momento de sancionarse dicho Código, se fueron desarrollando con posterioridad, como es el caso de las corporaciones profesionales (colegios profesionales), generalmente abiertas, y las corporaciones académicas (academias nacionales) generalmente cerradas, todas reguladas por ley.

Los cuatro grupos anteriores de personas jurídicas de derecho público (comunidades públicas y corporaciones públicas) tienen, como se dijo, una base corporativa, es decir, la existencia de una comunidad o de una agrupación de personas cuyo origen está en la regulación concreta establecida en la Constitución o la ley, y que por ello no tiene su origen en un contrato de sociedad.

En otros casos, en cambio, las personas jurídicas o cuerpos morales de carácter público, siguiendo la terminología del Código Civil (“y, en general todos los seres o cuerpos morales de carácter público”), aun con base corporativa o sustrato personal, pueden tener su origen en un acuerdo de voluntades, es decir, en un contrato de sociedad, configurándose entonces la entidad como una asociaciones de derecho público. En este caso, se trata de personas jurídicas creadas mediante la asociación de personas de derecho público, como serían las mancomunidades municipales que se regulan en el artículo 170 de la Constitución y las demás asociaciones de carácter intergubernamental establecidas entre las personas jurídicas político territoriales.

Por otra parte, además de las corporaciones (comunidades o asociaciones de derecho público), entre las personas jurídicas o cuerpos morales de carácter público, conforme a la misma terminología del artículo 19.2 del Código Civil (al agregar: “y, en general todos los seres o cuerpos morales de carácter público”) la cual es igualmente empleada en la Constitución de 1999 (art. 145); también se pueden identificar como personas jurídicas de derecho público las de carácter institucional o fundacional (sustrato real),

⁷ Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, T. I, “Evolución histórica del Estado”, Universidad Católica del Táchira y Edit. Jurídica Venezolana, San Cristóbal y Caracas 1996, pág. 338

como serían los “institutos autónomos”, según la terminología acogida también en la Constitución (art. 142, entre otros), y que el propio Código Civil incluye en la expresión de “establecimiento público.”⁸

En segundo lugar, están las *personas jurídicas o cuerpos morales de carácter privado*, a las que se refiere el artículo 19.3 del Código Civil (que son las personas jurídicas de derecho privado conforme a la terminología también seguida en la Constitución, art. 145, entre otros), entre las que están las “asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado”, entre las cuales también se pueden identificar tanto las de carácter corporativo (sustrato personal) como institucional (sustrato real).

Así, esquemáticamente es posible distinguir, entre las personas jurídicas de derecho privado, *primero*, las que tienen *base corporativa (sustrato personal)*, que son: las Corporaciones de derecho privado (comunidades privadas, comunidades universitarias (universidades), comunidades políticas (partidos políticos) y Comunidades laborales (sindicatos); y *segundo*, las Asociaciones de derecho privado, que son las sociedades civiles y las sociedades mercantiles. Entre estas últimas, entre las que tienen como accionistas al Estado (empresas del Estado), se destaca Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) que es la empresa estatal de hidrocarburos regulada en la Constitución (art. 303), con un único accionista (la República). Y *segundo*, entre las personas de derecho privado, están aquellas que tienen *base patrimonial (sustrato real)*, como son las Fundaciones.

Con mayor precisión, entre las que tienen base corporativa, también se puede distinguir entre las personas de derecho privado de carácter corporativo y las de orden asociativo. Entre las primeras están las que tienen como sustrato personal determinadas comunidades, como serían, por ejemplo, las comunidades universitarias (universidades privadas), las comunidades políticas (partidos políticos o asociaciones con fines políticos) o las comunidades laborales (sindicatos). Entre las segundas están las asociaciones, entre las cuales se destacan las sociedades civiles, sociedades mercantiles y las asociaciones cooperativas, cuya personalidad se adquiere mediante la protocolización de las actas constitutivas en oficinas de registro.

En cuanto a las personas de derecho privado o cuerpos morales de carácter privado de tipo institucional (sustrato real), están las “fundaciones

⁸ Artículos 538, 900, 1000 y 1482. La misma expresión fue utilizada en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional desde la reforma de 1928.

lícitas”, cuya personalidad también se adquiere con la protocolización de la correspondiente acta constitutiva en la respectiva oficina de registro.

Ahora bien, no todas las personas jurídicas anteriormente mencionadas y que resultan de la enumeración del artículo 19 del Código Civil interesan al derecho administrativo ni son objeto de regulación formal por parte de esta disciplina. Entre ellas son objeto de estudio por el derecho administrativo, básicamente las de carácter “estatal,” es decir que forman parte de la organización general del Estado, sean de derecho público o de derecho privado; o en otros términos que conforman lo que desde el punto de vista económico constituye el “sector público” (art. 289.3 C.). Esas son las que pueden considerarse como personas jurídicas *estatales* conforme a la terminología que adopta la Constitución (arts. 145 y 180 entre otros).

Pero también son objeto de estudio por nuestra disciplina aquellas personas jurídicas con forma de derecho público o de derecho privado que aun siendo *no estatales*, por el conjunto de potestades que les están atribuidas por ley o por las actividades que realizan vinculadas al interés público, están sometidas a un régimen de derecho administrativo. Es el caso, por ejemplo, de las comunidades indígenas, de los colegios profesionales y de las academias nacionales, las cuales aun siendo “personas de derecho público” no son, en absoluto, de carácter estatal, pues no forman parte de la organización general del Estado. A pesar de ello, sin embargo, por las tareas que tienen encomendadas por ley, interesan al derecho administrativo.

Por otra parte, también son personas *estatales* que por tanto interesan al derecho administrativo, todas aquellas personas jurídicas de derecho privado creadas y dirigidas por entes públicos, como sucede con las sociedades mercantiles de capital público (empresas del Estado), las sociedades civiles del Estado o las fundaciones del Estado. El carácter estatal de todas esas personas jurídicas, por tanto, es independiente de su forma jurídica de derecho público o de derecho privado. Por pertenecer a la organización administrativa del Estado (sector público), son objeto de regulación por parte del derecho administrativo.

Pero además, como se dijo, también interesan al derecho administrativo y están sometidas a sus regulaciones todas aquellas personas jurídicas que aun cuando no sean estatales porque no forman parte de la organización general del Estado, y conforme a la terminología del artículo 19 Código Civil son “cuerpos morales de carácter privado”, por su carácter de comunidades y por las actividades que realizan vinculadas al interés público o político también interesan al derecho administrativo y son objeto de sus

regulaciones, como serían los partidos políticos, los sindicatos o las universidades privadas.

De lo anterior resulta, por tanto, la necesidad, en el campo del derecho administrativo, de emplear dos clasificaciones distintas respecto de las personas jurídicas que interesan a nuestra disciplina: por una parte, la que distingue entre las personas jurídicas de derecho público y las personas jurídicas de derecho privado, según la forma jurídica que se adopte para el centro de imputación de intereses; y por la otra, la que distingue entre las personas jurídicas estatales y las personas jurídicas no estatales⁹, según la integración del ente respectivo en la estructura y organización general del Estado.

Estas dos clasificaciones son, precisamente, las que ha adoptado la Constitución de Venezuela de 1999, las cuales, por supuesto, contrastan con la clasificación tradicional (entre las llamadas personas públicas y personas privadas) que se había utilizado respecto de las personas jurídicas en el derecho administrativo, y que sólo muy excepcionalmente se ha utilizado en textos legislativos¹⁰.

2. LAS CLASIFICACIONES SEGÚN LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN

En la Constitución venezolana, el artículo 145, al establecer una prohibición de contratación con el Estado, dispone expresamente que:

“Quien esté al servicio de los Municipios, de los Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí ni por interpósita persona, ni en representación de otro u otra, salvo las excepciones que establezca la ley”

En el aspecto que interesa destacar de esta norma, vinculada al tema de la personalidad jurídica, resulta que la misma establece la doble distinción respecto de las personas jurídicas que hemos mencionado: por una parte, entre las personas jurídicas de derecho público y las personas jurídicas de derecho privado; y por la otra, entre las personas jurídicas estatales y las personas jurídicas no estatales.

⁹ Véase. Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo 1953, págs. 165, 173 y ss.

¹⁰ Fue el caso del artículo 1.3 de la derogada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965, en el cual se hizo referencia a las “personas públicas y privadas”, *Gaceta Oficial*, n° 27921 del 22 de diciembre de 1965.

Esta clasificación la propusimos hace décadas¹¹ y se recogen, además, en otras normas constitucionales, al mencionar personas jurídicas, como son los artículos 142 (“institutos autónomos”), 159 (“los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena”), 168 (“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía”), 180 (“personas jurídicas estatales”), 189.1 (“institutos autónomos y empresas del Estado”) 190 (“con personas jurídicas estatales”), 289 (“Estados y Municipios”, “personas jurídicas del sector público”), 318 (“Banco Central de Venezuela es persona jurídica de derecho público con autonomía”) y 322 (“personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado”).

La *primera* clasificación distingue, según la forma jurídica que adoptan las personas jurídicas, entre personas jurídicas de derecho público, como los institutos autónomos o el Banco Central de Venezuela; y personas jurídicas de derecho privado, como las sociedades anónimas del Estado (*empresas del Estado* o *empresas públicas*, conforme las denominan los arts. 189.1 y 184.4 C., respectivamente); y la *segunda* clasificación distingue entre las personas jurídicas estatales, que forman parte de la organización general del Estado en sus tres niveles territoriales o, si se quiere, del sector público; y las personas jurídicas no estatales, que no forman parte del Estado o del sector público.

De acuerdo con lo anterior, por tanto, en el ordenamiento jurídico venezolano, hay personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado; y por personas estatales y no estatales. Ello permite identificar, por una parte, unas personas jurídicas de derecho público estatales y unas personas jurídicas de derecho público no estatales; y por la otra, unas personas jurídicas de derecho privado estatales y unas personas jurídicas de derecho privado no estatales.

Normalmente entran dentro del campo del derecho administrativo las personas jurídicas de derecho público estatales y las personas jurídicas de derecho privado estatales; y en ciertos aspectos de su régimen y actividad, las personas jurídicas de derecho público no estatales.

¹¹ Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido actual de la clasificación de los sujetos de derecho”, en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, n° 12, Buenos Aires 1977, págs. 15 a 29; en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, n° 57, Caracas 1976, págs. 115 a 135; y en *Fundamentos de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, págs. 223 a 248.

3. EL ABANDONO DE LA CLÁSICA Y SUPERADA DISTINCIÓN ENTRE LAS “PERSONAS PÚBLICAS” Y LAS “PERSONAS PRIVADAS”

Con fundamento en las previsiones constitucionales y legales antes mencionadas, que dan origen a las clasificaciones de las personas jurídicas indicadas, se puede decir entonces que en el derecho venezolano no tiene cabida la clásica distinción que se ha hecho en nuestra disciplina entre “personas públicas” y “personas privadas.”

Como hemos dicho, la Constitución se refiere, por una parte, a las “personas jurídicas estatales” o no estatales, y por la otra, a las “personas jurídicas de derecho público” o de derecho privado, como objeto de regulación por el derecho administrativo, no siendo posible asimilar esas clasificaciones a la mencionada distinción entre “personas públicas” por oposición a las “personas privadas,” pues no todas las personas jurídicas estatales son “personas públicas,” ya que por ejemplo, hay sociedades mercantiles —personas de derecho privado— de propiedad estatal; ni todas las “personas de derecho público” son “personas públicas” pues por ejemplo, hay algunas corporaciones públicas que no forman parte de la organización del Estado, como los Colegios profesionales.

Dicha distinción entre personas públicas o personas privadas, que pudo haber tenido alguna aplicación hasta comienzos del siglo pasado, cuando no existía la diversidad de entes públicos o administrativos que conforman la Administración Pública contemporánea, en la actualidad consideramos que es insostenible. Por ello, la Constitución venezolana de 1999, debido al universo de las entidades que con personalidad jurídica actúan en el mundo contemporáneo, ha desechado esa otrora clásica distinción entre personas públicas y personas privadas por resultar insuficiente para clasificarlas.

En la actualidad, tanto el proceso de publicización del campo de lo privado, tan característico de la ruptura de los moldes clásicos del Estado abstencionista, y del proceso de privatización jurídica del campo de lo público, por la tendencia creciente del Estado de despojarse de su *imperium*, han provocado la obsolescencia y, a veces, la imposibilidad de aplicar aquella distinción otrora simple¹², la cual se basaba en diversos criterios o índices que en realidad apuntaban a otros fines.

¹² Véase Allan R. Brewer-Carías, “La interaplicación del derecho público y del derecho privado a la Administración Pública y el proceso de huida y recuperación del derecho administrativo” en *Las formas de la actividad administrativa. II Jornadas In-*

Esa distinción identificaba a la “persona pública” con las organizaciones integradas al Estado (inicialmente las personas territoriales y posteriormente, los establecimientos públicos) que adoptaban solamente las formas jurídicas originarias del derecho público (instituto autónomo, por ejemplo) y que, como consecuencia, estaban regidas por el derecho público; y en el mismo sentido, identificaba a las “personas privadas” con las organizaciones establecidas por los particulares o entidades privadas (sociedades y fundaciones), que adoptaban solamente las formas jurídicas originarias del derecho privado (compañía anónima, por ejemplo) y que, como consecuencia, estaban regidas por el derecho privado. Es decir, lo que se trataba de distinguir entre persona pública y persona privada, era en realidad, las personas de derecho público y las personas de derecho privado.

Por ello, en realidad, la situación jurídica actual de los sujetos de derecho lo que muestra es que esa distinción tradicional (persona pública/persona privada) se ha roto totalmente, al menos con relación a los elementos que le daban sentido¹³.

En cuanto al último de los elementos en los cuales se basaba dicha distinción, es decir, el régimen jurídico aplicable a la entidad, no puede decirse en la actualidad que el derecho público o el derecho privado sean el orden exclusivo de determinados sujetos de derecho: derecho público para sujetos estatales o para las personas jurídicas de derecho público, y derecho privado para los particulares o para las personas jurídicas de derecho privado.

En efecto, las personas jurídicas creadas por los particulares, si bien están sometidas a una regulación que les es propia (derecho privado), que puede ser incluso de aplicación preponderante, ella ni es exclusiva ni excluyente. No es exclusiva, pues el derecho privado se aplica sin discusión, en la actualidad, a todos los sujetos de derecho calificados usualmente como públicos, y en este sentido a entidades tradicionalmente consideradas como públicas como las personas político territoriales, en campos como el de la responsabilidad administrativa, por ejemplo, y a pesar de que se regule la misma en la propia Constitución (art. 141). Cuando el Estado era irresponsable, por supuesto, como sucedió en el absolutismo,

ternacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías 1996, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas 1996, págs. 23 a 73.

¹³ Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido actual de la clasificación de los sujetos de derecho”, *loc. cit.*, notas 2 y 10.

para superar las injusticias que ello provocaba hubo que acudir a la ficción del “Fisco” que, como persona jurídica estatal sí estaba sometida al derecho privado. Así surgió la teoría del Estado-Nación y Estado-Persona-Fisco, superada desde el siglo XIX. El sometimiento del Estado al derecho —Estado de derecho— en efecto, dio origen a la reafirmación de la personalidad de los entes político territoriales, sometidos tanto a normas de derecho público como de derecho privado, y sujetos a la responsabilidad por los daños y perjuicios que causen.

Por otra parte, el hecho de que las personas jurídicas creadas por los particulares, estén sujetas a la regulación que les es propia (derecho privado), ello tampoco es excluyente, pues además de las normas de derecho privado que se aplican como normativa propia a los particulares y a sus organizaciones, también se aplican a éstos —los cuales cada vez más se mueven bajo la sombra del Estado— las normas de derecho público, otrora reservadas a los entes del Estado.

Además, y bajo el otro ángulo, el derecho público tampoco es en la actualidad el cuerpo normativo exclusivo de los entes públicos, o de las personas jurídicas creadas por el Estado. La superación de las consecuencias de la consideración del Estado de derecho como Estado abstencionista mediante el desarrollo progresivo del Estado democrático y social de Derecho, de mecanismos de intervención del Estado en la actividad de los particulares y de participación estatal en actividades netamente económicas, inclusive sin carácter subsidiario frente a aquellos; ha provocado la aplicación sucesiva del derecho público a las entidades de particulares, tal como ha sucedido en el campo financiero. Por ello, por ejemplo, en muchas ocasiones un banco privado está sometido a mayores controles y normas propias del derecho público, que muchos entes autónomos del mismo Estado. El derecho público, por tanto, aun cuando es la normativa propia de las organizaciones del Estado, ni es exclusiva de ellas ni, como se dijo, excluye la aplicación a las mismas de normas de derecho privado.

En la actualidad, por tanto, hay una interaplicación evidente de normas de derecho público y normas de derecho privado a todos los sujetos de derecho¹⁴. Lo único válido, en este campo, es la constatación de que, generalmente, por la integración de los entes a la organización del Estado o por los fines de interés social que desarrollan los sujetos estatales o

¹⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La interaplicación del derecho público y del derecho privado a la Administración Pública y el proceso de huida y recuperación del derecho administrativo”, *loc. cit.* págs. 23 a 73.

los particulares; o al contrario, por el carácter exclusivamente particular y privado de los sujetos, habrá una preponderancia en el régimen jurídico aplicable a los mismos, de normas de derecho público o de normas de derecho privado. Sólo el análisis del derecho positivo en cada caso concreto permitirá establecer el ámbito y significado de dicha preponderancia; pero ello no arrojará ninguna luz sobre la "naturaleza" estatal o no estatal del sujeto o sobre la forma jurídica (de derecho pública o privado) que se haya adoptado para que actúe en la vida jurídica.

Como consecuencia, los criterios que tratan de establecer una distinción entre personas públicas y personas privadas basadas en "el régimen jurídico en el cual se mueven"¹⁵ o en el "régimen jurídico al cual están sometidas dichas entidades,"¹⁶ ante la interacción e interaplicación permanente de las normas de derecho público y de derecho privado a los sujetos de derecho, en realidad no pueden tener valor como tales, pues a lo sumo, de ellos lo que puede resultar es una preponderancia de régimen jurídico de derecho público o de derecho privado aplicable. Esta preponderancia, en todo caso, resultará de la integración o no del ente a la estructura organizativa del Estado y de la forma jurídica adoptada para su personificación, y en todo caso será una consecuencia proveniente del derecho positivo, y no la causa de una pretendida distinción.

4. LA VARIEDAD DE LAS FORMAS JURÍDICAS ADOPTADAS PARA LOS SUJETOS DE DERECHO

Tal como se dijo, la distinción entre "personas públicas" y "personas privadas" entre otros factores, por otra parte, reposaba sobre la distinción de las formas jurídicas adoptadas, afirmándose que los entes públicos adoptaban las formas jurídicas admitidas por el derecho público, y los particulares, para actuar, utilizaban sólo las formas jurídicas reguladas y admitidas por el derecho privado. Así, en otras épocas había una perfecta identificación entre la naturaleza del ente —pública o privada—, y la forma jurídica adoptada —de derecho público o de derecho privado— y el derecho aplicable —derecho público o derecho privado—.

¹⁵ Véase E. Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, *op. cit.* pág. 175.

¹⁶ Véase E. Lares Martínez, *Manual de derecho administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1975, pág. 350.

Ahora bien, cuando el Estado actuaba sólo bajo sus formas jurídicas político territoriales (República, estados, municipios, que ejercían el Poder Público) no era difícil identificar las formas jurídico públicas con la naturaleza pública del ente. Así, se podía afirmar que la República, los Estados y los Municipios eran de esas “personas públicas.” Bajo esta misma orientación, cuando a comienzos del siglo pasado el Estado comenzó a utilizar mecanismos de descentralización funcional para realizar actividades en forma indirecta (descentralización funcional), creó la figura jurídico pública del “establecimiento público” conforme a la terminología recogida en nuestro derecho positivo (art. 538 C.C.), entre los cuales destacan los institutos autónomos (art. 142 C.).

Hasta aquí, la identificación de “persona pública” con la forma jurídico personificada de derecho público era completa: las “personas públicas” tenían la forma jurídica que el derecho positivo admitía, establecidas en la Constitución ((República, estados, municipios) o creadas por ley o decreto (institutos autónomos), como propias de las entidades estatales; en cambio, las “personas privadas” o particulares estaban revestidas de la forma jurídica que destinaba la legislación civil o mercantil para ellas, es decir, las sociedades, asociaciones y fundaciones, constituidas conforme a lo previsto en el Código Civil.

Sin embargo esta identificación, otrora absoluta, fue quebrantada en todos los países contemporáneos con motivo de los efectos de las crisis de la pre y posguerra del siglo pasado. El derecho, sin duda, producto de la lucha de intereses, también ha sido y es producto de las crisis. Pues bien, aquellas crisis y sus componentes, como intervención del Estado en la economía, las nacionalizaciones, y las asunción o creación *ex novo* de empresas, provocaron que el Estado se saliera de sus moldes clásicos y acudiera a utilizar otras formas previstas en el derecho positivo que los usos político económicos habían reservado a los particulares, como la forma societaria civil y mercantil, y la forma fundacional regulada en el Código Civil y en el Código de Comercio. Así, aparecieron innumerables organizaciones del Estado —personas estatales— con formas jurídicas de derecho privado, como las sociedades mercantiles de capital totalmente público o mixto (empresas del Estado), asociaciones civiles en las cuales un ente público era socio, y fundaciones en las cuales el Estado era el único fundador o uno de los fundadores.

Como consecuencia de ello, no pudo sostenerse más el criterio de que las formas jurídicas de las personas jurídicas se correspondían con la naturaleza de las mismas: públicas o privadas. La forma jurídica personificada

consagrada en el derecho positivo adquirió así su real sentido, el de una pura y simple forma, abstracta, neutra, tanto en relación con el carácter estatal o no de la organización, como con el carácter público o no de la actividad que pudiese realizar, o con el régimen jurídico, de derecho público o de derecho privado, que pudiera serle aplicable. Tan sociedad mercantil era entonces una empresa del Estado como la creada por los particulares.

Por otra parte, no sólo fue el Estado el que recurrió a formas anteriormente reservadas a los particulares, sino que el propio derecho positivo, desde antes, venía reconociendo a ciertas corporaciones privadas carácter de personas jurídicas de derecho público, aun sin revestir las formas tradicionales establecidas en el derecho positivo. Así fue, por ejemplo, que a los colegios profesionales se los reconoció como personas jurídicas de derecho público —corporaciones o comunidades profesionales— (establecimientos públicos corporativos), a pesar de estar constituidas exclusivamente por particulares o profesionales los cuales, por ello, teóricamente debían acudir a las formas tradicionales que el derecho les reservaba (asociaciones civiles). Estas corporaciones, aun cuando se trata de comunidades de profesionales, no ha habido duda en considerarlas siempre y tradicionalmente como personas de derecho público, aunque no integradas en la estructura general del Estado, dada la función y misión que tienen de control gremial de la actividad profesional.

De lo expuesto resultó con evidencia que no era posible identificar la persona pública o privada como antes se hacía, con base en la forma jurídica adoptada para operarla. Esta, la forma, no puede prejuzgar sobre la naturaleza —pública o privada, o estatal o no estatal— del ente. El Estado, para realizar sus actividades, ha acudido y acude a formas originarias del derecho público (establecimientos públicos) o a formas originarias del derecho privado (sociedades mercantiles); y los particulares, por su parte, si bien han acudido y acuden normalmente a formas originarias del derecho privado, pueden acudir a formas originarias del derecho público (establecimientos públicos corporativos) o participar en ellas.

En todo caso, y ello es incontestable, la forma jurídica regulada por el derecho positivo es un dato de extraordinaria importancia —como tal forma y exclusivamente como ella— para la comprensión de todo el fenómeno de la personalidad jurídica. De acuerdo con ello, como lo indica la Constitución venezolana de 1999 y se ha analizado anteriormente, las personas morales se clasifican en personas jurídicas de derecho público (formas originarias del derecho público) o personas jurídicas de derecho privado (formas del derecho privado). Pero ello, como forma, y salvo por

lo que se refiere a las comunidades políticas de rango constitucional (personas jurídico político territoriales) no significa absolutamente nada sobre quién ni sobre cómo las constituyen, ni sobre la naturaleza de la actividad que realizan —pública o privada—, ni sobre su integración o no a la estructura organizativa del Estado, ni sobre el régimen jurídico —público o privado— que preponderantemente les es aplicable.

En este sentido, por ejemplo, como antes he señalado, son personas jurídicas de derecho público en el derecho positivo venezolano las siguientes: las personas político territoriales (República, estados federados, municipios) y las personas de derecho público no territoriales, como las comunidades públicas (indígenas y religiosas), las corporaciones públicas (colegios profesionales, universidades nacionales), las asociaciones de derecho público (mancomunidades) y los entes institucionales o fundacionales públicos (institutos autónomos).

Son personas jurídicas de derecho privado, al contrario, las corporaciones privadas, como las comunidades de interés general (universitarias, sindicales, partidos políticos) y las asociaciones civiles y mercantiles (aun las creadas por el Estado y donde éste sea único accionista), y las fundaciones (aun las creadas por el Estado, y donde éste sea el único fundador).

Frente a esta clasificación y a pesar de que la forma jurídica de la persona no prejuzga sobre el régimen jurídico que le es aplicable, existe, sin embargo, una presunción en relación a la preponderancia de este régimen: las personas jurídicas constituidas con formas jurídicas originarias del derecho público tienen una presunción de preponderancia del derecho público en su régimen jurídico; al contrario, las personas jurídicas constituidas con formas jurídicas originarias del derecho privado tienen una presunción de preponderancia del derecho privado en su régimen jurídico. En tal sentido es que, por ejemplo, debe interpretarse la clasificación que establecía el artículo 29 Ley Orgánica de la Administración Pública de Venezuela, cuando distingue entre los “entes descentralizados funcionalmente (personas jurídicas) con forma de derecho público,” como las “creadas y regidas por normas de derecho público”, y los “entes descentralizados funcionalmente (personas jurídicas) con forma de derecho privado,” como las “constituidas y regidas de acuerdo a normas del derecho privado”.

5. LA INTEGRACIÓN DE LOS DIVERSOS SUJETOS DE DERECHO A LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

Otra de las premisas de la formulación clásica de la distinción entre personas públicas y personas privadas era la integración o no de las mismas a la organización general del Estado, es decir, si formaban parte de lo que en general se denomina Administración Pública del Estado. Las “personas públicas”, en esta forma, creadas con formas jurídicas de derecho público y con régimen de derecho público eran las que estaban integradas a la estructura del Estado y, por tanto, eran personas estatales; las personas privadas, en cambio, creadas por particulares, con formas jurídicas de derecho privado y sometidas a un régimen de derecho privado, eran las que no estaban integradas a dicha estructura organizativa del Estado y, por tanto, eran personas no estatales.

Sin embargo, este elemento de la distinción, al igual que los anteriormente analizados, fue también cuestionado por efecto de la propia realidad jurídico administrativa que demostró que no podía establecerse identificación alguna entre persona pública y persona estatal, o entre persona privada y persona no estatal. Y ello, particularmente porque la intervención del Estado en el proceso económico, como se dijo, llevó a éste a crear entes jurídicos con forma de derecho privado (sociedades anónimas, o fundaciones) con un régimen de derecho positivo casi íntegramente de derecho privado. Estos entes, a pesar de ello, sin embargo, eran y son personas jurídicas estatales en el sentido de que están integrados dentro de la estructura general de la Administración descentralizada funcionalmente del Estado. Tal es el caso, por ejemplo, de las empresas o las fundaciones creadas por el Estado o institutos autónomos, los que a pesar de su forma societaria y de su régimen jurídico se consideran económicamente como parte del sector público, y jurídicamente como parte de la Administración Pública descentralizada.

Por el contrario, algunas personas jurídicas de derecho público, con un régimen preponderante de derecho público, como por ejemplo las corporaciones profesionales (colegios profesionales), sin embargo, no pueden considerarse como personas estatales —a pesar de su forma o carácter de derecho público— ya que no están integradas a la estructura general del Estado ni se las puede considerar parte de la Administración Pública descentralizada del mismo.

La integración de determinados sujetos de derecho a la estructura general del Estado, por tanto, si bien es otro dato de enorme importancia para la comprensión de todo el universo de las personas jurídicas, responde

a criterios también de carácter formal (orgánico) y no puede prejuzgar sobre la “naturaleza” (pública o privada) del ente. No puede decirse, en efecto, que toda persona jurídica integrada a la organización administrativa descentralizada del Estado es una “persona pública”, pues hemos visto cómo personas con formas jurídicas de derecho privado y régimen jurídico preponderante de derecho privado son parte integrante de la estructura estatal (sociedades anónimas de capital totalmente público, p. ej.), y a la vez, cómo personas jurídicas con formas de derecho público y régimen jurídico preponderante de derecho público no son parte integrante de la estructura general del Estado ni de su Administración Pública indirecta o descentralizada (colegios profesionales).

Por tanto, en la actualidad no pueden identificarse las “personas públicas” solo con los sujetos de derecho sometidos a un régimen preponderante de derecho público, ni sólo con aquellos que tienen una forma jurídica originaria del derecho público, ni sólo con aquellos sujetos integrados a la estructura del Estado. Persona pública y persona estatal son dos nociones distintas que obedecen a distintas fundamentaciones (naturaleza del ente en un caso y organización formal en el otro), y por ello no deben confundirse.

Una problemática similar se ha planteado al estudiar a las empresas públicas, la cual se ha resuelto identificando el término “empresa pública” con la organización económica para la producción de bienes y servicios del Estado¹⁷. La noción de empresa pública no responde tampoco a una determinada forma jurídica de la organización económica, sino a la integración o no de dicha organización a la estructura general del Estado, o a la participación patrimonial del Estado en la misma. Así, hay empresas públicas sin personalidad jurídica integradas a la Administración central del Estado (por ejemplo, algunos fondos constituidos como patrimonios autónomos, o servicios autónomos sin personalidad jurídica); y empresas públicas con personalidad jurídica (Administración descentralizada) con forma de derecho público (institutos autónomos con fines económicos) o de derecho privado (sociedades mercantiles de capital público, a las cuales se denomina convencionalmente como “empresas del Estado”). En todos estos casos, el concepto de empresa pública como noción diferenciada de la empresa privada está fundamentado en la integración de la organización económica al sector público o en la participación del Estado en su patrimonio.

¹⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las empresas públicas en el derecho comparado*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1967.

En todo caso, el problema de la distinción entre las personas jurídicas, es en definitiva un problema de derecho positivo, y es evidente que la distinción entre “personas públicas” y “personas privadas” no sólo no proviene del derecho positivo, sino que no responde a la consecuencia que se perseguía cuando se formuló, que era distinguir el régimen jurídico —de derecho público o de derecho privado— aplicable a los sujetos de derecho.

En la actualidad, al contrario, el derecho positivo y la teoría jurídica nos muestran, en realidad, sólo dos criterios para afrontar la multiplicidad de realidades personificadas del Estado: primero, la integración o no de la persona jurídica a la estructura general del Estado distinguiéndose entre estatales o no estatales (que formen o no parte de la denominada Administración Pública descentralizada); y segundo, la forma jurídica adoptada por la entidad, originaria del derecho público (creación por ley o en virtud de una ley) u originaria del derecho privado.

Como consecuencia de ello, frente a una persona jurídica determinada, dos son las preguntas que hay que formularse: *primero*: dicha persona jurídica, ¿está o no integrada a la estructura general de la Administración Pública del Estado?, y si lo está, ¿en qué forma? Es decir, ¿es una persona jurídica estatal o no estatal? Y *segundo*, dicha persona, ¿qué forma jurídica reviste o fue utilizada para su creación? ¿Tiene una forma jurídica originaria del derecho público o del derecho privado?

La respuesta a estas preguntas dará, sin duda, una serie de datos que podrán contribuir a construir, en el caso concreto, las modalidades del régimen jurídico de la persona jurídica y determinar las preponderancias que pueda haber en su régimen jurídico, del derecho público o del derecho privado.

Del resto, en nuestro criterio, no tiene mayor sentido que se intente encasillar los sujetos de derecho dentro de las nociones “persona pública” o “persona privada”, pues ello, en definitiva, no aporta nada desde el punto de vista del derecho positivo, y menos si se confunde —como es frecuente— persona pública con persona estatal, lo cual es incorrecto; o persona pública con persona de derecho público, lo cual tampoco es correcto.

En realidad, para la identificar los sujetos de derecho, lo que hay es que distinguir las personas según su forma jurídica, entre personas jurídicas de derecho público o personas jurídicas de derecho privado); o según su integración o no a la organización del Estado, entre personas jurídicas estatales o personas jurídicas no estatales.

En cuanto al derecho administrativo, en todo caso, puede considerarse, siguiendo lo que decía Hauriou¹⁸, como el derecho de las “personas administrativas,” pero entendidas estas, por una parte, como las personas jurídicas de derecho público (independientemente de que estén o no integradas en la organización general del Estado); y por la otra, por las personas jurídicas estatales, independientemente de que tengan forma de derecho público o de derecho privado.

Para terminar, lo cierto es que después de tantos años trillando nociones de derecho administrativo, me ha sido muy grato con este motivo de rendir homenaje a nuestro querido amigo Luciano parejo Alfonso, volver a una de ellas, la de la personalidad jurídica, como pieza fundamental para identificar los sujetos de derecho que en el ámbito administrativo son los que manifiestan la voluntad del Estado y entran en relación con los particulares.

New York diciembre de 2017

¹⁸ Maurice Hauriou definió el derecho administrativo como la rama del derecho público que tiene por objeto la organización y el ejercicio de los derechos por las personas administrativas. Véase Maurice Hauriou, *Précis de Droit Administratif*, Paris 1893, pág. 171. Cfr. además, Antonio Moles Caubet, “La personalidad jurídica del Estado”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, n° 8, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1956, págs. 21 a 56.